

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | |
|---|-------------|
| COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES..... | 2279 |
| • <i>Transition énergétique pour la croissance verte - Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), de Mme Patricia Blanc, directrice générale de la prévention des risques, et de M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages</i> | 2279 |
| • <i>Transition énergétique pour la croissance verte - Audition de M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)</i> | 2279 |
| • <i>Transition énergétique pour la croissance verte - Audition de M. Jean Gaubert, médiateur national de l'énergie.....</i> | 2290 |
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE | 2297 |
| • <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis.....</i> | 2297 |
| • <i>Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable »</i> | 2303 |
| • <i>Audition de M. Hael Al Fahoum, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France</i> | 2320 |
| • <i>Audition de M. Yossi Gal, ambassadeur d'Israël en France</i> | 2327 |
| • <i>Expression des auteurs des propositions de résolution.....</i> | 2332 |
| • <i>Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international</i> | 2337 |
| COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... | 2343 |
| • <i>Audition de M. Jean-Claude Ameisen, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE).....</i> | 2343 |
| • <i>Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président du Comité consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)</i> | 2352 |
| • <i>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)</i> | 2352 |
| • <i>Protection de l'enfant – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> | 2356 |

| | |
|---|-------------|
| COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION | 2383 |
| • <i>Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable »</i> | 2383 |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Examen du rapport pour avis</i> | 2400 |
| COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE | 2421 |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Examen du rapport pour avis</i> | 2421 |
| • <i>Directive Paquet « déchets » – Examen du rapport et du texte de la commission</i> | 2435 |
| • <i>Audition de Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, Commissaire générale à l'égalité des territoires (CGET)</i> | 2443 |
| • <i>Rapport public thématique relatif à la grande vitesse ferroviaire - Audition de MM. François-Roger Cazala, Arnold Migus, Paul-Henri Ravier et André Le Mer, conseillers maîtres à la Cour des comptes</i> | 2443 |
| COMMISSION DES FINANCES..... | 2463 |
| • <i>Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements sur la première partie</i> | 2463 |
| • <i>Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements réservés</i> | 2514 |
| • <i>Loi de finances pour 2015 – Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre</i> | 2515 |
| • <i>Transition énergétique pour la croissance verte – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur.....</i> | 2517 |
| • <i>Désignation d'un rapporteur.....</i> | 2517 |
| • <i>Loi de finances pour 2015 – Examen des articles de la seconde partie non rattachés aux crédits des missions</i> | 2517 |
| • <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen des amendements sur les articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies rattachés</i> | 2524 |
| COMMISSION DES LOIS | 2533 |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.....</i> | 2533 |
| • <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.....</i> | 2540 |
| • <i>Protection de l'enfant – Examen du rapport pour avis.....</i> | 2554 |

| | |
|--|-------------|
| • <i>Faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> | 2568 |
| • <i>Amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes – Examen du rapport et du texte de la commission</i> | 2574 |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique et de M. André Vallini, secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale.....</i> | 2585 |
| COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 2601 |
| • <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises</i> | 2601 |
| PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 DÉCEMBRE ET A VENIR | 2617 |

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 2 décembre 2014

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

Transition énergétique pour la croissance verte - Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), de Mme Patricia Blanc, directrice générale de la prévention des risques, et de M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

La commission entend M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), de Mme Patricia Blanc, directrice générale de la prévention des risques, et de M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, 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.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Mercredi 3 décembre 2014

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

Transition énergétique pour la croissance verte - Audition de M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

La commission entend 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.

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est la dernière fois que nous recevons M. Bernard Bigot en sa qualité d'administrateur général du CEA.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique, nous souhaitons vous entendre sur la question de la complémentarité entre nucléaire et énergies renouvelables, question sur laquelle le CEA s'était positionné dès 2010. Nous souhaitons également votre éclairage sur la question du stockage de l'énergie, sachant que la problématique du véhicule électrique relève du champ de compétence de la commission du développement durable, qui a délégation au fond sur les articles correspondants du projet de loi.

M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). – Mon mandat d'administrateur général du CEA, qui se termine le 8 janvier 2015, aura duré 6 ans. Je devrais prendre prochainement la direction générale du projet de réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER), projet qui connaît quelques difficultés managériales.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous apprécions votre nomination pour piloter le projet ITER, qui constitue un projet d'envergure requérant les plus grandes qualités.

M. Bernard Bigot. – Je ne recherchais pas cette fonction, mais elle m'a été proposée. J'ai présenté un plan d'actions. La désignation officielle devrait intervenir en février prochain.

Pour en revenir au projet de loi lui-même, il intervient dans un contexte où nous sommes dans une nécessité de faire la transition énergétique. Le modèle énergétique mondial, européen et national n'est pas durable. L'ensemble de la planète dépend à plus de 85 % des énergies fossiles, ce qui entraîne des effets néfastes sur le climat et l'environnement, mais aussi sur la question de la sécurité d'approvisionnement.

Ce n'est pas tenable à long terme. Notre pays doit se préparer à la transition énergétique, et dispose d'un atout important : il maîtrise son énergie électrique, qui provient à plus de 70 % du nucléaire, ce qui fait que la France dispose d'une énergie électrique parmi les plus décarbonnées en Europe. Il n'en reste pas moins que les deux tiers de la consommation finale d'énergie proviennent d'énergies fossiles que nous importons. Certes, le prix du baril connaît une baisse conjoncturelle, mais le coût de l'approvisionnement énergétique pèse sur l'économie. Dans l'ouvrage « La crise incomprise », ses auteurs, l'économiste Maarten van Mourik et l'industriel Oskar Slingerland, indiquent qu'en 2003-2004, pour acheter 140 millions de tonnes équivalent pétrole, nous dépensions 20 milliards d'euros par an, alors qu'en 2012-2013, la facture est montée à 70 milliards d'euros. Ce sont 50 milliards d'euros, soit 2,3 % du PIB, prélevés sur la richesse nationale, qui auraient pu être assignés à d'autres priorités, comme l'investissement productif.

La transition énergétique vise à remplacer les énergies fossiles que nous consommons principalement dans les transports et l'habitat. Il faut d'abord faire des économies, par exemple en améliorant l'efficacité énergétique des bâtiments, à travers l'isolation, ou encore la gestion autonome de l'énergie électrique localement collectée. Dans les transports, il faut aussi aller vers le remplacement du moteur thermique par le moteur électrique, à travers de l'électricité stockée dans des batteries ou en jouant sur l'hydrogène.

Notre chance est de disposer en France d'un parc électrique solide, ainsi que d'un parc de 36 millions de véhicules particuliers ou utilitaires, dont plus de 85 % parcouruent moins de 150 km par jour. En basculant sur un parc automobile électrique, on pourrait stocker jusqu'à 15 % de la production électrique totale dans les batteries des véhicules, ce qui est considérable.

La loi envisage que la croissance de la production électrique, nécessaire pour remplacer les énergies fossiles, repose sur les énergies renouvelables. Ces énergies ayant en règle générale un caractère intermittent, l'enjeu du stockage est fondamental.

La fixation d'un objectif de baisse à 50 % de l'énergie électrique d'origine nucléaire à l'horizon 2025 constitue une des sources de préoccupation pour le CEA. Cela

paraît techniquement irréaliste. Nous disposons d'un parc électrique nucléaire installé d'une puissance de 63 gigawatts (Gw). Le parc nucléaire a un taux d'utilisation de 80 %. Les installations éoliennes ou photovoltaïques ne sont à pleine puissance que 20 % du temps. Remplacer des réacteurs nucléaires par des énergies renouvelables pose des problèmes d'adéquation dans le temps de l'offre et la demande, et nécessite de remplacer 21 Gw de capacités des centrales nucléaires par environ 80 Gw de puissance provenant d'énergies renouvelables, soit 8 Gw par an pendant dix ans.

Une partie de l'énergie devra aussi être produite par des centrales thermiques. Or, l'approvisionnement en gaz est difficile du fait de risques géopolitiques. Par ailleurs, les investissements seraient considérables. Le CEA estime qu'on doit progresser dans la production d'énergies renouvelables mais que l'objectif fixé n'est pas atteignable en dix ans, malgré le progrès technique.

Notre parc de réacteurs nucléaires est composé de 58 réacteurs, dont l'âge moyen est de 30 ans. À l'horizon 2050, ce parc aura un âge moyen de plus de 50 à 60 ans. Ces équipements seront totalement amortis. Ils poseront des difficultés de maintenance.

Enfin, ce parc sera au standard de sûreté datant de sa construction. Avec les accidents de Three Miles Island, Tchernobyl, Fukushima, les exigences en matière de sûreté nucléaire progressent, avec l'application du principe exigeant qu'il n'y ait aucun relâchement de radioactivité à l'extérieur du site nucléaire, y compris dans les cas d'accidents les plus inattendus. C'est ce concept qui est appliqué pour les réacteurs de troisième génération, ou par exemple l'EPR. Une enceinte assure le confinement du cœur, capable de résister à la fusion de celui-ci, à travers la technique du cendrier. Comment imaginer maintenir des installations anciennes non pourvues de cette technique, dès lors que nous construirons des centrales nouvelles ?

Même dans une hypothèse restrictive en matière de production d'électricité d'origine nucléaire, il faudra donc procéder au remplacement des anciens réacteurs : au final ce sont 30 à 35 réacteurs qu'il faudrait installer à l'horizon 2050. Il faut donc planifier le renouvellement des centrales sur les 35 prochaines années. Il s'agit d'un sujet sensible, pour le traitement duquel notre pays devrait se doter d'un comité réunissant les parlementaires, chercheurs, économistes, industriels et la société civile, pour travailler sur cette question. Une esquisse d'un tel comité existe dans le projet de loi, mais celui-ci ne va pas assez loin.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour votre franchise. Le qualificatif d'« irréaliste » pour l'objectif de 50 % d'électricité nucléaire en 2025 est fort mais clair.

M. Bernard Bigot. – Le projet de loi est rédigé de manière subtile : il parle de l'horizon 2025 ... or, plus l'on se rapproche de l'horizon, plus il s'éloigne.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La troisième génération de centrales nucléaires répond à des standards de sûreté très élevés. Mais la première génération est-elle si fragile ? Il me semble que la conception du réacteur de Three Miles Island avait évité l'émission de particules radioactives à l'extérieur du réacteur.

M. Bernard Bigot. – L'accident de Three Miles Island a été stoppé à temps. Un opérateur a fait une erreur en arrêtant le circuit de refroidissement, entraînant un début de fusion du cœur. L'erreur a été repérée, ce qui a prévenu le percement de la cuve. Les réacteurs

actuellement installés en France sont au standard de sécurité de la centrale de Three Miles Island.

La sûreté nucléaire ne repose pas que sur les technologies, mais aussi largement sur la qualité des opérateurs et notamment de leur formation et de leur entraînement.

Le projet de loi contient des dispositions visant à améliorer encore la sûreté nucléaire. Malheureusement, beaucoup de ces dispositions sont renvoyées aux ordonnances. Or, dans le secteur du nucléaire, plus le débat a lieu, plus la confiance peut se construire. Le recours aux ordonnances s'explique par le fait que les dispositifs proposés ne sont pas totalement mûrs, alors que leur présence dans la loi est souhaitée. Il ne faut pas s'abriter derrière la complexité du sujet pour renvoyer aux ordonnances, car, en matière de sûreté nucléaire, le dialogue et l'échange avec les parties prenantes, notamment les exploitants, constitue une garantie supplémentaire.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie pour cet exposé très pédagogique sur des sujets qui ne sont pas toujours faciles à appréhender. Je vais maintenant laisser la parole aux commissionnaires qui le souhaitent, et en premier lieu au rapporteur du projet de loi.

M. Ladislas Poniatowski. – Monsieur l'administrateur général, vous nous avez parlé de la capacité de stockage que représentent les véhicules électriques. C'est un sujet sur lequel je ne pourrai malheureusement pas me prononcer dans le cadre du projet de loi de transition énergétique, car le partage des travaux est tel que le titre relatif aux transports a été délégué à la commission du développement durable.

Il y a pourtant beaucoup à dire ! Le développement des énergies renouvelables est contraint par notre capacité à stocker l'énergie ainsi produite. Or le projet de loi ne prévoit que la remise d'un rapport du Gouvernement sur l'élaboration d'un plan de développement de cette capacité de stockage. Ces rapports ne sont jamais remis : comment aller plus loin dans le projet de loi pour contraindre le développement de la capacité de stockage ?

Ma deuxième question concerne le soutien aux énergies renouvelables. Le projet de loi prévoit différentes mesures, parmi lesquelles le complément de rémunération, l'investissement participatif dans des sociétés de projet ou la création de sociétés d'économie mixte hydroélectriques. Vous défendez, pour votre part, l'établissement d'un bouquet énergétique : les dispositions prévues par le projet de loi vous semblent-elles suffisantes sur ce point ? Quelles autres mesures complémentaires auriez-vous souhaité voir figurer dans le texte ?

Enfin, pouvez-vous nous indiquer, parmi toutes les technologies existantes, lesquelles sont les plus prometteuses pour la réussite de la transition énergétique ?

M. Martial Bourquin. – Je vous remercie, Monsieur l'administrateur général, pour cet exposé très intéressant. L'approvisionnement en énergie est une question fondamentale pour notre économie. La transition énergétique doit donc faire l'objet d'un important débat. A l'aube d'une révolution énergétique, ne pensez-vous pas que le nucléaire est une énergie du siècle passé ? La circulation automobile peut être décarbonée et on peut arriver à de très bons résultats avec des carburants à base d'algues... Dans ces conditions, la fin du « tout nucléaire » ne veut pas dire fin du nucléaire : il est encore possible d'innover dans le domaine du nucléaire, notamment sur la sécurité, et encourager parallèlement le

développement d'autres énergies. Je m'interroge ainsi sur le rôle que le CEA pourrait jouer dans le développement de nouvelles énergies propres et sans risques : pouvez-vous nous indiquer quels sont vos projets ? Je crois que c'est le sens de cette loi, qui est très équilibrée.

On nous assure que les centrales nucléaires de troisième génération sont extrêmement sûres, notamment en ce qui concerne le risque sismique. Est-ce suffisant ? Ne devrait-on pas aller plus loin pour s'assurer qu'on ne revivra pas le drame de Fukushima ? Nos concitoyens sont très partagés sur le sujet du nucléaire : ils savent que nous en avons besoin, mais ils en ont peur !

La sécurité et le coût du transport des produits nucléaires sont des sujets importants, de même que les difficultés que nous risquons de rencontrer lors du démantèlement des centrales : quel sera le coût de cette opération ? Quelles en seront les conséquences, notamment sur le coût de l'électricité ?

Enfin, avez-vous des solutions aux problèmes actuels du réchauffement des fleuves et rivières près des centrales et de l'enfouissement des déchets nucléaires ?

M. Bruno Sido. – Monsieur l'administrateur général, vous allez prochainement quitter vos fonctions à la tête du CEA : je voudrais tout d'abord vous dire que vous serez regretté !

Les réseaux d'énergie seront plus instables avec l'accroissement de la part des énergies renouvelables. Comment le projet de loi pourrait-il mieux prendre en compte le risque de *black-out* ?

Nous avons vécu trois accidents majeurs dans le domaine du nucléaire, mais je tiens à rappeler que tous étaient d'origine humaine. Nous oublions un peu vite que le nucléaire est une énergie décarbonée à coût raisonnable, source de nombreux emplois de haut niveau : ne soyons donc pas si négatifs à son sujet ! Nous pourrons peut-être, grâce à elle, développer des carburants de synthèse pour remplacer le pétrole : c'est l'objectif du projet Syndiète que vous menez en Haute-Marne. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait adosser au sacro-saint principe de précaution un principe d'innovation ?

M. Daniel Dubois. – Je souhaite tout d'abord rebondir sur un terme que vous avez utilisé : « irréaliste ». Une loi d'objectifs doit-elle être irréaliste ? Cela me paraît incohérent.

Le nucléaire nous permet aujourd'hui d'avoir accès à une électricité à coût très concurrentiel. Quel sera l'impact de la transition énergétique sur ce coût ? Je déplore vivement que nous n'ayons aucune étude d'impact sur le sujet, car c'est un facteur qui va affecter nos industries et notre économie.

Concernant les conséquences de la transition énergétique sur les gaz à effet de serre, il est évident que si nous atteignons les objectifs fixés, nous serons obligés de recourir à des sources d'énergie thermique, comme cela a été le cas en Allemagne. Ce n'est pas acceptable ! Nous ne pouvons pas nous contenter d'une loi d'objectifs sans connaître les conséquences de nos choix.

Enfin, sur un sujet déjà évoqué par Martial Bourquin, pouvez-vous nous préciser le coût du démantèlement et celui de la mise aux normes des centrales existantes ? Qui financera ces opérations ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Vous avez annoncé, monsieur l'administrateur général, une réduction de 25 % de la part du nucléaire dans la production d'énergie. Or nous pouvons déjà constater les dégâts causés à moyen terme par le « jusqu'au boutisme » en matière d'énergies renouvelables : l'Allemagne a dû rouvrir des mines de lignite, ce qui est une catastrophe. Les objectifs sont louables, mais pas à n'importe quel prix ! Il y a un réel manque de débat public en France sur la question du nucléaire, ce qui laisse libre court à tous les fantasmes. L'éradication totale du nucléaire me semble être une chimère dangereuse.

Vous avez insisté, dans votre propos, sur la sûreté nucléaire. Dans le cas de Fukushima, des intérêts financiers privés ont eu les conséquences que nous connaissons. La sûreté peut-elle s'accommoder de la recherche de profit ? Ne devrait-on pas avoir une maîtrise publique des centrales ?

Par ailleurs, qu'en est-il du projet d'implantation d'un EPR à Flamanville ?

Enfin, pouvez-vous nous indiquer quels travaux sont en cours au CEA sur le stockage des déchets nucléaires ?

M. Robert Navarro. – Je salue à mon tour un discours empreint de pragmatisme, de réalisme et de sincérité. Je comprends la nécessité de recycler notre part d'énergie nucléaire, mais où va-t-on trouver les financements pour soutenir cette transition énergétique ? C'est une question primordiale.

Le stockage est aujourd'hui un véritable frein au développement des énergies renouvelables, Ladislas Poniatowski l'a déjà rappelé. J'ai pourtant pu constater qu'il existait une multitude de micro-projets sur l'ensemble du territoire, qui gagneraient à être soutenus par des financements et une programmation de l'État. Les petits ruisseaux font les grandes rivières : cette transition devra s'appuyer sur ces initiatives locales ! Comment le projet de loi peut-il assurer ce soutien financier aux acteurs locaux ?

Enfin, nous savons qu'il n'existe pas de technologie idéale. Ce sont bien un mix de techniques, du bon sens, et un effort de pédagogie envers nos concitoyens qui nous permettront d'avancer dans la bonne voie. Le tout-écologique est une chimère, il faut le dire !

M. Yannick Vaugrenard. – J'ai également beaucoup apprécié vos propos : vous êtes très pédagogue, ce qui explique peut-être le flot de questions !

Vous avez jugé « irréaliste » l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'énergie à 50 % d'ici 2025. Il ne faudrait pas que l'écart entre cet objectif, ambitieux, et la réalité soit trop important : avec des discours trop optimistes, nous risquons d'aggraver la défiance vis-à-vis de la parole politique.

Concernant la capacité de stockage des énergies renouvelables, voit-on se profiler une évolution rapide ?

Un projet de développement d'hydroliennes au large d'Ouessant semble prometteur : compte tenu de l'importance des côtes françaises, l'effort dans ce domaine ne devrait-il pas être plus important ?

Pouvez-vous chiffrer l'économie réalisée par la baisse des coûts du pétrole, que nous importons en quantité ?

J'aimerais que vous nous indiquiez également les conséquences du retard de la livraison de l'EPR de Flamanville sur la durée de vie des centrales actuelles.

Enfin, quelle sera l'évolution de l'exportation de nos connaissances dans le domaine du nucléaire dans les années à venir ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Quelle moisson de questions ! Monsieur l'administrateur général, je vous laisse la parole pour de premiers éléments de réponse.

M. Bernard Bigot. – Merci pour toutes ces questions, auxquelles je vais répondre selon l'ordre dans lequel elles m'ont été posées.

Le stockage est un élément absolument clé. Le premier point consiste à mener des expérimentations à bonne échelle. Les principes existent, le développement de la recherche doit permettre de pousser plus loin les critères nécessaires à la satisfaction du stockage – le premier critère étant la sûreté. Par exemple, le stockage électrique dans une batterie résulte d'une gageure qui consiste à mettre côté à côté deux réactifs chimiques dont l'intention est d'assurer la transformation pour laquelle ils ont été conçus, sans passer par le circuit extérieur. Le CEA travaille donc très attentivement sur le sujet de la sûreté, grâce aux moyens des technologies de l'information – capteurs et senseurs à l'intérieur de la batterie.

Le deuxième point porte sur la fiabilité : chacun d'entre vous dispose d'un véhicule dont la fiabilité est extraordinaire par rapport à ce qu'elle était il y a cinquante ou soixante ans et personne n'accepterait un recul à cet égard. La connectique électrique ne doit donc souffrir d'aucun défaut, il n'y a pas de position intermédiaire en la matière. Le troisième aspect, c'est l'économie : comment pouvons-nous faire pour que ces moyens de stockage ne renchérissent pas excessivement le coût des moyens de production de l'énergie ? Le quatrième et dernier point, vise à mettre de l'intelligence dans les réseaux et à tenir compte des évolutions comportementales de chacun. Les expérimentations que nous conduisons au CEA ont ainsi pour but de déterminer la bonne échelle.

Il existe de multiples moyens de stockage – stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), moyens mécaniques, air comprimé – et il faut jouer sur tous ces registres. Mon souhait serait que la loi reconnaîsse la pertinence de démonstrateurs à bonne échelle ; avant d'aller vers des échelles multiples, essayons de développer à des échelles plus réduites et appuyons-nous sur les résultats observés. Pour des équipements censés fonctionner pendant des dizaines d'années et qui nécessitent des investissements lourds, mieux vaut prendre le temps d'un apprentissage progressif grâce à des démonstrateurs faisant l'objet d'un suivi et d'une étude.

Est-ce que la loi est suffisante pour encourager les énergies renouvelables ? Cette loi marque un pas intéressant et important, elle sensibilise l'ensemble de nos concitoyens au fait que le modèle sur lequel nous fonctionnons actuellement n'est pas réaliste. Nous ne sommes pas aujourd'hui dans le « tout nucléaire » : 2/3 de notre consommation d'énergie finale provient de l'énergie fossile et c'est sur ce levier qu'il faut agir afin d'assurer la transition énergétique. L'énergie solaire et les énergies marines, ainsi qu'une utilisation rationnelle de la production végétale, offrent des perspectives prometteuses. Je pense que nous pouvons produire une fraction non négligeable des hydrocarbures par transformation de la biomasse – la photosynthèse constituant la première étape du processus.

La recherche n'a pas encore atteint un stade de maturité s'agissant des algues, ce qui ne permet pas d'envisager leur utilisation à grande échelle pour le moment. Le CEA a mis au point, par des modifications génétiques, des algues qui produisent beaucoup plus de matières énergétiques, mais des limitations physiques importantes existent. Dans la loi, il est évoqué la nécessité de poursuivre nos efforts de recherche et développement ; il me semble nécessaire de mener une recherche ciblée, en coordonnant nos moyens sur quelques objectifs, comme pour le photovoltaïque par exemple. Il y a une vraie nécessité d'une politique de recherche dans le domaine énergétique ; si la loi précise qu'une stratégie nationale de recherche pour l'énergie, exposée de manière régulière devant le Parlement, doit être établie, je regrette de ne pas encore avoir vu sa rédaction. La coordination de nos efforts à l'échelle nationale et mieux encore à l'échelle européenne est un vrai sujet ; nous sommes confrontés aux mêmes problèmes et il serait bon d'aboutir à un système.

Le nucléaire a été l'objet de beaucoup de remarques : je veux dire qu'on ne fait pas du nucléaire à la légère, on le fait parce que c'est nécessaire. Le nucléaire est une technologie complexe et tout ce qui peut, à qualité égale, le remplacer est bienvenu. Lorsque l'humanité était composée d'un milliard de personnes seulement, elle se contentait d'utiliser les énergies renouvelables. Le monde actuel, avec 7 et bientôt 9 milliards d'habitants, dans un contexte d'urbanisation croissante, ne saurait reposer sur les elles seules, sauf révolution majeure dans le domaine du stockage. Les autorités japonaises, malgré le drame de Fukushima et une opinion publique opposée à 60 % au redémarrage des centrales, ont un plan de redémarrage d'un certain nombre de centrales. Le pays est en difficulté et importe pour plus de 15 milliards d'euros par mois de pétrole et de gaz, créant un handicap lourd pour la balance commerciale et posant des problèmes à l'industrie en l'absence d'une sécurité d'approvisionnement continue.

Le nucléaire est une technologie pour laquelle nos concitoyens sont demandeurs d'explications. Je pense que c'est une part de la responsabilité du CEA, mais aussi des autres acteurs du nucléaire, de se montrer disponible et ouvert à l'échange sur ces questions. La peur peut être facteur de sens de responsabilité pourvu qu'elle ne soit pas inhibante ; il est bon que les gens prennent conscience que l'énergie nucléaire appelle une parfaite maîtrise de l'opérabilité. Ce qui s'est passé à Fukushima ne résulte pas d'une responsabilité du privé : il y a eu une lacune de l'État, qui n'a pas exercé son autorité sur le contrôle de la société Tepco.

Les tsunamis sont un phénomène récurrent sur toutes les côtes du Japon, certes pas d'une telle ampleur que celui de mars 2011. Des bornes avaient été posées par les anciens, afin de voir jusqu'où le tsunami pouvait venir ; seulement, la mémoire collective s'oublie avec le temps. Le CEA a tenté d'alerter les autorités à ce sujet : à la suite du tsunami de Phuket en 2004, nous avons interrogé nos collègues japonais sur le cas de Fukushima, archétype d'une centrale au bord de mer. Il y a toutefois un problème culturel au Japon : on ne dévoile pas ses inquiétudes ou incertitudes, on préfère expliquer que tout est maîtrisé et sous contrôle.

Je pense que le nucléaire est un véritable atout et certains d'entre vous se sont préoccupés de la question du démantèlement. À Grenoble, sur le site du Polygone, le CEA avait construit des réacteurs de recherche qui aujourd'hui ont été totalement démantelés. Le coût du démantèlement n'est pas déraisonnable, à condition de se fixer un optimum technico-économique. En allant chercher le dernier becquerel (Bq), alors que chaque être humain a une activité de 7 000 Bq, les coûts explosent forcément : il faut donc trouver un équilibre raisonnable. La radioactivité est un phénomène naturel, les meilleures études montrent qu'en-dessous de 10 millisieverts (mSv) il n'y a aucun risque ajouté. Sur le site du

polygone, en voulant être plus exemplaires que nécessaire, nous nous étions fixés des normes extrêmement sévères qui ont abouti à un surcoût de 50 millions d'euros.

Nous entrons dans une phase où il va falloir démanteler et assainir, ce qui n'est pas du tout irréaliste et hors de portée financièrement. Il suffit de voir le chiffre d'affaires et les bénéfices annuels d'Électricité de France (EDF) et de les rapporter au coût du démantèlement pour constater qu'il s'agit d'une faible fraction. Même dans l'hypothèse la plus exigeante, le coût du démantèlement et de l'assainissement représente quelques pourcents du coût de l'électricité que nous produisons. C'est là tout l'enjeu de la durée de vie des centrales, en amortissant ce coût sur plusieurs dizaines d'années ; il faut réfléchir à l'équilibre entre la priorité absolue qu'est la sûreté et le rythme de renouvellement de notre parc.

Le stockage est un sujet majeur, avec le lancement du projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique), qui consiste à traiter les combustibles usés pour séparer les parties les plus radioactives, de les insérer dans une matrice de verre, dont la dissolution sur une période de plusieurs centaines de milliers d'années est concomitante à la baisse de la radioactivité. En prenant ce bloc de verre et en le positionnant dans une couche d'argile, qui présente la faculté de s'auto-guerir et dispose de propriétés de creusement très favorables, il est possible d'exploiter la capacité de rétention des matières radioactives pour permettre la décroissance. Ce qui me frappe, c'est qu'un débat a été organisé concernant le projet Cigéo : la seule personne à ne pas avoir été invitée à y participer, c'est moi-même. Il faut pourtant accepter la pluralité du débat et je ne redoute en rien les gens les plus opposés au nucléaire. Nous ne faisons pas du nucléaire par foudre, mais parce que c'est un atout pour notre pays.

L'objectif de 50 % d'énergie nucléaire productrice d'électricité, j'y suis favorable, à condition que ce soit sur une échelle de temps plus longue. Des travaux ont été conduits avec l'ensemble de la communauté scientifique : un scénario réaliste montre que nous pouvons envisager à l'horizon 2050 une réduction de notre consommation énergétique et parvenir à l'objectif de 50 % d'énergie nucléaire.

Les carburants de synthèse constituent une chance pour notre pays et nous avons un bel exemple de coopération franco-allemande, avec le codéveloppement d'un démonstrateur dans ce domaine. Le principe de précaution est au cœur de la culture de la sûreté : il faut savoir anticiper et analyser les risques sans basculer vers un principe d'inhibition. Que ce principe de précaution soit complété par un principe d'innovation, l'idée me convient parce que le meilleur moyen de prendre précaution, c'est d'innover par des technologies plus sûres, plus économies et mieux maîtrisées. Je partage la réflexion de Daniel Dubois : la loi devrait réaffirmer beaucoup plus clairement la nécessité d'une étude d'impact avant de s'engager sur des objectifs particuliers ou des développements technologiques.

Jean-Pierre Bosino a soulevé le manque de débat public. Depuis douze ans que j'exerce mes responsabilités à la tête du CEA, j'ai été très frappé que toutes les opportunités de débat public offertes à l'opinion ne sont pas saisies. Lorsqu'il y a des débats liés à des enquêtes d'utilité publique ou de portée nationale, je suis toujours étonné de constater qu'il y a dans les salles uniquement des passionnés ou des spécialistes. Il faut que nos concitoyens acceptent d'investir un minimum dans la participation à ces débats.

Concernant la centrale nucléaire de Flamanville, nous payons les conséquences de notre imprévision. Nous avons développé le parc nucléaire français en quinze à dix-huit ans : depuis la centrale de Fessenheim en 1977 jusqu'aux centrales des années 90. Nous avons

ensuite arrêté le développement de notre parc sans avoir aucun marché export ; notre industrie a perdu ses capacités et ses compétences. Si nous n'avons pas une industrie capable d'exporter, ce n'est pas le seul marché intérieur qui peut assurer la continuité. Il y a beaucoup de prospects en cours actuellement, à destination de pays comme l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud, le Brésil ou la Pologne. Nous exporterons d'autant mieux que nous aurons un message clair sur ce que nous voulons faire du nucléaire. Lors du récent *World Nuclear Exhibition 2014* qui s'est tenu au Bourget, nous avons bien constaté que le nucléaire en France ce n'était pas seulement EDF et Areva, mais plusieurs milliers d'entreprises qui ont des compétences reconnues mondialement. Si nous voulons préserver ce potentiel industriel, il est vital d'avoir des commandes soit nationales, soit à l'export.

Sur le financement des énergies renouvelables, j'ai été frappé d'apprendre que les citoyens allemands ont dépensé à partir de 2011 23 milliards d'euros par an pour se doter d'installations photovoltaïques et éoliennes. Notre parc nucléaire français s'est développé grâce à l'argent des fonds de pensions américains, qui étaient intéressés par un investissement de long terme garanti. Le succès de cette opération provient de la garantie par l'État français de la rémunération de cet investissement. De la même façon, l'État britannique prend l'engagement de pouvoir assurer un certain coût de l'énergie vendu par le nucléaire. Le problème ne vient donc pas tant de la disponibilité des ressources, mais de la lisibilité et de la stabilité de la politique conduite dans ce domaine.

Robert Navarro, vous avez souligné qu'il y a la possibilité, grâce aux évolutions technologiques – fiabilité des matériaux, gestion automatisée –, de multiplier des projets de dimension plus réduite offrant une complémentarité aux moyens de production. Je ne peux y être que favorable. Avec des moyens de production d'énergie et de gestion locale, des territoires à énergie positive ont pu voir le jour. Des expérimentations avec les industriels sont en cours afin d'évaluer dans quelle mesure il est possible de mieux utiliser la ressource.

Les hydroliennes – éoliennes marines – ont une capacité moyenne annuelle de production beaucoup plus régulière, mais tout n'est pas si simple : la mer n'est pas toujours d'huile, les phénomènes de corrosion existent. Dans une éolienne, il y a près de 500 kilogrammes de métaux rares, qu'il n'est pas possible de produire à l'infini. Il faut donc bien avoir conscience de ces limitations physiques, qui ne peuvent pas laisser accroire que la totalité pourra être assumée par tel ou tel mode de production exclusif.

M. Alain Chatillon. – Sur les algues, nous avons travaillé avec le pôle de compétitivité et Airbus : le coût est élevé et la productivité n'est pas suffisante – il faudrait des établissements de taille très importante. La conclusion n'est donc pas très favorable : c'est une source d'énergie intéressante, mais qui coûte aujourd'hui 60 à 65 % plus cher que les autres énergies.

M. Bernard Bigot. – Il y a en effet une courbe d'apprentissage : nous cherchons aujourd'hui à orienter les algues vers des capacités productives à haute valeur ajoutée, en travaillant à une meilleure maîtrise des moyens de culture et de séparation. N'ayons pas une vision trop restrictive, mais jouons de la palette complète.

M. Martial Bourquin. – L'air, la lumière, le vent sont des énergies renouvelables ; le gros problème est le stockage.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Une des craintes de nos concitoyens concernant le nucléaire, c'est qu'il est aux mains de plusieurs pays. Avez-vous le sentiment que l'ensemble de ces pays partagent vos principes de précaution ?

M. Bernard Bigot. – Cela fait partie des responsabilités d'un pays comme la France, qui est perçue comme plutôt vertueuse dans les exigences qui sont les siennes en matière de sûreté. Il y a des instances dans lesquelles ce message peut être porté : c'est le cas de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Je vous confirme que l'accumulation des trois accidents nucléaires nous conduit à être de plus en plus entendus.

Je prendrais l'exemple de la responsabilité civile nucléaire, un mécanisme qui garantit à tout citoyen qui serait atteint par les conséquences d'un accident nucléaire une réparation automatique, sans qu'il soit besoin de faire la preuve d'une responsabilité particulière et à bonne hauteur. Un combat a longtemps opposé les États-Unis et l'Europe afin de savoir quel était le meilleur accord international dans ce domaine. L'année dernière, une convergence entre les États-Unis et la France a été observée autour du principe selon lequel tous les pays devraient se rattacher à une convention. Car s'il y a un accident dans un pays, les conséquences ne seront évidemment pas limitées à ses frontières. Alors que des dizaines de pays – parmi lesquels le Japon, les Émirats arabes unis, la Russie – ne voulaient pas prendre des dispositions réglementaires, ces pays finissent par y consentir et la culture de sûreté progresse. Nous ne sommes donc pas au bout du chemin, mais la France et le CEA peuvent jouer un rôle positif pour progresser encore sur ce dossier.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je voudrais compléter votre observation en disant qu'au moment de Fukushima et durant les jours suivants, le monde entier avait les yeux rivés vers le Japon. Or, les explications les plus complètes et pertinentes ont été fournies par des experts français, notamment par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

M. Bernard Bigot. – Le Japon, après Fukushima, n'a pas déclaré cet accident comme un accident nucléaire. Pour quelle raison ? S'il le faisait, en cas de dommage en Corée ou en Chine, il n'y avait pas de cadre pour instruire ces plaintes. En conséquence de quoi, le gouvernement japonais de l'époque n'a pas déclaré l'accident. Pendant quinze jours, le pays a été dans une situation d'isolement complet. À l'époque, le président de la République française avait tenu à se rendre au Japon et à dire aux autorités la préoccupation qui était la nôtre et les dispositions que le pays devait prendre. Les gens n'étaient pas formés et entraînés pour réagir correctement ; le Parlement japonais a produit un rapport lucide et incisif sur l'accident de Fukushima et les responsabilités humaines importantes en la matière.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci monsieur l'administrateur général, nous avons le sentiment d'avoir beaucoup appris en vous écoutant. Sur la question du coût du nucléaire, nous avons encore à consolider nos connaissances, notamment s'agissant du démantèlement. J'aimerais que vous puissiez à l'occasion nous fournir votre sentiment sur certaines affirmations.

M. Bernard Bigot. – Eu égard aux missions qui lui ont été assignées en 1945, le CEA a eu la responsabilité de construire les premières installations nucléaires, à la fois pour la défense et le civil. Toutes ces installations sont aujourd'hui à l'arrêt : j'invite votre commission à venir constater sur le terrain ce qui est mis en œuvre pour démanteler et assainir. Le CEA dépense chaque année 750 millions d'euros à cette fin, plus d'une centaine de millions d'euros étant consacrée à la maintenance et à la surveillance. Plus nous ferons

rapidement, moins la facture sera élevée. Aujourd’hui, nous maîtrisons les technologies pour réaliser le démantèlement dans des conditions sûres et efficaces.

Transition énergétique pour la croissance verte - Audition de M. Jean Gaubert, médiateur national de l’énergie

La commission procède ensuite à l’audition 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.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous auditionnons M. Jean Gaubert, Médiateur national de l’énergie depuis maintenant un an. Monsieur le Médiateur national, vous occupez une fonction créée en 2006 alors que la question des tarifs de l’énergie était au centre du débat et où il est apparu utile de soutenir le consommateur, en particulier de mieux l’informer sur les différentes énergies à sa disposition. Le débat porte également aujourd’hui sur la précarité énergétique, à mesure que les tarifs ont augmenté, le Médiateur en est naturellement saisi et votre fonction évolue. Merci de nous en parler et de nous dire, également, votre point de vue sur le projet de loi sur la transition énergétique, adopté par l’Assemblée nationale et dont nous sommes désormais saisis.

M. Jean Gaubert, médiateur de l’énergie. – Merci pour votre accueil, Monsieur le président, vous connaissez particulièrement bien cette fonction de Médiateur national puisque vous en êtes l’un des fondateurs et que vous avez en avez inauguré l’exercice. En arrivant il y a maintenant un an, j’ai trouvé une maison en ordre de marche, résultat du travail de mes prédécesseurs.

Le Médiateur national de l’énergie, depuis son origine, a deux grandes missions. D’abord celle d’informer le consommateur : le Parlement a préféré lui confier ce rôle plutôt qu’à la Commission de régulation de l’énergie (CRE) et notre site « info-énergie » a enregistré l’an passé quelque 1,3 million de connexions pour des demandes de tous ordres – cela va de la simple demande d’information, que nous réorientons éventuellement vers d’autres instances, comme la CRE, à des demandes de saisines sur des cas particuliers. Deuxième grande mission : les litiges. Nous recevons chaque année près de 15 000 saisines, pour quelque 35 millions de contrats ; nous examinons d’abord leur recevabilité, sachant que nous ne couvrons que le gaz et l’électricité, à l’exclusion des autres énergies, et que nous exigeons que les demandeurs aient, au préalable, saisi leur fournisseur et qu’ils se déclarent insatisfaits de la réponse obtenue. La plupart de ces saisines se règlent soit par un complément d’information, soit par un retour vers l’opérateur, ce que mon prédécesseur appelait « une seconde chance » : je demande à l’opérateur de reconsidérer le dossier, une solution est alors généralement trouvée. Reste une proportion assez variable de dossiers – 2 300 en 2013, 3 000 cette année – pour lesquels nous adressons une recommandation à l’opérateur, laquelle n’est pas obligatoire – comme en Grande-Bretagne, par exemple – mais qui est suivie dans 70 à 80 % des cas. Le caractère obligatoire de nos recommandations fait débat, je pense qu’une telle disposition ferait évoluer ma fonction vers une fonction d’arbitrage.

Le Médiateur national de l’énergie compte 41 agents, contre 45 en 2013, ce repli me paraît trop important vu l’augmentation importante du nombre de dossiers à traiter, et nous espérons une solution du côté de relais locaux, comme il en existe par exemple pour le Défenseur des droits.

La directive du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation fixe au 1^{er} juillet 2015 le butoir pour que tous les services de consommation soient couverts par un dispositif de médiation. La directive est en cours de transposition, le Parlement a été saisi du projet de loi d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. Parmi les points en débat, l'élargissement du champ de compétence du Médiateur national de l'énergie à toutes les sources d'énergie, y compris le bois et le fioul, ou encore les critères pour labelliser les médiateurs nationaux, sachant qu'ils sont en concurrence avec ceux mis en place par les grandes entreprises qui délivrent les services, par exemple EDF et GDF-Suez pour ce qui est de l'électricité et le gaz. La Cour des comptes ne manquera pas, dans l'avis qu'elle prépare, de signaler les risques de gaspillage entre ces différents niveaux de médiation, je crois pour ma part que les doublons sont très rares, d'abord parce que nous nous organisons en amont : le médiateur d'EDF, par exemple, se dessaisit des cas dont nous nous saisissons.

Le projet de loi pour la transition énergétique aidera certainement à améliorer la situation de précarité énergétique de nos concitoyens même si, dans le fond, je crois que le vrai remède est dans la rénovation du bâti. Le Médiateur national de l'énergie n'est pas en position d'analyse comme l'Observatoire national de la précarité énergétique, mais nous sommes saisis au quotidien par des précaires en grande difficulté pour régler leurs factures énergétiques. Et ce que nous constatons, c'est que la responsabilité de décalages temporels importants ou d'erreurs de facturation incombe souvent aux opérateurs. Ceux-ci ont l'obligation de relever physiquement le compteur une fois par an ; or, ils ne le font parfois que tous les deux ou trois ans, pour des raisons diverses : le décalage constaté peut atteindre alors plusieurs milliers d'euros, un montant bien trop élevé pour des ménages précaires. Vos collègues députés ont adopté un amendement, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, pour limiter à un an la période de rattrapage pour l'opérateur dès lors que le défaut de relevé lui est imputable : j'espère qu'une telle disposition subsistera.

Les tarifs sociaux étaient appliqués, fin 2013, à 2,4 millions de contrats, alors qu'on estime les bénéficiaires possibles entre 3,8 et 4 millions de ménages. L'application de ces tarifs ne va pas sans difficulté, d'abord parce qu'en apportant en moyenne 100 euros par an quand les factures ont augmenté de 150 euros depuis 2008, leur effet n'est pas toujours visible ; ensuite, parce que si certains ménages n'en bénéficient pas, par exemple ceux qui se chauffent au bois ou au fioul, d'autres y émargent deux fois, au titre du gaz et de l'électricité ; enfin, parce qu'en cas de compteur collectif, le contrôle est délicat à effectuer.

Face à ces difficultés, nous avons soutenu le principe du chèque énergie, ouvert à toutes les sources d'énergie. Pour le bois, il faudra cependant veiller à ce que le matériau ait été acheté à un professionnel, pour éviter d'encourager de l'activité non déclarée.

Reste, cependant, la question du financement de ce chèque, sachant qu'il faudra aller au-delà des 100 euros actuels – l'Ademe évalue le montant souhaitable à 250 euros annuels, la Fondation Abbé Pierre, à 400 euros.

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) rapporte globalement 6 milliards d'euros, dont 4 milliards vont aux énergies renouvelables, 1,7 milliard à la compensation des systèmes insulaires, 600 millions à la cogénération et 300 millions aux tarifs sociaux : il est donc inexact de dire que les tarifs sociaux coûtent cher en CSPE et il faut poser ces questions : quels tarifs sociaux veut-on, à quels niveaux ? Il faut débattre également des priorités, parce qu'on ne pourra pas tout faire à la fois – et nous n'avons pas bien tranché, me semble-t-il, entre la baisse de la consommation d'énergie et le soutien aux énergies

renouvelables, alors que nous n'avons pas les moyens de poursuivre ces deux objectifs de façon satisfaisante. Pour chaque euro investi, nous devons nous poser la question de leur efficacité ; vaut-il mieux, par exemple, financer de l'éolien *off shore* fournissant une électricité à 200 euros le MWh, ou bien des travaux d'isolation dans le bâti, qui feront faire des économies pendant des décennies ?

La CSPE connaît une hausse exponentielle, liée notamment aux tarifs de rachat trop élevés, j'ai fait partie de ceux qui ont alerté sur ce risque dès les années 1990. Et quand on y regarde de plus près, le système ne va pas dans le sens de la justice sociale. Il y a quelques années, l'époque était à la dénonciation du chauffage tout électrique ; pourtant, les « chauffés électriques » étaient le plus souvent des locataires du parc privé, des locataires HLM en périurbain et en milieu rural, où les gestionnaires n'avaient pas tous été vertueux, ou encore des « petits » accédant à la propriété dont les budgets étaient trop limités pour investir dans des systèmes énergétiques plus performants : ces trois catégories ne comptent certainement pas parmi les privilégiés, et on voit des gens qui ne se chauffent plus aujourd'hui...

Une contradiction, aussi, à signaler : on veut limiter la consommation d'énergie, mais par ailleurs plus on investit en cautionnant sur la CSPE, plus il serait utile que les consommations montent, afin d'éviter que la part de CSPE pour chaque facture n'augmente trop. Il faut être très attentif à ce que finance la CSPE. Attention à la cohérence d'ensemble. Je déborde ici de mon rôle strict de médiateur, mais nous devons constater, collectivement, que l'accès à l'énergie est devenu l'une des principales préoccupations de nos concitoyens, nous devons trouver des solutions.

L'affichage déporté est certainement une source d'économies, elles seraient de 6 % pour le fonctionnement, en Grande-Bretagne. Je fais la comparaison, sur le plan personnel, avec l'infexion de ma conduite automobile : je dois bien reconnaître que l'affichage de ma consommation instantanée de carburant m'a fait lever le pied plus souvent qu'auparavant, non pas parce que je n'aurais pas pu payer le prochain plein, mais tout simplement parce qu'une consommation de 20 litres au 100 m'apparaît déraisonnable... L'affichage déporté, pareillement, nous fait nous interroger sur la nécessité de consommer à tel moment de la journée, ou de brancher simultanément des machines qui consomment beaucoup, il nous conduit à interroger nos usages.

L'Assemblée nationale a élargi le champ de compétence du Médiateur national à toutes les sources d'énergie, c'est une bonne chose, mais les députés n'ont pas souhaité une extension aux installations de production d'énergies renouvelables, je le regrette. En effet, nous sommes saisis par des consommateurs qui manquent d'interlocuteurs face à des démarcheurs sans scrupules qui, en leur promettant un eldorado d'économies énergétiques, leur vendent des matériels inutiles ou redondants, pour une facture énergétique qui se trouve finalement augmentée ! J'ai en tête un margoulin de l'Orne, je sais qu'il y en a dans bien des départements, labélisés trop rapidement « EDF Bleu ciel » et qui travaillait de mèche avec une société de financement, proposant des installations « clés en mains » pas toujours pertinentes, quand elles n'étaient pas inutiles, sauf peut-être à EDF qui récupérait des certificats d'énergie – les consommateurs qui se sont plaints n'ont eu aucun recours, parce que l'entreprise en question avait été mise en liquidation...

M. Ladislas Poniatowski. – Vous avez milité pour le chèque énergie, vous avez été entendu, mais vous avez déploré qu'il ne puisse être encaissé par les bénéficiaires « intermédiaires », par exemple les syndics pour le logement collectif, mais aussi que toutes

les énergies ne participent pas équitablement à son financement : où en êtes-vous, au vu du texte qui nous arrive de l'Assemblée nationale ?

Sur la précarité, il semble que vous ayez également été entendu puisque l'article 1^{er} fait de la lutte contre la précarité énergétique un objectif de la politique énergétique, l'article 4 *ter* introduit la performance énergétique parmi les critères de décence du logement et l'article 8 *bis* harmonise les dates des trêves locative et énergétique. Cependant, l'interdiction d'un rattrapage de consommation de plus d'un an, telle qu'elle figure à l'article 60 *bis*, inquiète les fournisseurs d'électricité, parce que le retard ne leur est pas toujours imputable, il tient parfois à la mauvaise foi du consommateur : quelle vous paraît être la solution ?

Sur la CSPE, absorbée aux deux-tiers par les énergies renouvelables, le projet de loi se contente de créer un comité de gestion : ne pensez-vous pas qu'il faille aller plus loin ?

Que faut-il faire, ensuite, face aux problèmes posés par les colonnes montantes ?

Enfin, vous vous êtes battu pour faire prendre en charge par le propriétaire bailleur une partie des dépenses de chauffage du locataire, lorsque certains travaux ne seraient pas entrepris : ne craignez-vous pas qu'on en arrive à décourager la location ?

M. Roland Courteau. – Je souscris à votre idée que la rénovation thermique est indispensable pour résorber la précarité énergétique, ce qui suppose des moyens ciblés, comme les prêts à taux zéro ; cependant, nous avons besoin des tarifs sociaux, ils sont indispensables quand on estime à 3,5 millions le nombre de ménages précaires, soit quelque 7 millions d'individus. Le niveau actuel de ces tarifs est-il satisfaisant ? À 100 ou 130 euros par an, ce n'est guère suffisant ; la loi « Brottes » les a étendus à un plus grand nombre de ménages : quel bilan faites-vous de cette extension ? On sait qu'une grande limite tient à ce que ces tarifs ne couvrent pas le bois ni le fioul, alors que bien des ménages précaires se chauffent avec ces énergies. À quel niveau sera le chèque énergie ? Quelle part pour la rénovation thermique ? Certains souhaitent maintenir un tarif social, en plus du chèque énergie : qu'en pensez-vous ?

La trêve hivernale, ensuite, a-t-elle été respectée ?

Quels autres problèmes, enfin, voyez-vous que nous pourrions traiter dans ce projet de loi pour la transition énergétique ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Je veux témoigner que dans ma ville, nous avons vécu un épisode de factures « folles » où l'opérateur, GDF, avait toute la responsabilité : c'est parce qu'il sous-traitait le relevé des compteurs, qu'on a vu des séries de factures « folles » tenant à ce que des préposés – étaient-ils en contrats aidés, un dispositif utilisé par la sous-traitance ? – n'avaient soit pas les moyens de faire le travail qu'on leur demandait, soit pas de conscience professionnelle. C'est seulement parce que la population s'est mobilisée et parce que nous avons pu compter sur le médiateur de GDF, qu'une solution satisfaisante a été trouvée : c'est ce qui me fait dire qu'il n'y a guère de risque de doublon des médiateurs d'entreprises avec le médiateur national, les contextes d'intervention seront toujours différents.

Je crois, ensuite, que la solution est bien du côté de la construction et de la rénovation, ce qui pose la question des moyens de l'Anah.

Enfin, s'agissant de la précarité énergétique, je crois que les dispositifs sont suffisamment nombreux, État et collectivités confondus, pour éviter d'en arriver à la coupure d'énergie ; cependant, ne faut-il pas, pour y voir plus clair et pour gagner en cohérence, réexaminer l'ensemble de ces moyens ?

M. Daniel Gremillet. – Vous dites bien que la rénovation du bâti doit être la priorité, mais les travaux posent nécessairement la question du retour sur investissement. Il faudrait communiquer davantage sur la rénovation, parce que, comme vous le constatez, il y a trop d'abus, qui risquent d'entamer la confiance dans la transition énergétique elle-même. Vous avez tout votre rôle à jouer dans cette information : qu'en pensez-vous ?

Sur le chauffage au bois, ensuite, je serais plus prudent que vous, car il ne faut pas mésestimer l'importance de l'affouage dans certains de nos territoires.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Deux questions complémentaires : que pensez-vous du compteur « Linky », développé par EDF ? Quel bilan faites-vous de l'Association des médiateurs européens ?

M. Jean Gaubert, médiateur de l'énergie. – Comme mon prédécesseur l'avait fait, j'ai milité pour l'instauration du chèque énergie. Cependant, s'il restait à 100 euros par an, il ne changerait pas grand-chose.

M. Roland Courteau. – Exactement !

M. Jean Gaubert, médiateur de l'énergie. – L'Ademe estime le besoin à 1 milliard, pour aider de 250 euros par an l'ensemble des ménages éligibles. Il faut également rendre pratique l'usage de ce chèque, ce qui suppose, effectivement, que le bailleur puisse l'encaisser, c'est la meilleure solution en cas de compteur collectif.

Le rattrapage des factures pose de vraies questions. Dans le plus grand nombre de cas dont nous sommes saisis, la négligence tient à l'opérateur. Il est vrai que, jusqu'il y a une dizaine d'années, les releveurs de compteurs étaient tous des agents d'EDF-GDF et que leurs missions allaient bien au-delà du simple relevé : ils avaient un œil sur l'état d'usage du réseau, sur les petits problèmes techniques, et ils pouvaient, aussi, signaler des difficultés de paiement, ils étaient en fait autant de médiateurs. Les opérateurs procèdent désormais par appel d'offres pour sous-traiter le relevé, le premier critère est devenu la rentabilité et certains sous-traitants imposent des rythmes de relevés qui sont en fait peu tenables...

M. Ladislas Poniatowski. – Une précision : l'article 60 bis vise bien l'ensemble des abonnés, pas seulement ceux qui s'adressent au Médiateur.

M. Jean Gaubert, médiateur de l'énergie. – Tout à fait. Il y a de très nombreuses anecdotes montrant que les conditions actuelles du relevé des compteurs ne sont pas satisfaisantes, cela va de releveurs qui, pour tenir les objectifs, remplissent leur grille au jugé quand ils ne trouvent pas l'abonné chez lui, jusqu'aux factures qui sont envoyées si rapidement qu'elles parviennent avant même que le délai de l'auto-relevé ne soit terminé... Je crois qu'il faut mettre un terme à ces désordres, le raccourcissement du rattrapage à un an est un levier pour faire changer les comportements et c'est cohérent avec l'obligation légale de relever les compteurs au moins une fois par an. Les entreprises qui sont actives pour recouvrer leurs dettes parviennent à de bons résultats, nous l'avons vu avec GDF qui a expérimenté

l'envoi systématique de lettres recommandées : le retour est satisfaisant, les opérateurs peuvent être plus actifs dans le recouvrement.

Les compteurs communicants « Linkis » pour EDF et « Gaspar » pour GDF devraient résoudre ces problèmes et permettre une facturation actualisée en continu. Reste, cependant, que leur localisation pourra souvent être à l'extérieur, au ras de la route, rendant très difficile un contrôle continu de leur consommation par les consommateurs...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il me semble que les compteurs communicants seront installés dans les logements, pas en extérieur : c'était seulement pour l'expérimentation que cette localisation extérieure a été choisie. De plus, même si le compteur est à l'extérieur, un écran de retour, l'afficheur déporté, sera dans le logement. En Grande-Bretagne, pays libéral s'il en est, ce type de compteur est une obligation, avec affichage de la consommation en kWh mais aussi en livre sterling...

M. Jean Gaubert, médiateur de l'énergie. – Le débat sur la CSPE n'a été qu'effleuré à l'Assemblée nationale. Il est vrai que les énergies renouvelables représentent la majeure partie de la dépense et qu'il y a des abus de démarchage, par des entreprises qui ne vous parlent que de gagner de l'argent grâce aux mesures publiques pour la transition énergétique. Tout le monde doit s'y retrouver, l'opérateur comme le consommateur. Les taux de rentabilité annoncés par la CRE pour l'éolien, à 7 ou 8 %, me paraissent trop élevés, ils risquent de nuire aux énergies renouvelables dans leur ensemble puisqu'on ne pourra pas tout payer. Je crois donc qu'il faut être très rigoureux dans les arbitrages de dépenses. Lors d'une table-ronde sur l'éolien *off shore*, j'entendais récemment qu'il serait très difficile de descendre sous un prix de 200 euros le MWh, pour la simple raison que chaque projet est un prototype – je le sais aussi par le projet développé dans la baie de Saint-Brieuc, où il faut tenir compte de la pression exercée par le marnage sur les embases des installations...

La CSPE en est à 100 milliards d'euros d'engagements d'avance, c'est considérable. Or, qui paie la CSPE ? La contribution était censée nous aider à nous passer des énergies fossiles, pour réduire les gaz à effet de serre – mais on constate que le pétrole est bien moins taxé que l'électricité... On a débattu, dans les années 2000, d'un financement mutualisé entre différentes sources d'énergie, d'une en commun qui aurait financé toutes les énergies renouvelables ; un choix différent a été fait, celui d'un financement par branche d'énergie. Résultat, le pétrole contribue pour les carburants « verts », à hauteur de 200 millions d'euros par an ; le gaz contribue pour la méthanisation, à hauteur de 4 millions d'euros cette année, 6 millions l'an prochain ; et l'électricité débourse quelque 4 milliards d'euros, pour tout le reste... On ne peut pas continuer comme cela, la base contributive est trop étroite. GDF nous rétorquera que ce serait un coût supplémentaire pour le gaz, c'est vrai, mais c'est la condition pour que le consommateur ne paie pas davantage. Qui plus est, on voit que des projets de méthanisation ne seront pas raccordés au réseau de gaz, mais qu'ils vont produire de l'électricité, ce qui les fera émerger à la CSPE... Nous avons donc besoin de la CSPE, mais je crois qu'il faut en revoir le dispositif de fond en comble.

Les colonnes montantes posent des problèmes inextricables sur le plan juridique et certaines présentent des risques de sécurité, ces colonnes datant d'avant la dernière guerre mondiale. L'opérateur en est nécessairement responsable, puisque le réseau va jusqu'au disjoncteur, lequel est toujours après la colonne montante – qui plus est, l'opérateur est déjà souvent intervenu sur la colonne. Il y en aurait pour 6 milliards d'euros de rénovation, d'où la nécessité d'un tour de table financier suffisamment large. L'Assemblée nationale a prévu un rapport, c'est un premier pas, qui ne sera pas suffisant.

La prise en charge partielle des charges du locataire est une piste à explorer, il faut de la coercition quand le propriétaire refuse des travaux d'isolation, le débat doit avoir lieu – au-delà des mesures de la loi « Brottes », qui représentent un progrès.

Oui, la trêve hivernale a été respectée et les chiffres montrent qu'il n'y a pas eu d'effet d'aubaine.

Je suis entièrement d'accord, ensuite, avec l'idée d'examiner la cohérence et l'efficacité de l'ensemble des aides en matière d'énergie, il y a certainement des progrès à faire.

Le retour d'investissement pour le propriétaire, sur les travaux d'isolation, est une vraie question, qui se pose différemment selon que le marché du logement est tendu ou non. Trop souvent, on réduit les économies d'énergie aux économies pécuniaires, alors que l'équation est bien plus large. Il faut considérer aussi que les ménages précaires n'ont pas les moyens de financer une bonne isolation thermique.

L'affouage est une question à part, je ne confonds pas la solidarité, qui est à encourager, et le travail au noir, contre lequel il faut lutter : je parlais bien de ne pas encourager l'économie parallèle, organisée par des entreprises qui veulent s'extraire de leurs obligations sociales.

Faut-il maintenir un tarif social une fois le chèque énergie mis en place ? Je prônerais plutôt une substitution, ce sera plus simple et les exemples de chèque-restaurant, de chèque-vacances, ou encore de l'allocation de rentrée scolaire montrent que ce type de dispositif fonctionne. Les caisses d'allocations familiales, ensuite, détiennent l'information sociale nécessaire à établir l'éligibilité : cela fait d'elles les gestionnaires les plus pertinents pour le chèque énergie.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour toutes ces informations.

La réunion est levée à 12h40.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 19 novembre 2014

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

Loi de finances pour 2015 – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Grand et de Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur le programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur – Estimée à plus de 2 millions de personnes (dont 1,6 inscrites au registre des Français de l'étranger), la communauté des Français à l'étranger ne cesse de croître. Le programme 151, dont je vais vous présenter les grandes lignes, a pour objet de leur fournir, ainsi qu'aux Français de passage à l'étranger (plus de 21 millions en 2013), les services essentiels qui leur sont délivrés par les postes consulaires et de participer à la politique d'entrée des étrangers en France. Je reviendrai ensuite sur l'évolution du réseau consulaire et sur ses missions premières que sont la délivrance des titres d'identité et des visas. Ma collègue Marie-Françoise Perol-Dumont détaillera les crédits d'aide sociale et d'aide à la scolarité et vous fera un point sur les échéances électorales importantes qui ont marqué l'année 2014 pour les Français de l'étranger.

Avec un montant de 373,76 millions d'euros, les crédits du programme 151 enregistrent une légère diminution de 2,25 millions d'euros, par rapport à 2014. Cette diminution recouvre une baisse de 11 millions d'euros des crédits de l'action n° 1 qui porte sur l'ensemble des services consulaires aux Français à l'étranger et une augmentation à la fois des crédits de l'action n° 2, exclusivement destinés au versement des bourses scolaires, et des crédits de l'action n° 3, consacrée à l'activité des visas.

La diminution des crédits de l'action n° 1 est liée, outre à une baisse des crédits de titre 2 :

- en premier lieu, à la disparition en 2015 des enveloppes qui étaient consacrées en 2014 à l'organisation des élections (soit 6 millions d'euros) ;
- à la diminution de la dotation à l'Assemblée des Français de l'étranger (- 1 million d'euros), la réforme, issue de la loi du 22 juillet 2013, se traduisant par une baisse du montant des indemnités versées aux conseillers de l'AFE;
- à la suppression, que nous ne pouvons que regretter, des crédits relatifs à l'emploi et à la formation professionnelle (une enveloppe certes modeste –800 000 €, mais qui servait à financer des actions très utiles localement) ;
- à la diminution de certaines aides sociales (-526 000€) ;

- et à diverses mesures portant sur de montants plus réduits comme la réduction de moitié de l'enveloppe destinée à la Maison des Français de l'étranger (100 000 €).

J'en viens maintenant au réseau consulaire et à son activité. Constitué de 228 postes, ce réseau, qui est désormais le troisième mondial en termes d'implantations, continue de s'adapter. Le contexte budgétaire ne permettant plus de financer son expansion et requérant, au contraire, des économies, il est nécessaire d'alléger notre présence dans les pays où c'est possible parce que la population et l'environnement sont stables, principalement en Europe et en Amérique du Nord, afin d'être en mesure de la renforcer dans les pays émergents, en Asie et en Afrique, où les besoins sont importants. Une grande partie des mesures d'adaptation ont déjà été mises en œuvre, aboutissant à des fermetures de postes, ou à leur transformation en postes à gestion simplifiée, appelés aussi « consulats d'influence » ou encore à des transformations de sections d'ambassades en agences consulaires tenues par un consul honoraire.

Selon les informations dont nous disposons, quelques évolutions sont encore prévues, comme la transformation du consulat général de Washington en section consulaire de l'ambassade, celle du consulat général d'Edimbourg en consulat d'influence. Les postes de Porto et de Turin devenant des agences consulaires. Tout cela s'accompagnant, logiquement, de fermetures de plusieurs sections consulaires d'ambassades.

Bien sûr, de telles suppressions ou transformations ne sont jamais des mesures agréables. Si cela peut se ressentir comme un affaiblissement de notre réseau consulaire, il faut être cohérent et réaliste. Ces adaptations sont indispensables afin de préserver l'essentiel.

Concernant l'activité, elle est toujours aussi soutenue. Le nombre de visas demandés et délivrés ne cesse d'augmenter. En 2013, 2,5 millions de visas ont été délivrés pour 2,8 millions demandés.

Le dispositif visant à permettre la délivrance des visas dans un délai de 48 heures, lancé en Chine au premier trimestre 2014, est un succès. Il devrait être prochainement étendu à l'Inde, à l'Afrique du Sud ainsi qu'aux pays du Golfe arabo-persique, où nos postes connaissent également un afflux de demandes.

Je rappelle qu'il s'agit d'une activité qui a rapporté 137 millions d'euros à l'État en 2013. Au-delà des recettes directes, il est dans l'intérêt économique de la France, dans le cadre d'une politique d'attractivité, de répondre à la demande croissante de visas à vocation touristique. Le ministre des affaires étrangères, très attaché au tourisme, l'a rappelé lors de son audition devant notre commission.

Les consulats sont très sollicités au titre des services administratifs fournis aux Français de l'étranger. Les 240 000 passeports délivrés en 2013, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2012 et de 70 % sur les cinq dernières années, illustrent cette dynamique.

Le nombre de cartes d'identité délivrées reste stable, à 89 800. Observons que les demandes sont moins nombreuses en raison notamment d'un délai de délivrance plus long : 45 jours contre 11,8 jours en moyenne pour les passeports. Cette situation est d'ailleurs dénoncée par l'une des associations d'expatriés auditionnées cette année.

Il n'est pas inutile de rappeler que les consulats ont également établi et transcrit en 2013 près de 120 000 actes d'état civil et près de 4 000 actes notariés. Ces chiffres sont à mon sens le reflet de la vitalité de l'expatriation française.

Le ministère met en œuvre des démarches innovantes pour simplifier les procédures et gagner en efficacité. En effet, la principale difficulté qui se pose aux résidents à l'étranger est bien souvent l'éloignement par rapport au poste consulaire. Venir au consulat pour des démarches administratives prend du temps et coûte de l'argent. L'obligation de double présentation pour déposer une demande de titre d'identité et ensuite pour récupérer celui-ci est particulièrement contraignante.

Le déploiement des stations mobiles *Itinera* - 48 en tout à ce jour - permet aux agents consulaires, dans le cadre de tournées dans leurs circonscriptions, de recueillir les données nécessaires à l'établissement des titres d'identité.

C'est indéniablement un progrès. Le ministère étudie d'autres formules, comme par exemple faire transiter la demande ou permettre la remise du titre par les consuls honoraires, ou encore l'envoi sécurisé des passeports. A mon sens, ce dernier point est sensible tant sur le coût que sur les garanties de sécurité.

L'accent est également mis sur la dématérialisation qui permet déjà aux usagers de demander des copies d'actes d'état-civil auprès du Service central d'état-civil à Nantes. Il devrait permettre bientôt la transmission directe et sécurisée de données d'état-civil aux administrations et aux notaires. Le grand projet attendu étant la gestion dématérialisée des inscriptions et des désinscriptions au registre des Français établis hors de France. Ce projet n'a malheureusement pas progressé cette année, mais nous suivrons attentivement ce chantier.

En complément de ces diverses initiatives utiles, je voudrais mettre l'accent sur la nécessité de mieux former les agents dédiés à l'accueil dans les consulats afin qu'ils reçoivent avec toujours plus de professionnalisme et de diligence nos compatriotes. N'oublions pas qu'ils sont l'unique représentant de l'administration française pour nos concitoyens expatriés. Ce problème a été évoqué récemment par plusieurs de nos collègues représentant les Français à l'étranger, mais aussi par des associations d'expatriés auditionnées. L'examen budgétaire est l'occasion de relayer cette préoccupation auprès du ministre.

Au regard des difficultés que rencontrent les autres missions budgétaires, nous pouvons retenir une certaine stabilité du programme 151, qui m'amène à proposer l'adoption de ces crédits.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont co-rapporteur. – Avant d'aborder l'aide sociale, les bourses et les récentes élections, je voudrais évoquer la sécurité de nos compatriotes à l'étranger, action pour laquelle la Direction des Français de l'étranger ne dispose pas de crédits spécifiques – le centre de crise (CDC) étant rattaché au programme 105 – , mais qui fait l'objet d'une mobilisation de tous les instants de nos postes consulaires, dans le contexte tendu que nous connaissons, qui se fonde sur la diffusion d'informations et sur des plans de sécurité régulièrement mis à jour. Cette action suppose une bonne connaissance de la communauté française présente sur le territoire de l'Etat hôte – avec toutes les difficultés que cela représente pour les Français de passage – et la capacité d'entrer en contact avec elle en cas de crise (grâce notamment à l'envoi d'alertes par SMS).

En ce qui concerne les crédits d'aide sociale pour 2015, ils sont en baisse, de 19,81 à 18,33 millions d'euros, soit une diminution de 1,48 millions d'euros, qui s'explique en grande partie par la suppression de l'enveloppe consacrée à l'emploi et à la formation professionnelle, dotée l'année dernière de 800 000 €. Nous ne pouvons que regretter cette mesure : le montant concerné est modeste et pourtant, cette subvention permettait d'aider certains résidents à se former et à trouver un emploi, je pense notamment aux personnes dépourvues d'emploi ayant accompagné un conjoint dans un projet d'expatriation qui, se retrouvant seules du fait d'une crise familiale, doivent chercher du travail.

L'enveloppe consacrée au versement par les postes de divers soutiens destinés aux publics fragiles (personnes âgées et handicapées, enfants en situation de détresse), qui représente la plus grande part des crédits d'aide sociale, soit 15,7 millions d'euros, enregistre également une baisse (526 000 €, soit - 3,2%). Il en est de même des crédits destinés aux rapatriements sanitaires et hospitalisations d'urgence (-245 000 €) et, dans une moindre mesure, de ceux destinés aux centres médico-sociaux (-20 000 €).

Pour le reste, sont reconduites les subventions destinées aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (les OLES) (398 000 €), à la Caisse des Français de l'étranger (498 000 €) et aux organismes d'assistance (100 000 €).

Un motif particulier de satisfaction : l'augmentation, grâce à un transfert en provenance du programme 185, de l'enveloppe destinée à l'adoption internationale, qui bénéficie de 120 000 € supplémentaires. Ces crédits sont destinés aux organismes agréés pour l'adoption, ils visent à favoriser une meilleure structuration de ce secteur, où opèrent en ordre dispersé de nombreux acteurs. L'enjeu est important car, alors que les demandes sont croissantes, le nombre d'adoptions internationales est en forte baisse (il est passé de 3 000 par an il y a quelques années à 1 569 en 2012 et 1 346 en 2013), ce qui tient à différents facteurs : le développement – et il faut s'en réjouir – de l'adoption nationale liée à l'émergence de classes moyennes dans les pays d'origine, les freins mis par certains pays comme la Russie et la Colombie au départ de leurs enfants à l'étranger, mais aussi la proportion croissante d'enfants proposés à l'adoption plus âgés et présentant des pathologies lourdes.

J'en viens maintenant aux crédits destinés aux bourses scolaires, qui bénéficient d'une augmentation importante de 6,7 millions d'euros (+ 6%), conformément aux engagements pris par le gouvernement lors de la suppression de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité. L'enveloppe totale s'élève donc pour 2015 à 125,5 millions d'euros. Concernant la mise en œuvre de la réforme, nous avons maintenant un peu de recul, puisqu'une campagne presque complète a été effectuée sous le nouveau régime. Mes chiffres concernent la campagne nord 2013-2014, puisque, vous le savez, la campagne sud, qui a débuté en janvier 2014, n'est pas encore achevée. Si le nombre de bourses attribuées sur cette campagne est stable (23 885, soit + 0,3%), le nombre de familles bénéficiant d'une bourse à 100 % est passé de 59 % pour la campagne 2012/2013 à 45 % en 2013/2014. Dans le même temps, le nombre de bourses attribuées sur les tranches de quotité intermédiaire, notamment sur les tranches 70-79 % et 80-89 %, a augmenté, permettant un meilleur lissage et donc une meilleure répartition de l'aide, qui représente au total 90,7 millions d'euros pour cette campagne. De nouvelles familles sont, par ailleurs, entrées dans le dispositif (15,4 % des familles bénéficiaires le sont pour la première fois). Il y a donc bien un effet redistributif dont il faut se féliciter.

En outre, l'objectif de maîtrise budgétaire est atteint car pour la première fois en 2013, la dépense d'aide à la scolarité a été contenue dans les crédits inscrits en loi de finances

initiale (110,3 millions d'euros, soit 102,6 après régulation) alors que le coût moyen par boursier s'est stabilisé (+0,2 % en 2013 contre +8 % les années précédentes).

Pour finir, j'évoquerai les différents scrutins qui se sont tenus en 2014, une année importante pour les Français de l'étranger, puisqu'elle a vu l'application de plusieurs réformes adoptées dans le cadre de la loi du 22 juillet 2013.

Les 24 et 25 mai derniers, 442 conseillers consulaires ont été élus pour siéger au sein de 160 conseils consulaires exerçant des fonctions consultatives mais également décisionnelles, en matière de bourses auprès des postes. Le scrutin s'est bien déroulé, le vote électronique ayant rencontré un certain succès puisqu'il a été utilisé par 44 % des votants. Le taux de participation n'a pourtant été que de 16,5 %, ce que l'on peut juger assez insuffisant.

Un mois plus tard (les 21 et 22 juin) étaient organisées les élections des conseillers de la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger (AFE), plus de la moitié des conseillers consulaires étant candidats à l'un des 90 postes proposés. L'AFE rénovée s'est réunie pour la première fois début octobre pour élire son président et son bureau, la première session de travail étant prévue pour mars 2015. Les conseillers AFE exercent leurs fonctions de manière bénévole, ils ont droit au remboursement des frais engagés lors de leurs déplacements ; néanmoins, il semblerait que les indemnités versées à ce titre répondent à des conditions très restrictives, ce qui a pu poser problème à certains conseillers lors de leur récent séjour à Paris.

Le même jour que l'élection des conseillers consulaires – le 25 mai –, les électeurs français de l'étranger étaient également appelés aux urnes pour les élections européennes. Ce double scrutin, qui impliquait un doublement des moyens matériels, des bureaux de vote, mais aussi la tenue de deux listes électorales différentes, a représenté un défi de taille pour les consulats, qui l'ont bien relevé, grâce à une mobilisation qu'il faut saluer. Les deux scrutins se sont bien déroulés, même si des difficultés d'accès au vote électronique ont pu être relevées pour les élections consulaires. S'agissant des élections européennes, on peut regretter un taux de participation faible (11,06 %). A cet égard, comme l'a souligné le Directeur des Français de l'étranger, que nous avons auditionné, la possibilité qui est offerte aux Français de l'étranger de voter soit au consulat, soit dans leur pays de résidence, est source de complications, du fait d'une transmission insuffisante de l'information entre les Etats concernant les listes électorales, les électeurs ne sachant parfois plus où ils sont inscrits et donc où ils peuvent voter. Il faudrait peut-être simplifier ce dispositif.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » en ce qui concerne ce programme, dont les crédits, dès lors qu'on exclut ceux destinés cette année à l'organisation des élections, sont globalement préservés.

Mme Nathalie Goulet. – Concernant les fermetures des consulats, il serait souhaitable que l'on soit consulté et informé en amont, avant que la décision soit prise. Les conditions de délivrance des visas en Chine se sont-elles améliorées ? L'année dernière, en effet, de nombreux ressortissants chinois n'avaient pu obtenir un visa touristique pour la France en raison des files d'attente dans nos services consulaires.

M. André Trillard. – Il faut s'attendre à une augmentation considérable de la demande de visas touristiques de la part des Chinois et s'y préparer en se donnant les moyens et en simplifiant les procédures. Ne perdons pas de vue, néanmoins, que les visas touristiques

nourrissent parfois l'immigration illégale. Enfin, je souhaite attirer l'attention sur le problème que pose la prorogation de la durée de validité des cartes d'identité à 15 ans. En effet, cette prorogation n'étant pas mentionnée sur la carte, elle n'est pas prise en compte lors des contrôles aux frontières, ce qui peut parfois mettre nos concitoyens dans une situation embarrassante.

Mme Christiane Kammermann. – Ayant été déléguée pendant vingt ans au Conseil supérieur des Français de l'étranger, je peux attester que cette instance était excellente et que beaucoup d'entre nous ont accueilli la réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger avec réticence. En ce qui concerne la fermeture des postes consulaires, je considère qu'il s'agit d'un affaiblissement ; quant au service assuré par les consuls honoraires, il est très inégal. Il y a beaucoup de progrès à faire en matière de délivrance des visas, il faudrait généraliser le dispositif appliqué en Chine. De nombreuses remarques me parviennent également sur la qualité de l'accueil dans les consulats, qui est loin d'être à la hauteur. Il faudrait davantage sensibiliser les personnes dans les postes à cette question. En ce qui concerne la sécurité, je confirme que le Centre de crise est un service qui fonctionne parfaitement. Il en est de même de la Caisse des Français de l'étranger. S'agissant de l'aide à la scolarité, l'augmentation des bourses scolaires n'est pas suffisante, beaucoup de familles n'ayant pas satisfaction.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteur. – Concernant les visas, la situation s'est améliorée en Chine grâce au dispositif de délivrance en quarante-huit heures, qui devrait être prochainement étendu à d'autres pays. L'objectif du ministère est, je le rappelle, de passer de 2,5 à 5 millions de visas délivrés par an en 2020. Concernant les problèmes de sécurité, la question se pose davantage pour les Français de passage que pour les résidents. La réforme des bourses fait l'objet d'une appréciation divergente par les deux associations représentant les expatriés que nous avons auditionnées, l'une jugeant le dispositif actuel plus équitable, l'autre moins efficient que le précédent. Pour ma part, il me semble que la réforme a été positive car le système actuel est plus juste et plus économique.

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur. – Concernant les fermetures de postes, nous relayerons vos observations. A propos des visas délivrés en Chine, je souligne que leur nombre a augmenté de 44 % au premier semestre 2014. Il faudra peut-être adapter le dispositif des visas pour les voyageurs qui, comme certains chefs d'entreprise, voyagent beaucoup et sont donc obligés de détenir deux passeports, l'un pour voyager, l'autre pour demander un visa en vue d'un prochain voyage.

M. Jacques Gautier, vice-président. – Comme il nous l'a indiqué lors de son audition, le ministère des affaires étrangères et du développement international est conscient que la montée en puissance des touristes chinois en France appelle des réponses adaptées.

Mme Gisèle Jourda. – Combien y-a-t-il de Français résidant hors de France et comment se répartissent-ils géographiquement ?

Mme Nathalie Goulet. – Serait-il possible d'avoir les chiffres du nombre de visas délivrés ?

M. André Trillard. – Il serait souhaitable de ne pas doter les passeports d'urgence d'une couverture verte, car cela génère des suspicitions lors des contrôles. Il serait préférable qu'ils aient la même couleur que les passeports normaux.

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur. – La communauté des Français de l'étranger est estimée à 2 millions de personnes, dont 1,6 million sont inscrites au registre des Français de l'étranger. La première communauté se trouve dans l'Union européenne, soit 628 000 personnes. Environ 213 000 Français sont installés en Amérique du Nord, 137 000 au Proche-Orient, 125 000 en Asie, 120 000 en Afrique francophone, 100 000 en Amérique Latine. Pour plus de détails, je vous invite à consulter notre rapport. Je note, par ailleurs, la remarque sur la couleur des passeports d'urgence.

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 réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable »

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Mes chers collègues, Mme Catherine Morin-Dessailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et moi-même, sommes heureux d'accueillir aujourd'hui M. Jacques Attali.

Monsieur Attali est l'auteur d'un rapport adressé au Président de la République intitulé : « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable ». Ce sujet est l'objet de la réflexion commune de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. Il s'agit d'un secteur dans lequel M. Legendre, que je salue, détient depuis longtemps des responsabilités.

La francophonie est un domaine où les notions d'économie et de croissance durable sont assez peu évoquées. Tout cela donne le sentiment que nos méthodes de travail sont embourbées dans une forme de nostalgie et de « notabilisation » qui n'est plus dans l'air du temps.

Ce sont donc des sujets qui nous importent, et nous sommes très heureux de pouvoir en débattre avec M. Attali à partir de ses propositions, qui nous permettent d'alimenter nos réflexions, à la veille de notre débat budgétaire.

La parole est à Mme la présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je remercie la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat de nous accueillir.

Vous avez rappelé, Monsieur le président, l'intérêt pour la francophonie que partagent nos deux commissions. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat s'est fortement investie sur ce sujet. Qu'il me soit permis, à cette occasion, de saluer M. Legendre, pilier de notre commission sur cette question pendant de longues années, et « aiguillon » pour l'ensemble de nos collègues.

Le sommet de la francophonie, ce mois-ci, à Dakar, est l'occasion de poursuivre notre réflexion sur la francophonie contemporaine, une francophonie du XXI^e siècle, qui doit relever tous les défis liés au développement et à la croissance.

Notre commission s'intéresse également aux nouvelles technologies. Dans ce monde, dont la globalisation s'accélère grâce à la mutation numérique, quelle va être la place de la langue française ? Il ne faut pas être passiste, ni nostalgique mais, au contraire, s'emparer des nouveaux outils qui existent, et se doter de politiques opportunes, afin de pouvoir entrer dans ce nouvel écosystème qui, pour l'instant, est plutôt sous domination anglo-saxonne.

Monsieur Attali pourra nous éclairer utilement sur cette préoccupation...

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Monsieur le rapporteur, vous avez la parole...

M. Jacques Attali. - Je ne suis pas rapporteur. Les rapporteuses sont ici. Il s'agit de Mme Adrienne Brotons et de Mme Angélique Delorme, qui ont été les véritables chevilles ouvrières de ce rapport, qui nous a amené à entendre des centaines de personnes et d'institutions, tant en France qu'à travers le monde.

C'est un grand honneur pour moi de vous dire en quelques mots l'importance de ce sujet, d'autant plus que le prochain sommet de la francophonie, qui va se tenir la semaine prochaine, n'en parlera naturellement pas. Il ne parlera, selon moi, que d'Ebola, du climat, du successeur de M. Diouf, et du Burkina Faso, sujets fondamentaux, mais qui n'ont pas le moindre rapport avec la francophonie ! C'est dans la nature des choses. Ce sommet sera suivi par un forum privé sur l'économie et la francophonie, qui constituera une conférence parmi d'autres, et avant beaucoup d'autres. Oublions cette parenthèse, et essayons de voir si quelque chose de sérieux peut émerger de ce sujet...

Pour moi, la francophonie est un sujet doublement politique, qui renvoie au cœur de notre histoire. Pour beaucoup de Français, la francophonie est vécue comme une blessure, qui fait référence au monde colonial et à la défaite. C'est un thème que l'on n'apprécie guère.

La francophonie est également considérée comme un sujet anecdotique, marginal. Dans les ministères qui traitent de ces questions, on préfère s'intéresser - pardonnez-moi, Monsieur le président - à la Chine, aux Etats-Unis, et à d'autres questions à la mode, sujets qui ne sont d'ailleurs pas sans importance, plutôt qu'à la francophonie. Celle-ci passe donc au second plan.

Cependant, il est fondamental, dans cette période très particulière de l'histoire de France, de ne pas oublier l'amour de la France, de la culture française et de la langue et, ce faisant, de les laisser aux extrêmes. Le patriotisme linguistique est, selon moi, la meilleure réponse au Front national. Trop peu de gens le comprennent, trop peu de personnes le prennent en charge. Le Front national lui-même, très embarrassé à l'égard de la francophonie, qui pourrait amener quelques sympathies vis-à-vis des personnes avec lesquelles il n'a aucun atome crochu, laisse cette question en déshérence.

J'invite tous les véritables démocrates à considérer que la francophonie est une bataille politique majeure sur le territoire national.

J'ajoute que, pour ces raisons, parmi tous les pays francophones à travers le monde, la France est le pays le moins favorable à la francophonie ! Elle ne nous intéresse pas, au point que l'on peut imaginer que la francophonie, d'ici un certain temps, se développe sans la France - ce qui est en train de se produire de façon assez large.

Pourtant, la francophonie n'est pas un sujet parmi une longue série diplomatique, abordé entre la tragédie du Kurdistan et le problème des pingouins. Il s'agit d'un projet qui, selon moi, devrait être aussi structurant que le projet européen. Il y a place, d'ici trente ans, pour une Union francophone aussi intégrée que l'Union européenne. Cela montrerait que l'Union européenne n'est pas un carcan, mais un ensemble qui ne nous empêche pas d'être membres d'un autre ensemble, dans lequel la France aurait une influence plus grande que celle qu'elle est en train de perdre progressivement au sein de l'Union européenne, pourtant si nécessaire à notre avenir.

La francophonie représente aujourd'hui 4% de la population mondiale, mais 16% du PIB mondial, 14% des réserves naturelles mondiales, un taux de croissance moyen depuis quinze ans de 7% par an. Deux cent vingt millions de personnes parlent le français en première ou deuxième langue. Le continent africain, je le rappelle, va passer d'un à deux milliards d'habitants d'ici à 2050. J'ai toujours pensé et dit que le XXI^e siècle ne serait pas le siècle de la Chine, mais le siècle de l'Afrique, pour le meilleur ou pour le pire. Potentiellement, la francophonie peut représenter environ 750 millions de locuteurs, sans compter tous ceux dont je vais parler par ailleurs...

La théorie des langues, qui constitue une dimension nouvelle, très moderne et très intéressante de la théorie économique, montre que l'on traite 70% d'affaires en plus entre personnes parlant la même langue. La francophonie présente donc un potentiel de croissance gigantesque.

La francophonie ne concerne pas que les pays francophones. Certains pays voisins ont également besoin de parler français. Le Nigeria, qui est entouré de pays francophones, a désespérément besoin de professeurs de français, de comprendre le français, de vivre en français ; il demande des moyens de développer notre langue. C'est également le cas d'autres pays africains, qui ont compris l'importance de notre langue, même s'ils sont moins enclavés dans des zones francophones, comme l'Ethiopie, pays dont on parle peu, qui sera l'une des trois plus grandes puissances africaines d'ici vingt ans. Il y existe une demande majeure de français. C'est pourtant un pays que l'on ignore, tout comme on ignore l'Indonésie, qui est l'une des grandes puissances de demain.

Certaines nations ont besoin de passer par le français pour s'implanter en Afrique. C'est le cas du Japon, qui l'a très bien compris ; beaucoup de Japonais viennent en France pour apprendre le français avant de se rendre en Afrique. C'est aussi le cas de la Chine qui, après avoir tenté de développer des instituts Confucius en Afrique, a compris qu'il valait mieux disposer de ressortissants parlant français pour commercer avec l'Afrique. On compte 30 000 étudiants chinois en France et, dit-on, dix millions de Chinois - ce qui n'est rien, par rapport à la population globale - qui apprennent le français en Chine.

D'autres populations, dans des pays qui ne sont pas francophones et qui n'ont pas de raisons de l'être, sont cependant francophiles et francophones. C'est une catégorie que l'on a désignée, dans le rapport, sous le nom de « francophilophone ». Si vous trouvez le temps de le feuilleter, vous découvrirez en annexe une centaine de témoignages de personnes puissantes, à travers le monde, qui parlent parfaitement français, et qui ont bien voulu

apporter un message en français pour expliquer leur amour de la France. Cela va du ministre des finances allemand, M. Wolfgang Schäuble, à la présidente mondiale de PepsiCo, une indienne devenue américaine, en passant par des dizaines d'autres hauts fonctionnaires, ambassadeurs, hommes d'affaires du monde entier, dans des pays aussi invraisemblables que l'Arabie saoudite, le Kenya, la Bolivie, l'Argentine, le Brésil ou la Chine, où l'on trouve des francophones importants et puissants.

Il s'agit d'un réseau immense. Nous sommes potentiellement le second espace linguistique du monde, face à l'anglais, plus que l'espagnol à terme - bien que l'espagnol conquière les Etats-Unis. Ce n'est pas pour autant que cela se fera naturellement. Le plus vraisemblable n'est pas qu'il y ait 700 millions de locuteurs français dans trente ans, mais 120 millions, et que le français disparaîsse, pour au moins deux raisons de fond.

En premier lieu, nous sommes de moins en moins capables de maintenir l'enseignement en français dans les pays francophones ; tout l'environnement scolaire et universitaire en français est en train de se délabrer, faute de moyens de notre part, faute de moyens de ces pays, et faute d'un accueil des étudiants étrangers. On ne dira jamais assez le tort terrible qu'a pu causer à la francophonie la circulaire Guéant relative aux étudiants étrangers ! Aujourd'hui encore, on croit que cette circulaire est applicable, ou que si un changement de majorité intervient en France, elle sera remise en vigueur. Pourquoi envoyer ses enfants étudier en France, si c'est pour qu'ils soient expulsés une fois leur diplôme acquis ?

Le sentiment que la France ne va chercher ni les élites, ni les jeunes, poussent ceux-ci à mener très tôt des études dans d'autres langues. Les autres pays l'ont très intelligemment compris, et envoient des chasseurs de talents dans les pays francophones, partout à travers le monde, trouver les meilleurs et les emmener chez eux pour qu'ils étudient dans leur langue. Ce n'est pas propre aux pays de langue anglaise, mais également le cas de l'Allemagne, qui a une politique extrêmement ambitieuse de ce point de vue, comme dans bien d'autres domaines européens.

Il existe une seconde raison pour laquelle on peut penser que le français est très menacé. Les technologies, dont vous avez dit à juste titre qu'elles représentaient un défi, jouent en effet contre nous.

Je me permettrais ici un bref rappel historique. Beaucoup ont pensé que l'imprimerie, quand elle est apparue, à la fin du XV^e siècle, allait entraîner la généralisation du pouvoir de l'Eglise, en permettant de distribuer des bibles imprimées à bas prix, ainsi que la généralisation du latin, grâce à la vente à bas coût de livres imprimés en latin. On a en effet imprimé la Bible à bas prix, mais les gens se sont rendu compte que ce que racontaient les prêtres n'avait rien à voir avec ce qui était écrit dedans, et qu'on pouvait avoir accès, grâce à l'imprimerie, à d'autres textes. C'est ce qui a permis à la Renaissance et au mouvement protestant de voir le jour.

Par ailleurs, on a certes imprimé des livres en latin mais, vingt ans après l'imprimerie, on a édité des grammaires en langue vernaculaire, la première en espagnol, la deuxième en français. Comme vous le savez, le latin a disparu à partir de 1520. Les technologies ont donc conduit à la diversification, et non à l'unification.

C'est ce qui est en train de se passer aujourd'hui : les nouvelles technologies permettent de faire de la radio, de la télévision, de communiquer dans toutes les langues. Les

technologies qui vont apparaître par la suite vont bouleverser la traduction simultanée et automatique, ainsi que la traduction orale. Elles vont offrir à chacun la possibilité de s'enfermer dans sa langue. Ni le français, ni l'anglais, n'ont plus de raisons d'être. Nous entrons dans une longue période de balkanisation humaine et d'autisme, avec tous les dangers que cela peut comporter !

Il ne faut donc pas croire que l'avenir du français soit garanti, ni que le royaume triomphant de la francophonie pourra se réaliser sans nous. C'est une grande bataille qui n'est pas commencée, qui n'est pas pensée. Nous avons voulu démontrer, dans ce rapport, que cela passe par le fait de continuer à essayer d'imposer de vivre en français en France. C'est la moindre des choses. Or, même si la France n'obéit pas au communautarisme britannique ou américain, et demeure le seul pays à avoir imposé le « *melting pot* » - mot britannique pour désigner la laïcité française -, on n'en a pas pour autant l'assurance.

Certains ici le savent mieux que personne : il arrive assez souvent que l'on vive dans d'autres langues que le français sur le territoire national. C'est une bataille majeure : on ne peut imposer le français, ou le faire rayonner, si on n'est pas capable de le faire respecter ici même. C'est dire l'importance de l'apprentissage du français aux immigrés, l'apprentissage du français aux familles de première et de deuxième génération. Or, on ne mène pas véritablement cette politique car on considère ce fait comme acquis.

En second lieu, ce rapport met en évidence le fait qu'il existe un véritable besoin de développer l'enseignement en français, de la maternelle à la terminale, dans tous les pays du monde.

Les magnifiques lycées français et les différents systèmes d'enseignement public des pays où l'on enseigne encore en français sont en situation difficile et on ne peut imaginer, au vu de la situation budgétaire, de créer les conditions de leur développement. Il existe donc une place pour un groupe privé d'écoles françaises, comme il existe des groupes privés de maisons de retraite, de cliniques, etc. C'est là une belle aventure, pour un groupe industriel français. La puissance publique « à la Colbert » pourrait en être à l'origine. Nous plaidons pour que la puissance publique se saisisse de ce projet et fasse naître un champion dans le secteur de l'éducation, tant réelle que virtuelle. Celle-ci va en effet devenir un des grands secteurs économiques de demain.

Il y a, dans ce rapport, beaucoup d'autres propositions. Celles-ci portent sur la culture, l'enseignement à distance, l'enseignement par Internet, le développement de chaînes de télévision virtuelle, sorte de Netflix en langue française. Il est nécessaire d'imposer ou de faire rayonner le droit continental, le droit français, par opposition au droit anglo-saxon qui, aujourd'hui, est au cœur de ce que pourrait être, dans le pire des cas, le traité transatlantique.

Voilà, trop rapidement esquissés, Madame la présidente, Monsieur le président, les grands axes de ce rapport. Je demeure cependant pour l'instant assez sceptique quant au fait que ces éléments soient pris en compte par qui que ce soit !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci pour cette analyse, qui rejoint un certain nombre de constats. Le président Diouf a notamment estimé, s'agissant de l'enseignement du français, que le problème ne provenait pas de la demande, mais de l'offre. Si l'on crée un second lycée français à Madrid, ou ailleurs, on attend toujours un autre lycée français à Tunis ! Il s'agit là d'une véritable responsabilité.

Je rejoins M. Attali : on a du mal à tenir compte de cette question, notamment au cœur même de notre diplomatie, chez les plus jeunes de nos diplomates. On a le sentiment que le sujet n'est pas moderne, qu'il n'est pas attractif, qu'il n'est pas à la mode, comme vous le disiez tout à l'heure.

La parole est aux commissaires.

M. Gilbert Roger. - Merci, M. Attali, pour votre exposé. Quelle serait la première mesure qu'il faudrait prendre pour sortir de notre réflexion franco-française, où chaque ministre possède son morceau de francophonie ? Comment être offensif et imaginatif ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. - Monsieur Attali, vous avez affirmé que les échanges commerciaux sont facilités par l'usage d'une même langue. Il est important de le répéter. Les pays francophones représentent, si je ne m'abuse, 16% de la population mondiale, 14% du revenu national brut mondial et 11% des échanges mondiaux de produits et de services culturels. Des études ont démontré qu'une augmentation de 10% des échanges de biens culturels accroît le commerce de près de 4%, ce qui est énorme.

J'ai le sentiment que les pays francophones ne savent pas se vendre, ni donner envie à la jeunesse mondiale d'apprendre notre langue. Certes, on a envie de transmettre une certaine érudition, mais est-ce ainsi que l'on donnera envie aux jeunes du monde entier d'apprendre le français ? Ne pourrait-on diffuser des programmes moins élitistes, moins « culturels » ? Ne fait-on pas rêver la jeunesse avec des séries télévisées tournées à Saint-Tropez, à Marseille, avec des émissions de téléréalité ou des radio-crochets ? Ce n'est pas notre tasse de thé, mais c'est bien ce que les jeunes regardent de nos jours !

Les pays anglo-saxons ont su se vendre et accrocher la jeunesse. Si l'on veut que les jeunes entrent dans les lycées français dans le monde, il faut leur en donner l'envie.

J'ai l'occasion d'aller de temps à autre en Roumanie et au Liban. Je suis atterrée de constater que personne ne parle plus français en Roumanie, dès lors qu'il s'agit de personnes de moins de quarante ans. C'est dramatique ! On ne peut plus converser qu'en anglais ! Moi qui suis francophone, j'ai très envie que l'on s'adresse à moi en français !

De temps en temps, un chauffeur de taxi lâche deux mots dans notre langue, mais il ne l'a manifestement jamais entendu parler. Il faut donc faire un effort en sens.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Comme l'a dit un grand intellectuel français : il faut donner l'envie d'avoir envie ! (*Sourires*).

Mme Hélène Conway-Mouret. - On a certes tendance à se concentrer sur ce qui ne fonctionne pas, mais on constate une prise de conscience du rôle que joue notre enseignement du français à l'étranger. Il est bien plus diversifié que ne l'est celui qui est dispensé dans les écoles de notre territoire national, qui accueillent les enfants à la maternelle et les voient en sortir au baccalauréat. Nous disposons ainsi de toute une gamme d'outils. Vous avez évoqué l'enseignement à distance, mais il existe d'autres dispositifs - Français langue maternelle (FLAM), ou label « France éducation ».

Encore faut-il, pour rebondir sur ce qui vient d'être dit, avoir envie de parler français. Nous avons besoin de transmettre ce goût aux jeunes du monde entier. Je partage votre analyse quant aux 700 millions de locuteurs français qui sont annoncés. Il est vrai que, si l'on n'y prend garde, ces personnes vont se tourner vers l'anglais, comme en Afrique, où on

apprend plus naturellement l'anglais que notre langue. Comment, selon vous, donner l'envie de parler le français ?

Mme Dominique Gillot. - Monsieur Attali, vous avez établi une liste de pays où il existe une demande de français, notamment dans les pays francophiles d'Afrique, mais non encore francophones. J'ai eu l'occasion, au début du mois de septembre, de me rendre dans le Kazakhstan, qui veut développer la francophonie pour affirmer son attachement au bloc européen, et marquer son émancipation vis-à-vis du bloc soviétique. D'ici quelques semaines, le Président de la République va se rendre dans ce pays avec une délégation d'universitaires, pour signer des contrats de coopération avec les universités kazakhes, afin de répondre à leur appel.

Je n'avais pas perçu cet état de fait avant ce voyage. J'ai pu constater une demande et un engouement stratégique qui reposent sur une volonté politique. Avez-vous un commentaire à apporter à ce sujet ?

M. Jacques Attali. - Quelles réformes administratives mener ? De nos jours, tant de personnes sont responsables, que personne ne l'est plus ! La solution idéale serait que le Premier ministre et le Président de la République établissent un programme clair, qui pourrait être emprunté en partie ou en totalité à ce rapport, que l'on se donne deux ans pour le mettre en œuvre, comme dans une entreprise, et que l'on décide que quelqu'un - si possible un ministre de haut niveau - en ait la charge, avec autorité sur les services pour mettre en œuvre ces propositions.

Il faut une autorité responsable : aujourd'hui, elle n'existe pas, et n'existera jamais, chacun ayant intérêt à une certaine dilution, pour reprendre la phrase du cardinal de Retz, qui reste un des trois grands principes de la conduite de la vie publique dans ce pays : « *Dans la vie publique, comme dans la vie privée, on ne sort de l'ambiguïté qu'à son propre détriment.* », les deux autres principes étant : « *Après moi, le déluge.* », et : « *Il n'est pas de problème qu'une absence de solution ne finisse par résoudre.* »

Par ailleurs, comment apprendre le français ? Je demeure un grand amoureux de la « *Princesse de Clèves* », et j'espère que l'on continuera à l'enseigner, car c'est un grand roman que l'on ne doit pas oublier. Cependant, Mme Goy-Chavent a raison : l'enseignement peut être très différent. J'ai eu tort de ne pas citer l'Alliance française, qui joue un rôle très important.

Il m'arrive souvent de citer l'exemple de cette jeune indienne passionnée de français, qui décide un jour d'aller à l'Alliance française de sa ville natale, Chennai, l'ancienne Madras, rencontre un professeur de français qui n'a qu'une passion dans la vie, Enrico Macias, apprend par cœur ses cent cinquante chansons, et devient un peu plus tard américaine, présidente mondiale de PepsiCo, jusqu'à ce qu'elle vienne un soir chez moi, chanter avec Enrico Macias ! Voilà un détour pour apprendre le français qui n'est pas banal !

C'est pourquoi la production de séries françaises - meilleures, je l'espère, que celles que vous avez évoquées - commencent à apparaître. La chaîne, transfuge de Canal Plus, « A + », destinée à l'Afrique, qui va commencer à commander des programmes en français avec une scénographie et une histoire africaine, va sans doute jouer un rôle très important dans ce domaine. Il ne faut pas l'exclure.

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) est un désastre - ses responsables, qui sont des personnes sérieuses, en conviennent -, à la fois à cause de la façon dont on y travaille, et de la façon dont on y enseigne. Le CNED n'a pas franchi le cap de ce qu'on appelle en français la Formation en ligne ouverte à tous (FLOT) : les cours par Internet n'existent pas de façon sophistiquée en français, et mériteraient d'être développés !

Cette envie de français n'est pas le principal problème. Il m'arrive, comme vous, de me promener à travers le monde. La passion de la France, l'admiration pour la France, l'envie de France sont immenses. Cette envie pourrait décliner si nous ne sommes pas capables d'y répondre. Nous refusons aujourd'hui des visas à des étudiants étrangers, qui ne savent même pas où se loger en arrivant à Paris ! À Londres, ou aux Etats-Unis, un étudiant étranger qui arrive à l'aéroport dispose déjà de son logement, de sa carte d'étudiant, de sa carte de bibliothèque, de son assurance. Dans notre pays, alors qu'il maîtrise difficilement notre langue, il ne bénéficie de rien de tout cela, et doit s'adresser à des organismes différents, patienter dans des files d'attente interminables. C'est incroyablement rédhibitoire !

Nous sommes une nation rurale, non une nation portuaire. Nous ne sommes donc pas une nation accueillante. Seules les nations portuaires le sont. Ce n'est que par miracle que nous sommes - paraît-il - le premier pays touristique du monde, même si on sait que les chiffres sont faux. C'est ce qu'il faut changer.

Madame Gillot, vous avez évoqué le Kazakhstan. C'est un pays parmi d'autres où la demande de France est très importante, pour des raisons géostratégiques. Il est situé entre la Russie et la Chine, et ne souhaite pas dépendre de la Russie, comme l'Ukraine. Il ne désire pas non plus dépendre de la Chine, ou des seuls Etats-Unis. Nous arrivons donc à point nommé. C'est également une demande de l'Arménie ou d'autres pays du globe.

La demande de France s'explique par le désir d'aller vers une grande puissance, mais non vers une très grande puissance, qui peut créer les conditions d'une dépendance. Nous avons donc tout pour cela. L'envie de France existe ; ce qui n'existe pas, c'est la capacité à créer les conditions pour satisfaire cette envie !

M. Gaëtan Gorce. - Vous parlez d'une envie de France : la question est de savoir si la France partage cette envie ! Une langue, c'est évidemment le support d'une culture, d'une économie, mais c'est d'abord un message politique, une idée politique, une conception du monde. La francophonie s'est développée à une certaine époque, dans des conditions dont on pourrait discuter, mais ce message et cette volonté existaient alors.

La question que l'on peut se poser aujourd'hui est de savoir si la France, dans le monde tel qu'il se construit, considère qu'elle a une place et un rôle particulier à jouer. Si tel n'est pas le cas, comment peut-on faire revivre cette envie d'exister ? Pour le coup, c'est bien la question qui se pose.

Vous parliez des moyens de lutter contre certains extrémismes en faisant appel à la francophonie ; une façon de lutter contre ces extrémismes est aussi de redonner du sens à un engagement et à une ambition nationale. Pourquoi ne l'a-t-on plus ? Comment le recréer ?

M. Louis Duvernois. - Monsieur Attali, vous venez de dire que la francophonie est un enjeu politique majeur du XXI^e siècle. C'est une opinion que je partage totalement.

Cela étant, nous sommes à la veille de l'ouverture du quinzième sommet de la francophonie à Dakar, les 29 et 30 novembre prochains, qui va réunir les chefs d'Etat et de gouvernement, et au cours duquel on élira un successeur à M. Abdou Diouf. Traditionnellement, le poste de secrétaire général revenait à un Africain.

Cette année, l'Afrique, laissée un peu à elle-même, faute d'engagement de notre pays, il faut le dire, se présente en ordre dispersé, avec un risque majeur, celui de voir émerger une candidate venant d'un pays du Nord, le Canada, ancien gouverneur général, qui a représenté la reine d'Angleterre, en tant que chef du Commonwealth. On risque donc, dimanche, de se retrouver au secrétariat général de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) avec une candidate qui a été durant quelques années chef du Commonwealth, nonobstant les qualités de cette personne. J'aimerais connaître votre sentiment sur une situation qui risque d'avoir des conséquences majeures sur le plan institutionnel pour l'avenir et le développement de la francophonie.

M. Jacques Legendre. - C'est avec grand plaisir que nous écoutons M. Attali nous dire qu'il n'entre pas dans ce présupposé merveilleux selon lequel nous serions en marche vers les 700 millions de francophones ! Certes, la population africaine se développe, mais si ses systèmes éducatifs demeurent en l'état, l'Afrique ne comptera jamais 700 millions de francophones ! Il faut le préciser, car notre responsabilité est pour partie engagée. Je vous remercie donc de le souligner.

Vous avez soulevé beaucoup de problèmes, et vous nous donnez d'ailleurs une sorte de leçon : on connaît l'éternelle légèreté française qui consiste à ne pas prendre au sérieux des sujets qui sont parmi les plus graves. Pour un homme politique, parler de francophonie est redoutable : on passe pour un « ringard », un colonialiste « attardé », et on n'a pas l'impression de se projeter dans l'avenir !

Vous avez insisté sur la nécessité de vivre en français en France : vous avez raison. Cela relève de l'enseignement du français et de la maîtrise par les jeunes de notre langue dans certains secteurs désavantagés ou difficiles. Il existe cependant également des Français qui ne peuvent plus utiliser leur langue, en France, sur leur lieu de travail. Cette situation se développe, certaines entreprises ayant décidé, en France, de faire de l'anglais la langue véhiculaire de leur société. Cela peut même être un moyen de sélection des dirigeants ! Trouvez-vous cela normal ? Que peut-on faire pour rappeler qu'en France, la langue nationale et la langue d'usage restent bien le français ?

Par ailleurs, vous avez appelé de vos vœux le développement de groupes privés d'écoles françaises. L'Etat ne peut tout faire, vous avez raison, et ce recours peut être utile. Certains de ces groupes se développent déjà : j'en ai un très bel exemple dans ma région, le Nord-Pas-de-Calais, où une très grande école de commerce privée est en train d'essaimer dans le monde entier. Bien qu'elle soit installée à Lille, elle a décidé que la langue d'enseignement serait l'anglais !

Je le conçois pour des étudiants étrangers, à qui il peut être utile de dispenser un enseignement sans barrière de langue, dans la langue qu'ils maîtrisent déjà - en espérant qu'ils maîtriseront aussi le français -, mais tout de même ! Cette tendance se développe de plus en plus.

Lors de l'examen de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite loi Fioraso, on a essayé, vaille que vaille, d'encadrer le recours à une langue autre que le français dans l'enseignement supérieur.

Il faut être conscient des conséquences que cela peut avoir sur les étudiants africains. Je revois cette jeune étudiante nigérienne, particulièrement brillante, venue étudier dans une grande université française, qui s'est vue imposer des cours d'économie en langue anglaise ! Elle m'a confié qu'elle ignorait, lorsqu'elle a choisi de suivre sa scolarité en français au Niger, que sa difficulté, une fois à Paris, serait de maîtriser suffisamment l'anglais pour suivre les cours d'une université française.

Cela pose, pour les pays africains, le problème de savoir s'ils doivent continuer à garder le français comme langue d'accès à la modernité, ou s'ils doivent passer à une autre langue. Il est clair que la connaissance de deux langues, comme le français et l'anglais, est nécessaire dans un certain nombre de pays, mais que peut-on faire pour avoir, en France, une politique cohérente, et cesser de traiter trop légèrement un sujet qui engage l'avenir ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Merci pour ce rapport, M. Attali. Il est très important de mener cette étude de fond et de sensibiliser le public à la francophonie économique. La francophonie ne se développera en effet que dans un contexte économique. Dans ce monde globalisé où nous vivons, les jeunes se tournent d'abord vers les pays où ils ont une chance de trouver un emploi.

En Amérique latine, les alliances françaises fonctionnent remarquablement bien : beaucoup de personnes suivent en effet des cours de français pour se rendre au Québec, où ils pensent facilement trouver un emploi. Tout un travail économique est donc à mener dans notre propre pays.

Pour en revenir à votre rapport et à l'insuffisance de l'enseignement du français à l'étranger, je citerai l'exemple de Madagascar, qui est redevenu un pays de la francophonie, mais où l'on ne parle plus le français ! On ne peut surtout plus vraiment l'enseigner, faute de professeurs suffisamment compétents ! Nous avons donc des efforts très importants à réaliser pour former les personnes qui se destinent à l'enseignement de notre langue aux populations locales.

Dans les pays anglo-saxons, toute une classe d'âge de jeunes part un an à l'étranger et finance ses déplacements en enseignant l'anglais un peu partout dans le monde. Ce n'est pas dans notre culture mais, dans un contexte de crise économique, il serait bon d'encourager de jeunes chômeurs à aller enseigner le français à l'étranger, en leur enseignant bien sûr les techniques pédagogiques pour ce faire.

Vous parlez des écoles privées : nous disposons déjà des alliances françaises. Il nous faut donc les soutenir, car elles ont énormément de difficultés financières dans certains pays. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous sur le fait d'encourager le volontariat international en entreprise (VIE) dans les pays francophones. Au contraire, nous avons besoin de les encourager dans les pays non francophones, d'où l'idée de disposer de jeunes qui pourraient enseigner le français dans différentes écoles, à Madagascar ou en Afrique.

On ne parle plus français en dehors de Dakar, mais peul, faute d'enseignants capables, et c'est terrible...

Concernant la loi Fioraso, je souscris à ce qu'a dit M. Jacques Legendre. Je me suis beaucoup battue contre cette loi, qui constitue une hérésie et envoie un très mauvais signal. Nous passons notre temps à émettre des signaux négatifs. Nous parlons maintenant anglais dans certaines de nos réunions, et les parlementaires exclusivement francophones sont les premiers à expliquer qu'il ne faut surtout pas apprendre le français aux enfants, la France étant elle-même incapable de se battre en faveur de sa propre langue !

M. Jacques Gosperrin. - Je ne sais si j'ai « pris le pouvoir sur ma vie » - c'est un clin d'œil en direction d'un livre qu'on m'a offert hier -, mais j'ai pris le temps de lire votre rapport, M. Attali. J'ai compris toute l'importance économique qui s'attache au renforcement de la francophonie et de la communauté francophone.

J'aimerais cependant que vous nous apportiez un éclaircissement sur l'offre d'enseignement du français et en français, partout dans le monde. Vous prônez l'émergence d'un nouveau groupe privé d'écoles françaises ; vous souhaitez également développer l'activité du CNED, et élargir les missions de « France Université Numérique » (FUN). Pourquoi vouloir développer des groupes d'écoles privées sous contrat pour enseigner le français ? Considérez-vous que notre système d'enseignement public soit trop faible ?

Par ailleurs, vous ne faites pas état des acteurs essentiels de la diffusion du savoir de haut niveau dans l'espace francophone que sont les universités thématiques, notamment l'université juridique francophone. Ces plateformes permettraient pourtant de mettre en ligne les cours des meilleurs universitaires français. Pourquoi ne les identifiez-vous pas comme un levier possible du développement de la francophonie ?

M. Jacques Attali. - La question de M. Gorce devrait être la question centrale du débat politique français : qu'est-ce qu'un projet français ? C'est une question à laquelle chacun d'entre nous a sa réponse. Votre assemblée doit, mieux que quiconque, savoir le définir. J'aimerais que le débat national entre vous porte sur cette question, et non sur d'autres. Je vous laisse le soin d'en discuter.

Je fais mienne la phrase de cet écrivain algérien, qui disait : « *Ma patrie, c'est la langue française.* » Il s'appelait Albert Camus... Le patriotisme linguistique est une vraie valeur, qu'il faut revendiquer en tant que telle, et décliner de façon systématique. Il existe une différence entre un homme politique et un homme d'Etat : l'homme d'Etat doit toujours penser à la grandeur de la France, employer ce mot sans emphase, mais de façon concrète, pratiquement dans chacun de ses discours, en trouvant une façon, sur quelque sujet que ce soit, de décliner cette ambition.

J'ai eu le privilège de travailler avec un Président de la République qui y pensait tous les jours, même si cela avait aussi une dimension personnelle mégalo maniaque, puisqu'il s'associait lui-même à cette grandeur - mais c'est un autre sujet...

Vous avez évoqué le choix du secrétaire général de l'OIF. C'est un enjeu majeur. On peut en effet reprocher à la France de se trouver dans la situation où nous sommes aujourd'hui. Je ne saurais le dire... Je pense que la France a très longtemps pensé que le choix devant se porter sur un Africain, il importait que cet Africain soit choisi par les Africains, et non que ce choix soit dicté par la France.

Même si je sais, pour en avoir été informé - pour parler simplement - que différentes tentatives ont été menées pour susciter des candidatures plus ou moins avortées

d'Africains qui auraient pu être de grands candidats, il est vrai que c'est un délice pour les hommes d'Etat que de s'occuper des nominations. C'est le dernier pouvoir de droit de vie et de mort dont ils disposent !

Cette nomination va prendre du temps, et je partage votre point de vue : sans en faire une question de personne, le fait de nommer quelqu'un qui n'est pas Africain serait un désastre, ne serait-ce que parce que l'actuel numéro deux de l'organisation, un remarquable Canadien, devrait céder la place. Or, c'est lui qui « gère la boutique », et ce ne serait pas une solution idéale. Les conséquences en chaîne seraient désastreuses ! J'espère qu'on saura l'éviter. J'ai l'impression qu'une prise de conscience a eu lieu - mais je ne saurais dire ce qui se passera samedi ou dimanche à Dakar, où je n'irai d'ailleurs pas, n'y ayant pas ma place...

La question des entreprises qui ont choisi d'employer l'anglais sur notre sol national est une question importante et difficile. La question de la loi Fioraso est un sujet compliqué.

J'ai reçu hier soir un courrier électronique d'un ami français, président d'une très grande entreprise française, qui me mettait en copie d'un message qu'il échangeait avec l'un de ses collaborateurs français. Ce message était en anglais. Je lui ai demandé pourquoi. Il m'a expliqué qu'il avait mis ce courrier électronique en copie à l'un de ses autres collaborateurs, à New York. Je lui ai demandé quelle était sa nationalité. Il m'a répondu qu'il était également français !

L'ONG que je préside dispose de collaborateurs de toutes nationalités dans quarante pays, et je dois dire que notre langue de travail demeure pour l'essentiel le français mais, lorsqu'un Chinois qui dirige un bureau quelque part ne parle pas français, on est obligé de lui écrire en anglais. Il n'y a pas d'autre solution. Lorsqu'on met tout le monde en copie, la courtoisie consiste à rédiger également le message en anglais.

C'est un vrai risque. L'influence française est très importante. C'est une question de rapport de force, qu'il est important de maintenir.

Les universités qui enseignent en anglais sur le sol français sont très dangereuses. Il faut évidemment maintenir l'enseignement en français. Au début, j'étais totalement opposé à l'enseignement en anglais, que je trouvais une très mauvaise idée. Je me suis rendu compte, en observant les choses de plus près, qu'enseigner en anglais à des gens qui ne seraient pas venus sans cela est une façon de les amener à la francophonie.

Beaucoup de Chinois viennent étudier à Sciences Po ou dans d'autres universités et ne comprennent que l'anglais. On peut espérer qu'ils aient un petit ami français ou une petite amie française, ce qui est la meilleure façon d'apprendre une langue !

Mme Dominique Gillot. - Il faut aussi tenir compte de l'obligation de l'apprentissage du français comme langue étrangère. On peut donc espérer que les étudiants anglophones repartiront francophones...

M. Jacques Attali. - J'ai évoqué cet argument : on m'a expliqué que si on impose cette obligation, on perdra les meilleurs étudiants, qui ne veulent pas de ce principe. Les étudiants en physique nucléaire, par exemple, choisiront Princeton.

Par ailleurs, la question de la formation des populations locales relève du problème de la poule et de l'oeuf. Madagascar est en effet un exemple de déshérence. C'est aussi le cas du Vietnam, où il existe une très forte demande.

Cependant, le Vietnam est en train de redevenir francophone grâce, d'une part, au fait que la santé est aux mains d'une influence française, d'autre part, au fait que les médecins sont formés en France. Les hôpitaux français entretiennent donc avec ce pays des rapports extrêmement suivis. Par ailleurs, par le hasard de la vie, beaucoup d'entreprises françaises du Vietnam sont dirigées par des Français très patriotes, qui imposent à leurs collaborateurs vietnamiens de parler français !

Pourquoi préconiser des écoles privées ? Tout simplement parce que les écoles publiques ne peuvent suffire.

M. Robert del Picchia. - Elles n'ont pas assez d'argent !

M. Jacques Attali. - En effet, il n'y a pas non plus assez d'argent pour tout financer. Je sais qu'il est difficile, pour beaucoup d'entre nous, d'associer le commerce et l'éducation, mais il faut admettre que les écoles « libres » - que je n'ai personnellement jamais appelées ainsi, car elles ne sont pas plus libres que les autres - ont toutes leur place dans ce système, en particulier celles que M. Gosperrin a évoquées tout à l'heure.

M. Jeanny Lorgeoux. - Pardonnez le caractère « ringard » de ma question, mais je me la pose depuis longtemps : l'apprentissage du français n'est-il pas indissociable de l'apprentissage du latin, de l'histoire et de la géographie ?

Mme Bariza Khiari. - Monsieur Attali, vous avez cité Albert Camus. Je vous renvoie à Kateb Yacine, ce grand auteur algérien qui a dit, au moment de l'indépendance : « *Le français est notre butin de guerre.* » Quelques décennies plus tard, Kamel Daoud répond à « *L'étranger* », de Camus, dans « *Meursault, contre-enquête* ». Je regrette d'ailleurs qu'il n'ait pu, à une voix près, obtenir le prix Goncourt...

C'est dire combien le français, dans les pays du Maghreb, a atteint un niveau remarquable. Il demeure toutefois l'apanage d'une certaine *nomenklatura* et des enfants de celle-ci, ce qui n'est pas sans poser problème : du fait de leur connaissance en langues étrangères, ils monopolisent en effet un certain nombre d'emplois.

On ne pense pas assez à enseigner la langue française aux classes moyennes et aux classes populaires : cela permettait des rapprochements. On ne forme dans ces classes que ce que j'appelle des « analphabètes bilingues », que je rapproche de ce que vous avez dit lorsque vous avez parlé de « vivre en français », formule à laquelle j'ai été sensible.

Si les pays du Maghreb forment des « analphabètes bilingues », mon quartier aussi ! Un rapport de Jacques Berque, que vous avez dû lire, préconisait l'apprentissage des langues d'origine à l'école. Faut-il ou non savoir qui l'on est et d'où l'on vient pour pouvoir aborder une autre langue que sa langue maternelle ?

Mme Marie-Christine Blandin. - La note de synthèse de votre rapport évoque les opportunités économiques ; je pense que nous serons tous d'accord pour dire que la francophonie construit la paix, dans une diversité culturelle bien comprise, où la parole française a toute sa place.

Nous approuvons vos propositions sur le soutien des établissements scolaires, l'accueil décent des étudiants étrangers. Il est également nécessaire d'accueillir les enseignants étrangers en langue française, qui réclament une formation continue sur nos territoires. Les collectivités peuvent jouer leur rôle de ce point de vue.

S'agissant du Vietnam, certains étudiants en médecine deviennent francophones en venant étudier en France. On trouve à la bibliothèque du centre culturel français de Hué des livres sur toutes les maladies existantes, parfois même au détriment des romans. Or, aucun fabricant de matériel médical n'est installé sur place, alors que nous disposons de toute une culture médicale francophone !

Vous avez cité un exemple de courrier électronique rédigé en anglais. Il y a un an, la délégation du Sénat au Vietnam a assisté à une réunion avec de grands chefs d'entreprise français et des ingénieurs au sujet de la pose de rails pour une nouvelle voie ferrée, en présence de deux dirigeants vietnamiens francophones. Les seuls à parler anglais étaient les ingénieurs français ! Nous les avons rappelés deux fois à l'ordre, mais ils ont replongé spontanément, et ont recommencé à s'exprimer en anglais ! Je m'interroge donc : nos entreprises jouent-elles donc le jeu ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Monsieur Attali a fait référence au Président de la République avec lequel il a travaillé. Je vous rappelle que j'ai travaillé avec un Président de la République qui quittait la salle de réunion quand les chefs d'entreprise ne parlaient pas français ! On peut manifester son désaccord dans de tels cas...

Mme Claudine Lepage. - Monsieur Attali, j'ai écouté avec une grande attention ce que vous avez dit. J'ai lu vos propositions, et j'adhère à certaines d'entre elles, tout en restant sceptique à propos de quelques autres.

Comme ma collègue Hélène Conway, je suis d'avis qu'il faut insister sur ce qui fonctionne. Notre réseau d'écoles françaises à l'étranger est victime de son succès, et nous disposons d'une offre diversifiée avec la Mission laïque française (MLF) et le label « France Education ».

On peut toujours améliorer les choses et certainement élargir encore cette offre. Vous parlez à ce propos de la création d'un réseau d'écoles privées. Il me semble que vous évoquez aussi une homologation ; dès lors que ces écoles seraient homologuées par le ministère de l'éducation nationale, en France, elles auraient automatiquement un coût qui pourrait être élevé pour nous. Il faut en effet, dans ce cas, envoyer des enseignants détachés. Il est aujourd'hui très difficile d'obtenir un détachement, puisqu'il n'y a pas assez d'enseignants en France.

Par ailleurs, les enfants binationaux ont également besoin de cette offre de français et ont droit à des bourses scolaires. Ces écoles privées, si elles sont homologuées, ne présentent pas un coût nul pour notre pays.

J'ai travaillé dans ce domaine avant d'être sénatrice, mais je me limiterai à une question. Dans son rapport sur la francophonie, le député Pouria Amirshahi a évoqué la création d'écoles francophones. En effet, la francophonie ne concerne pas que la France, mais aussi le Québec, la Suisse, la Belgique, ainsi que des pays d'Afrique. Pensez-vous qu'il soit possible de créer, à terme, des écoles francophones avec nos partenaires francophones ? Cela signifierait que nous nous mettions d'accord sur un financement et sur des programmes...

Mme Josette Durrieu. - Monsieur Attali, je prolonge le propos de Mme Khiari. J'ai pu constater, comme d'autres, qu'au Maroc, le personnel des hôtels ne parlait plus ou parlait difficilement le français. Dimanche, j'étais en Tunisie, à l'occasion des élections : tous les bureaux de vote étaient installés dans les écoles. On y enseigne le français partout ! Dans votre rapport, vous préconisez d'accompagner l'enseignement dans les écoles maternelles et dans les écoles primaires pour ceux qui quittent assez vite le système scolaire : c'est important.

J'en viens à présent au tourisme, que vous évoquez assez rapidement, mais qui revêt cependant un aspect important, dont le ministère des affaires étrangères a aujourd'hui la gestion. Ne devons-nous pas mener une action pour que le tourisme devienne le véhicule de la francophonie, et travailler sur ces outils que constituent les agences de voyage, les guides touristiques des différents sites, ou le personnel d'accueil, dans les hôtels notamment ? Je pense qu'il convient d'exploiter cette filière.

M. Christian Cambon. - Monsieur Attali, un certain nombre de nos collègues ont évoqué la situation au Vietnam. Or, nous essayons de réfléchir à ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer la francophonie. Je pense que le Vietnam constitue l'exemple de l'échec de notre action en matière de francophonie.

Ce pays parlait merveilleusement le français. Quelques Vietnamiens, très âgés, sont encore capables de « réciter du Chateaubriand dans le texte » ! Actuellement, l'objectif des autorités vietnamiennes est de faire en sorte que 1% des Vietnamiens parlent français en 2020. Pourtant, c'est un pays qui a bénéficié de fonds importants. Vous avez pu le constater en tant qu'organisateur d'un certain nombre de forums de la francophonie : on a refait l'opéra de Hanoi, les collectivités territoriales et les régions ont apporté de très nombreux crédits en faveur des institutions scolaires, et de grandes écoles françaises ont créé des antennes d'enseignement dans ce pays. L'ancien lycée Albert-Sarrazin de Hanoi a été entièrement financé par la région Ile-de-France. Or, on ne constate que très peu de résultats.

Je trouve très intéressant que des médecins ou quelques chefs d'entreprise portent haut les couleurs de la langue française, mais quel diagnostic portez-vous sur l'échec de l'action publique de la francophonie dans ce pays, qui a « pompé » des crédits invraisemblables en matière de coopération, notamment culturelle ? Pourquoi en est-on là dans une des régions du monde où il se passe le plus de choses en matière de développement économique ?

Par ailleurs, quel regard portez-vous sur TV5 Monde ? Tous ceux qui voyagent à l'étranger ou qui regardent TV5 Monde peuvent constater, avec étonnement, l'invraisemblance de la programmation, qu'il s'agisse de feuilletons canadiens insipides, de radio-crochets ou d'émissions du type « *Qui veut gagner des millions ?* », qui sont revendus à TV5 Monde, et qui donnent une assez piètre image de la culture. Je ne parle pas de France 24 - encore qu'il y aurait là un vrai sujet quant au fait de savoir s'il faut une chaîne de même nature que la BBC.

Cet instrument est un instrument très fort. Vous avez souvent rappelé la puissance de l'image dans les civilisations actuelles. Que pensez-vous de ces médias, financés par la France et les pays francophones ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Un certain nombre de choses ont été réalisées au Vietnam par la région Nord-Pas-de-Calais, du temps où elle était présidée par

Mme Blandin. La coopération décentralisée y concerne également beaucoup d'autres collectivités locales.

Je rappelle qu'il existe, en Asie, de très belles filières professionnelles qui travaillent fort bien pour la francophonie, dont celle de la santé. C'est parce que Lyon, Nancy, Strasbourg accueillent chaque année des centaines de jeunes Chinois qu'il existe un hôpital à Wuhan, au cœur de la Chine, avec un service d'urgence bilingue sino-français, 30 000 Français vivant là-bas. Un Chinois, en neuf mois, à Strasbourg, apprend à la fois la médecine et le français !

On exclut du débat un certain nombre de filières, du fait d'une réflexion territorialisée, alors qu'il faudrait considérer le point de vue professionnel. Cela rejoint ce que l'on disait à propos des barrières absurdes que l'on met à l'entrée des étudiants en France, qui constitue pourtant une chance pour l'apprentissage de notre langue...

M. Jacques Attali. - Monsieur Lorgeoux a évoqué le latin. Je suis latiniste, et je garde une grande nostalgie à l'égard de cette langue. Pour ce qui est de l'avenir, les langues latines, dont j'ai dit que l'imprimerie avait contribué à leur affaiblissement, Napoléon III avait créé, non sans un certain génie, une Union latine. La francophonie, l'hispanité et la lusophonie auraient donc tout intérêt à œuvrer de concert. Cela crée un ensemble qui dépasse de très loin le monde anglo-saxon.

En France, enseigner le français, l'espagnol, l'italien et le portugais de façon non pas cloisonnée, mais en recourant à l'interlocution, c'est-à-dire au fait que lorsqu'on parle une langue, on peut en comprendre deux autres, constituerait un outil majeur. Toutefois, les professeurs de langue estiment qu'on doit enseigner leur langue et non comprendre les autres. On pourrait pourtant conférer ainsi aux communautés latines une puissance considérable.

Je ne saurais que trop recommander la lecture du roman de Kamel Daoud, qui est admirable, et qui aurait mérité quelque prix. On ne peut malheureusement pas choisir à la place des jurys. C'est un exemple de francophonie magnifique, qui explique pourquoi la francophonie est ce qu'elle est. Il s'agit d'un roman sur le frère d'un mort « anonyme », qui renvoie à la dualité d'une Algérie anonyme aux yeux de la plupart des Français qui y vivaient à l'époque - dont moi-même.

Madame Blandin, vous avez évoqué l'importance de l'accueil des professeurs en langue française. C'est évidemment ainsi que nous pourrons mener l'essentiel des choses à bien.

Je ne pense cependant pas qu'il faille ouvrir la voie de l'apprentissage des langues d'origine à l'école. Qu'on puisse les apprendre comme seconde langue, oui, mais je reste partagé : toutes les neurosciences nous disent qu'on apprend mieux trois langues en même temps que trois langues successivement, contrairement à ce qu'on a cru pendant longtemps.

J'ai peur que si l'on apprenait trois langues simultanément à l'école, dont la langue d'origine, on place ensuite les trois dans une situation d'équivalence juridique, qui renverrait au communautarisme britannique, dont on sait combien il est mortel pour l'idée même de nation. Je préférerais donc que l'on repousse l'apprentissage de la deuxième langue à plus tard, même si je peux comprendre son importance.

M. Robert del Picchia. - Pardonnez-moi, mais dans les lycées français à l'étranger, les enfants apprennent deux langues en même temps !

M. Jacques Attali. - Je parlais des citoyens français, et non des élèves étrangers...

M. Robert del Picchia. - Je parle également des citoyens français !

M. Jacques Attali. - Mes enfants ont étudié dans un collège français de Londres pendant des années : ils suivaient leur scolarité en français. Ils apprenaient l'anglais à côté, mais de façon mineure.

M. Robert del Picchia. - Cela a beaucoup changé ! C'est obligatoire...

M. Jacques Attali. - Je pense que c'est possible lorsqu'on est dans un pays étranger, car cela amène la connaissance de ce pays, mais enseigner une seconde langue équivalente à la langue française en France serait très dangereux pour l'identité nationale. Je demeure très sceptique à ce sujet...

Quant aux écoles privées, pour moi, l'homologation ne signifie pas la prise en compte des coûts. Une école privée doit demeurer privée. Je me souviens très bien du grand débat qui a eu lieu sur l'école libre il y a trente ans : l'école était libre, mais financée par l'Etat ! Les écoles dont je parle doivent trouver leur modèle, et demeurer totalement privées.

Le Maroc est l'exemple typique des pays où existe une énorme demande. Vous avez par ailleurs insisté sur le tourisme. J'aurais dû l'évoquer. On aborde ce sujet dans le rapport. Le tourisme est un outil majeur, et il est bien qu'il soit rattaché au ministère des affaires étrangères. C'est un outil considérable de développement, mais aussi de relations avec le français. Nous rappelons dans le rapport l'importance d'utiliser les alliances françaises comme instrument de promotion touristique. On peut même imaginer y associer les agences de voyage.

Pourquoi cet échec au Vietnam ? Je ne suis pas spécialiste de cette question, mais j'ai cru comprendre que cela renvoie à une décolonisation mal vécue. On n'a pas su choyer les élites comme les Américains ont pu intelligemment le faire, très rapidement. Nous ne sommes pas retournés très vite au Vietnam, et nous n'avons pas accompli le même travail que les Américains.

Enfin, concernant TV5 Monde, il est vrai que j'enrage parfois de ce que j'y vois. Il s'agit malgré tout d'un accord international ; on ne peut empêcher nos partenaires d'y diffuser les programmes qu'ils souhaitent.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous allons prolonger l'étude de ce rapport. Un certain nombre de réflexions seront soumises aux uns et aux autres. Face à une responsabilité importante, on se laisse aller à un abandon qui apparaît assez insupportable.

Mercredi 3 décembre 2014

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

Audition de M. Hael Al Fahoum, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France

La réunion est ouverte à 14 h 5.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous accueillons son Excellence Hael Al Fahoum, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France, afin d'évoquer les trois propositions de résolutions en faveur de la reconnaissance par la France d'un État palestinien, signées d'Esther Benbassa, Eliane Assassi et Gilbert Roger, après celle votée à l'Assemblée nationale hier.

La France est mobilisée de longue date en faveur de deux États ayant Jérusalem pour capitale. La reconnaissance de la Palestine favorise-t-elle cette perspective ? Quel est votre diagnostic de la situation actuelle, et quelle est votre réaction au vote d'hier ?

M. Hael Al Fahoum, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France. – C'est un grand honneur pour moi de pouvoir vous exposer pourquoi cette reconnaissance par la France est la seule avancée possible en faveur de la paix. Il existe un peuple palestinien, riche d'une identité singulière, d'une histoire, d'une mémoire, d'une culture, et qui vit sur son territoire depuis des millénaires. Depuis l'invasion de la Cisjordanie et de Gaza en 1967, il vit sous occupation militaire, livré par une violence armée quotidienne à l'arbitraire de l'occupant, qui limite ses déplacements, le prive progressivement de ses terres agricoles, lui interdit de construire des logements, empêche le développement de son économie et implante sur son territoire plus de 500 000 colons israéliens.

Pouvez-vous imaginer l'état de la France après quarante-sept ans d'occupation étrangère ? Douze fois les quatre années dont vous avez eu l'expérience ! Imaginez le peuple français progressivement refoulé des régions les plus riches, privé de l'accès aux côtes et aux grands axes routiers ; imaginez les champs, les vignes, les vergers interdits aux agriculteurs ; les villes coupées de leur région ; l'état de vos bourgs et de vos villages, des périphéries de vos villes après quarante-sept ans d'interdiction de toute construction en dur ; imaginez les Français exclus de la plus grande partie de Paris. C'est ce que nous vivons ; voilà pourquoi notre revendication est juste.

Ses fondements sont légitimes ; les trois conditions sont remplies : les Palestiniens sont un peuple, qui vit sur un territoire, et disposent d'institutions reconnues par la communauté internationale depuis sa création il y a vingt ans, et qui ont toujours respecté leurs engagements, en dépit des difficultés à gouverner sous une occupation étrangère. Bien des compromis ont été acceptés. La Palestine vit amputée d'une partie de son peuple et de son territoire. C'est un des derniers peuples colonisés, à être privé de son droit légitime par une exception incroyable au droit international. Il est sommé de garantir la sécurité militaire de son occupant, cette puissance nucléaire qui dispose de l'une des armées les plus puissantes au monde ! Comment un Etat palestinien pourrait-il menacer sa sécurité ? La reconnaissance de l'Etat de Palestine souverain et démocratique ne peut que bénéficier à la paix et à la sécurité de la région et du monde. C'est une condition *sine qua non* d'un voisinage pacifié.

Au-delà de l'allégeance politique de chacun, le gouvernement palestinien rassemble aujourd'hui des technocrates ; ses choix recherchent l'union nationale dans la perspective d'un Etat palestinien. La situation est devenue absurde : les vingt années de négociation ont été mises à profit par le gouvernement israélien pour renforcer son emprise sur notre territoire, l'annexer de fait, emprisonner nos enfants – dès douze ans ! Combien de temps devrons-nous encore souffrir ? Nous ne sommes pas un peuple masochiste, mais un peuple qui aime la vie. Nous nous languissons d'un pays pacifié sur lequel notre peuple meurtri pourrait enfin revivre et faire des projets.

Notre seul recours est la reconnaissance de la Palestine en tant qu'Etat par la communauté internationale. Après vingt ans de négociations en vain, c'est un droit, dont l'usage ne peut être qualifié de menace pour un processus de paix. Israël a fait usage de ce même droit en 1948, et n'a été reconnu par les Nations unies qu'après s'être autoproclamé.

La solution n'est pas militaire, nous en sommes convaincus. Nous avons toujours condamné sans délai toute violence contre la population civile, quelle qu'elle soit. Le gouvernement israélien cautionne, quant à lui, des violences contre le peuple palestinien. Il veut que nous reconnaissions maintenant la judéité de l'Etat d'Israël, sans prendre en considération que les Palestiniens citoyens d'Israël perdraient alors leurs droits. D'ailleurs, cela n'a pas lieu d'être : la Palestine n'a pas à statuer sur le caractère religieux ou non d'un autre Etat. Imaginez la France demandant à l'Allemagne de la reconnaître comme Etat laïc !

Nous assistons à une montée de la violence qui menace la concrétisation de la paix. Au printemps, après l'échec des négociations, imputé par tous au gouvernement israélien, une répression a été lancée à travers toute la Cisjordanie y compris Jérusalem-Est, suivie de l'agression militaire contre la bande de Gaza, qui a fait 2 200 civils tués, 10 000 blessés, dont 3 000 enfants handicapés à vie. Mohammad Abou Khdeir était brûlé vif à Jérusalem-Est par des colons, crime resté impuni à ce jour.

Ce n'est pas un conflit religieux, malgré les nombreux discours qui tendent à la faire accroire ; c'est un conflit politique, dans lequel les Palestiniens réclament le respect de leurs droits inaliénables à l'autodétermination, à un Etat indépendant souverain vivant en paix avec ses voisins ; un conflit éthique, car le peuple palestinien reste l'un des derniers peuples occupés ; un conflit juridique, car toutes les juridictions régionales et internationales ont affirmé l'illégalité de l'occupation israélienne, comme la Cour internationale de justice en 2004, alors qu'elle n'était interrogée que sur le mur de séparation.

Les résolutions des Nations unies sont légion mais ne sont jamais appliquées : la reconnaissance de l'Etat d'Israël par la résolution 181 était elle-même soumise à des conditions restées lettre morte comme l'établissement d'un Etat palestinien dans le cadre du plan de partage de 1947 ; puis cela a été la résolution 294 sur le droit au retour ; le droit à l'autodétermination tel que défini notamment par la charte est resté lui aussi sans application. La paix au Moyen-Orient ne sera pas complète sans la fin de l'occupation et l'établissement d'un Etat palestinien souverain dans les frontières de 1967 avec Jérusalem-Est comme capitale ; c'est ce que nous demandons. Israël, quant à lui, n'a toujours pas accepté de définir ses frontières.

L'occupation est le problème ; la reconnaissance de l'Etat palestinien est la solution. En 1982, le premier chef d'Etat français à se rendre en visite officielle en Israël, François Mitterrand, se prononce en sa faveur devant la Knesset. En 1992, il affirme : « Un Etat palestinien a été reconnu par les Nations unies lorsqu'il a été créé l'Etat d'Israël. Il me

semble que les Nations unies ont reconnu à la fois la perspective d'un Etat pour Israël et celle d'un Etat pour les Palestiniens. L'un de ces Etats s'est constitué vigoureusement et courageusement. Tant mieux ! L'autre est resté en rade, alors que le droit est le même. »

La Suède est le neuvième pays européen à reconnaître la Palestine ; l'ont suivie les parlements espagnol, britannique, le sénat irlandais et hier, l'Assemblée nationale française. Il est temps que la France renoue avec sa vocation historique. Son rayonnement international repose sur des principes dans lesquels la recherche d'une solution juste au Proche-Orient tient une place de taille. Puissance de premier plan et leader européen, la France a un rôle majeur à jouer, dans une dynamique diplomatique cohérente inscrite dans la durée.

Les mots de Laurent Fabius à la conférence du Caire pour la reconstruction de Gaza le 12 octobre dernier, conformes à l'engagement du président François Hollande exprimé par le vote positif de la France pour l'entrée de la Palestine aux Nations unies en 2012, sont sans ambiguïté : « Nous devons tirer les leçons du passé. L'objectif est clair : un Etat de Palestine indépendant, démocratique, contigu et souverain, vivant dans la paix et la sécurité aux côtés d'Israël, sur la base des lignes de 1967, avec Jérusalem comme capitale des deux Etats. Cette solution des deux Etats est menacée sur le terrain, notamment par la colonisation. Face à ce danger, il nous faudra bien, à un moment, reconnaître l'Etat palestinien. »

Paris accueillera le premier séminaire intergouvernemental France-Palestine début 2015 ; la France pourrait assumer son rôle en Europe et aux Nations unies, comme autrefois par le passé par la déclaration de Venise de Valéry Giscard d'Estaing en 1980, le discours de Jacques Chirac à la Knesset en 1996 et l'engagement de Nicolas Sarkozy en faveur de l'adhésion de la Palestine à l'Unesco en 2011.

Vous êtes les garants de l'avenir. Deux alternatives se présentent : le *statu quo*, la poursuite de l'occupation et tout ce qui en découle au niveau régional ; ou la fin du conflit grâce à la fin de l'occupation. La reconnaissance de l'Etat de Palestine est la première étape de cette sortie du conflit. La solution de deux Etats est dangereusement menacée.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup pour la force de votre expression.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Laurent Fabius l'a dit, si la négociation n'est plus possible avec les Israéliens, la France devra prendre ses responsabilités en reconnaissant la Palestine. Les médias rapportent des actes de violence inacceptables perpétrés contre des Juifs à Jérusalem ou récemment contre une synagogue. La négociation est-elle encore possible ? Comment l'armée israélienne et les colons se comportent-ils ? Vous avez raison, la solution ne peut pas être militaire.

M. Hael Al Fahoum. – La seule solution est négociée. Il y a un consensus international sur cette solution ; ce qu'il faut négocier maintenant, ce sont ses paramètres d'application. Nous condamnons vigoureusement tout acte de violence. Mais le désespoir est terrible. J'aimerais connaître le sentiment d'un citoyen français qui vivrait une seule journée de l'enfer que sont nos jours et nos nuits. Nous avons du mal à accompagner nos enfants à l'école, à cause des check-points. Des représentants des grands partis de pays considérés comme les alliés stratégiques d'Israël – tel l'Allemagne – sont venus à Jérusalem-Est, à Hébron, à Bethléem ou à Jénine : ils avaient l'impression d'étouffer ! C'est l'impression de

tous nos visiteurs. En tant qu'ambassadeur, je ne peux pas me rendre chez moi sans une coordination préalable, sous peine de devoir attendre six ou sept heures, par vengeance.

Malgré toute cette souffrance et cette frustration, nous condamnons ces actions, comme celle contre la synagogue. Même si nous subissons un sort comparable, nous ne devons pas devenir comme les autres. Voilà la culture que nous tentons de développer à l'intérieur de nous-mêmes. Si un autre peuple avait connu ce que nous avons vécu, il serait devenu un bloc de haine pure. Nous avons résisté contre cette tendance, explorant tout ce qui est positif à l'intérieur de nous pour vivre en paix avec nos voisins, nos cousins, nos frères israéliens. La colonisation accumule les provocations. Nous sommes prêts malgré tout à nous asseoir demain à la table de négociation si Israël gèle les actes illégaux : constructions de colonies, destructions de maisons, arrestations administratives de nos enfants. Israël a rejeté toutes nos demandes de négocier sur les frontières. Comment négocier sans parler des frontières et sans geler la colonisation ?

Oui, nous sommes prêts ; oui, c'est possible, à condition qu'il y ait une mobilisation internationale. Pendant des décennies, le désespoir a pu nous rendre myopes, mais nous cherchons maintenant des remèdes pour mieux voir les autres et les accepter ; il faudrait trouver aussi un remède pour l'aveuglement des Israéliens, cette forme d'arrogance du pouvoir qui les fait se sentir au-dessus des lois, de tout le monde, croire qu'ils peuvent imposer leurs conditions. C'est impossible : il n'y a pas de sécurité pour Israël sans reconnaissance des droits des Palestiniens, et réciproquement.

On parle de conflit israélo-palestinien, alors que nous subissons l'aide qu'Israël a reçue pour maintenir l'occupation : nous étions seuls face à tout cela. Sans volonté de vivre et de laisser vivre, de trouver le moyen de communiquer avec l'autre, le peuple palestinien aurait disparu depuis longtemps. Notre amour de la vie nous a gardés en vie. Ils ont tenté de nous enterrer, dit un proverbe mexicain, en oubliant que nos corps étaient des graines qui produisent des floraisons encore plus puissantes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous répondez sur la volonté de dialogue. Avez-vous confiance en la perspective d'une reprise des négociations ?

M. Hael Al Fahoum. – La médiation américaine, à laquelle nous avons été soumis depuis vingt ans, a échoué, comme le dit Laurent Fabius : nous avons besoin de l'implication de toute la communauté internationale sur la base des résolutions de l'ONU. L'Europe ne peut pas être écartée : la paix au Proche-Orient fait partie des intérêts stratégiques de la France et de l'Europe.

Nous ne vous demandons pas de vous investir dans une guerre, mais dans la paix. Un responsable américain a déclaré que pour éradiquer les extrémistes du Proche-Orient, il fallait dix ans et de 600 à 700 milliards d'euros. Investissez-les dans le développement économique de la région et appuyez la paix. La diplomatie peut faire beaucoup plus que la guerre.

Mme Esther Benbassa. – Lors du voyage organisé par le groupe d'amitié France-Palestine, nous avons vu ce qui se passait et les difficultés de l'occupation au quotidien. Pensez-vous que le futur Etat palestinien serait viable tel qu'il est actuellement, avec les colonies qui le traversent ? Comment discuterez-vous avec le Hamas ? En tant qu'historienne, je sais qu'on fait la paix avec ses ennemis ; mais les Israéliens ont besoin de ne plus être attaqués continuellement. Même si on ne peut pas comparer, ils souffrent aussi du conflit.

M. Aymeri de Montesquiou. – Beaucoup d'entre nous partagent votre constat. Y a-t-il une chance que le Hamas prenne conscience qu'il empêche les négociations ? Le Fatah a reconnu Israël depuis longtemps, mais ceux qui se soucient de la sécurité d'Israël hésitent à voter pour ces résolutions parce qu'elle ne leur apparaît pas garantie. Y a-t-il une chance que le Hamas participe à des négociations ? En cas d'élections sous surveillance internationale à Gaza, la population inciterait-elle le Hamas à le faire ?

Mme Josette Durrieu. – Nous sommes pour la paix entre deux Etats. Notre constat est le vôtre : les négociations n'ont pas abouti et le *statu quo* est intenable. Vous avez rappelé que l'occupation était militaire. J'étais en Palestine la semaine dernière et j'ai ressenti le poids de la présence militaire, celle d'une puissance nucléaire. Or la paix n'est assurée que par l'équilibre des forces. Toutes nos énergies sont tendues vers la paix. La conférence internationale est une réponse. Le président de l'OLP, seul politiquement légitime – le Hamas n'en fait pas partie – déposera-t-il à l'ONU une résolution demandant la fin de l'occupation ? Adhérez-vous au statut de Rome sur la Cour pénale internationale ?

M. Hael Al Fahoum. – Oui, l'Etat palestinien est viable. Ce projet d'identité politique du peuple palestinien a un potentiel humain énorme, reconnu par tous. Je parle bien sûr d'un Etat continu, pas en morceaux ; c'est indispensable. Avec la colonisation, avec la condition posée par les Israéliens de maintenir leurs forces dans la vallée du Jourdain, dans les terres agricoles les plus riches représentant 40% de son territoire, que reste-t-il de la Palestine ? Je parle d'un Etat dans les frontières de 1967, moyennant quelques échanges de territoires. Alors, nous pourrons construire une coopération économique, comme ce que j'avais proposé dans les années 1980 – tout le monde se moquait de moi : un Benelux entre Jordanie, Palestine et Israël, avec une valeur ajoutée gigantesque, non seulement pour les trois pays, mais pour le monde entier. La Palestine peut devenir un centre de distribution régional, grâce à la qualité de ses ressources humaines.

Ce que vit le peuple palestinien le pousse au désespoir ; les désespérés, sans solution sur terre, la cherchent dans le ciel. Quoi de mieux pour isoler les positions violentes que de donner de l'espoir ? Comme l'a dit Mahmoud Darwich, il y a sur cette terre de quoi aimer la vie – il n'a pas dit : de quoi aimer la mort ! Ce n'est pas facile de continuer à aimer la vie dans les conditions où vivent nos familles. Si un espoir est permis, toute démarche extrémiste sera écartée par le peuple palestinien, pas par le gouvernement. Rappelez-vous Oslo : ce n'était pas un accord idéal, mais tout le peuple avait présenté des branches d'olivier à l'armée israélienne, qui l'avait pourtant opprimé pendant la première intifada.

C'est l'OLP, représentant politique du peuple palestinien, et non le Fatah, qui a reconnu Israël par un accord de reconnaissance mutuelle signé par Yasser Arafat et Yitzhak Rabin – après la reconnaissance indirecte que constituait la proclamation de l'indépendance palestinienne dans les frontières de 1967 en 1988. Ce sont les Etats qui se reconnaissent, pas les partis politiques. Lorsque nous avons négocié la mise en place d'un gouvernement de réconciliation nationale, la première condition pour y participer était de respecter tous les engagements de l'OLP. J'ai ainsi le compte-rendu des contacts à Qatar entre Mahmoud Abbas et Khaled Mechaal, qui montre que le Hamas lui-même accepte la création de l'Etat palestinien dans les frontières de 1967. Il faudrait maintenant que le Hamas reconnaisse Israël... Allez donc voir la charte du Likoud : vous y trouverez la négation totale de toute identité palestinienne sur notre terre. L'OLP a annulé la charte proclamant l'Etat sur toute la Palestine historique, pendant la visite du Président Arafat à Paris, compromis historique œuvre d'un chef historique.

Nous avons le courage de prendre ces décisions. Un homme d'Etat sait prendre des décisions courageuses, même au risque de perdre le soutien de son opinion publique, s'il agit pour les générations futures. Un haut responsable américain a parlé avec raison de la lâcheté de Benyamin Netanyahu, qui ne sait pas prendre de décision cruciale dans le sens de la paix, craignant la perte d'un peu de popularité. La société israélienne ne connaît pas le peuple palestinien, à cause d'une certaine forme de manipulation extrémiste. J'essaie de communiquer avec le peuple israélien pour qu'il découvre le peuple palestinien, intelligent, ayant soif de paix. Nous luttons contre la manipulation qui est aussi à l'œuvre chez nous, en développant une stratégie d'action, qui préfère le réel au virtuel. Nous gagnons du terrain chez nous, ce qui n'est pas le cas en Israël, hélas, même si sept-centes personnalités israéliennes ont appelé publiquement les Palestiniens leurs frères ; je les appelle aussi nos frères ! Nous sommes condamnés à vivre ensemble.

La première condition posée par le Président Mahmoud Abbas au Hamas a été l'absence d'un quelconque droit de veto ou possibilité de dénoncer un accord signé. Nous avons condamné toute action violente des deux parties. C'est l'agression israélienne qui alimente les groupes extrémistes, pas nous. Au contraire, nous sommes en porte à faux vis-à-vis de notre opinion publique, qui nous dit : cela fait vingt ans que vous négociez, sans rien apporter aux Palestiniens ! Il faut lui apporter des preuves : les gens veulent sentir, toucher, goûter... Les paroles ne suffisent pas !

Mme Leila Aïchi. – Quel serait le rôle du Hamas dans un futur Etat palestinien ? C'est le point nodal.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Quand j'ai visité l'institut franco-allemand à Ramallah, petite lueur d'espoir, j'y ai vu le mur de la peur. Vous souhaitez présenter un texte ambitieux aux Nations unies ; ne craignez-vous pas un veto à cause même de votre ambition ? Qu'attendez-vous concrètement de l'élan en votre faveur qui s'exprime en Europe et en France en particulier ?

Mme Michelle Demessine. – Je me rends sur votre terre depuis plus de vingt ans, j'y ai vu la situation se dégrader. Le mot occupation a pris petit à petit tout son sens ; nos références historiques ne suffisent pas à la comprendre : cette occupation nie l'existence de l'autre ; le pays se développe comme s'il n'y avait pas d'autre peuple.

C'est la première fois que notre pays connaît un débat d'une telle intensité sur cette question ; c'est tant mieux : il montre que nous nous sentons collectivement concernés. Certains pensent que la reconnaissance agraverait la situation ; vous nous dites que c'est la solution pour les deux peuples. Pouvez-vous nous en dire plus ? Les conséquences de cette situation dans la région nous inquiètent beaucoup. Quels seraient les effets de la dégradation supplémentaire qui ne manquerait pas de suivre une absence de sursaut de la communauté internationale ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Pour construire la paix, il faut briser le cercle des défiances ; Dieu sait que c'est difficile. Vous nous parlez des territoires de 1967, qui sont d'ailleurs sujets à interprétation... Les Palestiniens considéreraient-ils que le Golan est un élément important pour la sécurité d'Israël ?

M. Christian Cambon. – Quelles seraient les institutions d'un Etat palestinien ? Les élections législatives ont été repoussées depuis plus de quatre ans. Des institutions les plus démocratiques possibles faciliteraient le processus.

M. Daniel Reiner. – Le peuple palestinien attend des faits, plus des paroles. Quel est l'état d'esprit de sa jeunesse, et notamment de celle qui va à l'université ? N'a-t-elle pas le sentiment que son avenir se situe ailleurs ?

M. Hael Al Fahoum. – Notre jeunesse représente notre avenir. Elle est brillante, elle a un potentiel incroyable, qu'elle soit en Palestine ou ailleurs. Nous devons nous mobiliser pour elle. Je suis fier d'être en contact avec les jeunes : je les aime. Ils me donnent des vitamines pour en faire encore plus pour notre cause. Nous cherchons à construire un cadre pour la mobiliser dans le bon sens, vers l'action et non la réaction.

La Ligue arabe a adopté à l'unanimité une résolution fixant une date limite pour l'occupation ; notre ambassadeur à New York a coordonné ses démarches avec l'ambassadeur de France, en contact avec les cinq membres permanents, pour débloquer la situation. J'espère que les Américains ne mettront pas leur veto, à cause de l'échec de leur méthode. Nous avons le droit d'adhérer au traité de Rome. Pourquoi avoir peur de ce cadre ? C'est le meilleur moyen de dissuader tout le monde de commettre des crimes de guerre. Les Américains nous ont dit que c'était une bombe nucléaire. Mais ce sont les Israéliens qui en possèdent une ! Selon les Américains, Rome est encore plus puissant que la bombe. Eh bien, que ce soit une source d'énergie pour la paix !

Nous avons demandé à M. Kerry si l'occupation était légale ; il a répondu qu'elle était illégitime et illégale. Nous lui avons demandé combien de temps mettrait l'armée israélienne pour occuper une Palestine indépendante ? Deux heures. Dans ces conditions, quel danger cet Etat représenterait-il ? Les Américains ne sont pas cohérents. C'est pourquoi nous avons besoin de l'Europe et de la communauté internationale.

Le plan de paix arabe parle de normalisation globale entre le monde arabo-musulman et Israël : relations économiques, politiques, bien au-delà d'une simple reconnaissance. Non pas seulement 27 000 kilomètres carrés, mais 15 millions ! Il faut voir plus loin : cela représente une valeur ajoutée énorme pour Israël, qui sera protégé non par le soutien européen et américain, mais par l'intérêt de tous ses voisins arabes. Vous avez parlé de ces extrémistes qui font beaucoup plus de mal à l'Islam qu'aux autres – 99% de leurs victimes sont des musulmans – et prennent pour prétexte l'injustice subie par notre peuple. Nous n'avons pas besoin d'eux : ce sont nos ennemis, autant que les vôtres.

Nous sommes d'accord avec les paramètres présentés par la France au Conseil de Sécurité. Nous cherchons à accumuler des étapes dans le bon sens. Chaque pas peut faire exploser des énergies positives chez nous, en nous donnant des arguments pour avancer. La reconnaissance, c'est une étape, l'inverse de la construction de colonies. Cela dissuadera tous ceux qui tentent d'éviter la négociation.

L'Etat palestinien sera un Etat démocratique. Vous, une grande puissance, avez des difficultés à imposer votre démocratie. Nous avons imposé la nôtre dans des conditions impossibles. Le vote pour le Hamas était un vote de protestation, de désespoir ; et il n'a pas dépassé 40% ! Nous faisons tout pour établir un Etat démocratique, qui intègre musulmans, chrétiens et juifs, croyants et non croyants, conformément à la laïcité, que malheureusement le monde arabe interprète comme l'incroyance. Le Président Mahmoud Abbas a déclaré qu'il n'accepterait pas un soldat israélien dans le territoire palestinien. Nos voisins ont, à tort, interprété cela comme le refus de toute présence juive. Nous avons toujours vécu avec nos compatriotes juifs, chrétiens et musulmans. Naplouse possède la plus ancienne communauté juive du monde, représentée dans le conseil législatif palestinien.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie. Il est normal que chacun mette de la profondeur dans ses interventions sur un tel sujet.

Audition de M. Yossi Gal, ambassadeur d'Israël en France

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous souhaitons la bienvenue à M. Yossi Gal, ambassadeur d'Israël en France. Quelle est votre analyse de la situation et votre lecture du vote qui a eu lieu hier à l'Assemblée nationale ? Nous vous posons la même question qu'au représentant de la Palestine : la reconnaissance d'un tel Etat peut-elle favoriser l'issue positive des négociations ? Nous sommes tous pour la paix dans cette région, avec une sécurité assurée pour les deux Etats.

M. Yossi Gal, ambassadeur d'Israël en France. – Merci de me donner l'opportunité de traiter d'une question aussi importante pour Israël, pour la France et pour le futur du Moyen-Orient, comme pour nos relations bilatérales. J'ai toujours apprécié la manière pleinement responsable avec laquelle nos deux démocraties ont mené leurs relations, comme j'apprécie qu'avant de prendre votre décision, vous ayez convié les parties concernées, afin de connaître leurs positions à la source – j'aurais aimé qu'il en ait été de même à l'Assemblée nationale.

Je ne suis pas venu lancer une polémique, ni même débattre avec qui que ce soit, mais pour faire appel à votre sagesse, à votre sens des responsabilités. J'ai le plus profond respect pour vos points de vue, même critiques : les divergences d'opinion sont naturelles entre alliés. Il en existe même parmi les partis représentés ici. Je viens le cœur lourd de préoccupations pour l'impact négatif d'une telle résolution. Je suis venu au nom de la raison et de la modération, au nom des valeurs communes à toutes les démocraties.

Quel Etat palestinien vous demande-t-on de reconnaître ? Celui du Hamas, qui appelle à un Etat selon les frontières de 1948 en lieu et place de l'Etat d'Israël ? Ce Hamas, qui est reconnu en France comme une organisation terroriste, qui promet l'extermination des Juifs. Est-ce celui des Hooligans qui crient « Mort aux Juifs ! » dans les rues de votre capitale ? Celui d'Abou Mazen, qui contrôle à peine la moitié du peuple palestinien dans les frontières de 1967 ? Ou celui qui résulterait de négociations directes entre les deux parties ?

Quelle est la sagesse d'un acte unilatéral ? Le Quartet, dont la France fait partie en sa qualité de membre de l'Union européenne, a déclaré : « tout acte unilatéral ne préjugera en rien du résultat des négociations et ne sera pas reconnu par la communauté internationale ». La France doit-elle jouer ainsi une partie d'échecs contre elle-même ? Pourra-t-elle ensuite jouer un rôle de médiateur ?

Le moment est-il propice ? Le Moyen-Orient tout entier est en flammes, Israël est sous l'emprise d'une vague de terreur – et je remercie celles et ceux qui ont partagé avec nous leur chagrin après le massacre barbare perpétré dans la synagogue de Jérusalem.

Alors qu'il n'a aucun rapport avec le conflit israélo-palestinien, le tremblement de terre qui secoue le Moyen-Orient est largement orienté contre Israël, les Juifs et nos valeurs communes. L'Iran poursuit sa course à l'armement nucléaire, il continue à financer le terrorisme international et appelle ouvertement à la destruction d'Israël. La Syrie continue à assassiner sans relâche ses citoyens : plus de 200 000 Syriens innocents ont été massacrés, et des millions de réfugiés affluent vers la Jordanie et le Liban. Contre ce carnage, je n'ai vu

aucune manifestation de masse à Paris... Daech défie le monde, poursuit ses exécutions horribles et occupe de plus en plus de territoires en Irak et en Syrie. La terreur réapparaît partout ; en Israël, en quelques semaines, onze personnes ont été victimes d'attaques terroristes : c'est plus qu'au cours des deux dernières années. Al-Qaïda et le djihad mondial s'amassent tout au long de notre frontière nord et tentent de nous impliquer dans le bourbier syrien. De jeunes Européens se précipitent en masse dans les organisations terroristes. Que se passe-t-il lorsqu'ils reviennent en Europe ? Nous avons vu ce qui s'est produit à Bruxelles, une attaque terroriste contre le musée juif. Nous l'avions déjà vu à Montauban et à Toulouse : les incidents antisémites se multiplient sur le sol français. Le Hezbollah continue à développer son arsenal militaire : cent mille missiles sont à présent pointés sur Israël. Alors qu'il est reconnu par la France comme une organisation terroriste, il a annoncé avoir reçu de l'Iran des missiles à longue portée. Le Hamas ne renonce pas à son rêve de détruire Israël et poursuit la construction de son « Hamastan », qui est un mélange d'Iran et d'Etat islamique aux portes de mon pays. Le chef de l'Autorité palestinienne a rendu hommage sans sourciller à l'auteur de l'attentat terroriste du 29 octobre à Jérusalem, Mouataz Hijazy, le qualifiant de héros dans une lettre à sa famille publiée par la presse officielle palestinienne. Il l'y appelle même martyr et qualifie Israël d'Etat terroriste ! Les terroristes d'Ansar Beït Al-Maqdess, très actif dans le Sinaï, ont rallié Daech, ce qui rapproche encore ce monstre de nous : ils ont déclaré qu'Israël et l'Egypte étaient leurs ennemis.

Dans ce contexte, vous paraît-il juste de faire porter toute la pression sur nous et de donner carte blanche à l'autre côté ? Croyez-vous que ce vote aura un effet positif ? Ne compliquera-t-il pas, plutôt, la situation ? Nous rapprochera-t-il de la paix ou en éloignera-t-il la possibilité ? La réponse est claire : cette initiative est irresponsable. Le moment est mal choisi, le message est erroné et n'a aucun rapport avec la solution à deux Etats.

Comme le vote d'hier, cette initiative en faveur d'une reconnaissance unilatérale de l'Etat palestinien sans négociations, sans conditions, est mauvaise pour la diplomatie de la France, pour Israël, pour les citoyens de confession juive vivant en France et pour la communauté musulmane modérée qui y vit. Elle est surtout contreproductive pour les intérêts palestiniens et pour la paix au Proche-Orient.

La France est à la fois l'amie d'Israël et des Palestiniens. Jusqu'à présent, elle a réussi à obtenir l'écoute et la confiance des deux parties pour peser favorablement sur les modalités d'une résolution juste, négociée et acceptée par les deux acteurs. Elle est aussi confrontée, comme Israël, à la menace terroriste. Elle devrait rester impartiale dans la résolution de ce conflit. Lorsque la Suède a engagé cette initiative, Israël a rappelé son ambassadeur pour une durée indéterminée. Cette mesure diplomatique importante montre combien le sujet sensible chez nous. Le ministre des affaires étrangères, M. Fabius, a rappelé l'ambition de la France de jouer un rôle dans la région. Allez-vous vous opposer aux projets de votre propre gouvernement ?

Une telle reconnaissance ne ferait qu'exacerber les tensions et risquerait d'encourager un nouveau cycle de violence en Israël et en France. Dans notre région, le risque d'une explosion incontrôlée de la violence existe. Déjà, nous déplorons de très nombreux attentats, commis par des moyens barbares, à la hache, au couteau ou à la voiture-bélier, et que le Hamas salue. Je remercie votre Président de la République et votre Premier ministre pour leurs déclarations si fortes après le carnage que nous avons connu à Jérusalem. Une reconnaissance unilatérale de l'Etat palestinien ne résoudra aucun des dossiers actuels : la question de Jérusalem, celle des frontières, des implantations, la sécurité... Alors que les Palestiniens sont divisés politiquement entre une moitié régie par les terroristes du Hamas et

l'autre sous l'Autorité palestinienne qui n'hésite pas à rendre hommage aux terroristes, une reconnaissance théorique par les élus français ne fera que compliquer le processus diplomatique.

Ne faisons pas croire aux Français que les Israéliens ne souhaitent pas la paix. Nous souhaitons une paix juste et durable qui nous apporte la sécurité, à nous comme à nos voisins. Les terroristes du Hamas, qui font partie de la coalition gouvernementale palestinienne, ont salué en des termes abjects, et même revendiqué, des attentats perpétrés chez nous. Cette résolution aura l'effet contraire à celui que souhaitent tous ceux qui sont attachés à la paix : au lieu d'encourager un retour aux négociations, elle ôtera toute bonne foi aux acteurs en encourageant les Palestiniens à adopter des positions plus dures. Elle ne fera pas évoluer la situation sur le terrain et mettra en péril la coopération israélo-palestinienne en matière d'économie et de sécurité, grâce à laquelle la Cisjordanie a connu une croissance sans précédent et les territoires placés sous le contrôle de l'Autorité palestinienne, un calme relatif.

Il est clair que cette initiative serait contre-productive, irresponsable. Elle découragerait les partisans de la paix en éloignant la possibilité de parvenir à un accord. La seule solution au conflit est d'instaurer des pourparlers directs et honnêtes entre les deux parties. Le porte-parole du ministère français des affaires étrangères l'a dit lui-même : « Seule une solution négociée permettra de mettre un terme au conflit. » Nous devons donc nous mobiliser pour faire redémarrer le processus de paix. Le Premier ministre israélien a déclaré à l'ONU en 2012 que les Palestiniens devraient d'abord faire la paix avec Israël avant d'obtenir un Etat. Dès qu'un tel accord aura été signé, Israël sera le premier à accueillir un Etat palestinien à l'ONU.

Vous devriez plutôt utiliser votre voix pour convaincre l'Autorité palestinienne de renoncer à son alliance avec le terrorisme du Hamas et de reprendre le chemin des négociations. Rassemblons le peuple qui aime la paix, juif, musulman et chrétien ; travaillons avec le camp modéré (Egypte, Arabie Saoudite, Jordanie et Etats du Golfe) à réduire le fanatisme qui envahit notre région. Il n'y a pas d'alternative aux négociations directes, à une paix réelle et négociée, à la lutte contre la terreur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci pour ce message particulièrement clair.

M. Christian Cambon. – Merci d'avoir accepté de participer à cette concertation. Nous souscrivons tous à votre vibrant plaidoyer contre la violence et le terrorisme et nous partageons tous votre volonté d'assurer à Israël des frontières sûres. Pour autant, l'étonnante politique de colonisation nous interpelle. Elle touche non seulement Jérusalem-Est mais aussi, plus discrètement, l'agriculture palestinienne. Cinquante logements ont été récemment construits à Jérusalem-Est, que la partie palestinienne revendique comme sa future capitale. Loin de limiter ces colonisations, le gouvernement a déclaré à plusieurs reprises qu'il souhaitait en accélérer le rythme. Elles sont pourtant contraires aussi bien à la Convention de Genève qu'à la résolution 446 des Nations unies, ou aux nombreux engagements pris par Israël. Les Palestiniens se voient interdire l'accès aux zones dites sous coordination, ce qui les empêche de cultiver des terres qui leur appartiennent. Alors que la récolte des olives fait vivre 100 000 familles, des plants ont été arrachés. S'agit-il vraiment d'une politique de paix ?

Mme Bariza Khiari. – Je partage les interrogations exprimées par mon collègue. Si votre gouvernement est attaché à la paix, pourquoi persistez-vous à construire des colonies sur les territoires illégalement occupés depuis 1967, et notamment à Jérusalem-Est, qui a

valeur de symbole ? Limiter ainsi la viabilité d'un futur état palestinien, n'est-ce pas mettre en danger le processus de paix ? Israël est une démocratie, ce qui suscite des attentes... et des déceptions. Le projet de loi présenté par M. Netanyahu pour renforcer le caractère juif de l'Etat d'Israël n'a été retiré qu'*in extremis*. Il faisait des citoyens arabes des citoyens de seconde zone. Pourquoi demandez-vous aux Palestiniens de reconnaître un Etat juif Israël alors que vous n'avez jamais imposé cette condition à d'autres pays ? Ne prenez-vous pas le risque de confessionnaliser un conflit qui n'est à l'origine qu'un litige territorial ? Sur les litiges territoriaux, les institutions internationales sont très claires...

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Je vous poserai la même question qu'à l'ambassadeur palestinien que nous venons d'entendre : M. Fabius a récemment déclaré que si les négociations avec Israël sont impossibles, la France doit prendre ses responsabilités et reconnaître l'Etat palestinien. Après quarante ans de colonisation de Jérusalem-Est et de la Cisjordanie, 500 000 colons israéliens sont installés dans les territoires palestiniens occupés et bénéficient de manière presque exclusive des réseaux routiers et des infrastructures qui y sont construits. Lorsque la colonisation des terres palestiniennes sera terminée, il n'y aura plus de territoire palestinien : les négociations avec Israël sont-elles possibles ? Êtes-vous prêts à rendre leurs terres aux Palestiniens ou considérez-vous qu'elles appartiennent désormais à Israël ? La Cisjordanie est-elle, pour vous, un territoire arabe ou israélien ?

M. Aymeri de Montesquiou. – La reconnaissance d'Israël lui donne des droits – et notamment celui à la sécurité – mais aussi des devoirs. Elle doit, en particulier, respecter le droit international. Quand mettrez-vous en œuvre les résolutions de l'ONU, et surtout celle de 1967 ? Quand appliquerez-vous les décisions de la Cour internationale de justice sur la destruction du mur qui coupe la Cisjordanie ? Quand les colons de Cisjordanie retourneront-ils en Israël ? Quand appliquerez-vous l'accord signé en 1988 entre les présidents Rabin et Arafat et reconnaissant les deux Etats ? Pour la paix, tous les moments sont propices...

M. Gaëtan Gorce. – Un démocrate, sur notre continent, ne peut s'adresser à Israël qu'en ami. Les amis ont des responsabilités : en l'occurrence, nous devons vous rappeler que la sécurité d'Israël passe par la paix avec le peuple palestinien. Les menaces auxquelles votre pays est confronté ne doivent-elles pas vous conduire à rechercher des solutions pacifiques. En qualifiant une éventuelle résolution du Sénat d'irresponsable, voulez-vous dire que la paix a d'autres chances d'aboutir dans un délai raisonnable ? Quel progrès avez-vous observé ces dernières années dans ce domaine ? Quelles initiatives alternatives le gouvernement israélien s'apprête-t-il à prendre ?

M. Jean-Pierre Masseret. – Vos propos liminaires m'ont paru scandaleux. Nous ne sommes pas venus autour de cette table pour nous faire rabrouer ou traiter d'irresponsables. Je n'ai signé aucune des propositions de résolution et ne voterai jamais la reconnaissance unilatérale d'un Etat palestinien. Pour autant, je ne discerne dans vos propos aucune perspective de paix. Au contraire, les portes se ferment les unes après les autres : confessionnalisation, colonisation... Vos propos sont fabuleusement contradictoires et votre argumentation incroyable.

Mme Leila Aïchi. – Nous sommes tous sensibles à la sécurité d'Israël. Je ne reviendrai pas sur les événements de cet été : 2 500 civils, dont 296 enfants, ont trouvé la mort ; 300 000 Palestiniens ont été déplacés, 20 000 ont été blessés, et 69 soldats israéliens ont été tués. D'où qu'elle vienne, la violence est inacceptable. Quel sera le bon moment pour faire la paix ? La colonisation est-elle une solution pour la sécurité d'Israël ? Quel est l'avenir de vos cousins et frères, pour reprendre l'expression d'Hael al Fahoum ?

Mme Esther Benbassa. – M. Gorce a dit l'essentiel. Ne confondons pas le conflit israélo-palestinien avec la situation française. Notre vivre-ensemble est déjà assez fragile. Vous n'avez pas parlé de l'occupation : Israël occupe les terres d'un peuple, qui est en diaspora ou dans des camps... À faire la comptabilité des morts, Israël risque de perdre. Puisque le *statu quo* dure depuis des années, il faut bien que les pays européens interviennent. Ont-ils tort ? Des négociations sont-elles prévues ? Nul ne remet en cause le droit d'Israël à exister, mais il ne faut pas réduire les Palestiniens au Hamas. La France a bien fait la paix avec le FLN... L'histoire montre qu'il faut faire un jour la paix avec ses ennemis, qu'ils soient terroristes ou non. Il faudra bien réunir autour d'une table les Israéliens, l'Autorité palestinienne et le Hamas.

M. Michel Billout. – La colonisation de la Cisjordanie est un obstacle considérable à la paix. Le blocus de Gaza l'est aussi. Je me suis rendu de nombreuses fois en Israël et en Cisjordanie, mais le gouvernement israélien m'a toujours interdit de pénétrer dans la bande de Gaza. Vous avez parlé de « Hamasland ». Ne croyez-vous pas que le gouvernement israélien a une responsabilité importante dans sa constitution en condamnant la population à l'isolement ? Le blocus de Gaza est condamné par la communauté internationale, comme beaucoup d'actions d'Israël.

Mme Josette Durrieu. – Personne ne dira que le Hamas n'est pas une organisation terroriste, et nous condamnons le terrorisme. Mais ce n'est pas la communauté internationale qui est à l'origine de sa création. La France s'engage pour un processus de paix. Nous pensons que la création de deux Etats est nécessaire à l'existence même d'Israël et à sa sécurité. La reconstruction de Gaza coûtera entre deux et cinq milliards d'euros (3,5 milliards d'euros selon l'ONU). Allez-vous y participer ? Les sociétés israéliennes vont-elles soumissionner dans les marchés ? Allez-vous lever le blocus sur le ciment et l'acier, qui empêche la reconstruction ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Notre démocratie est vivante ! Je sais que la Knesset connaît aussi des débats directs. La gravité de la situation génère des sentiments très forts. Si le niveau de violence est impressionnant, quelles sont les perspectives de sortie ? Nous nous méfions de plus en plus du *statu quo*, qui cristallise des oppositions en terrorisme. Nous voulons tous agir pour sortir de l'immobilisme.

M. Yossi Gal. – C'est Israël qui a lancé la formule de « deux Etats pour deux peuples vivant côté à côté dans la paix et la sécurité ». Comment y parvenir ? Le seul moyen est une négociation directe. Le manque de progrès en ce domaine me frustre plus que vous. Abou Mazen a choisi de s'allier avec le Hamas au lieu de poursuivre la négociation. Les dernières fenêtres d'opportunité ouvertes par le gouvernement Barak à Yasser Arafat n'ont pas permis d'aboutir à un accord. Les propositions du gouvernement Olmert ont suscité de la part des Palestiniens des réactions négatives, alors qu'elles allaient presque jusqu'à la division de Jérusalem et ont même failli diviser le peuple israélien. Le désengagement de la bande de Gaza, transférée à l'Autorité palestinienne, n'a eu pour résultat qu'un coup d'Etat sanglant des terroristes du Hamas.

Lisez la charte du Hamas : « Israël existe et continuera à exister jusqu'à ce que l'islam l'abroge comme il a abrogé ce qui l'a précédé. Notre combat avec les juifs est une entreprise grande et dangereuse. » Les solutions de paix vont à l'encontre de la profession de foi du mouvement de la résistance islamique : « il faut propager l'esprit de jihad dans la nation. » Les responsables du Hamas ont déclaré que, grâce à l'accord de réconciliation, « les

Palestiniens seront à nouveau habilités à combattre Israël » et que « la réconciliation vise à unir le peuple contre l'ennemi sioniste et ne sera jamais une alternative à la résistance. »

En 1995, quand nous avons évacué la bande de Gaza, nous avons détruit toute implantation et évacué par la force 9 000 Israéliens. Nous nous sommes retirés de tout le territoire délimité en 1967, jusqu'au dernier millimètre carré. Résultat ? Le Hamas et trois guerres.

Il faut regarder les faits. Sur les 2 000 logements annoncés récemment à Jérusalem, 800 sont pour des Palestiniens. Y êtes-vous opposés ? Ce serait une erreur de ne voir le conflit qu'à travers le prisme des implantations. Nos divergences d'opinion sur les constructions à Jérusalem ne peuvent être réglées qu'à travers une négociation bilatérale. La sécurité du peuple israélien n'est-elle pas aussi une question importante ?

C'est l'ONU, en 1947, qui a parlé la première d'un Etat juif : la résolution du 29 novembre 1947 évoque « l'établissement et l'indépendance d'un Etat juif. » Notre Etat démocratique a vocation à être aussi le foyer de toutes les minorités. Il est regrettable que les Palestiniens nous dénient le droit d'avoir un Etat sur la terre de nos ancêtres.

Je m'en suis assuré à plusieurs reprises auprès du gouvernement : il ne sera pas engagé par la décision que vous prendriez, qui gardera un caractère déclaratoire.

Oui, nous avons construit une barrière : depuis, nous n'avons plus eu d'attentat de même ampleur que dans les années 1990 ou 2000. Quant à l'agriculture, nous avons renouvelé l'exportation des produits agricoles de la bande de Gaza. Désormais, le transport du ciment n'y pose plus de problèmes que celui de l'alimentation ou des médicaments.

Mme Josette Durrieu. – Depuis quand ?

M. Yossi Gal. – Depuis quelques semaines, sous la supervision d'Israël et de la communauté internationale.

Mme Josette Durrieu. – Soit. J'ai entendu l'inverse la semaine dernière.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est toujours comme cela dans ce type de situation... Merci de nous avoir fait part de vos convictions et de la position de votre pays. Notre commission soutient les initiatives prises par le gouvernement français pour une paix durable.

Expression des auteurs des propositions de résolution

La commission entend les 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.**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous entendons à présent les premiers signataires des trois propositions de résolution déposées au Sénat, dans l'ordre chronologique du dépôt des propositions : Mme Esther Benbassa, Mme Eliane Assassi et M. Gilbert Roger.

Mme Esther Benbassa. – Israël-Palestine est la terre du Livre, de la Bible, qui rassemble un peuple dispersé. Terre symbolique, chargée de l'imagination des siècles, du rituel des ancêtres, et du poids de ce Livre, elle ne cesse d'être l'enjeu de débats passionnés et d'une colonisation controversée. Comment négocier un symbole ? Tous les efforts déployés pour la normalisation du rapport des Juifs à leur terre se heurtent à l'obstacle de sa sacralisation. Chaque centimètre carré de territoire est converti en absolu, par les Juifs et, tout autant, en réaction, par les Palestiniens. Pourquoi cette terre ne peut-elle ressembler aux autres, ni devenir à ceux qui l'habitent aussi naturelle que l'air qu'ils respirent ? L'Occident chrétien lui-même ne regarde pas avec indifférence ce petit coin du Moyen-Orient disputé où se trouvent les lieux saints : la Terre sainte le reste, et pour tous. C'est là qu'est né, il y a 66 ans, l'Etat moderne d'Israël, et là qu'attend de renaître l'Etat de Palestine.

En 1918, il y a 664 000 Arabes en Palestine et environ 82 700 Juifs. La présence britannique, depuis 1922, et l'immigration juive donnent lieu à des montées de violences et à des révoltes arabes dans les années 1930-1940. La situation, toujours plus explosive, pousse les Britanniques à quitter la région. En mai 1947, le dossier de la Palestine est présenté à l'ONU et une commission spéciale de l'*United Nations Special Committee on Palestine* (UNSCOP) est chargée de formuler un projet. Ce sera celui d'un partage en deux Etats économiquement liés, Jérusalem et sa région étant placées sous administration de l'ONU. La communauté juive de Palestine approuve ce partage, les Arabes, mécontents, s'en prennent aux colonies juives. La Guerre d'Indépendance engagée par les Juifs donne naissance à l'Etat d'Israël, proclamé le 14 mai 1948. Des centaines de milliers de Palestiniens sont contraints à l'exil. Cette tragédie, synonyme de spoliation, de déracinement et de dispersion pour le peuple palestinien, c'est la Nakba, ce qu'on peut traduire par catastrophe, un terme qui finira, sans en être synonyme, par faire écho à un autre, celui de « Shoah ».

La fondation de l'Etat d'Israël n'est pas la conséquence directe du génocide. Elle est d'abord l'aboutissement d'un projet national, la traduction concrète du nationalisme juif, né au XIX^e siècle, dans le sillage d'un développement général des mouvements nationaux en Europe. Reste que le génocide hâte le processus. Israël sera un refuge pour les Juifs persécutés et en transit dans les camps.

Deux peuples, pour une seule terre, convoitée par les exilés juifs d'hier et par les exilés palestiniens d'aujourd'hui. Rien ne dit mieux que ces vers du poète palestinien Mahmoud Darwish la nostalgie, la souffrance, le sentiment de perte irréparable que cette terre engendre chez les Palestiniens :

« La Palestine est belle - oui la Palestine est belle

« Variée riche - riche en histoire

« C'est une terre de mythes

« de pluralismes

« et elle est fertile malgré le manque d'eau

« elle est modeste aussi

« la nature y est modeste
 « c'est un pays simple
 « Voici la terre de mon poème
 « et dans ces terres je me sens un peu étranger
 « il est vrai que l'on peut se sentir étranger
 « même dans son propre miroir
 il y a quelque chose qui me manque
 « et ça me fait mal
 « je me sens comme un touriste
 « sans les libertés du touriste.
 « Être en visite me mine,
 « quoi de plus éprouvant que se rendre visite à soi-même ?

N'est-il pas temps de tourner la page des souffrances, des morts, des blessés, des destructions, de la misère, des missiles, de la terreur et de la peur ? Le vote d'hier, à l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi semblable à celles dont nous débattons aujourd'hui envoie un message clair, simple, symbolique de première importance aux deux peuples, au gouvernement d'Israël et aux autorités de la Palestine occupée. Ce message vient après ceux partis de Suède, d'Angleterre, d'Irlande et d'Espagne.

Cette reconnaissance est une urgence d'abord pour les Palestiniens et pour Mahmoud Abbas, qui proposera au Conseil de sécurité de l'ONU une résolution appelant à un retrait israélien complet, dans les deux ans, des territoires palestiniens occupés depuis 1967. On peut supposer que les Etats-Unis exercent leur droit de veto. Aux Européens de faire entendre une autre voix. Le processus de paix est au point mort, Israël préfère maintenir le *statu quo* et poursuit les constructions dans les colonies.

Les marges de manœuvre diplomatique sont étroites. Tout vote symbolique en faveur de la reconnaissance de l'Etat palestinien aux côtés de l'Etat israélien – dont toutes les parties doivent reconnaître le droit à l'existence et à la sécurité – est néanmoins un pas en avant et neutralisera l'influence du Hamas, dans un contexte préoccupant. Les Etats européens ont intérêt à pousser dans ce sens et à passer enfin des mots, des subventions, aux actes. De tels votes en faveur de la reconnaissance de l'Etat palestinien pourraient amener Israël à sortir de son isolement, à entamer de vrais pourparlers avec des Palestiniens désormais considérés comme des égaux.

De tels votes pourraient avoir des retombées positives dans les pays de l'Union européenne, et spécialement en France. On se souvient des manifestations de cet été, des violences et des dérapages. La reconnaissance par la France de l'Etat de Palestine serait perçue, non comme la victoire d'un camp contre l'autre mais comme un rééquilibrage indispensable. Elle couperait l'herbe sous le pied de ces petites minorités promptes à accuser les Juifs de je ne sais quels complots. Il est fort regrettable que les sénatrices et les sénateurs

avancent en ordre dispersé. Espérons que l'issue de nos scrutins, au Sénat, soit malgré tout positive.

Ce serait un pas de plus en avant, la réaffirmation d'un simple principe d'équité et de justice – le seul qui devrait nous guider –, l'expression d'un soutien de poids aux Palestiniens, aux militants de la paix en Israël, et à la future coexistence pacifique de deux Etats indépendants. Ce serait aussi un signal en faveur d'un renouveau de notre savoir-vivre ensemble, ici en France, un signal en faveur d'un apaisement entre juifs et musulmans. Ces arguments devraient suffire à nous unir, malgré nos divergences sur tel ou tel point de détail, pour voter, par-delà nos sensibilités politiques différentes, un texte commun qui fasse entendre aux Israéliens que la colonisation doit cesser sans délai, si l'on veut vraiment que naisse un Etat palestinien viable, et qui fasse aussi entendre aux Palestiniens que le terrorisme n'est pas le chemin qui mène à l'indépendance. Ce texte ferait enfin entendre aux uns et aux autres que la reprise des négociations est une urgence absolue, et que nul ne doit accepter de tomber dans le piège tendu par les extrémistes des deux bords. Il y a plus sacré que la terre : la vie des hommes et des femmes qui l'habitent.

Mme Éliane Assassi. – Le groupe CRC a déposé une proposition de résolution sur la reconnaissance par la France d'un Etat palestinien, qui a été inscrite par la conférence des présidents du 5 novembre dernier à l'ordre du jour du 11 décembre prochain. Constatant l'échec du processus d'Oslo et des négociations bilatérales, nous proposons une démarche nouvelle pour résoudre ce conflit vieux de soixante-dix ans : le *statu quo* n'est plus acceptable et nous devons sortir les Israéliens et Palestiniens du face-à-face sans issue dans lequel ils sont confinés. Cela requiert une intervention ferme de la communauté internationale. Nous souhaitons la reconnaissance d'un Etat palestinien depuis des décennies.

En adoptant notre résolution, le Sénat affirmerait « solennellement son attachement au principe d'un Etat palestinien viable, vivant en paix et en sécurité aux côtés de l'Etat d'Israël » et exprimerait « le souhait que la France reconnaîsse l'Etat palestinien souverain et démocratique sur la base des lignes de 1967, avec Jérusalem comme capitale des deux Etats. » Il inviterait la France « à tout mettre en œuvre pour faire aboutir sur le terrain la solution négociée de deux Etats indépendants contigus. »

Le processus d'Oslo était trop complexe et il y manquait un contrôle international. Le fossé était déjà trop profond. Il faut à présent imposer fortement une contrainte extérieure. La guerre qu'a menée au mois de juillet le gouvernement israélien contre la population de Gaza et les tensions provoquées à Jérusalem-Est par la poursuite de la colonisation rendent encore plus urgente la nécessité de trouver enfin une solution politique et diplomatique.

La répartition actuelle des territoires est le résultat de guerres antérieures entre Israël et trois pays arabes. Mais la situation actuelle découle de l'occupation par Israël d'une grande partie des territoires palestiniens et de la provocation permanente que constitue la poursuite d'une politique d'implantation de colonies sur ces territoires. Cette politique est l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de la solution à deux Etats, puisqu'elle ampute et morcelle le territoire d'un futur Etat palestinien, dont la viabilité devient de plus en plus aléatoire. C'est parce qu'il est opposé à la solution à deux Etats que l'actuel gouvernement israélien multiplie les implantations dans les territoires palestiniens. Les dirigeants israéliens ne cherchent pas à préserver un quelconque *statu quo* territorial, ils le modifient par la force pour décourager par avance toute tentative de négociation.

Si une solution politique n'était pas rapidement élaborée, ces deux peuples se dirigeaient inéluctablement vers une autre guerre à Gaza et vers une nouvelle Intifada dans les territoires occupés. Une explosion de violence incontrôlée n'est dans l'intérêt de personne.

La solution existe : c'est la coexistence de deux Etats dans les frontières résultant de la guerre de 1967, avec Jérusalem comme capitale partagée. Il revient à la communauté internationale de prendre ses responsabilités pour faire respecter les nombreuses résolutions de l'ONU. La première d'entre elles date de 1947 : il s'agissait d'un plan de partage de la Palestine, alors sous mandat britannique, qui prévoyait expressément la création de deux Etats. Sans une pression politique extérieure, il ne pourra pas y avoir de paix entre les Israéliens et les Palestiniens. Le principal instrument de pression, c'est la reconnaissance symbolique, pays après pays, du principe et de la nécessité d'un Etat palestinien coexistant avec Israël. Les conditions fixées pour cela par le droit international sont largement réunies : un peuple, un territoire et un gouvernement, même s'il est faible et contesté par une partie de la population. Si un Etat palestinien était internationalement reconnu, les négociations pourraient reprendre sur ses frontières, sur sa configuration, sur son caractère même.

Cette reconnaissance changerait la nature des négociations, puisqu'elle rendrait illégale l'occupation de portions de territoires d'un Etat qui serait souverain. Je ne pense pas que cette proposition de résolution puisse gêner les initiatives diplomatiques du gouvernement. Nous approuvons d'ailleurs la proposition de tenir une conférence internationale chargée d'encadrer la reprise des négociations de paix. Mais l'engagement pris par le ministre des affaires étrangères de ne reconnaître un Etat palestinien que dans le cas où les négociations n'aboutiraient pas nous semble de nature à repousser encore cette reconnaissance, quand il faut, au contraire, presser le pas. Nous nous félicitons du vote historique des députés. Il revient à présent au Sénat de consacrer l'engagement du Parlement français tout entier pour la reconnaissance d'un Etat palestinien. Cela viendrait en soutien à la résolution que déposera Mahmoud Abbas devant le Conseil de sécurité des Nations unies, appelant à un retrait israélien complet des territoires palestiniens occupés depuis 1967.

Reconnaître l'Etat palestinien n'est ni une faveur ni un instrument politique. C'est faire valoir un droit et réparer une injustice. Cela redonnerait espoir à la jeunesse palestinienne, qui n'aurait plus comme seul avenir que les frustrations, les humiliations, la pauvreté qu'impose la vie dans un pays occupé par une armée étrangère. Cela soutiendrait, en Israël, ceux qui veulent vivre en paix et en sécurité et qui ont compris que, sans l'Etat palestinien, c'est l'avenir même de leur pays qui est compromis.

Ce qui fut un rêve pendant des décennies peut devenir réalité. Donnons une chance à la paix ! Nous ne sommes pas les seuls à porter cette exigence : nombre de nos concitoyens la partagent et se mobilisent pour la reconnaissance d'un Etat palestinien. Et, s'il faut nous rassembler pour adopter cette proposition de résolution, nous y sommes favorables.

M. Gilbert Roger. – Les préoccupations exprimées par mes deux collègues sont très proches de celles que j'ai en tant que président du groupe d'amitié France-Palestine. J'ai conduit en Palestine, en mars dernier, une délégation comportant Mmes Demessine et Benbassa. Nous avons fait le 11 juin dernier un rapport devant la commission des affaires étrangères et de la défense. C'est à la suite de la publication de ma tribune dans *Le Monde* du 21 octobre dernier, dans laquelle je lançais un appel au gouvernement français à reconnaître l'Etat de Palestine, que les initiatives parlementaires ont commencé à fleurir. Un tel enjeu requiert notre unité.

Les démarches politiques européennes en faveur de cette reconnaissance interviennent alors que le blocage du processus de paix israélo-palestinien est manifeste. Le cycle de négociations mené par les Etats-Unis s'est conclu par un échec. Au cœur de l'été, le conflit meurtrier de Gaza a fait au moins 2 160 morts, dont 83% de civils palestiniens. L'échec de la diplomatie a repoussé la perspective d'un règlement définitif du conflit.

Dans ce contexte, l'initiative parlementaire française a toute sa place. La reconnaissance d'un Etat palestinien a été défendue par la France lors de la déclaration de François Mitterrand au Parlement israélien en 1982. Dans son programme présidentiel, François Hollande s'est engagé à reconnaître l'Etat de Palestine.

Jusqu'à présent, nous pensions que cette reconnaissance interviendrait après un accord bilatéral sur les frontières et le statut de Jérusalem. Face à l'impasse actuelle, cet argument n'est plus recevable. Depuis l'échec en avril de la dernière médiation américaine, aucune négociation n'a eu lieu. Aussi faut-il inverser le processus qui n'a pas fonctionné depuis les accords d'Oslo, à savoir la négociation d'accords intérimaires suivie cinq plus tard d'une négociation bilatérale sur le statut final. Nous devons donc reconnaître dès à présent l'Etat de Palestine, afin qu'il vive en paix aux côtés d'Israël, ce qui serait le premier pas vers une relation d'égal à égal. Ne pas reconnaître la Palestine comme un Etat, c'est accepter que la situation actuelle perdure et que les peuples palestiniens et israéliens continuent à vivre dans la violence et l'insécurité. Cette reconnaissance est la condition indispensable de l'ouverture de véritables négociations entre Israël et la Palestine. Reconnaître la Palestine comme un Etat, c'est se conformer au droit international : en tant que législateurs, nous nous devons d'être du côté du droit. Au nom du droit inaliénable à l'autodétermination, le peuple palestinien est fondé à se doter d'un Etat. Cette reconnaissance sécurisera l'existence de l'Etat de Palestine aujourd'hui gravement menacée par la poursuite de la colonisation israélienne.

J'ai écouté les arguments de M. Yossi Gal, ambassadeur d'Israël en France et je veux le rassurer. La commission des affaires étrangères tentera d'élaborer un texte le plus consensuel possible, même si chacun aurait aimé trouver certains mots dans la résolution que j'ai eu l'honneur de déposer.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – En effet, nous essayons de parvenir à un texte commun. Ce n'est assuré en l'instant, sachant que les pistes sont voisines pour aboutir à une paix durable.

Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes très heureux, monsieur le ministre, de vous accueillir alors que l'heure est grave. Des sénateurs qui ne sont pas membres de la commission des affaires étrangères assistent à ce débat.

Nous avons entendu le chef de la mission de Palestine à Paris puis l'ambassadeur d'Israël. Ensuite, nous avons entendu les groupes politiques présenter leurs résolutions.

Après le vote de l'Assemblée nationale, nous voudrions votre avis sur notre démarche : comment s'insérera-t-elle dans le processus de paix durable que vousappelez de vos vœux ? Cette résolution facilitera-t-elle votre action ?

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international. – C'est une bonne chose si le Sénat peut apporter une contribution constructive au débat actuel. Plusieurs propositions de résolution ont été déposées et, si je peux émettre un souhait, c'est que l'expression finale soit aussi rassembleuse que possible. À l'Assemblée nationale, il n'a pas été possible de parvenir à un texte commun : je souhaite que ce soit possible ici. Certains se sont interrogés sur le droit des assemblées à se prononcer sur un tel sujet : elles ont bien sûr le droit de s'exprimer, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une injonction. Le gouvernement est à l'écoute du Parlement ; reste que selon la Constitution de la V^e République, le gouvernement et le Président de la République sont en charge de la politique extérieure.

Votre démarche est au service de la paix. La tradition de la France est d'être l'amie du peuple palestinien et du peuple israélien. Nos seuls ennemis sont les extrémistes, les fanatiques, qui se trouvent de chaque côté et qui entravent la marche vers la paix. Nous devons également veiller à ne pas importer ce conflit qui, par sa spécificité, a une résonnance particulière dans notre pays et dans de nombreux pays, d'où les réactions de divers parlements.

Dans nombre de conflits, la principale difficulté est de définir les paramètres de la solution : c'est le cas en Syrie ou en Ukraine. Dans le conflit israélo-palestinien, les paramètres sont connus : le plan de paix des Arabes, les propositions des Américains et celles des Européens comportent des éléments voisins. En revanche, les deux intervenants principaux n'arrivent pas à se mettre d'accord sur ces paramètres, en dépit de longues discussions. Ces échecs tiennent le plus souvent à des raisons de politique intérieure tant du côté israélien que du côté palestinien.

Nous sommes arrivés à la conclusion que les deux parties auront beaucoup de mal à parvenir à un accord s'ils restent seuls, même avec l'aide des Etats-Unis. Une intervention d'un autre ordre est donc indispensable : une autorité internationale, le Conseil de sécurité des Nations unies par exemple, doit intervenir pour éviter de nouveaux dégâts.

Le principe de la reconnaissance des deux Etats est inscrit dans la tradition politique française. Ainsi la résolution 181 des Nations unies a-t-elle reconnu en avril 1947 un Etat juif et un Etat arabe. La France a obtenu de haute lutte la reconnaissance d'Israël puis a œuvré pour la reconnaissance de la Palestine. Sous la présidence de M. Sarkozy, il y a eu l'entrée de la Palestine à l'Unesco et, il y a deux ans, la Palestine est devenue un Etat observateur non membre des Nations unies. Tous les présidents de la République ont été sur la ligne des deux Etats.

Se pose désormais la question des modalités. Jusqu'à présent, nous voulions que la reconnaissance soit liée à des négociations, mais si celles-ci n'aboutissent pas, elles deviennent l'élément interdisant la reconnaissance du blocage. Nous suggérons donc une évolution de la méthode avec, en premier lieu, une définition des paramètres au niveau international, sanctionnée par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. J'ai rencontré hier les représentants d'une soixantaine de pays sur d'autres sujets mais nous avons évoqué cette question. Nous parlons bien sûr aussi avec les Palestiniens et les Israéliens. Ces derniers sont réticents. Si nous pouvons porter une résolution, en évitant un véto, pour définir les paramètres des négociations, le droit international sera affirmé. Certains prétendent qu'il faut attendre les élections israéliennes de mars avant d'agir. Je ne le crois pas, car la situation sur le terrain peut dégénérer à tout moment.

Si nous voulons un accompagnement international, ces paramètres devront être acceptés par les deux parties mais aussi par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, par les Etats arabes directement concernés et par ceux qui ont une influence directe sur la solution. Si nous voulons que l'une des parties n'utilise pas la négociation comme un droit de véto et que l'autre partie accepte de s'engager, il faut fixer une date limite. Les Palestiniens souhaitent dix-huit mois ; il serait préférable de prévoir vingt-quatre mois. En cas de blocage – que nous ne souhaitons pas –, nous prendrons nos responsabilités en reconnaissant l'Etat de Palestine.

Nous devons trouver un chemin entre deux extrêmes : si nous disions aujourd'hui même que nous reconnaissons la Palestine, il n'y aurait pas de traduction concrète sur le terrain. Si un terme n'est pas fixé au processus, la négociation risque de s'enliser. Ce weekend même, la piste que nous avons esquissée a été appréciée.

Dans les jours qui viennent, nous devrions en terminer avec la première phase. Nous pourrions ensuite entrer dans la deuxième phase.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Si je comprends bien, la reconnaissance de l'Etat de la Palestine dans le cadre d'un processus de paix durable s'inscrit dans la ligne de l'exécutif français.

M. Laurent Fabius, ministre. – Absolument.

M. Christian Cambon. – La Suède est à l'origine du mouvement, le Parlement britannique a suivi, l'Espagne puis la France. Je constate néanmoins un déficit d'Europe. L'Union n'aurait-elle pu présenter une position commune ?

La presse émet quelques doutes sur la conférence internationale que vous voulez réunir à Paris. Pour reconstruire Gaza, l'Europe met la main à la poche sans rechigner. Elle a beaucoup plus de mal à parler d'une même voix lorsqu'il s'agit d'une initiative pour la paix. Que fait l'Allemagne, par exemple ?

M. Didier Guillaume. – L'initiative du Sénat est-elle utile à la France et au processus de paix ? Il n'y a pas d'autres questions à se poser...

Nous sommes toutes et tous pour la paix et contre les extrémismes, d'où qu'ils viennent et quels qu'ils soient : Mme Benbassa l'a très bien dit. Notre position doit être équilibrée et nous ne devons pas choisir les uns contre les autres. En outre, prenons garde à ne pas importer ce conflit : nous devons réaffirmer la primauté de la laïcité. Cette résolution doit être en faveur de la paix entre deux Etats vivant côté à côté. Nous devons nous rassembler sur un texte qui aidera le gouvernement à affirmer ces objectifs et montrera que les sénateurs, femmes et hommes libres, veulent eux aussi contribuer au processus de paix.

Mme Bariza Khiari. – L'ambassadeur d'Israël a fait une description apocalyptique de la situation pour nous dissuader de voter cette résolution. M. Masseret, ami d'Israël, a dû rappeler que le terrorisme intellectuel avait vécu.

Les négociations bilatérales tuent la négociation. Nous devons donc trouver d'autres solutions, comme celle que vous nous proposez. J'espère que notre résolution sera adoptée par une grande majorité afin de témoigner de la sagesse du Sénat et de vous aider dans vos difficiles négociations.

M. Laurent Fabius, ministre. – M. Cambon a raison de dire que l’Union européenne devrait être présente et unie. La plupart des pays sont favorables à la reconnaissance mais certains sont plus réticents, comme l’Allemagne pour des raisons historiques. Le vote de la Chambre des communes a été massif, mais le gouvernement britannique est plus réservé et souhaite au préalable se concerter avec les Américains. Même si la nouvelle Haute représentante veut aller de l’avant, l’Europe reste en retrait.

Je remercie M. Guillaume pour son soutien.

Il ne faut pas opposer les amis d’Israël aux autres dans cette affaire, madame Khiari, car l’intérêt d’Israël est de trouver le chemin de la paix pour assurer sa sécurité.

Bien sûr, il faut une négociation, mais les procédures ne peuvent être utilisées contre les buts de la négociation ! Si chacun se borne à affirmer ses droits, rien n’avancera, et les populations ne le supporteront pas.

M. Jacques Gautier. – Vous nous avez présenté une feuille de route, avec une négociation sur deux ans afin d’aboutir à une décision, avant la reconnaissance de l’Etat de Palestine. La France est toujours apparue comme le pays du juste équilibre, qui a su concilier son amitié pour Israël et pour le peuple palestinien. Aujourd’hui, on a l’impression que l’adoption de la résolution nous priverait de la confiance d’Israël, et donc de notre rôle d’arbitre. Qu’en pensez-vous ?

Mme Josette Durrieu. – La paix passe par l’existence de deux Etats et la fin d’un *statu quo* insupportable. Des négociations bilatérales ne peuvent aboutir, malgré l’intervention des Etats-Unis. À juste titre, vous voulez élargir le cercle des intervenants et vous remettez au centre des discussions la notion de droit. L’intervention de l’ONU est donc indispensable.

J’ai été il y a un mois et la semaine dernière dans les territoires palestiniens : à Gaza, l’urgence humanitaire est pressante : la reconstruction n’a pas redémarré à cause du blocus qui interdit l’arrivée du ciment et de l’acier. La situation très tendue me fait dire que nous n’avons pas forcément beaucoup de temps. À côté, je note une réelle dynamique et j’en remercie la Suède. En Grande-Bretagne, seulement douze voix contre !

Entre cette urgence et cette dynamique, nous devons agir. J’étais à Ramallah vendredi soir : l’espoir y était immense.

M. Daniel Reiner. – La communauté internationale s’est enfermée dans des négociations directes qui ont fait la preuve de leur incapacité à aboutir depuis Oslo, il y a vingt-deux ans. Les forces en présence ne sont pas équilibrées et les tensions politiques internes sont réelles, tant en Israël qu’en territoires palestiniens. Les négociations bilatérales ne pourront donc pas aboutir : le processus de paix ne se fera que sous l’égide de l’organisme qui a créé l’Etat d’Israël et, de fait, l’Etat de Palestine en 1947. Notre résolution de reconnaissance de la Palestine doit donc faire référence à un processus de négociation sous l’égide de l’ONU.

M. Laurent Fabius, ministre. – Vos trois interventions convergent et rappellent le rôle historique de la France. Le général de Gaulle et François Mitterrand n’épousaient pas forcément les vœux de telle ou telle sensibilité, mais ils ont permis d’avancer. La résolution adoptée par le Conseil de sécurité ne satisfera certainement ni M. Mahmoud Abbas, ni nos amis israéliens. Mais le rôle de la France est d’être l’interprète du droit international et de

montrer le chemin de la paix. Les négociations directes sont nécessaires, mais Oslo I, Oslo II, Madrid et Taba ont montré qu'au dernier moment, il n'était pas possible d'aboutir à un accord. Il convient donc de prévoir un encadrement de la communauté internationale. Les cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité ont une responsabilité historique, auxquels il faut ajouter l'Europe et les pays arabes qui souhaitent, aujourd'hui, reconnaître le droit d'Israël à vivre en sécurité. Il y a une circonstance historique – le *kairos* des Grecs – qu'il faut saisir, même si les deux parties se montrent réticentes. Notre rôle est d'essayer ; de ce point de vue, et en respectant totalement l'indépendance du Sénat, tout ce qui sera signé de rassemblement de la France, que vous incarnez, sera bienvenu.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, monsieur le ministre, de nous mettre sous pression !

La réunion est levée à 17h20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 2 décembre 2014

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

Audition de M. Jean-Claude Ameisen, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)

La réunion est ouverte à 15 h 30.

M. Alain Milon, président. – Nous entendons 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), dont les avis éclairent l'opinion publique et les autorités politiques sur les questions d'ordre éthique, soulevées par les progrès de la biologie et de la médecine. Le professeur Ameisen a présidé pendant dix ans le comité d'éthique de l'Inserm ; il siège depuis 2005 au CCNE, dont il est le président depuis 2012. Après avoir dressé le bilan de l'activité du Comité, il en dessinera les perspectives d'action pour les années à venir. A l'issue de cette audition, nous voterons pour émettre notre avis sur la reconduction de M. Ameisen dans ses fonctions.

M. Jean-Claude Ameisen, candidat à la présidence du Comité consultatif national d'éthique. – La démarche éthique est, à mes yeux, très proche de celle de la recherche. Au respect pour le savoir, elle associe une part de transgression car questionner les connaissances est le meilleur moyen d'explorer l'inconnu. La démarche scientifique qui émerveille en effaçant les frontières, effraie lorsqu'elle procède par réification, en particulier quand elle observe et manipule l'humain. Comme Martin Buber le constatait il y a quatre-vingts ans, la science, lorsqu'elle parle de nous, dit « ils » ou « elles », alors que nous disons « je » et attendons des autres qu'ils nous disent « tu ». L'enjeu éthique consiste à mettre ce que nous apprenons de la science au service du « je », du « tu », et du « nous ».

La démarche éthique biomédicale moderne repose, depuis le code de Nuremberg, sur le principe du consentement libre et éclairé, ou plutôt informé, les connaissances étant mises à la disposition des personnes pour qu'elles puissent faire un choix. Le Comité consultatif national d'éthique a pour mission de favoriser l'élaboration individuelle et collective de ce choix libre sans s'y substituer. Crée il y a trente et un ans – le premier au monde – il regroupe quarante membres : des biologistes et des médecins – en minorité –, mais aussi des philosophes, des juristes, des anthropologues, nommés par une quinzaine d'institutions différentes. Le Comité élabore des avis (122 depuis sa création) souvent accompagnés de recommandations. Il prend ainsi en charge la réflexion éthique de la société, qu'il anime encore par d'autres initiatives comme la journée publique que nous consacrons depuis deux ans à des travaux de lycéens sur des sujets relevant de l'éthique.

Depuis la loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, en cas de projet de réforme, le CCNE doit initier des états généraux donnant lieu à des conférences de citoyens.

Au cours des deux dernières années, nous avons rendu quatre avis et avons plus particulièrement centré nos activités sur la question de la fin de vie.

Après la création de la commission Sicard sur la fin de vie, en juillet 2012, le Président de la République a saisi notre comité pour qu'il rende un avis sur les questions éthiques mises en jeu par le sujet. Notre avis 121 a recommandé la tenue d'un débat public et l'organisation d'une conférence de citoyens. Aux réflexions de celle-ci, en décembre 2013, sont venus s'ajouter les comptes rendus de huit espaces régionaux de réflexion éthique.

Le Conseil d'Etat, à l'occasion de l'affaire Vincent Lambert, a sollicité le Comité, mais aussi l'Ordre des médecins, l'Académie de médecine et Jean Leonetti pour recueillir leurs observations sur les notions d'obstination déraisonnable et de maintien artificiel en vie pour les personnes en état de conscience minimale.

Comme le prévoit la loi, nous avons rendu, en octobre dernier, un rapport retraçant les résultats de l'ensemble du débat public depuis la création de la commission Sicard.

Enfin, comme je l'ai déjà indiqué, nous avons produit quatre nouveaux avis ces deux dernières années : sur les situations de fin de vie, sur une éventuelle commercialisation de tests de diagnostic rapide pour l'infection par le VIH, sur le séquençage complet de l'ADN sur un fœtus de huit semaines et enfin sur les neurosciences et la « neuro-amélioration » (*neuro-enhancement*).

Nous travaillons actuellement sur l'assistance médicale à la procréation. Qu'il s'agisse d'insémination artificielle, de cryopréservation d'ovocytes, de gestation pour autrui ou de donneurs anonymes, nous essayons de mener la réflexion la plus transversale possible. L'extension du séquençage complet de l'ADN à tous les âges de la vie est un autre sujet qui nous occupe, ainsi que les questions éthiques posées par les changements climatiques. Dans des champs plus larges, nous réfléchissons aussi sur les enjeux éthiques de la santé en prison ou de l'utilisation de la biométrie pour établir les papiers d'identité.

Les comités éthiques du monde entier se réunissent tous les deux ans et ceux des pays européens deux fois par an, leur prochaine réunion étant prévue à Rome. Un rendez-vous spécifique biannuel rassemble les comités français, anglais et allemand. Ces rencontres sont l'occasion de confronter des approches issues d'histoires et de cultures différentes. Nous souhaitons renforcer cette collaboration internationale pour améliorer notre système et résoudre les contradictions posées dans le traitement de certains sujets. Ainsi, une réflexion sur la gestation pour autrui implique de prendre en compte trois facteurs : la disparité législative entre les pays européens, la libre circulation des citoyens, et le respect des droits fondamentaux, auquel veillent la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. Nous avons entamé une réflexion sur ces contradictions, avec nos homologues anglais et allemands. La question devrait être au cœur du prochain sommet mondial des comités d'éthique, l'an prochain, à Berlin.

Le changement climatique est un autre sujet dont les enjeux méritent des regards croisés à une échelle mondiale. Un symposium est prévu, notamment avec nos homologues de l'hémisphère sud, avant l'ouverture de la Conférence sur le climat, en 2015, afin d'évaluer ce que la réflexion éthique peut apporter au regard des experts. Néanmoins, le Comité d'éthique ne peut prendre à sa charge d'organiser tous les débats publics, à moins de renoncer à ses autres missions. Enfin, pour élargir l'initiative d'engagement que nous avons lancée auprès des lycéens, nous avons signé un partenariat avec l'Ecole normale supérieure. Des symposiums réuniront étudiants, enseignants et membres du Comité national d'éthique autour de sujets transversaux.

M. Jean-Pierre Godefroy. – En 2012, je vous avais interrogé sur trois sujets : la fin de vie, la procréation médicalement assistée et la gestation pour autrui. Sur le premier point, le Comité, à mes yeux, a pleinement rempli son rôle. Vous avez rendu un rapport en octobre.

M. Jean-Claude Ameisen. – Nous avons rendu un rapport, pas un avis, sur ce qui s'était dit ou non au cours du débat public.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Vous avez en effet organisé ce débat public avec la conférence des citoyens. Les conclusions sont allées plus loin que ce que certains auraient pu imaginer. Tout cela est très éclairant. Il faut que le Gouvernement et le Parlement s'en saisissent pour déposer un texte de loi. Sur l'assistance médicale à la procréation, dans quel délai prévoyez-vous de nous rendre un avis ou un rapport ? Depuis 2012, il y eu la loi Taubira. Les perspectives ont changé. Quant à la GPA, beaucoup ont dit que le débat n'avait pas lieu d'être. Force est de constater qu'il s'impose à nous. La proposition de loi de Jean Leonetti est purement répressive. Quand comptez-vous remettre un avis pour ouvrir le débat ? Je crois, comme vous, qu'il est indispensable de prendre en compte la dimension internationale. C'est vrai, le Comité consultatif national d'éthique ne peut pas prendre en charge le débat public sur tous les sujets. Jusque-là, il a parfaitement rempli son rôle.

Mme Élisabeth Doineau. – Vous souhaitez renforcer la visibilité de votre institution auprès du grand public. C'est une bonne chose. La réflexion que vous menez sur des questions d'actualité contribuera à faire mieux connaître vos travaux, tout comme votre engagement auprès des jeunes. Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le don du sang a été au cœur d'un de nos débats. Doit-il être gratuit, alors qu'il est rémunéré dans d'autres pays ? Et que penser des produits de substitution au sang ?

M. Jean-Claude Ameisen. – Le Comité a déjà rendu un avis sur la GPA, il y a quatre ans. Le sujet s'inscrit dans une réflexion plus large que nous menons autour de l'aide médicale à la procréation. Nous devrions rendre nos conclusions à l'été 2015. Sans annonce de dépôt d'un projet de loi, nous travaillons comme pour un avis habituel.

Une réflexion doit être menée sur le don du sang. Le Comité s'intéresse beaucoup aux produits de substitution et à la possibilité de leur libre circulation en Europe. Il me semble, à titre personnel, que la gratuité du don du sang est un pléonasme. Le don du sang ne présente pas de risque pour les donneurs. En le rémunérant, on pense inciter au don. Le même problème se pose pour le don d'ovocytes. Cependant, une incitation financière, tout en augmentant le nombre des donneurs, tendrait en pratique à ce que ceux-ci soient très majoritairement issus des couches les moins favorisées de la population. Cela créerait une asymétrie entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent. La gratuité participe d'une certaine conception de la santé publique qui me semble devoir être préservée.

Mme Annie David. – Vous avez mentionné la possibilité d'une auto-saisine du Comité d'éthique. Certains sujets s'y prêtent, comme les produits de substitution au don du sang. Quelle est la procédure pour la mettre en place ? Comment les membres du Comité prennent-ils en compte le lien que vous avez établi entre éthique et recherche ? Je me rappelle que le choix des intervenants lors de la conférence des citoyens sur la fin de vie n'allait pas de soi. Sur quels critères l'opérez-vous ?

Mme Catherine Procaccia. – Selon certains médias, les dons d'organes pourraient être autorisés en cas d'interruption des soins par l'équipe médicale. Le Comité a-t-il été associé à une réflexion sur ce sujet ?

Mme Catherine Génisson. – Comment intégrez-vous dans vos travaux les différences de législation qui distinguent et parfois opposent la France et d'autres pays d'Europe sur des questions comme le don d'organes et la fin de vie ?

M. Jean-Claude Ameisen. – Le Président de la République, l'Assemblée nationale ou le Sénat, par l'intermédiaire de leurs présidents, les ministres ou les responsables d'institutions de recherche sont autant d'acteurs susceptibles de saisir le Comité d'une question. Tout citoyen, association ou institution peut présenter un sujet de réflexion que nous choisirons de traiter s'il est d'une portée suffisamment générale et importante. Enfin, le Comité peut choisir, lui-même, d'étudier une question qu'il juge intéressante.

Notre réflexion consiste à trouver le langage commun grâce auquel les intervenants, aussi divers soient-ils, pourront élaborer ensemble une réflexion sur un sujet donné. Il faut « se penser soi-même comme un autre », disait Paul Ricoeur. Nous ne confrontons pas des points de vue établis ; nous essayons de dépasser les points de vue initiaux. Nous travaillons bien quand nous avons du temps. L'auto-saisine nous offre un grand confort car elle nous libère de l'obligation d'un calendrier. Je crois que les deux années et demie consacrées au débat sur la fin de vie ont contribué à ce que la société mesure mieux les enjeux de la question.

Pour ce qui est de la procédure, une section technique de douze membres est élue parmi les quarante de notre Comité qui élit en son sein un président. Elle a pour mission de recevoir et traiter les demandes. Nous décidons ensuite, collectivement, celles dont nous souhaitons nous saisir.

Ceux qui participent aux conférences de citoyens ne sont pas rémunérés mais indemnisés. L'Ifop a organisé ces conférences. Bien que nous n'atteignions pas le seuil de représentativité, les critères de choix sont définis à partir des statistiques de l'Insee (âge, répartition géographique, profession, etc.), de manière à travailler à partir de l'ensemble de la société française. Pour la conférence sur la fin de vie, nous avons ainsi sélectionné dix-huit personnes. Nous n'avons pas assisté aux réunions et notre rôle s'est limité à proposer dix intervenants reflétant au mieux les horizons et perspectives actuels sur le sujet de la fin de vie. Pour choisir ceux-ci, comme les avis restaient partagés au sein même du Comité, notamment sur la question de l'euthanasie et de l'assistance au suicide, nous avons cherché à représenter ces divergences – Jean Leonetti, d'un côté, le président d'une association pour le droit à mourir, de l'autre. Le président du comité d'éthique du Portugal, pays où la législation est la même qu'en France, et son homologue de Belgique, où la législation est différente, ont apporté une dimension internationale. Les participants ont ensuite eu la possibilité de choisir dix autres intervenants. Ils ont rendu, eux-mêmes, leur avis lors d'une conférence de presse où nous n'interventions pas. L'expérience a été riche, bouleversant la vie de certains des participants. Elle a fait naître une intelligence collective.

Le Comité a rendu un avis, il y a trois ans, sur le don d'organes. Le croisement des problématiques de la fin de vie et du don d'organes est une question qui nous intéresse beaucoup. Si l'on pousse le paradoxe, la seule raison qui pourrait justifier une obstination déraisonnable à maintenir un patient en vie, serait la préservation de ses organes pour aider autrui. Ces deux approches pourraient être croisées dans le cadre d'un consentement ou d'une

directive anticipée. Est-ce souhaitable ? Comment une personne non consciente ou morte cérébralement pourrait-elle décider de faire un don d'organes ? En France, il existe un registre du non, permettant de signifier son refus de faire l'objet d'un prélèvement d'organe. Peut-être faudrait-il mettre en place un registre du oui afin que le recours à la décision des familles n'ait lieu qu'en cas d'absence de choix.

Quant à la GPA, les comités d'éthique des différents pays devraient réfléchir ensemble à la question, quelle que soit la législation en cours. Cette réflexion altruiste bénéficiera à tous.

M. Alain Milon, président. – Sur le don d'organes, dans le cas d'un donneur dont le cœur s'est arrêté de battre ou qui est en état de mort cérébrale, le Sénat avait voté dans le cadre de la loi sur la bioéthique un article autorisant le prélèvement ; l'Assemblée nationale l'a supprimé.

Mme Colette Giudicelli. – Vous avez présidé le comité éthique et scientifique de la Fondation internationale de la recherche appliquée sur le handicap. Chaque année, entre 800 et 900 enfants sont diagnostiqués autistes, dont 70 à 80 % sont des garçons. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

M. Michel Amiel. – Les conférences de citoyens favorisent la participation de non-experts à une réflexion sur des sujets importants pour la société. Lorsqu'il s'agit de légitérer sur l'euthanasie ou de sa dépénalisation, ce sont souvent les bien-portants qui donnent leur avis. En trente-cinq ans d'expérience comme médecin, seulement trois patients m'ont demandé une euthanasie active. Lorsqu'on est au bord du gouffre, l'état d'esprit n'est pas le même que lorsqu'on a vingt ans et qu'on est en pleine forme. Or ce point crucial est rarement abordé... C'est un peu le même type de débat que celui, aujourd'hui dépassé, qui avait été lancé par M. Schwarzenberg il y a une vingtaine d'années : faut-il dire la vérité aux malades ? De mon point de vue, la question se pose de savoir s'il a lieu de légitérer absolument sur l'euthanasie plutôt que de la dépénaliser.

M. Jean-Claude Ameisen. – Je ne crois pas que ce soit la fin de la question : la Suisse, par exemple, a dépénalisé l'assistance au suicide, mais l'euthanasie y reste interdite. Si la dépénalisation peut être aussi sélective que l'autorisation, sa portée symbolique est bien différente. La Belgique, quant à elle, autorise l'euthanasie mais interdit l'assistance au suicide ; seuls la Hollande et le Luxembourg autorisent les deux. Les États américains de l'Oregon, de Washington, du Vermont et du Montana ont autorisé l'assistance au suicide et interdisent l'euthanasie. L'histoire et la culture propres à chaque pays suscitent des difficultés spécifiques dans leurs approches de ces problèmes. Leurs raisonnements prennent en compte les questions de l'autonomie, de la solidarité, du rôle de la médecine. En Hollande, l'assistance au suicide et l'euthanasie sont l'affaire du médecin, en Suisse, et dans les Etats américains, celle d'associations.

Notre rapport fait état d'un constat accablant : 80% de nos concitoyens n'ont pas accès aux soins qui soulageraient leurs souffrances et à un accompagnement humain en fin de vie. Quinze ans après que la loi du 9 juin 1999 a donné ce droit à tous, c'est un scandale. Les futures lois sur la santé et l'adaptation de la société au vieillissement devraient offrir les moyens d'y remédier : si nous ne parvenons pas à accompagner les personnes en toute fin de vie, c'est faute de savoir le faire avant. Le soulagement de leurs douleurs doit devenir, bien avant leurs dernières semaines, une pratique habituelle.

La loi du 22 avril 2005 comporte un paradoxe : si le patient est inconscient, le médecin est tenu, afin d'éviter de possibles souffrances, de procéder à une sédation profonde jusqu'au décès ; si le patient est conscient, c'est le médecin qui décide. Les directives anticipées doivent être respectées, à moins que le médecin ait de bonnes raisons de penser qu'elles ne conviennent pas à l'état de la personne.

Euthanasie et assistance au suicide font l'objet de divergences au sein du CCNE comme dans la société : la conférence de citoyens, contrairement à la commission Sicard et au CCNE, ne distingue pas entre euthanasie et assistance au suicide et donne la priorité à l'autonomie de la personne : que l'on me donne les moyens d'interrompre ma vie, ou que quelqu'un le fasse à ma place, cela revient au même. Une partie de ces divergences nous semblent résulter de points de vue différents. Notre chapitre intitulé « De qui parlons-nous lorsque nous parlons de la fin de vie ? » constate que l'on parle de celle des autres lorsque l'on est bien portant, de la sienne propre lorsque l'on va très mal, ou encore de celle de ses proches ou de personnes que l'on assiste si l'on est soignant. Contrairement à beaucoup d'autres questions d'éthique, celle-ci nous concerne tous, mais à des titres très différents. Cette confusion engendre des oppositions du fait que les différents interlocuteurs ne parlent pas de la fin de vie des mêmes personnes ou au même stade.

Steven Laureys, directeur du Coma Science Group de Liège, l'un des plus importants centre d'études des personnes qui ne sont plus en état de communiquer, où Vincent Lambert a été examiné, a publié en 2011 dans le *Journal of Neurology* un article analysant les réponses à un questionnaire adressé à 2 700 soignants des pays du Conseil de l'Europe : 70 % ne décideraient pas d'arrêter les traitements, l'hydratation et la nutrition artificielle d'un patient en état de conscience minimale, mais à la question de savoir s'ils souhaiteraient cette interruption pour eux-mêmes, 70 % répondent oui. Steven Laureys souligne le problème éthique résultant de cette incapacité à se mettre à la place des autres ; les soignants eux-mêmes voient leur fin de vie et celle de leurs patients de façon radicalement différente.

La Fondation internationale de la recherche appliquée sur le handicap (Firah) a été créée par Axel Kahn avec la plupart des grandes fédérations de personnes handicapées. Son comité éthique et scientifique a le double avantage d'être international et de compter des personnes handicapées. Elle a pour but de financer, partout dans le monde, des projets dont la réalisation contribue à mettre en œuvre la résolution de l'ONU de décembre 2006 sur les droits des personnes handicapées. Ces projets de recherche devaient être déposés conjointement par des universitaires et par des représentants de ces personnes, afin d'éviter un point de vue surplombant. Elle est intervenue en Inde, en Haïti, aussi bien qu'en Allemagne ou en France.

J'ai été rapporteur, il y a sept ans, d'un avis du CCNE relatif à la situation des personnes atteintes d'autisme. Il faisait le constat, étrangement ressemblant à celui qu'inspire la fin de vie que, malgré la très bonne loi de février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, il restait, hélas !, encore beaucoup à faire. Cela est toujours vrai : la scolarisation des enfants atteints d'autisme demeure extrêmement difficile et l'objectif fixé il y a vingt-cinq ans par la loi pour l'emploi de ces personnes n'est qu'à moitié réalisé. Il est toujours aussi rare que ces personnes soient accompagnées là où elles sont, lorsqu'elles en ont besoin. De même, les soins palliatifs ne devaient pas être limités la fin de vie. Nos collègues allemands ou anglais sont stupéfaits d'apprendre que, pour ceux de nos patients qui y ont accès, ces soins ne commencent que trois semaines avant leur décès. La loi du 9 juin 1999 prévoit qu'en bénéficie toute personne qui en a besoin, à toute étape de sa vie. De nombreux pays comme la Suède, par exemple,

accompagnent les personnes handicapées chez elles, ou à proximité, plutôt que de les envoyer dans des institutions. La France est le pays d'Europe où le moins de personnes meurent chez elles. La Suède considère qu'interner loin de chez elle une personne souffrant d'un handicap mental, de la maladie d'Alzheimer, d'un traumatisme crânien, d'autisme ou de trisomie 21 revient à lui dénier ses droits civiques. Toute personne a le droit de vivre près des siens, elle est accompagnée chez elle, et non exilée. La France, qui manque de places dans ses institutions, au point d'envoyer nombre de ses enfants autistes en Belgique, devrait au contraire développer leur accompagnement à domicile. Cela suppose de redistribuer les ressources humaines et financières de notre système de santé.

Mme Isabelle Debré. – Ma collègue Claire-Lise Campion et moi avons rédigé un rapport d'évaluation de la loi de 2005 sur le handicap. Nous nous sommes rendues en Belgique dans des établissements spécialisés dans l'accueil d'enfants autistes et constaté qu'ils y font de réels progrès. Pourquoi n'est-il pas possible, en France, d'ouvrir ce genre d'institution ? La réponse des médecins belges a été que la France est surchargée de normes : un petit hôtel particulier transformé en institution pour enfants autistes, que nous avons visité, ne pourrait remplir cette fonction chez nous, faute d'y satisfaire. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Claude Ameisen. – Les établissements que vous avez visités accueillaient-ils des enfants belges ou français ?

Mme Isabelle Debré. – Les deux. Les normes en cause ne sont pas médicales.

M. Jean-Claude Ameisen. – Ces cas sont différents : certaines institutions se sont spécialisées dans l'accueil d'enfants français dans le cadre de liens avec l'assurance maladie et les services départementaux. Il s'agirait de savoir, tout d'abord, si leurs conditions d'accueil sont aussi bonnes que celles dont bénéficient les enfants belges. Si le respect des normes était le principal obstacle à l'accompagnement des personnes handicapées, notre problème ne serait pas bien grand. Le déficit que nous connaissons est bien plus profond. En Suède, tous les enfants autistes vont à l'école, où ils bénéficient toute la journée d'un accompagnement professionnel ; en Italie, où tous les enfants handicapés sont également scolarisés, l'effectif des classes qui les accueillent est divisé par deux et leur professeur est assisté par un enseignant formé. En France, les locaux sont souvent inadaptés au passage d'un fauteuil roulant, mais le principal problème ne tient pas aux normes : les enseignants eux-mêmes sont démunis et les parents redoutent que l'accueil d'un élève handicapé entraîne un préjudice pour leur enfant.

Une profonde réflexion s'impose sur ce que nous attendons de notre école. Un enfant normal n'y voit jamais d'enseignant handicapé, parce que l'enseignement s'exonère de l'obligation faite aux grandes entreprises d'employer une certaine proportion de personnes handicapées, au prétexte que ces établissements accueillent déjà des enfants handicapés. Sa première rencontre, ainsi retardée, avec une personne handicapée sera inattendue, voire inquiétante, comme de quelque chose dont on l'aurait, jusque-là, protégé. Il en est ici comme pour l'accompagnement des personnes en fin de vie : si nous sommes très bons lorsqu'il s'agit de traiter et de guérir, par exemple, les maladies neuro-dégénératives - les implants intracérébraux contre la maladie de Parkinson sont une découverte française d'Alim-Louis Benabid -, notre système de santé est incapable d'accompagner les malades que l'on ne peut traiter, ni guérir.

Mme Hermeline Malherbe. – Mon témoignage nuancera ce tableau très sombre : les départements accomplissent, avec le secteur médical, un travail d'accompagnement

important en faveur de l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Les familles d'accueil constituent également une alternative intéressante à l'internement. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) agissent de concert avec les associations et les enseignants, de manière à ce qu'un nombre croissant d'enfants handicapés soient accueillis dans les écoles. Un certain optimisme est permis : un jeune autiste qui avait effectué son apprentissage au sein du conseil général des Pyrénées-Orientales y a été embauché comme salarié, après avoir réussi son CAP.

M. Michel Vergoz. – Une question de profane : y a-t-il des comités d'éthique en Inde ou en Chine ? Une gouvernance mondiale de l'éthique serait-elle nécessaire ? Serait-elle, même, possible alors que l'on constate les errements des gouvernances mondiales sur le commerce, la finance, le travail de séquençage des végétaux ? La plus grande vigilance semble s'imposer.

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que le comité présidé par M. Ameisen n'exerce qu'une fonction consultative.

M. René-Paul Savary. – Environ 70 enfants handicapés de mon département sont accueillis en Belgique où la prise en charge est polyvalente, grâce à la coopération d'associations de parents, alors que les établissements français, initiés par des associations de parents, sont très spécialisés. Il nous faudra des années pour apprendre à les structurer différemment.

M. Jean-Noël Cardoux. – J'appuie entièrement les observations d'Isabelle Debré et de René-Paul Savary. J'ai connu, au conseil général de mon département, une expérience analogue : l'obstacle à surmonter est bien normatif, normes et éthique ne faisant pas bon ménage. Nous avions trouvé un terrain où bâtir un foyer pour enfants autistes. Compte tenu des divers délais réglementaires et des surcoûts générés par les multiples normes applicables, sept ans, au lieu de deux, ont finalement été nécessaires pour mener ce projet à bien.

Mme Annie David. – Quelle est, monsieur Ameisen, la proportion d'hommes et de femmes dans votre comité ?

M. Jean-Claude Ameisen. – Je reconnaissais que des initiatives nombreuses et remarquables ont été prises dans notre pays et que des soins palliatifs de grande qualité y sont dispensés, mais c'est à un trop petit nombre de patients. La solution n'est pas d'augmenter la capacité de ces services, mais de transformer les soins palliatifs en une pratique médicale exercée par les généralistes, les cardiologues, les cancérologues, pour qui les services hospitaliers deviendraient des référents. Quels que soient les critères au nom desquels l'accès à ces soins est retent, cette restriction doit être levée : ce qui fonctionne bien, en un lieu et un temps donnés, doit devenir une pratique courante. Le mot anglais *care* signifie à la fois le soin et l'importance que l'on attache à une personne. Il s'agit pour nous de généraliser celle que méritent les personnes vulnérables.

L'Unesco, le Conseil de l'Europe et l'OMS s'efforcent, depuis longtemps, avec l'aide des comités d'éthique européens, de favoriser la création de comités semblables dans les pays qui en sont dépourvus. Mais un comité d'éthique n'est légitime que s'il est indépendant, ce qui suppose un respect de la liberté d'expression, bien ancré dans les institutions. La dernière déclaration de l'Unesco sur la bioéthique, votée à l'unanimité des pays membres, mais non contraignante, s'intitule « Déclaration universelle de bioéthique et des droits de l'homme ». Elle recommande la propagation internationale de l'éthique

biomédicale comme un levier pour celle des droits de l'homme, parce qu'elle implique la liberté d'expression et le droit à l'information des patients. De véritables comités d'éthique, indépendants et transdisciplinaires, ont été créés récemment dans certains pays d'Amérique du sud et d'Afrique ; on peut espérer qu'ils contribuent, au-delà de leur champ, à la vie démocratique de ces nations. Le but n'est pas d'instituer une éthique universelle qui mettrait fin à tout questionnement mais de favoriser, dans chaque région, une réflexion libre. Si l'Inde a des institutions scientifiques, elle n'a pas de comité d'éthique ; la Chine a des comités dits éthiques, mais dépourvus d'indépendance. L'Unesco et la Commission européenne en sont dotés, ce qui rend possible le croisement des regards nationaux avec ceux d'instances internationales.

En Belgique, l'accueil des enfants handicapés est, en dernier lieu, de la compétence du ministère de l'éducation nationale, non de celui de la santé : il s'agit de donner à ces enfants la capacité de devenir des citoyens. Il est regrettable que le ministère français de l'éducation n'ait pas été représenté lors de l'annonce des précédents plans « Autisme » : l'intégration des personnes handicapées est loin d'être simplement un problème de santé. Le comprendre équivaudrait pour nous à surmonter un problème culturel.

La dernière étude de l'Observatoire de la fin de vie a été consacrée, en décembre 2013, au vieillissement : elle a établi que, sur le million de personnes résidant dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), 75 % y sont entrées contre leur gré, à telle enseigne que le précédent contrôleur des lieux de privation de liberté avait envisagé de s'y rendre. La raison de ce quasi-enfermement est que les logements de ces personnes âgées n'étaient plus adaptés à leur handicap. Au Danemark, toutes les maisons récentes sont adaptées au handicap, sans que cela induise de surcoût. L'adaptation *a posteriori* est, en tout cas, bien plus onéreuse. Si certaines normes sont peut-être excessives, nous manquons de celles qui épargneraient aux personnes âgées d'avoir à abandonner leur lieu de vie. Je ne parle pas de l'inadéquation persistante d'une bonne partie de nos transports publics... Dans ces conditions, l'exclusion des personnes handicapées est inévitable.

Les femmes sont minoritaires parmi les membres du CCNE, nommés par une quinzaine d'institutions... Comme je vous le disais il y a deux ans, lors de ma première audition, il serait bon que des économistes viennent s'ajouter à nos rangs afin que les questions économiques ne soient plus perçues uniquement par le Comité comme des contraintes externes, mais comme une partie intégrante de la réflexion éthique ; si un grand psychiatre suisse a été récemment nommé par le ministère de la santé, nos perspectives s'enrichiraient de l'apport d'autres Européens francophones ; je souhaite enfin que soient désignés des membres d'associations de personnes malades ou handicapées afin de diversifier nos points de vue. Le CCNE est renouvelé, par moitié, tous les deux ans : c'est pour les institutions décident de sa composition l'occasion d'exercer un rôle très important.

M. Alain Milon, président. – Nous avons été impressionnés par la qualité des interventions de nos collègues et par celles de l'intervenant principal, que je remercie à nouveau.

Les députés ayant voté la semaine dernière, leurs bulletins ont été placés sous scellés et seront dépouillés en même temps que les nôtres. M. Ameisen ne pourra être nommé si les votes négatifs atteignent les trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux chambres.

M. Jean-Claude Ameisen est raccompagné hors de la salle.

Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président du Comité consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)

M. Alain Milon, président. – Voici le résultat du vote :

- Nombre de votants : 29
- Bulletins blancs : 5
- Suffrages exprimés : 24
- Avis favorables : 24

Ce vote sera agrégé à celui de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis favorable à la nomination de M. Jean-Claude Ameisen en tant que président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

La réunion est levée à 17 h 20.

Mercredi 3 décembre 2014

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

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 (InVS)

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Alain Milon, président. – Nous recevons ce matin, à la demande du Gouvernement, M. Lionel Collet, dont la nomination est proposée pour la présidence du conseil d'administration de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) et pour celle de l'Institut de veille sanitaire (InVS).

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

La double nomination envisagée par le Gouvernement s'inscrit bien entendu dans la perspective de la création d'un nouvel Institut national de veille, de prévention et d'intervention en santé publique, prévue par l'article 42 du projet de loi relatif à la santé et destiné à regrouper les missions actuellement dévolues à l'Eprus, à l'InVS et à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'Inpes.

Je vais passer la parole à M. Collet afin qu'il présente son parcours et qu'il évoque sa vision des fonctions que le Gouvernement souhaite lui confier. Il répondra ensuite à nos questions.

M. Lionel Collet. – Je suis pressenti par la ministre de la santé pour assumer la présidence du conseil d'administration de l'InVS et de l'Eprus.

Avant de me présenter, je souhaite brièvement rappeler le rôle de ces institutions et celui de leur conseil d'administration. Tout d'abord, ces deux établissement publics ont une mission de santé publique qui concerne la population et non pas les produits de santé.

L'InVS a été créé par la loi en 1998 suite aux crises de l'encéphalopathie spongiforme bovine et de l'hormone de croissance. Il a été décidé de créer un organisme capable d'observer la santé de la population et de repérer les alertes sanitaires.

L'Eprus a été créé en 2007, suite à l'épidémie de chikungunya, pour doter la France d'un établissement capable de répondre aux menaces sanitaires de grande ampleur, ce qui suppose la constitution d'un stock stratégique et d'une capacité de réponse humaine au travers de la réserve sanitaire. Aujourd'hui, l'Eprus est capable de transporter les stocks stratégiques en moins de 12 heures sur l'ensemble du territoire national et les réservistes en moins de 24 heures sur l'ensemble du globe.

Comme l'indiquait le président, le projet de loi relatif à la santé prévoit la création d'un nouvel institut qui réunira l'InVS et l'Eprus, ainsi que l'INPES. L'ensemble des moyens consacrés à la population seront ainsi réunis.

Le conseil d'administration de l'InVS et celui de l'Eprus sont assez différents. Pour l'InVS, le conseil regroupe des représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées et des représentants des personnels. Il comporte 23 membres. Le conseil d'administration de l'Eprus comporte 25 membres, mais n'est composé que de représentants de l'Etat et de l'assurance maladie.

Pour les deux établissements, un directeur général exécutif assure la gestion opérationnelle.

Dans les deux cas, le conseil d'administration a pour mission de délibérer sur les orientations stratégiques pluriannuelles, le budget et les ressources humaines. Deux contrats d'objectifs ou de performance sont actuellement en cours, l'un pour la période 2014-2015 (Eprus), l'autre pour 2014-2017 (InVS). Les missions des établissements y sont clairement exposées pour les années à venir. L'InVS doit pouvoir choisir ses priorités car ses moyens ne lui permettent pas de couvrir tout le champ de l'épidémiologie. Parallèlement à la définition des priorités, l'InVS doit être à même de bien anticiper les crises sanitaires et de réagir aux signaux faibles, ce qui suppose d'utiliser les méthodes scientifiques les plus élaborées et donc un lien avec les équipes de recherche. Le lien avec les ARS doit également être optimisé. De même, des gains d'efficience doivent être générés dans le cadre de la contribution de l'établissement au redressement des comptes publics.

L'Eprus doit pour sa part optimiser la gestion des stocks stratégiques. Il y avait, en 2011, 28 zones d'implantation, il n'y en avait plus que 16 en 2013 et il y en a 7 aujourd'hui. Ces implantations supposent la location de bâtiments qui génèrent un coût. Un

site de stockage unique est donc en construction à Vitry-le-François. La politique d'achat des stocks doit également être optimisée.

Il faut également des lieux d'implantation outre-mer car, au cours des trois dernières années, c'est là qu'ont eu lieu les crises sanitaires les plus importantes : virus zika en Polynésie française, dengue en Guyane et chikungunya dans les Antilles. Il faudra également articuler les interventions dans les régions en s'appuyant sur les structures existantes.

L'Eprus ne comprend que 34 personnes mais gère 1 700 réservistes sanitaires, ce qui représente une tâche particulièrement importante. Aujourd'hui, des réservistes sont en Guinée en appui au gouvernement guinéen pour organiser la lutte contre l'épidémie d'Ebola, ce sont également des réservistes qui ont été mobilisés pour se rendre à Mayotte, territoire ayant fait face à un manque d'obstétriciens.

L'InVS comptera en 2015 392 équivalents temps plein (402 en 2014) et l'Eprus 30 (contre 34 cette année). Les subventions à ces établissements relèvent du programme 204 de la loi de finances mais un financement paritaire avec l'assurance maladie est prévu pour l'Eprus, l'équilibre entre contributions devant s'effectuer sur plusieurs années. En 2015, ce sera le fonds de roulement de l'Eprus qui sera mobilisé et ramené à son niveau prudentiel.

J'en viens maintenant à la présentation de mon parcours. J'ai 60 ans. J'ai été 21 ans professeur de médecine dans ma spécialité qu'est l'ORL. J'ai dirigé un laboratoire de recherche du CNRS sur la surdité qui a abordé la question du dépistage – 1 enfant sur 1 000 naît sourd –, le problème des acouphènes – longtemps négligé alors qu'on sait aujourd'hui que 3 millions de personnes en souffrent – et enfin la plasticité cérébrale fonctionnelle qui étudie les moyens de remédier à la surdité. Il y a en France 6 millions de malentendants dont 1,5 million sont appareillés alors que ce seraient 3 à 4 millions qui devraient l'être. Une étude américaine qui a moins de cinq ans a d'ailleurs montré que le défaut d'appareillage augmentait le risque de démence de 30 %.

J'ai présidé l'université Claude Bernard de Lyon qui avait à mon époque 35 000 étudiants et 5 000 personnes dans les services. J'étais président quand la loi dite LRU a transféré la gestion des universités aux présidents et j'ai donc eu la responsabilité d'un budget de 300 millions d'euros.

J'ai par ailleurs présidé plusieurs conseils d'administration, notamment celui de la conférence des présidents d'université et celui d'une société filiale de l'université, chargé de ses prestations de recherche. A mon départ, cette société avait un chiffre d'affaire de 20 millions d'euros.

Lors de ma présidence, je me suis efforcé de réduire le nombre de structures internes que j'ai fait passer de 20 à 13 en quatre ans.

J'ai par la suite été nommé au Conseil d'Etat où je suis actuellement le seul médecin.

M. Michel Amiel. – Quel regard portez-vous sur la gestion qui a été faite de la menace liée à la grippe H1N1 ? Pensez-vous que la France dispose de suffisamment de moyens pour faire face à une éventuelle épidémie de grande ampleur ? Je pense bien sûr notamment au virus Ebola. Enfin, comment faut-il selon vous communiquer en cas de crise

sanitaire ? Dans le cas de la grippe A, on avait eu le sentiment que la communication avait pris le pas sur la mise en place de mesures concrètes et appropriées.

Mme Catherine Génisson. – Comment les conseils d'administration des structures actuellement existantes seront-ils réorganisés dans le cadre de la nouvelle structure que vous serez amené à diriger ? Par ailleurs, comment ses moyens seront-ils mobilisés ? Est-il prévu d'y associer des établissements de santé publics comme privés ainsi que les professionnels libéraux ?

M. Yves Daudigny. – En matière de gestion des épidémies, deux évolutions importantes doivent être prises en compte : les conséquences des évolutions climatiques et le développement de mouvements de population de grande ampleur. Comment assurer la protection des populations dans ce contexte, et quelles mesures spécifiques doivent être mises en place dans les aéroports ?

Mme Annie David. – Quel a été le bilan du regroupement d'UFR que vous avez effectué dans le cadre de vos fonctions de président d'université, et quelles en ont été les conséquences sur le personnel ? Quel sort est-il prévu de réservé aux personnels dans le cadre du regroupement que vous serez chargé de mettre en œuvre ?

M. Michel Vergoz. – La France a fait face à deux problèmes sanitaires importants au cours de la dernière décennie : la canicule de 2003 et le chikungunya à La Réunion. Selon vous, notre pays est-il aujourd'hui à l'abri de ces menaces ? Quelle est votre appréciation sur celle que représente aujourd'hui Ebola ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – En tant que spécialiste de l'audition, que pensez-vous des implants contre la surdité, qui ont donné lieu à de vifs débats ?

M. Alain Milon, président. – Qu'est-il advenu des stocks de Tamiflu et de vaccins contre la grippe H1N1 ?

M. Bruno Gilles. – Et des masques !

M. Lionel Collet. – Je souhaite tout d'abord préciser que s'il est envisagé de regrouper l'InVS, l'Eprus et l'Inpes, je ne suis aujourd'hui pressenti que pour assurer la présidence du conseil d'administration des deux premiers : nous ne sommes pas encore dans la logique d'une fusion.

S'agissant de la gestion de la grippe aviaire, j'ai fait partie, en tant que président d'université, des acteurs qui devaient mettre en place un plan d'action. Sans doute y a-t-il eu des erreurs, mais qu'aurait-on dit si une épidémie de grande ampleur s'était déclarée sans que la France s'y soit préparée ? Je ne dispose pas d'informations sur l'état et la conservation des stocks de matériels prévus à cette occasion.

En ce qui concerne l'organisation de la communication, il me semble que la réunion de plusieurs agences sanitaires en un seul institut, en y intégrant l'Inpes qui a un rôle spécifique dans la diffusion des messages de prévention, a du sens. D'une manière plus générale, il est difficile de trouver un équilibre entre la bonne information de la population sur les risques encourus et le danger que représente un affolement inutile. L'information a sans doute été trop tardive en 2003.

Il me semble qu'avec un peu plus de 200 000 médecins en France, et 1 700 personnes (qui peuvent être des professionnels de santé en activité ou non ainsi que des étudiants) dans la réserve sanitaire, nous disposons des moyens humains à mobiliser en cas d'épidémie.

Sur le sort des personnels dans le cadre du regroupement des trois agences, je précise tout d'abord que cette fusion a pour logique de rassembler toutes les structures compétentes en matière de santé publique, et non pour objectif d'effectuer un effort de rationalisation : aucun effort supplémentaire à celui qui est déjà prévu actuellement ne devrait être mis en œuvre. A l'université Claude Bernard, il me semble que le regroupement d'UFR au sein d'une faculté unique de sciences ou de médecine a permis une meilleure visibilité de l'université, qui s'en est trouvée d'autant plus attractive pour les étudiants, en même temps qu'il a ouvert de nouvelles possibilités de mobilité interne pour les personnels.

S'agissant des questions liées aux évolutions climatiques, les sujets relevant de la santé et de l'environnement relèvent des missions assurées par l'InVS, qui continuera à les exercer.

L'implant cochléaire a représenté une révolution extraordinaire pour les personnes atteintes de surdité. N'oublions pas qu'il permet même d'entendre une voix au téléphone, indépendamment de toute lecture sur les lèvres. Le débat s'est cristallisé sur l'opportunité d'équiper les enfants très tôt après la naissance, avec la crainte que cela ne puisse faire disparaître à terme la langue des signes.

Mme Catherine Génisson. – Quelles seront les relations de la nouvelle structure mise en place avec les ARS ?

M. Lionel Collet. – Elles s'inscriront dans une double logique : il faut que nous puissions disposer de données de santé collectées à l'échelon local, dans les territoires, mais également consolidées et analysées au niveau national.

Protection de l'enfant – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine, sur le rapport de Mme Michelle Meunier, la proposition de loi n° 799 (2013-2014) relative à la protection de l'enfant.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, dont nous venons de fêter le vingt-cinquième anniversaire, pose le principe fondamental, repris dans notre code de l'action sociale et des familles, selon lequel « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant.* »

Replacer l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur du dispositif de protection de l'enfance : telle est bien la démarche qui anime la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui.

Déposé par notre collègue Muguette Dini et moi-même en septembre dernier, ce texte est en grande partie le fruit des conclusions du récent rapport d'information que la commission nous avait confié au début de l'année. Notre mandat, je le rappelle, poursuivait deux objectifs : dresser un état des lieux de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et proposer des améliorations du dispositif actuel.

De l'avis général, la loi de 2007 est globalement une bonne loi ; elle a permis au dispositif de gagner en lisibilité et en efficacité. Son déploiement connaît cependant des retards et des inerties. Elle est en outre insuffisamment dotée pour répondre au problème de l'instabilité des parcours de prise en charge de certains enfants.

Forte de ce constat, la proposition de loi, composée de vingt-trois articles, se structure autour d'un triple objectif : améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance, sécuriser le parcours de l'enfant et diversifier les outils dont nous disposons en adaptant le statut de l'enfant confié.

Permettez-moi de revenir successivement sur chacun de ces trois volets.

S'agissant de la gouvernance, malgré des avancées locales, le constat général est celui d'une coopération globalement insuffisante et d'un cloisonnement encore très marqué entre les différents secteurs d'intervention. Si l'existence de pratiques et d'interprétations disparates est inhérente à toute politique décentralisée, une coordination *a minima* s'avère indispensable, ne serait-ce qu'au regard des enjeux d'égalité de traitement. A cet égard, il manque à la politique de protection de l'enfance un cadre qui permette de lui donner une réelle impulsion nationale.

C'est pourquoi l'article 1^{er} vise à créer une instance nationale, placée auprès du Premier ministre afin de regrouper l'ensemble des acteurs concernés. Ce « Conseil national de la protection de l'enfance » se substituerait à des instances qui ne se réunissent plus et serait chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance et d'en évaluer la mise en œuvre.

L'article 2 vise à rendre effective l'obligation légale de formation initiale et continue des acteurs de la protection de l'enfance. A cet effet, les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) se verront confier une mission de programmation et d'évaluation des formations dispensées dans ce domaine.

Des marges de progression existent également pour rendre le dispositif de repérage des situations de danger, piloté par les Cellules de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes (Crip), encore plus performant. Les professionnels de santé sont un maillon essentiel de la protection de l'enfance car ils sont les acteurs de proximité les plus à même de détecter les signes de maltraitance. Pourtant, le milieu médical représente une très faible part des sources d'informations préoccupantes et des signalements.

Plusieurs éléments expliquent cette situation : le manque de formation aux problématiques de l'enfance en danger, une méconnaissance des procédures mises en place à l'échelle du département, un certain isolement professionnel (pour les médecins libéraux) ou encore la crainte des poursuites judiciaires (pour dénonciation calomnieuse notamment).

Pour apporter une première réponse à cette situation, l'article 4 de la proposition de loi prévoit la désignation, dans chaque service départemental de PMI, d'un médecin référent « protection de l'enfance » chargé d'établir des liens de travail réguliers entre les services départementaux, les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire du département. Tout en soulignant que ce nouveau dispositif ne devait pas conduire à limiter les autres activités, aujourd'hui très diverses, des services de PMI, le syndicat des médecins de PMI que j'ai auditionné, s'est montré favorable à cette mesure. De manière plus

générale, il demeure toutefois bien entendu nécessaire d'apporter des réponses concrètes au manque structurel de moyens dont souffre la PMI dans notre pays.

Les dispositions relatives à la sécurisation du parcours de l'enfant poursuivent trois orientations.

En premier lieu, les articles 5 à 7 visent à renforcer le rôle du projet pour l'enfant en précisant d'avantage son contenu ainsi que ses modalités d'élaboration. Ce document élaboré pour chaque enfant bénéficiant d'une intervention de l'assistance éducative est un des principaux apports de la loi de 2007. C'est un outil qui doit permettre de coordonner les actions des différents acteurs appelés à intervenir auprès de l'enfant, afin de veiller à ce que son intérêt soit le principe directeur de toute prise en charge. Il est toutefois utilisé de manière inégale par les services départementaux, qui le considèrent encore trop souvent comme une lourdeur administrative.

Le PPE devra être régulièrement actualisé, ce qui est encore trop rarement le cas, et examiné par une commission pluridisciplinaire à l'occasion de son adoption puis de chaque révision annuelle.

Par ailleurs, le PPE devra prévoir les modalités selon lesquelles les actes usuels de l'autorité parentale, sources de difficultés voire de conflits dans la prise en charge de l'enfant au quotidien, pourront être exercés, notamment par les assistants familiaux.

Toujours dans la perspective d'améliorer le suivi de l'enfant placé, l'article 9 vise à enrichir le contenu du rapport annuel établi par le service de l'ASE par une analyse de l'état de santé physique et psychique de l'enfant, de son développement, de sa scolarité, de sa vie sociale, de ses relations familiales, et par une référence à son projet de vie.

En deuxième lieu, plusieurs articles de la proposition de loi visent à garantir une plus grande stabilité des parcours des enfants pris en charge par l'ASE. Notre système de protection de l'enfance donne la priorité à la politique de soutien à la parentalité, l'éloignement du milieu familial n'étant envisagé qu'en dernier recours. Cependant, malgré les différentes aides qui peuvent leur être apportées, certaines familles, pour des raisons diverses, ne sont pas ou plus en mesure d'assurer le développement et l'éducation de leurs enfants dans des conditions satisfaisantes. Dans certains cas, et notamment lorsque la famille est à l'origine de faits pénalement condamnables, le maintien des liens peut même être nocif pour l'enfant. Les enfants concernés par ces situations sont alors placés auprès de l'ASE pendant une période généralement longue, qui peut durer jusqu'à leur majorité. Leur prise en charge se heurte aujourd'hui à deux problèmes majeurs : la trop grande instabilité de leur parcours, qui se caractérise par des changements fréquents de lieux d'accueil, et l'absence de perspective quant à une possible évolution de leur statut juridique, qui leur permettrait de bénéficier d'une « seconde chance familiale ».

Il apparaît tout d'abord indispensable d'encadrer davantage les décisions de changement de famille d'accueil. L'article 8 propose de conditionner la modification du lieu d'accueil d'un enfant, confié depuis plus de trois ans à la même famille, à l'avis du juge à l'origine de la mesure de placement. Il arrive en effet que l'ASE confie l'enfant à une nouvelle famille, alors que ni lui, ni sa précédente famille d'accueil ne souhaitaient cette modification. Si une telle décision peut être motivée par des raisons légitimes, il arrive qu'elle ne le soit pas. En tout état de cause, elle n'est pas sans conséquence pour l'enfant et la famille d'accueil qui, avec le temps, ont tissé des liens affectifs parfois très forts.

L'article 11 vise quant à lui à ce qu'une solution pérenne, garantissant la stabilité des conditions de vie de l'enfant et lui offrant une continuité relationnelle, affective, éducative et géographique, soit trouvée lorsque la mesure de placement atteint une certaine durée. Cette solution peut passer par un placement long, par une délégation totale ou partielle de l'autorité parentale, ou encore par une adoption.

En troisième lieu, il convient d'assurer une meilleure représentation des droits de l'enfant dans la procédure d'assistance éducative. Le juge a la possibilité de désigner un administrateur *ad hoc*, c'est-à-dire une personne qui se substitue aux représentants légaux de l'enfant mineur pour protéger ses intérêts et exercer ses droits. Cette possibilité est cependant insuffisamment exploitée en raison de la pénurie d'administrateurs *ad hoc*, si bien qu'au final, nombre de conseils généraux sont désignés par défaut. Cette solution de substitution n'est pas satisfaisante car elle crée une confusion entre la mission générale de protection de l'enfance qui incombe au conseil général et la mission plus particulière de représentation de l'enfant qui doit échoir à une personne « extérieure ». L'article 17 systématisé donc la désignation par le juge des enfants d'un administrateur *ad hoc*, indépendant des parents et du service gardien, pour représenter l'enfant mineur. Bien entendu, la mise en œuvre de cet article ne pourra se concevoir sans réforme du statut de l'administrateur *ad hoc* afin de rendre cette fonction plus attractive et mettre en place une formation obligatoire pour les personnes qui y sont candidates.

Au-delà de l'enjeu de stabilisation des parcours, il convient de s'interroger sur le statut des enfants placés sur le long terme.

Pour se construire, ces enfants, durablement voire définitivement éloignés de leur famille d'origine, ont besoin de développer une relation d'attachement et d'appartenance à une autre famille, qui peut être une famille d'accueil, un tiers digne de confiance ou une famille d'adoption. Si en France l'accueil familial demeure la solution privilégiée, l'adoption en tant que modalité de protection de l'enfance n'est que très peu entrée dans les mentalités et dans la pratique. Elle permet pourtant de construire des projets de vie adaptés à la situation de certains enfants. Plusieurs articles de la proposition de loi visent donc à encourager cette démarche.

Tout d'abord, pour promouvoir l'adoption comme dispositif de protection de l'enfance, l'article 12 vise à rendre l'adoption simple irrévocable pendant toute la durée de la minorité de l'enfant (sauf s'il est justifié de motifs graves et dans ce cas à la demande du ministère public uniquement). Cette forme d'adoption, aujourd'hui essentiellement de nature intrafamiliale, reste en effet très peu employée au profit d'enfants placés en raison principalement de sa révocabilité et du maintien des relations avec la famille d'origine. Pourtant, elle peut correspondre aux besoins de certains enfants et à l'attente de certains candidats agréés pour l'adoption.

L'article 14 ouvre en outre la possibilité de ré-adopter par la voie de l'adoption plénier des enfants déjà adoptés sous ce régime mais devenus pupilles de l'Etat. Il s'agit de leur ouvrir une « seconde chance familiale ».

Parallèlement, l'article 15 prévoit d'améliorer la prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans la procédure d'adoption.

Ces articles ne visent en aucun cas à faire des enfants placés un « palliatif » au désir d'enfant non satisfait des candidats à l'adoption. Au contraire, il s'agit de permettre à

ces enfants d'acquérir un véritable statut qui réponde à leurs besoins fondamentaux et de grandir dans un environnement affectif et éducatif sécurisé.

Ensuite, l'article 18, qui réforme la procédure de la déclaration judiciaire d'abandon en lui substituant une procédure de « déclaration judiciaire de délaissement » parental, vise à mieux reconnaître ce dernier. En l'état actuel du droit, la déclaration judiciaire d'abandon, qui est l'étape préalable à l'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat et à son adoption éventuelle, reste peu mise en œuvre. Cela s'explique notamment par la rédaction ambiguë de la loi qui dissuade souvent les services sociaux de déposer une requête, la notion de « désintérêt manifeste » des parents étant sujette à interprétation.

Enfin, il importe de développer le recours au retrait total de l'autorité parentale pour que les enfants accueillis à l'ASE par cette voie puissent eux aussi éventuellement faire l'objet d'un projet d'adoption. La rareté d'utilisation de cette procédure s'explique principalement par la réticence des professionnels à envisager une rupture du lien de filiation biologique. C'est la raison pour laquelle l'article 20 prévoit le retrait de l'autorité parentale dès lors que le parent s'est rendu coupable d'un crime ou délit sur la personne de l'autre parent ou de l'enfant. J'évoquerai à nouveau tout à l'heure cette proposition qui nécessite quelque ajustement pour garantir son caractère constitutionnel.

En complément de ces dispositions, la proposition de loi comporte plusieurs articles qui ne sont pas directement issus du rapport d'information que la commission nous avait confié mais qui répondent eux aussi à l'objectif d'une meilleure prise en compte de l'intérêt dans l'enfant dans le dispositif de protection de l'enfance.

L'article 13 prévoit la mise en place d'un suivi médical, psychologique et éducatif lorsqu'un enfant né sous le secret est reconnu par au moins l'un de ses parents. Il permet ainsi la mise en œuvre d'une préconisation émise par le Défenseur des droits dans le rapport relatif à aux dysfonctionnements apparus dans le parcours de prise en charge de la petite Marina.

L'article 19 entend quant à lui renforcer la sécurité juridique du recours contre l'arrêté d'admission en pupille de l'Etat en définissant de façon plus précise les membres de la famille ayant qualité pour agir.

Quant à l'article 22, il propose d'inscrire expressément dans notre code pénal l'inceste sur mineur comme une infraction à part entière et d'en faire une circonstance aggravante de la peine principale. Notre assemblée a déjà eu l'occasion d'adopter un dispositif comparable avant que celui-ci ne soit en partie censuré par le juge constitutionnel en raison de son imprécision. La solution proposée tire les enseignements de cette décision. Elle permet ainsi enfin une prise en compte des violences et traumatismes spécifiques endurés par les enfants victimes d'inceste.

Les personnes que j'ai auditionnées ont réservé un accueil globalement très favorable à cette proposition de loi. J'ai néanmoins été convaincue de la nécessité de faire évoluer le texte sur plusieurs points :

- il me semblerait notamment utile d'améliorer la rédaction de l'article 5 sur le PPE. De même, sans remettre en cause l'objectif qui est de prévenir les difficultés qui peuvent survenir dans la prise en charge quotidienne, je proposerai de modifier la rédaction de l'article 6 concernant l'exercice actes usuels de l'autorité parentale ;

- l'article 13, relatif au suivi instauré en cas de reconnaissance d'un enfant né sous le secret, gagnerait lui aussi à être précisé. Je propose de substituer à l'obligation actuelle de suivi une possibilité d'accompagnement afin de garantir le droit au respect de la vie privée et familiale. Il s'agit également d'éviter que certains parents puissent éprouver un sentiment de « mise sous tutelle » de l'autorité parentale ;

- de même, comme je l'ai évoqué précédemment, je vous proposerai de supprimer le caractère automatique du retrait de l'autorité parentale prévu à l'article 20 et de laisser une liberté d'appréciation au juge afin de garantir que le dispositif proposé soit compatible avec les exigences constitutionnelles.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je tiens tout d'abord à me féliciter de la qualité de la procédure de travail qui a été mise en place par nos deux commissions dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi : nous avons organisé de nombreuses auditions en commun et avons pu avoir des échanges d'autant plus intéressants que nous avions des visions quelques peu différentes sur ce texte, issu du rapport d'information présenté par Mmes Meunier et Dini.

Il contient en effet des dispositions dont les objectifs ont été salués par la commission des lois et d'autres qui, ne figurant pas dans le rapport que je viens de citer, ont sans doute fait l'objet d'une moindre maturation et ont, pour cette raison, suscité davantage de réserves. Je précise que l'avis de la commission des lois ne porte pas sur l'ensemble du texte, mais seulement sur les articles qui relèvent de sa compétence, notamment ceux qui concernent le droit civil, le droit pénal ou bien encore la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, la commission des lois est assez réticente à l'idée de modifier certaines dispositions législatives très récentes, parfois vieilles de moins de six mois, et dont il est encore impossible de déterminer si elles obtiendront les résultats escomptés au moment de leur adoption.

M. Jean-Noël Cardoux. – Mme Meunier a eu raison de dire que la précédente loi relative à la protection de l'enfance, qui date de 2007, est une bonne loi. Le texte que nous examinons aujourd'hui vise, quant à lui, à améliorer la situation individuelle des enfants et c'est là, naturellement, un objectif que je partage.

Ceci étant dit, je crois que cette proposition de loi devrait faire l'objet d'une étude d'impact très précise, afin de déterminer notamment ses conséquences pour les finances des départements, car elle va créer pour eux de nouvelles charges avec, par exemple, le rapport annuel des services de protection de l'enfance, le bilan annuel des formations, etc. Du reste, la constitutionnalité de cette proposition de loi ne me paraît pas garantie, dans la mesure où les charges nouvelles qu'elle ferait supporter aux départements ne sont pas compensées !

Par ailleurs, elle propose de créer une nouvelle structure de concertation. Je suis assez sceptique sur ce point : en plein « choc de simplification », est-ce vraiment le moment de créer un nouveau « Conseil national » ? Cette instance est censée en remplacer d'autres qui ne se réunissaient plus : en quoi celle-ci donnerait-elle davantage satisfaction sur ce point ? Je crains qu'elle se montre tout aussi lourde et inefficace que celles qui l'ont précédée et qu'elle mobilise inutilement les élus et les fonctionnaires.

J'ai des doutes quant au recours au médecin référent de la PMI qui alourdira les procédures et qu'il sera difficile de recruter et ne peut m'empêcher de percevoir une certaine

défiance envers les départements dans le choix de l'intervention du juge pour décider du changement de lieu d'accueil de l'enfant.

M. Gérard Roche. – Je me réjouis que nous examinions aujourd'hui ce texte auquel tenait tout particulièrement notre ancienne collègue Muguette Dini et qui insiste sur la prise en compte de l'intérêt de l'enfant.

Je crois que la création d'une instance nationale permettant de favoriser la mise en place d'une politique homogène sur l'ensemble du territoire sera une bonne chose. Naturellement, il existe déjà des observatoires à l'échelle départementale (ODPE) pour les situations préoccupantes, mais il me paraît souhaitable d'unifier les pratiques.

En ce qui concerne les médecins de la PMI, je crois qu'ils font bien leur travail, même s'il est nécessaire de mieux harmoniser leur action partout en France. Sur le placement en général, je pense que la stabilité dans le temps est très difficile à atteindre, car il n'est pas possible par exemple de faire cohabiter des adolescents et de jeunes enfants. Quant au placement familial, je crois qu'il est tout à fait pertinent de dire que la dernière étape est l'adoption, sans pour autant occulter la question de la permanence du lien avec la famille biologique.

Actuellement, l'ASE récupère les enfants dont personne ne veut s'occuper, les situations les plus préoccupantes. La prise en charge de ces enfants par des familles peut être une solution excellente mais certains d'entre eux souffrent de graves problèmes psychiatriques et doivent faire l'objet d'un suivi très spécifique. Or, le délai d'attente pour voir un pédopsychiatre est très long et il n'y a plus de places en neuropsychiatrie pour ceux qui ont des comportements dangereux ou des problèmes de délinquance. Enfin, les placements décidés par les juges paraissent parfois contestables.

Au total, cette proposition de loi me paraît aller dans le bon sens, mais je voulais indiquer que le placement en famille est loin d'être la bonne réponse à toutes les situations, et que la question du placement en établissement est elle aussi cruciale.

M. Alain Milon, président. – Je souhaitais juste rappeler à ce stade de nos débats que la présente proposition de loi fait suite d'une part à la loi de 2007 mais aussi à la proposition de notre collègue députée Mme Michelle Tabarot.

Mme Catherine Deroche. – J'ai des doutes sur les moyens financiers et humains qui permettraient de mettre en œuvre cette proposition de loi. Plus on cherche à individualiser le parcours des enfants, plus cela est susceptible de créer des difficultés financières pour les départements. Je voulais aussi souligner qu'il est important de favoriser un meilleur partage de l'information entre l'ensemble des personnes qui suivent les enfants. Enfin, je me posais la question de l'application de la loi qui a été portée par notre collègue Muguette Dini relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations entre départements.

M. Alain Milon, président. – Son décret d'application a bien été publié.

M. René-Paul Savary. – Cette proposition de loi part d'un bon sentiment mais elle me paraît irréaliste. Je crois que la question qu'elle entend traiter est très compliquée et qu'il est nécessaire de faire preuve de beaucoup d'humilité. Il n'y a plus de pédopsychiatres, les départements n'ont plus de moyens financiers et cette proposition de loi rajoutera de la

complexité au système, dont une récente émission télévisée a donné une image particulièrement négative, notamment en ce qui concerne la PMI.

Plusieurs d'entre nous ont évoqué la loi de 2007, mais je voudrais rappeler que le fonds national de financement de la protection de l'enfance n'a quasiment pas été abondé !

Par ailleurs, cette proposition de loi n'aborde pas plusieurs problèmes particulièrement épineux auxquels les départements sont confrontés, tels que celui des mineurs étrangers isolés (MIE), ou bien encore celui du regroupement par fratries.

Au total, cette proposition de loi me paraît apporter peu de solutions et ne pas vraiment simplifier le système existant, et je crois qu'il faudra plutôt compter sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République pour permettre une meilleure répartition des compétences.

Mme Corinne Imbert. – Je partage les réserves de mes collègues Cardoux et Savary. Comme eux, je pense que la loi de 2007 était une bonne loi et que le fait de placer l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur de la présente proposition de loi est une bonne chose.

Mais je crois que prévoir de nouvelles instances est une maladresse. Les vrais problèmes en matière de protection de l'enfance sont le placement d'enfants qui sont restés longtemps dans des institutions, le manque de pédopsychiatre et médecins chargés de la PMI ou bien encore le suivi psychiatrique insuffisant de certains parents – je pense notamment au cas d'une femme à qui on avait rendu son enfant et qui s'est suicidée avec lui. Enfin, cette proposition de loi me paraît couteuse pour les départements.

Mme Elisabeth Doineau. – Je crois que nous sommes nombreux ici à estimer que la loi de 2007 est en effet une bonne loi, même si elle avait été votée pour répondre à une certaine pression médiatique.

Ces dernières années, les conseils généraux ont souffert, car ils se sont vus confier de plus en plus d'enfants et ont été confrontés à des situations de plus en plus complexes. Ils ont connu aussi des difficultés en raison du cloisonnement des services qui participent à la protection de l'enfance, notamment la protection judiciaire de la jeunesse et les autorités judiciaires.

En règle générale, je ne suis pas favorable à la création de nouvelles instances de coordination, mais depuis l'adoption de la loi de 2007, nous avons pu constater qu'il pouvait être très utile de réunir l'ensemble des acteurs et je crois que disposer d'une instance nationale qui serait le creuset de bonnes pratiques permettrait de mieux les impulser dans l'ensemble des territoires.

Je voudrais dire enfin que la stabilité de sa situation est indispensable à l'épanouissement d'un enfant, que, souvent, le retour dans la famille d'origine est impossible, et que la crainte de voir son placement remis en cause tous les ans est une cause de grande souffrance.

M. Olivier Cadic. – Comme sur d'autres sujets, je souhaiterais vous faire part d'éléments que j'ai pu observer au Royaume-Uni.

En matière de détection des mauvais traitements infligés par des parents à leurs enfants, le système britannique est beaucoup plus efficace que le nôtre, comme le prouvent

les statistiques relatives aux décès d'enfants à la suite de mauvais traitements. On voit bien d'ailleurs que les professeurs français qui enseignent dans des écoles britanniques ont de mauvais reflexes, puisqu'ils ont souvent par exemple la fausse bonne idée d'aller voir les parents directement en croyant qu'ils vont résoudre les problèmes avec eux seuls.

Les magistrats qui prennent les décisions de placement sont-ils évalués ? C'est une question qui mérite d'être posée, face aux plaintes des parents qui contestent certaines de leurs décisions.

M. Georges Labazée. – Lorsque j'entends les réserves de certains, je voudrais tout de même rappeler que tout le monde ici avait applaudi le rapport d'information de nos collègues Dini et Meunier !

En tant que membre du Conseil supérieur de l'adoption (CSA), je vous donnerai l'avis de cette instance sur les articles 12 à 16 ainsi que sur l'article 18. Si selon nous l'article 14 pose une vraie difficulté, les autres articles ont reçu un avis très favorable.

Mme Laurence Cohen. – La protection de l'enfance se heurte à un manque de moyens humains et financiers, tout le monde ici s'accorde à le dire. Nos collègues de droite devraient pourtant faire preuve d'un peu plus de cohérence, eux qui ont voté en faveur d'un PLFSS qui prévoyait 1 milliard d'euros d'économies supplémentaires sur le périmètre de l'Ondam !

Je souhaiterais poser une question à notre rapporteure : comment se fait-il que la problématique de la prise en charge des fratries, traitée dans le rapport de juin, ne figure plus dans la proposition de loi ? Je crois aussi qu'il serait nécessaire de sécuriser le statut du tiers digne de confiance. Enfin, je rejoins le constat de nombre de mes collègues sur l'état de la pédopsychiatrie dans notre pays et sur l'insuffisante prise en charge des enfants qui connaissent des difficultés.

Mme Claire-Lise Campion. – Je souhaiterais rappeler que c'est un déplacement de plusieurs membres de notre commission voilà quelques années au Québec qui est à l'origine de notre réflexion sur la protection de l'enfance.

La loi de 2007 entendait renforcer la prévention, multiplier les contacts entre les familles et les personnes en charge des enfants, permettre un meilleur signalement des enfants en danger et diversifier les modes de prise en charge. Le rapport d'information de juin dernier mettait en évidence les difficultés à stabiliser le parcours de certains enfants. Je me félicite de la présentation de cette proposition de loi qui devrait permettre de réduire les fortes disparités entre les pratiques des conseils généraux en favorisant une meilleure harmonisation sur les territoires et une plus grande coopération entre les acteurs.

Je voudrais dire aussi que le soutien au parent doit être un souci constant des acteurs concernés et que les enfants qui relèvent de la pédopsychiatrie ne devraient pas relever de la protection de l'enfance.

M. Alain Milon, président. – Permettez-moi de signaler que seul l'article 11 relatif à la mise en place de l'adoption fait implicitement référence à la législation québécoise.

M. Michel Amiel. – Quelques remarques. La loi de 2007 avait déjudicarisé la protection de l'enfance. Je crois qu'il est indispensable qu'il y ait un médecin référent de la PMI car un suivi particulier est indispensable. Comme l'a dit notre rapporteure, l'adoption est

pleinement une modalité de la protection de l'enfance. La protection judiciaire de la jeunesse se réduit aujourd'hui aux aspects pénaux et je le regrette. Il me paraît souhaitable d'harmoniser la politique de protection de l'enfance au niveau national. Enfin, les assistantes familiales exercent un métier qui souffre d'un manque de reconnaissance et il est très difficile de favoriser une politique d'accueil familial, car elles ont le sentiment d'être la dernière roue du carrosse.

Mme Pascale Gruny. – Je voudrais faire part de mon inquiétude quant à la prise en compte effective, tout au long de la prise en charge de l'enfant, de la nécessité de son accompagnement vers la vie d'adulte. A propos des signalements, les enseignants n'ont pas été évoqués alors qu'ils sont souvent désemparés devant des situations d'enfants en danger.

Mme Annie David. – Je partage les propos de Laurence Cohen. Il y a une contradiction à déplorer le manque de moyens et à voter, dans le même temps, un budget qui prévoit la diminution des dotations aux collectivités locales. Je rappelle que je partage, sur la question des MIE, une des préconisations du rapport d'information sur la protection de l'enfance, qui était de les maintenir dans le périmètre d'action de l'ASE. Je suis par ailleurs favorable à ce que nous poursuivions le travail sur l'article 22, relatif à l'inceste, afin de parvenir à un texte.

M. Alain Milon, président. – Cet article pose un véritable problème juridique que nous ne pourrons éluder.

Mme Catherine Génisson. – Je souhaite insister sur la prise en charge médicale des enfants. Une solution pourrait être, *via* les coopérations interprofessionnelles, de former des infirmières cliniciennes spécialisées en psychiatrie et en pédopsychiatrie afin qu'elles puissent assurer une prise en charge de ces enfants.

M. Yves Daudigny. – A l'heure où les départements sont décriés, je rappelle que la protection de l'enfance est une mission majeure confiée aux départements depuis les premières lois de décentralisation. C'est sans doute la plus importante, la plus exigeante mais aussi la plus difficile en ce qu'elle met potentiellement en cause la responsabilité personnelle du président du conseil général. Je note que dans les débats actuels, aucun échelon ne revendique cette compétence.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Au moment de vous répondre, je pense naturellement à notre collègue Muguette Dini. Ce texte est bien sûr largement inspiré du rapport d'information que nous avions réalisé ensemble. La proposition de loi ne reprend pas l'intégralité des préconisations du rapport d'information. Pour moi, ce texte n'est pas une façon de réclamer plus de moyens mais de faire mieux avec autant. Il s'agit de s'appuyer sur la loi de 2007 tout en replaçant l'intérêt de l'enfant au centre des évolutions proposées. J'insiste sur la pluridisciplinarité. Il ne s'agit pas de créer des postes. Il existe déjà des moyens au service de cette politique, qui représente un quart des budgets sociaux.

En ce qui concerne les aspects budgétaires, dans certains cas, suivre les recommandations du texte conduit à des économies. Un enfant placé représente une dépense de 50 000 euros par an. C'est autant d'économies si l'enfant sort de l'ASE pour être adopté.

La partie du texte relative à la gouvernance s'inspire de structures existantes comme le Haut Conseil à la famille (HCF) qui regroupe à la fois des gens de terrain et les

services de l'Etat. La structure proposée se substituerait à d'autres qui sont actuellement inactives. Les départements sont prêts à travailler avec une structure de ce type.

Les MIE ne sont pas présents dans le texte. C'est une question à traiter en soi qui ne relève pas uniquement de la protection de l'enfance.

Je n'ignore pas que des textes en discussion procèdent à de nouvelles répartitions de compétences. Je m'appuie sur la répartition actuelle.

Les actes usuels sont évoqués à l'article 6 du texte. Quant aux questions de repérage et de formation, elles sont traitées aux articles 2 et 4. Les médecins sont très présents sur le sujet mais ne sont à l'origine que d'un nombre très limité de signalements. Il faut donc travailler avec les médecins, en particulier les médecins de PMI. L'éducation nationale constitue souvent la première source d'informations préoccupantes. L'évaluation des magistrats relève, quant à elle, du conseil supérieur de la magistrature (CSM).

M. Alain Milon, président. – Nous passons à l'examen des articles.

M. Gérard Dériot. – Je m'étonne qu'un nombre important d'amendements émanent de la rapporteure sur son propre texte.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – C'est que ma position a évolué quant à la manière de mieux transcrire mes intentions en termes juridiques et de leur donner une traduction cohérente. Ce texte a vocation à vivre et à être enrichi.

Article 1^{er}

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 53 enrichit les missions du conseil national de la protection de l'enfance (CNPE). Sans affecter le rôle pivot des départements, il définira des bonnes pratiques et en assurera la convergence.

M. René-Paul Savary. – Nous avons évoqué les pratiques très différentes des juges en matière de placement. Des magistrats seront-ils présents au sein du conseil ?

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – C'est effectivement le type de sujet qui pourrait y être abordé.

L'amendement n° 53 est adopté.

L'article premier est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 1 me semble satisfait par l'existence des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), prévus par l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles, qui remplissent ces missions d'harmonisation des pratiques.

L'amendement n° 1 est retiré.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'amendement de coordination n° 21 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'amendement rédactionnel n° 13 est adopté.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – La préoccupation qui fonde l'amendement n° 2 est satisfaite. Les services de PMI ont aujourd'hui pour mission, entre autres, de participer aux actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger ou qui risquent de l'être, ce qui inclut tous les enfants jusqu'à leur majorité.

M. Claude Dilain. – Dans la mesure où les services de PMI interviennent jusqu'à six ans, je craignais un déficit de prise en charge.

M. Georges Labazée. – Je partage votre préoccupation dans la mesure où les adoptions sont plus tardives.

L'amendement n° 2 est retiré.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 29 apporte des compléments au contenu du projet pour l'enfant (PPE) et à ses modalités d'élaboration.

L'amendement n° 29 est adopté.

L'amendement n° 4, satisfait, est retiré.

L'amendement n° 3, satisfait, est retiré.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les amendements n°s 22 et 31 rect., identiques, sont relatifs aux actes usuels.

Les amendements n°s 22 et 31 rect., identiques, sont adoptés.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 23 vise à réduire la charge induite pour les services de l'ASE par la réunion systématique de la commission pluridisciplinaire en limitant sa saisine aux cas dans lesquels il existe un risque de

délaissement parental, ou dans les cas où le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins.

L'amendement n° 23 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 14 propose une nouvelle rédaction de l'article 8 qui vise à encadrer les changements de lieu d'accueil d'un enfant confié à l'ASE afin d'éviter les ruptures injustifiées de prise en charge, préjudiciables à son développement. Il prévoit que lorsque le service de l'ASE auquel est confié un enfant envisage de changer les conditions de prise en charge de cet enfant, il en informe le juge (plutôt que de solliciter un avis de ce dernier). En application de l'article 375 du code civil, le juge pourra se saisir d'office, s'il l'estime nécessaire au regard de l'intérêt de l'enfant, pour ordonner le maintien de l'enfant dans son lieu d'accueil. L'amendement n° 32 rect. poursuit le même objet, avec une rédaction différente.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je me rallie à la rédaction proposée par la rapporteure.

M. René-Paul Savary. – Je me félicite de cet article, qui poursuit un objectif de déjudiciarisation, que je partage.

Les amendements n°s 14 et 32 rect. sont adoptés.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 54 propose d'enrichir le rapport annuel de l'ASE.

L'amendement n° 54 est adopté.

L'amendement n° 5 tombe.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je voudrais indiquer que tous les amendements que je vous présente sur les articles à venir ont été adoptés à l'unanimité par la commission des lois. La commission des lois a réservé un accueil positif à ce texte, considérant qu'il apportait des améliorations à la loi de 2007. Lorsqu'il existe un désaccord de la commission, c'est qu'elle estime que la rédaction du texte contrevient à l'objectif recherché.

La commission des lois propose la suppression de cet article car, s'il est adopté, les garanties prévues par la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs ne seront plus applicables. Certaines familles déplorent effectivement de ne

pouvoir accéder au dossier de leur enfant lorsqu'il contient des informations judiciaires. Cette difficulté d'accès se fonde pourtant sur des raisons solides. Le dossier de l'enfant porte la trace des signalements avec l'identité de leurs auteurs. Il peut comporter le témoignage du mineur sur ses parents. Le rendre accessible exposerait le mineur à de réels dangers. L'occultation des faits susceptibles d'une qualification pénale ne suffit pas. Cet article permettrait en outre de consulter une partie du dossier judiciaire sans, comme cela est en principe prévu, le filtre de l'avocat.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je souhaite le maintien de cet article à ce stade et nous pourrons ouvrir le débat en séance publique.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Ce débat peut avoir lieu sur un amendement de rétablissement de l'article.

Mme Laurence Cohen. – Une suppression pourrait permettre de réintroduire l'article avec une rédaction différente.

L'amendement de suppression n° 33 est adopté.

Les amendements n°s 55 et 6 tombent.

L'article 10 est supprimé.

Article 11

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les amendements n°s 24 et 34, identiques, suppriment les dispositions relatives aux tiers.

Les amendements n°s 24 et 34, identiques, sont adoptés.

L'amendement n° 26 est adopté.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 35 supprime des alinéas qui confèrent au juge des enfants la mission de fixer, si tel est l'intérêt du mineur placé, les relations qu'il peut avoir avec un tiers avec lequel il a noué des liens affectifs. Avis défavorable.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – L'objet de ces deux alinéas est, dans le cas du placement, satisfait par le droit existant, en vertu d'un arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2010. Viser globalement les mesures d'assistance éducative, sans distinguer entre les situations de placement et celles où les parents conservent toutes leurs prérogatives d'autorité parentale, porte atteinte aux droits des parents et crée une confusion entre les pouvoirs du juge des enfants et ceux du juge aux affaires familiales.

L'amendement n° 35 est adopté.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les amendements n°s 27 et 36, identiques, créent, pour le service auquel l'enfant est confié, une obligation de rechercher une solution pérenne.

Les amendements n°s 27 et 36, identiques, sont adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Nous avons un désaccord de fond sur cet article dont l'idée générale est d'avoir recours à l'adoption simple comme un instrument de la protection de l'enfance.

Cet article rend l'adoption simple quasiment irrévocable. Actuellement, l'adoptant et la famille de l'adopté peuvent demander la révocation de l'adoption simple, toujours pour des motifs graves. Souvent, c'est la conduite de l'adopté qui motive la demande de révocation. Il n'est pas sûr qu'il soit dans l'intérêt de l'enfant de lui imposer le maintien d'un lien de filiation adoptive avec une personne qui souhaite rompre ce lien et qui, de ce fait, n'offre vraisemblablement plus à l'adopté l'intérêt et l'affection dont il a besoin.

Quant à la possibilité pour la famille, et en particulier pour les père et mère de sang, de demander la révocation de l'adoption simple, elle me paraît indispensable dans le cadre d'un régime qui justement repose sur le maintien du lien avec la famille d'origine. Rappelons que, dans la plupart des cas, l'adoption simple concerne l'enfant du conjoint de l'adoptant. Il peut donc demeurer souhaitable que la famille d'origine de l'enfant adopté, qui avait pourtant consenti à son adoption, puisse demander sa révocation si elle se passe mal.

Au-delà de ces considérations, il me semble que l'article 12 risque d'avoir un effet contraire à celui recherché. Le parent candidat à l'adoption simple risque d'être dissuadé et la famille d'origine de l'enfant risque désormais d'être réticente à consentir à son adoption.

Ne cherchons donc pas à faire jouer à l'adoption simple un rôle qui ne peut être le sien. En revanche, utilisons pleinement les potentialités qu'elle offre, et elles sont importantes, pour des enfants qui se trouvent dans des situations différentes de celles couvertes par l'adoption plénier.

Je cite le rapport d'information de nos collègues Michelle Meunier et Muguette Dini : « *la promotion de l'adoption simple comme mesure d'intervention relevant de la protection de l'enfance suppose d'agir dans trois directions : sensibiliser et former les travailleurs sociaux à cette procédure; repérer les familles dont les enfants pourraient en bénéficier; sélectionner des candidats agréés pour l'adoption susceptibles de s'y engager* ». Je souscris totalement à ces orientations, mais j'observe qu'elles n'impliquent aucune modification de l'ordre juridique.

Il y a enfin, un véritable paradoxe à prévoir, à l'article 14, la sortie d'une adoption plénier qui ne fonctionne pas et, à l'inverse, à rendre une adoption simple qui est un échec, difficilement révocable.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose la suppression de l'article 12.

M. Georges Labazée. – L'article 12 va de pair avec l'article 14. Il faut mûrir cette réflexion.

Mme Catherine Génisson. – Je voudrais comprendre en quoi cet article peut être contreproductif.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Il considère comme un obstacle ce qui n'en serait pas un si nous avions une autre approche de l'adoption simple. Il faut tenir compte du fait que souvent, ces enfants ne sont pas des nourrissons. Ce sont des enfants qui peuvent avoir une histoire difficile.

M. René-Paul Savary. – Je partage la position du rapporteur pour avis. La promotion de l'adoption simple pourrait relever des missions du conseil national créé par le texte.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je rappelle que cette disposition a été supprimée de la proposition de loi de Mme Tabarot au profit d'une réflexion plus globale sur l'adoption.

M. Alain Milon, président. – La réflexion sur l'adoption ne peut être close par ce texte. Il y a d'autres cas à régler.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Nous sommes au cœur du sujet. L'adoption simple peut être un outil de la protection de l'enfance. Cet article doit enclencher un processus pour aller vers l'irrévocabilité jusqu'à la majorité de l'enfant. Avis défavorable.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Le débat peut avoir lieu en séance publique sur le fondement d'un amendement de rétablissement de l'article. Il obligeraient le Gouvernement à nous livrer l'état d'avancement de sa réflexion.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je renvoie notamment aux propositions de l'Académie de médecine dans son rapport de février 2011 pour promouvoir cette irrévocabilité.

L'amendement de suppression n° 43 est adopté.

Les amendements n°s 16 et 44 tombent.

L'article 12 est supprimé.

Article 13

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 18 vise à substituer à l'obligation de suivi, lorsqu'un enfant est reconnu par au moins l'un de ses parents après une naissance, sous le secret une proposition d'« accompagnement ».

L'amendement n° 18 est adopté.

L'amendement n° 7 est retiré.

L'amendement n° 8 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Pour les raisons évoquées à l'article 12, je vous propose un amendement de suppression de cet article

qui rend la première adoption plénière révocable, ce qui est contraire à son principe même. J'ajoute un point technique : il est possible de prévoir une adoption simple sur une adoption plénière.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable.

M. Claude Dilain. – Nous sommes face à une difficulté car cet article était demandé. Le groupe socialiste votera la suppression.

Mme Catherine Génisson. – Je souhaiterais une confirmation sur la possibilité d'adoption simple. Par qui est-elle décidée ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je confirme cette possibilité, qui est décidée par le juge.

M. Georges Labazée. – Notre débat reflète celui intervenu au sein du conseil supérieur de l'adoption. Les associations sont demandeuses et le ministère de la justice est défavorable.

L'amendement de suppression n°45 est adopté.

L'article 14 est supprimé.

Article 15

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – L'amendement n° 46 supprime la nomination automatique d'un administrateur *ad hoc* qui poserait des problèmes financiers importants. En principe, un administrateur *ad hoc* a pour mission de gérer le patrimoine de l'enfant. Dans cet article, c'est de l'éducation de l'enfant qu'il s'agit. Il faudra que l'administrateur soit formé à ce type d'intervention. Le code civil permet déjà au juge de désigner un administrateur *ad hoc*. Faut-il le systématiser ? Je ne le pense pas.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Gardons à l'esprit l'intérêt de l'enfant. La généralisation de la nomination d'un administrateur *ad hoc* contribue à ce que l'intérêt de l'enfant soit mieux défendu dans les procédures d'adoption, ce qui est le principe directeur de la politique de protection de l'enfance. J'ai conscience qu'une telle désignation requiert une formation et un statut.

M. René-Paul Savary. – Soyons pragmatiques. Le plus souvent, la désignation d'un administrateur n'est pas utile. Je soutiens la suppression.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Le texte est relatif à l'adoption, il n'y a pas de conflit d'intérêt.

Mme Nicole Bricq. – Si la suppression est votée, nous ne pourrons examiner les autres amendements. Je suis surprise que la commission des lois soit défavorable à l'administrateur *ad hoc*. Je comprends que sa position, conformément à celle du ministère de la justice, est que ce texte ne doit comporter aucune disposition relative à l'adoption. Je soutiens cette position pour les dispositions relatives à l'adoption simple et à l'adoption plénière mais pas sur l'administrateur *ad hoc*. Je propose de soutenir notre rapporteure et de donner un avis défavorable à l'amendement de suppression.

M. Michel Amiel. – Je suis gêné par le caractère systématique de la désignation d'un administrateur *ad hoc*, compte tenu de l'article 388-2 du code civil. Je voterai la suppression.

L'amendement n° 46 est adopté.

Les amendements n°s 56, 11 et 57 tombent.

L'amendement rédactionnel n° 25 est adopté.

Les amendements n°s 9 et 47 tombent.

L'amendement n° 28 est adopté.

L'amendement n° 10 tombe.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – L'amendement n° 48 a pour objectif de donner plus d'envergure à l'adoption simple et d'harmoniser son traitement fiscal.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis favorable.

L'amendement n° 48 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Cet article est satisfait par l'article 388-2 du code civil. Il témoigne d'une méfiance injustifiée à l'égard de l'ASE et des magistrats. Il serait dommage de se priver de la connaissance que l'ASE a des enfants.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Il faut apporter une réponse au fait que les départements ne doivent pas être à la fois juge et partie. Avis défavorable.

M. René-Paul Savary. – Cet article va être exploité par les familles qui vont demander systématiquement la désignation d'un administrateur *ad hoc*. Les responsabilités vont être diluées, ce qui ne permettra pas de régler les problèmes sans aller devant le juge. Les travailleurs sociaux risquent d'être mis en difficulté. C'est à double tranchant.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – J'ajoute qu'inscrire cette disposition à l'article 375-1 du code civil qui fixe les deux principes cardinaux de l'assistance éducative ne me semble pas approprié. Cette disposition particulière sur le service d'ASE aurait plus sa place dans le code de l'action sociale et des familles.

M. Gérard Roche. – Cet article peut sembler traduire une certaine méfiance à l'égard des services d'ASE qui font très bien leur travail. Il faut néanmoins reconnaître que

les intérêts financiers de l'ASE ne sont pas toujours convergents avec ceux de l'enfant. Je suis plutôt favorable à cet article.

Mme Annie David. – Je partage l'avis de Gérard Roche. Je rappelle que cette disposition est issue des travaux et de la réflexion de la commission. Je suis défavorable à la suppression.

M. Claude Dilain. – Je poursuis le même raisonnement.

L'amendement de suppression n° 37 est rejeté.

L'amendement n° 12 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 15 vise à instituer une forme spécifique de délaissement parental, fondé sur des critères plus objectifs que l'actuelle « déclaration judiciaire d'abandon ».

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – L'amendement n° 49 propose de revenir à la notion d'« abandon », car la notion de « délaissement », d'origine psychologique, est déjà utilisée en matière pénale pour une situation bien particulière. Nous aurions deux définitions différentes pour un même terme. L'article permet une meilleure prise en compte d'aspects subjectifs, comme le caractère volontaire. Néanmoins, si les effets juridiques de l'abandon et du délaissement sont les mêmes, la notion d'abandon est plus claire car elle revêt un caractère définitif, ce qui n'est pas le cas de la notion de délaissement.

M. Alain Milon, président. – Il n'y a pas d'abandon de la part de parents qui se bornent à envoyer à leur enfant une carte postale par an. Il pourrait en revanche y avoir délaissement.

M. Michel Amiel. – On abandonne volontairement un enfant, le délaissement est-il plus passif ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – La notion d'abandon permet de préserver le caractère volontaire.

L'amendement n° 15 est rejeté.

L'amendement n° 49 est adopté.

L'amendement n° 50 est adopté.

L'amendement n° 51 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

L'amendement n° 17 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. –

L'article 20 propose de rendre automatique le retrait d'autorité parentale pour les parents condamnés pour un crime ou un délit commis contre leur enfant ou l'autre parent. Il pose un triple problème de principe, de légalité et de méthode.

Le problème de principe est celui de l'automaticité d'une décision judiciaire. Un retrait parental automatique par principe serait contraire à notre Constitution, en particulier au principe d'individualisation des peines. J'attire en outre votre attention sur le fait que, bien souvent, si les magistrats ne prononcent pas le retrait de l'autorité parentale, c'est parce que les parents se sont déjà vus retirer cette autorité par le juge civil, sur le fondement de l'article 378-1. Autre risque d'inconstitutionnalité de la disposition, tout crime, et surtout tout délit, entraînerait automatiquement le retrait de l'autorité parentale.

Je rappelle que cette disposition ne provient pas du rapport d'information de la commission des affaires sociales. Or, le Parlement s'est déjà penché sur la question du retrait automatique de l'autorité parentale lors du débat relatif à la loi sur le renforcement de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Un amendement en ce sens avait été déposé : il a été rejeté par le Sénat. Nous avons en revanche adopté un amendement obligeant les juridictions pénales à examiner la question du retrait de l'autorité parentale. Ce dispositif, adopté en août dernier est sage et raisonnable : il conserve l'appréciation du juge intact, mais l'oblige à se pencher sur la question.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de supprimer l'article 20.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je ne méconnais pas le problème de constitutionnalité posé par cet article et je vous propose un amendement pour le corriger. Avis défavorable à l'amendement de suppression.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. –

La solution proposée ne résout pas les difficultés dans la mesure où même une infraction minime entraînerait le retrait de l'autorité parentale. Prenons l'exemple de la non-présentation d'enfant.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Le juge doit se poser la question de l'intérêt de l'enfant.

L'amendement de suppression n° 38 est rejeté.

L'amendement n° 19 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. –

Cet article crée une nouvelle forme d'indignité successorale qui me semble inconstitutionnelle.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Sagesse

L'amendement de suppression n° 39 est adopté.

L'amendement n° 20 tombe.

L'article 21 est supprimé.

Article 22

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. –

En matière d'inceste, il me semble que le droit actuel est équilibré. Mais il est peut être bon que la loi comporte des termes qui sont dans le langage courant. Cet article pose néanmoins plusieurs problèmes. On fait de l'inceste une circonstance aggravante. Je rappelle le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus dure : le texte ainsi voté ne serait applicable dans certains cas qu'au terme du délai de prescription de 20 ans. Je rappelle également, qu'avec une dispense, le mariage est autorisé entre cousins. L'inceste peut-il être défini par la conception que la victime en a ? Ce serait problématique en droit pénal.

Mme Catherine Génisson. – Il y a une omerta sur l'inceste. La définition est peut être complexe mais nous ne pouvons différer cette question. L'attitude à l'égard de ce crime est parfois moins sévère que sur des sujets mineurs.

Mme Laurence Cohen. – Le sujet est très difficile. L'inceste provoque des catastrophes morales et psychologiques. Face à la difficulté, le réflexe est souvent d'attendre que le débat mûrisse. Mais il faut qu'il débouche. Nous avons rencontré les mêmes obstacles sur le viol ou le harcèlement sexuel.

M. Claude Dilain. – Je n'ignore pas que la chancellerie est opposée à cet article mais le sujet est tellement grave qu'il est préférable de la maintenir. Il faut avoir le courage de poser le problème.

M. Michel Amiel. – Je vais dans le même sens. Il suffit de constater les dégâts cliniques de l'inceste.

M. René-Paul Savary. – En tant que législateur nous devons tenir compte des problèmes de constitutionnalité. Cela n'empêche pas le débat.

M. Gérard Roche. – Il y a la morale et le droit. Nous posons ce problème sur le plan moral.

Mme Annie David. – Je partage les arguments de Gérard Roche. Dès qu'il s'agit d'une question de société, on nous oppose l'argument constitutionnel. Il faut que le débat ait lieu en séance.

M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois. –

Je comprends parfaitement les différents orateurs et leur sensibilité. Je m'interroge aussi sur cette question mais je vous alerte. Nous avons légiféré un peu rapidement sur le harcèlement sexuel et le texte a été invalidé. Nous risquons une censure sur cet article mais je comprends votre volonté d'avoir un débat.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Il s'agit d'une violence extrême faite à l'enfant.

L'amendement de suppression n° 52 est rejeté.

L'amendement de coordination n° 30 est adopté.

L'amendement n° 40, satisfait, est retiré.

Les amendements n°s 58, 41 et 42 sont adoptés.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

L'article 23 est adopté sans modification.

L'ensemble de la proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|--|----------------------|
| Titre I^{er} | | | |
| Améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 53 | Enrichissement des missions confiées au CNPE | Adopté |
| Article 1^{er} | | | |
| Création d'un conseil national de la protection de l'enfance | | | |
| M. DILAIN | 1 | Création d'une commission départementale pour la protection de l'enfance | Retiré |
| Article 2 | | | |
| Missions des observatoires de la protection de l'enfance au regard de l'obligation légale de formation des professionnels | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 21 | Amendement de coordination | Adopté |
| Article 3 | | | |
| Changement de dénomination de l'ONED en ONPE | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 13 | Amendement rédactionnel | Adopté |
| Article 4 | | | |
| Désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfance au sein de chaque service départemental de PMI | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 2 | Suppression de la mention du service dans lequel est désigné un médecin référent « protection de l'enfance » | Retiré |
| Titre II | | | |
| Sécuriser le parcours de l'enfant placé | | | |
| Article 5 | | | |
| Contenu du projet pour l'enfant | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 29 | Compléments relatifs au contenu du projet pour l'enfant et à ses modalités d'élaboration | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|------------|--|----------------------|
| M. DILAIN | 4 | Ajout de la notion d'objectifs aux éléments contenus dans le PPE | Tombé |
| M. DILAIN | 3 | Substitution de la notion de maturité à celle de discernement | Tombé |
| Article 6 Définition des actes usuels | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 22 | Rédaction globale | Adopté |
| M. PILLET rect | 31 rect | Rédaction globale | Adopté |
| Article 7 Validation du PPE par une commission pluridisciplinaire | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 23 | Rédaction globale | Adopté |
| Article 8 Avis du juge en cas de modification du lieu d'accueil d'un enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 14 | Encadrement du changement de lieu d'accueil d'un enfant confié à l'ASE | Adopté |
| M. PILLET rect | 32 rect | Modification des conditions de prise en charge d'un enfant avec non pas un avis mais une information du juge | Adopté |
| Article 9 Contenu du rapport annuel de l'ASE et transmission au juge | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 54 | Enrichissement du contenu du rapport annuel de l'ASE | Adopté |
| M. DILAIN | 5 | Ajout de l'analyse des relations avec les tiers intervenant dans la vie de l'enfant au contenu du rapport annuel de situation établi par l'ASE | Tombé |
| Article 10 Règles de consultation des dossiers d'assistance éducative | | | |
| M. PILLET | 33 | Suppression | Adopté |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 55 | Rectification | Tombé |
| M. DILAIN | 6 | Substitution de la notion de maturité à celle de discernement | Tombé |
| Article 11 Définition de durées maximales de placement | | | |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 24 | Suppression de deux alinéas | Adopté |
| M. PILLET | 34 | Suppression de deux alinéas | Adopté |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 26 | Correction d'une erreur de référence | Adopté |
| M. PILLET | 35 | Suppression de deux alinéas | Adopté |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 27 | Rédaction globale de deux alinéas | Adopté |
| M. PILLET | 36 | Rédaction globale de deux alinéas | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|---|----------------------|
| Titre III Adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme | | | |
| Article 12 Réforme des règles de révocabilité de l'adoption simple | | | |
| M. PILLET | 43 | Suppression | Adopté |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 16 | Révocabilité de l'adoption simple en cas de motifs graves, à la demande du ministère public | Tombé |
| M. PILLET | 44 | Suppression de l'alinéa 3 de l'article 12 qui prévoit que dorénavant, ni les père et mère de naissance, ni un membre de la famille d'origine jusqu'au degré de cousin germain inclus ne pourront demander la révocation pendant la minorité de l'adopté | Tombé |
| Article 13 Mise en place d'une obligation de suivi médical, psychologique et éducatif en cas de reconnaissance d'un enfant né sous le secret | | | |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 18 | Remplacement de l'obligation de suivi par une proposition d'accompagnement | Adopté |
| M. DILAIN | 7 | Institution d'un « accompagnement » plutôt qu'un « suivi » lorsqu'un enfant né dans le secret est ensuite reconnu par au moins l'un de ses parents | Tombé |
| M. DILAIN | 8 | Mise en place, pour tous les enfants admis en qualité de pupilles avant d'être reconnus par au moins l'un de ses parents, d'un accompagnement médical, psychologique, éducatif et social | Adopté |
| Article 14 Extension des cas de ré-adoptabilité aux enfants adoptés admis en qualité de pupilles de l'Etat | | | |
| M. PILLET | 45 | Suppression de l'article 14 (révocabilité de l'adoption plénière) | Adopté |
| Article 15 Prise en compte de l'avis de l'enfant dans la procédure d'adoption | | | |
| M. PILLET | 46 | Suppression de deux alinéas | Adopté |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 56 | Amendement rédactionnel | Tombé |
| M. DILAIN | 11 | Suppression du caractère obligatoire de la désignation d'un administrateur <i>ad hoc</i> | Tombé |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 57 | Amendement de coordination | Tombé |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 25 | Amendement rédactionnel | Adopté |
| M. PILLET | 47 | Rédaction | Tombé |
| M. DILAIN | 9 | Substitution de la notion de maturité à celle de discernement | Tombé |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 28 | Suppression d'un alinéa | Adopté |
| M. DILAIN | 10 | Substitution de la notion de maturité à celle de discernement | Tombé |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|---|----------------------|
| Article 16 Alignement du tarif appliqué aux successions en matière d'adoption simple sur le taux applicable aux transmissions en ligne directe | | | |
| M. PILLET | 48 | Précision de la notion de « soins et secours interrompus » telle que développée par la Cour de cassation | Adopté |
| Article 17 Désignation systématique d'un administrateur <i>ad hoc</i> dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative | | | |
| M. PILLET | 37 | Suppression de l'article 17 qui prévoit la désignation systématique d'un administrateur <i>ad hoc</i> dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative | Rejeté |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 12 | Indépendance de l'administration <i>ad hoc</i> t l'égard de l'aide sociale  l'enfance | Adopté |
| Article 18 Réforme de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon | | | |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 15 | Caractère volontaire du délaissement parental | Rejeté |
| M. PILLET | 49 | Remplacement des mots « délaissement manifeste » par les mots « d'abandon » | Adopté |
| M. PILLET | 50 | Remplacement de la notion de délaissement par celle d'abandon et suppression de la notion d'« acte » | Adopté |
| M. PILLET | 51 | Suppression du délai de 6 mois dans lequel le tribunal doit se prononcer sur la déclaration judiciaire de délaissement parental | Adopté |
| Article 19 Sécurisation du dispositif de recours contre l'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'Etat | | | |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 17 | Définition de personnes ayant qualité pour agir | Adopté |
| Article 20 Retrait automatique de l'autorité parentale | | | |
| M. PILLET | 38 | Suppression de l'article 20 (retrait automatique de l'autorité parentale) | Rejeté |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 19 | Exception  l'automaticité si l'intérêt de l'enfant le justifie | Adopté |
| Article 21 Exclusion de parents de la succession de leur enfant | | | |
| M. PILLET | 39 | Suppression de l'article 21 ( largissement du champ d'application de l'indignité successorale aux parents coupables d'un crime ou d'un délit commis sur la personne de leur enfant) | Adopté |
| Mme MEUNIER, rapportrice | 20 | Amendement rédactionnel | Tombé |
| Article 22 Création d'une qualification pénale de l'inceste valant circonstance aggravante de diverses infractions | | | |
| M. PILLET | 52 | Suppression de l'article 22 (reconnaissance de l'inceste dans le code pénal) | Rejeté |
| Mme MEUNIER, | 30 | Amendement de coordination | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|-----------------------------|----|---|----------------------|
| rapporteure | | | |
| M. PILLET | 40 | Amendement rédactionnel | Tombé |
| Mme MEUNIER, rapporteure | 58 | Ajout des grands-oncles et tantes et des cousins dans la liste des personnes susceptibles d'être condamnées pourinceste | Adopté |
| M. PILLET | 41 | Exclusion des anciens conjoints, concubins ou partenaires d'un Pacs | Adopté |
| M. PILLET | 42 | Suppression des dispositions faisant de l'inceste une circonstance aggravante de la peine principale | Adopté |

La réunion est levée à 13 h 17.

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

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 »

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Mes chers collègues, Mme Catherine Morin-Dessailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et moi-même, sommes heureux d'accueillir aujourd'hui M. Jacques Attali.

Monsieur Attali est l'auteur d'un rapport adressé au Président de la République intitulé : « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable ». Ce sujet est l'objet de la réflexion commune de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. Il s'agit d'un secteur dans lequel M. Legendre, que je salue, détient depuis longtemps des responsabilités.

La francophonie est un domaine où les notions d'économie et de croissance durable sont assez peu évoquées. Tout cela donne le sentiment que nos méthodes de travail sont embourbées dans une forme de nostalgie et de « notabilisation » qui n'est plus dans l'air du temps.

Ce sont donc des sujets qui nous importent, et nous sommes très heureux de pouvoir en débattre avec M. Attali à partir de ses propositions, qui nous permettent d'alimenter nos réflexions, à la veille de notre débat budgétaire.

La parole est à Mme la présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je remercie la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat de nous accueillir.

Vous avez rappelé, Monsieur le président, l'intérêt pour la francophonie que partagent nos deux commissions. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat s'est fortement investie sur ce sujet. Qu'il me soit permis, à cette occasion, de saluer M. Legendre, pilier de notre commission sur cette question pendant de longues années, et « aiguillon » pour l'ensemble de nos collègues.

Le sommet de la francophonie, ce mois-ci, à Dakar, est l'occasion de poursuivre notre réflexion sur la francophonie contemporaine, une francophonie du XXI^e siècle, qui doit relever tous les défis liés au développement et à la croissance.

Notre commission s'intéresse également aux nouvelles technologies. Dans ce monde, dont la globalisation s'accélère grâce à la mutation numérique, quelle va être la place de la langue française ? Il ne faut pas être passéiste, ni nostalgique mais, au contraire, s'emparer des nouveaux outils qui existent, et se doter de politiques opportunes, afin de pouvoir entrer dans ce nouvel écosystème qui, pour l'instant, est plutôt sous domination anglo-saxonne.

Monsieur Attali pourra nous éclairer utilement sur cette préoccupation...

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Monsieur le rapporteur, vous avez la parole...

M. Jacques Attali. - Je ne suis pas rapporteur. Les rapporteuses sont ici. Il s'agit de Mme Adrienne Brotons et de Mme Angélique Delorme, qui ont été les véritables chevilles ouvrières de ce rapport, qui nous a amené à entendre des centaines de personnes et d'institutions, tant en France qu'à travers le monde.

C'est un grand honneur pour moi de vous dire en quelques mots l'importance de ce sujet, d'autant plus que le prochain sommet de la francophonie, qui va se tenir la semaine prochaine, n'en parlera naturellement pas. Il ne parlera, selon moi, que d'Ebola, du climat, du successeur de M. Diouf, et du Burkina Faso, sujets fondamentaux, mais qui n'ont pas le moindre rapport avec la francophonie ! C'est dans la nature des choses. Ce sommet sera suivi par un forum privé sur l'économie et la francophonie, qui constituera une conférence parmi d'autres, et avant beaucoup d'autres. Oublions cette parenthèse, et essayons de voir si quelque chose de sérieux peut émerger de ce sujet...

Pour moi, la francophonie est un sujet doublement politique, qui renvoie au cœur de notre histoire. Pour beaucoup de Français, la francophonie est vécue comme une blessure, qui fait référence au monde colonial et à la défaite. C'est un thème que l'on n'apprécie guère.

La francophonie est également considérée comme un sujet anecdotique, marginal. Dans les ministères qui traitent de ces questions, on préfère s'intéresser - pardonnez-moi, Monsieur le président - à la Chine, aux Etats-Unis, et à d'autres questions à la mode, sujets qui ne sont d'ailleurs pas sans importance, plutôt qu'à la francophonie. Celle-ci passe donc au second plan.

Cependant, il est fondamental, dans cette période très particulière de l'histoire de France, de ne pas oublier l'amour de la France, de la culture française et de la langue et, ce faisant, de les laisser aux extrêmes. Le patriotisme linguistique est, selon moi, la meilleure réponse au Front national. Trop peu de gens le comprennent, trop peu de personnes le prennent en charge. Le Front national lui-même, très embarrassé à l'égard de la francophonie, qui pourrait amener quelques sympathies vis-à-vis des personnes avec lesquelles il n'a aucun atome crochu, laisse cette question en déshérence.

J'invite tous les véritables démocrates à considérer que la francophonie est une bataille politique majeure sur le territoire national.

J'ajoute que, pour ces raisons, parmi tous les pays francophones à travers le monde, la France est le pays le moins favorable à la francophonie ! Elle ne nous intéresse pas, au point que l'on peut imaginer que la francophonie, d'ici un certain temps, se développe sans la France - ce qui est en train de se produire de façon assez large.

Pourtant, la francophonie n'est pas un sujet parmi une longue série diplomatique, abordé entre la tragédie du Kurdistan et le problème des pingouins. Il s'agit d'un projet qui, selon moi, devrait être aussi structurant que le projet européen. Il y a place, d'ici trente ans, pour une Union francophone aussi intégrée que l'Union européenne. Cela montrerait que l'Union européenne n'est pas un carcan, mais un ensemble qui ne nous empêche pas d'être membres d'un autre ensemble, dans lequel la France aurait une influence plus grande que celle qu'elle est en train de perdre progressivement au sein de l'Union européenne, pourtant si nécessaire à notre avenir.

La francophonie représente aujourd'hui 4% de la population mondiale, mais 16% du PIB mondial, 14% des réserves naturelles mondiales, un taux de croissance moyen depuis quinze ans de 7% par an. Deux cent vingt millions de personnes parlent le français en première ou deuxième langue. Le continent africain, je le rappelle, va passer d'un à deux milliards d'habitants d'ici à 2050. J'ai toujours pensé et dit que le XXI^e siècle ne serait pas le siècle de la Chine, mais le siècle de l'Afrique, pour le meilleur ou pour le pire. Potentiellement, la francophonie peut représenter environ 750 millions de locuteurs, sans compter tous ceux dont je vais parler par ailleurs...

La théorie des langues, qui constitue une dimension nouvelle, très moderne et très intéressante de la théorie économique, montre que l'on traite 70% d'affaires en plus entre personnes parlant la même langue. La francophonie présente donc un potentiel de croissance gigantesque.

La francophonie ne concerne pas que les pays francophones. Certains pays voisins ont également besoin de parler français. Le Nigeria, qui est entouré de pays francophones, a désespérément besoin de professeurs de français, de comprendre le français, de vivre en français ; il demande des moyens de développer notre langue. C'est également le cas d'autres pays africains, qui ont compris l'importance de notre langue, même s'ils sont moins enclavés dans des zones francophones, comme l'Ethiopie, pays dont on parle peu, qui sera l'une des trois plus grandes puissances africaines d'ici vingt ans. Il y existe une demande majeure de français. C'est pourtant un pays que l'on ignore, tout comme on ignore l'Indonésie, qui est l'une des grandes puissances de demain.

Certaines nations ont besoin de passer par le français pour s'implanter en Afrique. C'est le cas du Japon, qui l'a très bien compris ; beaucoup de Japonais viennent en France pour apprendre le français avant de se rendre en Afrique. C'est aussi le cas de la Chine qui, après avoir tenté de développer des instituts Confucius en Afrique, a compris qu'il valait mieux disposer de ressortissants parlant français pour commercer avec l'Afrique. On compte 30 000 étudiants chinois en France et, dit-on, dix millions de Chinois - ce qui n'est rien, par rapport à la population globale - qui apprennent le français en Chine.

D'autres populations, dans des pays qui ne sont pas francophones et qui n'ont pas de raisons de l'être, sont cependant francophiles et francophones. C'est une catégorie que l'on a désignée, dans le rapport, sous le nom de « francophilophone ». Si vous trouvez le temps de le feuilleter, vous découvrirez en annexe une centaine de témoignages de personnes puissantes, à travers le monde, qui parlent parfaitement français, et qui ont bien voulu apporter un message en français pour expliquer leur amour de la France. Cela va du ministre des finances allemand, M. Wolfgang Schäuble, à la présidente mondiale de PepsiCo, une indienne devenue américaine, en passant par des dizaines d'autres hauts fonctionnaires, ambassadeurs, hommes d'affaires du monde entier, dans des pays aussi invraisemblables que

l'Arabie saoudite, le Kenya, la Bolivie, l'Argentine, le Brésil ou la Chine, où l'on trouve des francophones importants et puissants.

Il s'agit d'un réseau immense. Nous sommes potentiellement le second espace linguistique du monde, face à l'anglais, plus que l'espagnol à terme - bien que l'espagnol conquière les Etats-Unis. Ce n'est pas pour autant que cela se fera naturellement. Le plus vraisemblable n'est pas qu'il y ait 700 millions de locuteurs français dans trente ans, mais 120 millions, et que le français disparaisse, pour au moins deux raisons de fond.

En premier lieu, nous sommes de moins en moins capables de maintenir l'enseignement en français dans les pays francophones ; tout l'environnement scolaire et universitaire en français est en train de se délabrer, faute de moyens de notre part, faute de moyens de ces pays, et faute d'un accueil des étudiants étrangers. On ne dira jamais assez le tort terrible qu'a pu causer à la francophonie la circulaire Guéant relative aux étudiants étrangers ! Aujourd'hui encore, on croit que cette circulaire est applicable, ou que si un changement de majorité intervient en France, elle sera remise en vigueur. Pourquoi envoyer ses enfants étudier en France, si c'est pour qu'ils soient expulsés une fois leur diplôme acquis ?

Le sentiment que la France ne va chercher ni les élites, ni les jeunes, poussent ceux-ci à mener très tôt des études dans d'autres langues. Les autres pays l'ont très intelligemment compris, et envoient des chasseurs de talents dans les pays francophones, partout à travers le monde, trouver les meilleurs et les emmener chez eux pour qu'ils étudient dans leur langue. Ce n'est pas propre aux pays de langue anglaise, mais également le cas de l'Allemagne, qui a une politique extrêmement ambitieuse de ce point de vue, comme dans bien d'autres domaines européens.

Il existe une seconde raison pour laquelle on peut penser que le français est très menacé. Les technologies, dont vous avez dit à juste titre qu'elles représentaient un défi, jouent en effet contre nous.

Je me permettrais ici un bref rappel historique. Beaucoup ont pensé que l'imprimerie, quand elle est apparue, à la fin du XV^e siècle, allait entraîner la généralisation du pouvoir de l'Eglise, en permettant de distribuer des bibles imprimées à bas prix, ainsi que la généralisation du latin, grâce à la vente à bas coût de livres imprimés en latin. On a en effet imprimé la Bible à bas prix, mais les gens se sont rendu compte que ce que racontaient les prêtres n'avait rien à voir avec ce qui était écrit dedans, et qu'on pouvait avoir accès, grâce à l'imprimerie, à d'autres textes. C'est ce qui a permis à la Renaissance et au mouvement protestant de voir le jour.

Par ailleurs, on a certes imprimé des livres en latin mais, vingt ans après l'imprimerie, on a édité des grammaires en langue vernaculaire, la première en espagnol, la deuxième en français. Comme vous le savez, le latin a disparu à partir de 1520. Les technologies ont donc conduit à la diversification, et non à l'unification.

C'est ce qui est en train de se passer aujourd'hui : les nouvelles technologies permettent de faire de la radio, de la télévision, de communiquer dans toutes les langues. Les technologies qui vont apparaître par la suite vont bouleverser la traduction simultanée et automatique, ainsi que la traduction orale. Elles vont offrir à chacun la possibilité de s'enfermer dans sa langue. Ni le français, ni l'anglais, n'ont plus de raisons d'être. Nous

entrons dans une longue période de balkanisation humaine et d'autisme, avec tous les dangers que cela peut comporter !

Il ne faut donc pas croire que l'avenir du français soit garanti, ni que le royaume triomphant de la francophonie pourra se réaliser sans nous. C'est une grande bataille qui n'est pas commencée, qui n'est pas pensée. Nous avons voulu démontrer, dans ce rapport, que cela passe par le fait de continuer à essayer d'imposer de vivre en français en France. C'est la moindre des choses. Or, même si la France n'obéit pas au communautarisme britannique ou américain, et demeure le seul pays à avoir imposé le « *melting pot* » - mot britannique pour désigner la laïcité française -, on n'en a pas pour autant l'assurance.

Certains ici le savent mieux que personne : il arrive assez souvent que l'on vive dans d'autres langues que le français sur le territoire national. C'est une bataille majeure : on ne peut imposer le français, ou le faire rayonner, si on n'est pas capable de le faire respecter ici même. C'est dire l'importance de l'apprentissage du français aux immigrés, l'apprentissage du français aux familles de première et de deuxième génération. Or, on ne mène pas véritablement cette politique car on considère ce fait comme acquis.

En second lieu, ce rapport met en évidence le fait qu'il existe un véritable besoin de développer l'enseignement en français, de la maternelle à la terminale, dans tous les pays du monde.

Les magnifiques lycées français et les différents systèmes d'enseignement public des pays où l'on enseigne encore en français sont en situation difficile et on ne peut imaginer, au vu de la situation budgétaire, de créer les conditions de leur développement. Il existe donc une place pour un groupe privé d'écoles françaises, comme il existe des groupes privés de maisons de retraite, de cliniques, etc. C'est là une belle aventure, pour un groupe industriel français. La puissance publique « à la Colbert » pourrait en être à l'origine. Nous plaidons pour que la puissance publique se saisisse de ce projet et fasse naître un champion dans le secteur de l'éducation, tant réelle que virtuelle. Celle-ci va en effet devenir un des grands secteurs économiques de demain.

Il y a, dans ce rapport, beaucoup d'autres propositions. Celles-ci portent sur la culture, l'enseignement à distance, l'enseignement par Internet, le développement de chaînes de télévision virtuelle, sorte de Netflix en langue française. Il est nécessaire d'imposer ou de faire rayonner le droit continental, le droit français, par opposition au droit anglo-saxon qui, aujourd'hui, est au cœur de ce que pourrait être, dans le pire des cas, le traité transatlantique.

Voilà, trop rapidement esquissés, Madame la présidente, Monsieur le président, les grands axes de ce rapport. Je demeure cependant pour l'instant assez sceptique quant au fait que ces éléments soient pris en compte par qui que ce soit !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci pour cette analyse, qui rejoint un certain nombre de constats. Le président Diouf a notamment estimé, s'agissant de l'enseignement du français, que le problème ne provenait pas de la demande, mais de l'offre. Si l'on crée un second lycée français à Madrid, ou ailleurs, on attend toujours un autre lycée français à Tunis ! Il s'agit là d'une véritable responsabilité.

Je rejoins M. Attali : on a du mal à tenir compte de cette question, notamment au cœur même de notre diplomatie, chez les plus jeunes de nos diplomates. On a le sentiment

que le sujet n'est pas moderne, qu'il n'est pas attractif, qu'il n'est pas à la mode, comme vous le disiez tout à l'heure.

La parole est aux commissaires.

M. Gilbert Roger. - Merci, M. Attali, pour votre exposé. Quelle serait la première mesure qu'il faudrait prendre pour sortir de notre réflexion franco-française, où chaque ministre possède son morceau de francophonie ? Comment être offensif et imaginatif ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. - Monsieur Attali, vous avez affirmé que les échanges commerciaux sont facilités par l'usage d'une même langue. Il est important de le répéter. Les pays francophones représentent, si je ne m'abuse, 16% de la population mondiale, 14% du revenu national brut mondial et 11% des échanges mondiaux de produits et de services culturels. Des études ont démontré qu'une augmentation de 10% des échanges de biens culturels accroît le commerce de près de 4%, ce qui est énorme.

J'ai le sentiment que les pays francophones ne savent pas se vendre, ni donner envie à la jeunesse mondiale d'apprendre notre langue. Certes, on a envie de transmettre une certaine érudition, mais est-ce ainsi que l'on donnera envie aux jeunes du monde entier d'apprendre le français ? Ne pourrait-on diffuser des programmes moins élitistes, moins « culturels » ? Ne fait-on pas rêver la jeunesse avec des séries télévisées tournées à Saint-Tropez, à Marseille, avec des émissions de téléréalité ou des radio-crochets ? Ce n'est pas notre tasse de thé, mais c'est bien ce que les jeunes regardent de nos jours !

Les pays anglo-saxons ont su se vendre et accrocher la jeunesse. Si l'on veut que les jeunes entrent dans les lycées français dans le monde, il faut leur en donner l'envie.

J'ai l'occasion d'aller de temps à autre en Roumanie et au Liban. Je suis atterrée de constater que personne ne parle plus français en Roumanie, dès lors qu'il s'agit de personnes de moins de quarante ans. C'est dramatique ! On ne peut plus converser qu'en anglais ! Moi qui suis francophone, j'ai très envie que l'on s'adresse à moi en français !

De temps en temps, un chauffeur de taxi lâche deux mots dans notre langue, mais il ne l'a manifestement jamais entendu parler. Il faut donc faire un effort en sens.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Comme l'a dit un grand intellectuel français : il faut donner l'envie d'avoir envie ! (*Sourires*).

Mme Hélène Conway-Mouret. - On a certes tendance à se concentrer sur ce qui ne fonctionne pas, mais on constate une prise de conscience du rôle que joue notre enseignement du français à l'étranger. Il est bien plus diversifié que ne l'est celui qui est dispensé dans les écoles de notre territoire national, qui accueillent les enfants à la maternelle et les voient en sortir au baccalauréat. Nous disposons ainsi de toute une gamme d'outils. Vous avez évoqué l'enseignement à distance, mais il existe d'autres dispositifs - Français langue maternelle (FLAM), ou label « France éducation ».

Encore faut-il, pour rebondir sur ce qui vient d'être dit, avoir envie de parler français. Nous avons besoin de transmettre ce goût aux jeunes du monde entier. Je partage votre analyse quant aux 700 millions de locuteurs français qui sont annoncés. Il est vrai que, si l'on n'y prend garde, ces personnes vont se tourner vers l'anglais, comme en Afrique, où on apprend plus naturellement l'anglais que notre langue. Comment, selon vous, donner l'envie de parler le français ?

Mme Dominique Gillot. - Monsieur Attali, vous avez établi une liste de pays où il existe une demande de français, notamment dans les pays francophiles d'Afrique, mais non encore francophones. J'ai eu l'occasion, au début du mois de septembre, de me rendre dans le Kazakhstan, qui veut développer la francophonie pour affirmer son attachement au bloc européen, et marquer son émancipation vis-à-vis du bloc soviétique. D'ici quelques semaines, le Président de la République va se rendre dans ce pays avec une délégation d'universitaires, pour signer des contrats de coopération avec les universités kazakhes, afin de répondre à leur appel.

Je n'avais pas perçu cet état de fait avant ce voyage. J'ai pu constater une demande et un engouement stratégique qui reposent sur une volonté politique. Avez-vous un commentaire à apporter à ce sujet ?

M. Jacques Attali. - Quelles réformes administratives mener ? De nos jours, tant de personnes sont responsables, que personne ne l'est plus ! La solution idéale serait que le Premier ministre et le Président de la République établissent un programme clair, qui pourrait être emprunté en partie ou en totalité à ce rapport, que l'on se donne deux ans pour le mettre en œuvre, comme dans une entreprise, et que l'on décide que quelqu'un - si possible un ministre de haut niveau - en ait la charge, avec autorité sur les services pour mettre en œuvre ces propositions.

Il faut une autorité responsable : aujourd'hui, elle n'existe pas, et n'existera jamais, chacun ayant intérêt à une certaine dilution, pour reprendre la phrase du cardinal de Retz, qui reste un des trois grands principes de la conduite de la vie publique dans ce pays : « *Dans la vie publique, comme dans la vie privée, on ne sort de l'ambiguïté qu'à son propre détriment.* », les deux autres principes étant : « *Après moi, le déluge.* », et : « *Il n'est pas de problème qu'une absence de solution ne finisse par résoudre.* »

Par ailleurs, comment apprendre le français ? Je demeure un grand amoureux de la « *Princesse de Clèves* », et j'espère que l'on continuera à l'enseigner, car c'est un grand roman que l'on ne doit pas oublier. Cependant, Mme Goy-Chavent a raison : l'enseignement peut être très différent. J'ai eu tort de ne pas citer l'Alliance française, qui joue un rôle très important.

Il m'arrive souvent de citer l'exemple de cette jeune indienne passionnée de français, qui décide un jour d'aller à l'Alliance française de sa ville natale, Chennai, l'ancienne Madras, rencontre un professeur de français qui n'a qu'une passion dans la vie, Enrico Macias, apprend par cœur ses cent cinquante chansons, et devient un peu plus tard américaine, présidente mondiale de PepsiCo, jusqu'à ce qu'elle vienne un soir chez moi, chanter avec Enrico Macias ! Voilà un détour pour apprendre le français qui n'est pas banal !

C'est pourquoi la production de séries françaises - meilleures, je l'espère, que celles que vous avez évoquées - commencent à apparaître. La chaîne, transfuge de Canal Plus, « A + », destinée à l'Afrique, qui va commencer à commander des programmes en français avec une scénographie et une histoire africaine, va sans doute jouer un rôle très important dans ce domaine. Il ne faut pas l'exclure.

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) est un désastre - ses responsables, qui sont des personnes sérieuses, en conviennent -, à la fois à cause de la façon dont on y travaille, et de la façon dont on y enseigne. Le CNED n'a pas franchi le cap de ce

qu'on appelle en français la Formation en ligne ouverte à tous (FLOT) : les cours par Internet n'existent pas de façon sophistiquée en français, et mériteraient d'être développés !

Cette envie de français n'est pas le principal problème. Il m'arrive, comme vous, de me promener à travers le monde. La passion de la France, l'admiration pour la France, l'envie de France sont immenses. Cette envie pourrait décliner si nous ne sommes pas capables d'y répondre. Nous refusons aujourd'hui des visas à des étudiants étrangers, qui ne savent même pas où se loger en arrivant à Paris ! À Londres, ou aux Etats-Unis, un étudiant étranger qui arrive à l'aéroport dispose déjà de son logement, de sa carte d'étudiant, de sa carte de bibliothèque, de son assurance. Dans notre pays, alors qu'il maîtrise difficilement notre langue, il ne bénéficie de rien de tout cela, et doit s'adresser à des organismes différents, patienter dans des files d'attente interminables. C'est incroyablement rédhibitoire !

Nous sommes une nation rurale, non une nation portuaire. Nous ne sommes donc pas une nation accueillante. Seules les nations portuaires le sont. Ce n'est que par miracle que nous sommes - paraît-il - le premier pays touristique du monde, même si on sait que les chiffres sont faux. C'est ce qu'il faut changer.

Madame Gillot, vous avez évoqué le Kazakhstan. C'est un pays parmi d'autres où la demande de France est très importante, pour des raisons géostratégiques. Il est situé entre la Russie et la Chine, et ne souhaite pas dépendre de la Russie, comme l'Ukraine. Il ne désire pas non plus dépendre de la Chine, ou des seuls Etats-Unis. Nous arrivons donc à point nommé. C'est également une demande de l'Arménie ou d'autres pays du globe.

La demande de France s'explique par le désir d'aller vers une grande puissance, mais non vers une très grande puissance, qui peut créer les conditions d'une dépendance. Nous avons donc tout pour cela. L'envie de France existe ; ce qui n'existe pas, c'est la capacité à créer les conditions pour satisfaire cette envie !

M. Gaëtan Gorce. - Vous parlez d'une envie de France : la question est de savoir si la France porte cette envie ! Une langue, c'est évidemment le support d'une culture, d'une économie, mais c'est d'abord un message politique, une idée politique, une conception du monde. La francophonie s'est développée à une certaine époque, dans des conditions dont on pourrait discuter, mais ce message et cette volonté existaient alors.

La question que l'on peut se poser aujourd'hui est de savoir si la France, dans le monde tel qu'il se construit, considère qu'elle a une place et un rôle particulier à jouer. Si tel n'est pas le cas, comment peut-on faire revivre cette envie d'exister ? Pour le coup, c'est bien la question qui se pose.

Vous parliez des moyens de lutter contre certains extrémismes en faisant appel à la francophonie ; une façon de lutter contre ces extrémismes est aussi de redonner du sens à un engagement et à une ambition nationale. Pourquoi ne l'a-t-on plus ? Comment le recréer ?

M. Louis Duvernois. - Monsieur Attali, vous venez de dire que la francophonie est un enjeu politique majeur du XXI^e siècle. C'est une opinion que je partage totalement.

Cela étant, nous sommes à la veille de l'ouverture du quinzième sommet de la francophonie à Dakar, les 29 et 30 novembre prochains, qui va réunir les chefs d'Etat et de gouvernement, et au cours duquel on élira un successeur à M. Abdou Diouf. Traditionnellement, le poste de secrétaire général revenait à un Africain.

Cette année, l’Afrique, laissée un peu à elle-même, faute d’engagement de notre pays, il faut le dire, se présente en ordre dispersé, avec un risque majeur, celui de voir émerger une candidate venant d’un pays du Nord, le Canada, ancien gouverneur général, qui a représenté la reine d’Angleterre, en tant que chef du Commonwealth. On risque donc, dimanche, de se retrouver au secrétariat général de l’Organisation internationale de la francophonie (OIF) avec une candidate qui a été durant quelques années chef du Commonwealth, nonobstant les qualités de cette personne. J’aimerais connaître votre sentiment sur une situation qui risque d’avoir des conséquences majeures sur le plan institutionnel pour l’avenir et le développement de la francophonie.

M. Jacques Legendre. - C'est avec grand plaisir que nous écoutons M. Attali nous dire qu'il n'entre pas dans ce présupposé merveilleux selon lequel nous serions en marche vers les 700 millions de francophones ! Certes, la population africaine se développe, mais si ses systèmes éducatifs demeurent en l'état, l'Afrique ne comptera jamais 700 millions de francophones ! Il faut le préciser, car notre responsabilité est pour partie engagée. Je vous remercie donc de le souligner.

Vous avez soulevé beaucoup de problèmes, et vous nous donnez d’ailleurs une sorte de leçon : on connaît l’éternelle légèreté française qui consiste à ne pas prendre au sérieux des sujets qui sont parmi les plus graves. Pour un homme politique, parler de francophonie est redoutable : on passe pour un « ringard », un colonialiste « attardé », et on n'a pas l'impression de se projeter dans l'avenir !

Vous avez insisté sur la nécessité de vivre en français en France : vous avez raison. Cela relève de l’enseignement du français et de la maîtrise par les jeunes de notre langue dans certains secteurs désavantagés ou difficiles. Il existe cependant également des Français qui ne peuvent plus utiliser leur langue, en France, sur leur lieu de travail. Cette situation se développe, certaines entreprises ayant décidé, en France, de faire de l’anglais la langue véhiculaire de leur société. Cela peut même être un moyen de sélection des dirigeants ! Trouvez-vous cela normal ? Que peut-on faire pour rappeler qu’en France, la langue nationale et la langue d’usage restent bien le français ?

Par ailleurs, vous avez appelé de vos vœux le développement de groupes privés d’écoles françaises. L’Etat ne peut tout faire, vous avez raison, et ce recours peut être utile. Certains de ces groupes se développent déjà : j’en ai un très bel exemple dans ma région, le Nord-Pas-de-Calais, où une très grande école de commerce privée est en train d’essaimer dans le monde entier. Bien qu’elle soit installée à Lille, elle a décidé que la langue d’enseignement serait l’anglais !

Je le conçois pour des étudiants étrangers, à qui il peut être utile de dispenser un enseignement sans barrière de langue, dans la langue qu’ils maîtrisent déjà - en espérant qu’ils maîtriseront aussi le français -, mais tout de même ! Cette tendance se développe de plus en plus.

Lors de l’examen de la loi relative à l’enseignement supérieur et à la recherche, dite loi Fioraso, on a essayé, vaille que vaille, d’encadrer le recours à une langue autre que le français dans l’enseignement supérieur.

Il faut être conscient des conséquences que cela peut avoir sur les étudiants africains. Je revois cette jeune étudiante nigérienne, particulièrement brillante, venue étudier dans une grande université française, qui s’est vue imposer des cours d’économie en langue

anglaise ! Elle m'a confié qu'elle ignorait, lorsqu'elle a choisi de suivre sa scolarité en français au Niger, que sa difficulté, une fois à Paris, serait de maîtriser suffisamment l'anglais pour suivre les cours d'une université française.

Cela pose, pour les pays africains, le problème de savoir s'ils doivent continuer à garder le français comme langue d'accès à la modernité, ou s'ils doivent passer à une autre langue. Il est clair que la connaissance de deux langues, comme le français et l'anglais, est nécessaire dans un certain nombre de pays, mais que peut-on faire pour avoir, en France, une politique cohérente, et cesser de traiter trop légèrement un sujet qui engage l'avenir ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Merci pour ce rapport, M. Attali. Il est très important de mener cette étude de fond et de sensibiliser le public à la francophonie économique. La francophonie ne se développera en effet que dans un contexte économique. Dans ce monde globalisé où nous vivons, les jeunes se tournent d'abord vers les pays où ils ont une chance de trouver un emploi.

En Amérique latine, les alliances françaises fonctionnent remarquablement bien : beaucoup de personnes suivent en effet des cours de français pour se rendre au Québec, où ils pensent facilement trouver un emploi. Tout un travail économique est donc à mener dans notre propre pays.

Pour en revenir à votre rapport et à l'insuffisance de l'enseignement du français à l'étranger, je citerai l'exemple de Madagascar, qui est redevenu un pays de la francophonie, mais où l'on ne parle plus le français ! On ne peut surtout plus vraiment l'enseigner, faute de professeurs suffisamment compétents ! Nous avons donc des efforts très importants à réaliser pour former les personnes qui se destinent à l'enseignement de notre langue aux populations locales.

Dans les pays anglo-saxons, toute une classe d'âge de jeunes part un an à l'étranger et finance ses déplacements en enseignant l'anglais un peu partout dans le monde. Ce n'est pas dans notre culture mais, dans un contexte de crise économique, il serait bon d'encourager de jeunes chômeurs à aller enseigner le français à l'étranger, en leur enseignant bien sûr les techniques pédagogiques pour ce faire.

Vous parlez des écoles privées : nous disposons déjà des alliances françaises. Il nous faut donc les soutenir, car elles ont énormément de difficultés financières dans certains pays. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous sur le fait d'encourager le volontariat international en entreprise (VIE) dans les pays francophones. Au contraire, nous avons besoin de les encourager dans les pays non francophones, d'où l'idée de disposer de jeunes qui pourraient enseigner le français dans différentes écoles, à Madagascar ou en Afrique.

On ne parle plus français en dehors de Dakar, mais peul, faute d'enseignants capables, et c'est terrible...

Concernant la loi Fioraso, je souscris à ce qu'a dit M. Jacques Legendre. Je me suis beaucoup battue contre cette loi, qui constitue une hérésie et envoie un très mauvais signal. Nous passons notre temps à émettre des signaux négatifs. Nous parlons maintenant anglais dans certaines de nos réunions, et les parlementaires exclusivement francophones sont les premiers à expliquer qu'il ne faut surtout pas apprendre le français aux enfants, la France étant elle-même incapable de se battre en faveur de sa propre langue !

M. Jacques Gosperrin. - Je ne sais si j'ai « pris le pouvoir sur ma vie » - c'est un clin d'œil en direction d'un livre qu'on m'a offert hier -, mais j'ai pris le temps de lire votre rapport, M. Attali. J'ai compris toute l'importance économique qui s'attache au renforcement de la francophonie et de la communauté francophone.

J'aimerais cependant que vous nous apportiez un éclaircissement sur l'offre d'enseignement du français et en français, partout dans le monde. Vous prônez l'émergence d'un nouveau groupe privé d'écoles françaises ; vous souhaitez également développer l'activité du CNED, et élargir les missions de « France Université Numérique » (FUN). Pourquoi vouloir développer des groupes d'écoles privées sous contrat pour enseigner le français ? Considérez-vous que notre système d'enseignement public soit trop faible ?

Par ailleurs, vous ne faites pas état des acteurs essentiels de la diffusion du savoir de haut niveau dans l'espace francophone que sont les universités thématiques, notamment l'université juridique francophone. Ces plateformes permettraient pourtant de mettre en ligne les cours des meilleurs universitaires français. Pourquoi ne les identifiez-vous pas comme un levier possible du développement de la francophonie ?

M. Jacques Attali. - La question de M. Gorce devrait être la question centrale du débat politique français : qu'est-ce qu'un projet français ? C'est une question à laquelle chacun d'entre nous a sa réponse. Votre assemblée doit, mieux que quiconque, savoir le définir. J'aimerais que le débat national entre vous porte sur cette question, et non sur d'autres. Je vous laisse le soin d'en discuter.

Je fais mienne la phrase de cet écrivain algérien, qui disait : « *Ma patrie, c'est la langue française.* » Il s'appelait Albert Camus... Le patriotisme linguistique est une vraie valeur, qu'il faut revendiquer en tant que telle, et décliner de façon systématique. Il existe une différence entre un homme politique et un homme d'Etat : l'homme d'Etat doit toujours penser à la grandeur de la France, employer ce mot sans emphase, mais de façon concrète, pratiquement dans chacun de ses discours, en trouvant une façon, sur quelque sujet que ce soit, de décliner cette ambition.

J'ai eu le privilège de travailler avec un Président de la République qui y pensait tous les jours, même si cela avait aussi une dimension personnelle mégalo maniaque, puisqu'il s'associait lui-même à cette grandeur - mais c'est un autre sujet...

Vous avez évoqué le choix du secrétaire général de l'OIF. C'est un enjeu majeur. On peut en effet reprocher à la France de se trouver dans la situation où nous sommes aujourd'hui. Je ne saurais le dire... Je pense que la France a très longtemps pensé que le choix devant se porter sur un Africain, il importait que cet Africain soit choisi par les Africains, et non que ce choix soit dicté par la France.

Même si je sais, pour en avoir été informé - pour parler simplement - que différentes tentatives ont été menées pour susciter des candidatures plus ou moins avortées d'Africains qui auraient pu être de grands candidats, il est vrai que c'est un délice pour les hommes d'Etat que de s'occuper des nominations. C'est le dernier pouvoir de droit de vie et de mort dont ils disposent !

Cette nomination va prendre du temps, et je partage votre point de vue : sans en faire une question de personne, le fait de nommer quelqu'un qui n'est pas Africain serait un désastre, ne serait-ce que parce que l'actuel numéro deux de l'organisation, un remarquable

Canadien, devrait céder la place. Or, c'est lui qui « gère la boutique », et ce ne serait pas une solution idéale. Les conséquences en chaîne seraient désastreuses ! J'espère qu'on saura l'éviter. J'ai l'impression qu'une prise de conscience a eu lieu - mais je ne saurais dire ce qui se passera samedi ou dimanche à Dakar, où je n'irai d'ailleurs pas, n'y ayant pas ma place...

La question des entreprises qui ont choisi d'employer l'anglais sur notre sol national est une question importante et difficile. La question de la loi Fioraso est un sujet compliqué.

J'ai reçu hier soir un courrier électronique d'un ami français, président d'une très grande entreprise française, qui me mettait en copie d'un message qu'il échangeait avec l'un de ses collaborateurs français. Ce message était en anglais. Je lui ai demandé pourquoi. Il m'a expliqué qu'il avait mis ce courrier électronique en copie à l'un de ses autres collaborateurs, à New York. Je lui ai demandé quelle était sa nationalité. Il m'a répondu qu'il était également français !

L'ONG que je préside dispose de collaborateurs de toutes nationalités dans quarante pays, et je dois dire que notre langue de travail demeure pour l'essentiel le français mais, lorsqu'un Chinois qui dirige un bureau quelque part ne parle pas français, on est obligé de lui écrire en anglais. Il n'y a pas d'autre solution. Lorsqu'on met tout le monde en copie, la courtoisie consiste à rédiger également le message en anglais.

C'est un vrai risque. L'influence française est très importante. C'est une question de rapport de force, qu'il est important de maintenir.

Les universités qui enseignent en anglais sur le sol français sont très dangereuses. Il faut évidemment maintenir l'enseignement en français. Au début, j'étais totalement opposé à l'enseignement en anglais, que je trouvais une très mauvaise idée. Je me suis rendu compte, en observant les choses de plus près, qu'enseigner en anglais à des gens qui ne seraient pas venus sans cela est une façon de les amener à la francophonie.

Beaucoup de Chinois viennent étudier à Sciences Po ou dans d'autres universités et ne comprennent que l'anglais. On peut espérer qu'ils aient un petit ami français ou une petite amie française, ce qui est la meilleure façon d'apprendre une langue !

Mme Dominique Gillot. - Il faut aussi tenir compte de l'obligation de l'apprentissage du français comme langue étrangère. On peut donc espérer que les étudiants anglophones repartiront francophones...

M. Jacques Attali. - J'ai évoqué cet argument : on m'a expliqué que si on impose cette obligation, on perdra les meilleurs étudiants, qui ne veulent pas de ce principe. Les étudiants en physique nucléaire, par exemple, choisiront Princeton.

Par ailleurs, la question de la formation des populations locales relève du problème de la poule et de l'œuf. Madagascar est en effet un exemple de déshérence. C'est aussi le cas du Vietnam, où il existe une très forte demande.

Cependant, le Vietnam est en train de redevenir francophone grâce, d'une part, au fait que la santé est aux mains d'une influence française, d'autre part, au fait que les médecins sont formés en France. Les hôpitaux français entretiennent donc avec ce pays des rapports extrêmement suivis. Par ailleurs, par le hasard de la vie, beaucoup d'entreprises françaises du

Vietnam sont dirigées par des Français très patriotes, qui imposent à leurs collaborateurs vietnamiens de parler français !

Pourquoi préconiser des écoles privées ? Tout simplement parce que les écoles publiques ne peuvent suffire.

M. Robert del Picchia. - Elles n'ont pas assez d'argent !

M. Jacques Attali. - En effet, il n'y a pas non plus assez d'argent pour tout financer. Je sais qu'il est difficile, pour beaucoup d'entre nous, d'associer le commerce et l'éducation, mais il faut admettre que les écoles « libres » - que je n'ai personnellement jamais appelées ainsi, car elles ne sont pas plus libres que les autres - ont toutes leur place dans ce système, en particulier celles que M. Gosperrin a évoquées tout à l'heure.

M. Jeanny Lorgeoux. - Pardonnez le caractère « ringard » de ma question, mais je me la pose depuis longtemps : l'apprentissage du français n'est-il pas indissociable de l'apprentissage du latin, de l'histoire et de la géographie ?

Mme Bariza Khiari. - Monsieur Attali, vous avez cité Albert Camus. Je vous renvoie à Kateb Yacine, ce grand auteur algérien qui a dit, au moment de l'indépendance : « *Le français est notre butin de guerre.* » Quelques décennies plus tard, Kamel Daoud répond à « *L'étranger* », de Camus, dans « *Meursault, contre-enquête* ». Je regrette d'ailleurs qu'il n'ait pu, à une voix près, obtenir le prix Goncourt...

C'est dire combien le français, dans les pays du Maghreb, a atteint un niveau remarquable. Il demeure toutefois l'apanage d'une certaine *nomenklatura* et des enfants de celle-ci, ce qui n'est pas sans poser problème : du fait de leur connaissance en langues étrangères, ils monopolisent en effet un certain nombre d'emplois.

On ne pense pas assez à enseigner la langue française aux classes moyennes et aux classes populaires : cela permettait des rapprochements. On ne forme dans ces classes que ce que j'appelle des « analphabètes bilingues », que je rapproche de ce que vous avez dit lorsque vous avez parlé de « vivre en français », formule à laquelle j'ai été sensible.

Si les pays du Maghreb forment des « analphabètes bilingues », mon quartier aussi ! Un rapport de Jacques Berque, que vous avez dû lire, préconisait l'apprentissage des langues d'origine à l'école. Faut-il ou non savoir qui l'on est et d'où l'on vient pour pouvoir aborder une autre langue que sa langue maternelle ?

Mme Marie-Christine Blandin. - La note de synthèse de votre rapport évoque les opportunités économiques ; je pense que nous serons tous d'accord pour dire que la francophonie construit la paix, dans une diversité culturelle bien comprise, où la parole française a toute sa place.

Nous approuvons vos propositions sur le soutien des établissements scolaires, l'accueil décent des étudiants étrangers. Il est également nécessaire d'accueillir les enseignants étrangers en langue française, qui réclament une formation continue sur nos territoires. Les collectivités peuvent jouer leur rôle de ce point de vue.

S'agissant du Vietnam, certains étudiants en médecine deviennent francophones en venant étudier en France. On trouve à la bibliothèque du centre culturel français de Hué des livres sur toutes les maladies existantes, parfois même au détriment des romans. Or, aucun

fabricant de matériel médical n'est installé sur place, alors que nous disposons de toute une culture médicale francophone !

Vous avez cité un exemple de courrier électronique rédigé en anglais. Il y a un an, la délégation du Sénat au Vietnam a assisté à une réunion avec de grands chefs d'entreprise français et des ingénieurs au sujet de la pose de rails pour une nouvelle voie ferrée, en présence de deux dirigeants vietnamiens francophones. Les seuls à parler anglais étaient les ingénieurs français ! Nous les avons rappelés deux fois à l'ordre, mais ils ont replongé spontanément, et ont recommencé à s'exprimer en anglais ! Je m'interroge donc : nos entreprises jouent-elles donc le jeu ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Monsieur Attali a fait référence au Président de la République avec lequel il a travaillé. Je vous rappelle que j'ai travaillé avec un Président de la République qui quittait la salle de réunion quand les chefs d'entreprise ne parlaient pas français ! On peut manifester son désaccord dans de tels cas...

Mme Claudine Lepage. - Monsieur Attali, j'ai écouté avec une grande attention ce que vous avez dit. J'ai lu vos propositions, et j'adhère à certaines d'entre elles, tout en restant sceptique à propos de quelques autres.

Comme ma collègue Hélène Conway, je suis d'avis qu'il faut insister sur ce qui fonctionne. Notre réseau d'écoles françaises à l'étranger est victime de son succès, et nous disposons d'une offre diversifiée avec la Mission laïque française (MLF) et le label « France Education ».

On peut toujours améliorer les choses et certainement élargir encore cette offre. Vous parlez à ce propos de la création d'un réseau d'écoles privées. Il me semble que vous évoquez aussi une homologation ; dès lors que ces écoles seraient homologuées par le ministère de l'éducation nationale, en France, elles auraient automatiquement un coût qui pourrait être élevé pour nous. Il faut en effet, dans ce cas, envoyer des enseignants détachés. Il est aujourd'hui très difficile d'obtenir un détachement, puisqu'il n'y a pas assez d'enseignants en France.

Par ailleurs, les enfants binationaux ont également besoin de cette offre de français et ont droit à des bourses scolaires. Ces écoles privées, si elles sont homologuées, ne présentent pas un coût nul pour notre pays.

J'ai travaillé dans ce domaine avant d'être sénatrice, mais je me limiterai à une question. Dans son rapport sur la francophonie, le député Pouria Amirshahi a évoqué la création d'écoles francophones. En effet, la francophonie ne concerne pas que la France, mais aussi le Québec, la Suisse, la Belgique, ainsi que des pays d'Afrique. Pensez-vous qu'il soit possible de créer, à terme, des écoles francophones avec nos partenaires francophones ? Cela signifierait que nous nous mettions d'accord sur un financement et sur des programmes...

Mme Josette Durrieu. - Monsieur Attali, je prolonge le propos de Mme Khiari. J'ai pu constater, comme d'autres, qu'au Maroc, le personnel des hôtels ne parlait plus ou parlait difficilement le français. Dimanche, j'étais en Tunisie, à l'occasion des élections : tous les bureaux de vote étaient installés dans les écoles. On y enseigne le français partout ! Dans votre rapport, vous préconisez d'accompagner l'enseignement dans les écoles maternelles et dans les écoles primaires pour ceux qui quittent assez vite le système scolaire : c'est important.

J'en viens à présent au tourisme, que vous évoquez assez rapidement, mais qui revêt cependant un aspect important, dont le ministère des affaires étrangères a aujourd'hui la gestion. Ne devons-nous pas mener une action pour que le tourisme devienne le véhicule de la francophonie, et travailler sur ces outils que constituent les agences de voyage, les guides touristiques des différents sites, ou le personnel d'accueil, dans les hôtels notamment ? Je pense qu'il convient d'exploiter cette filière.

M. Christian Cambon. - Monsieur Attali, un certain nombre de nos collègues ont évoqué la situation au Vietnam. Or, nous essayons de réfléchir à ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer la francophonie. Je pense que le Vietnam constitue l'exemple de l'échec de notre action en matière de francophonie.

Ce pays parlait merveilleusement le français. Quelques Vietnamiens, très âgés, sont encore capables de « réciter du Chateaubriand dans le texte » ! Actuellement, l'objectif des autorités vietnamiennes est de faire en sorte que 1% des Vietnamiens parlent français en 2020. Pourtant, c'est un pays qui a bénéficié de fonds importants. Vous avez pu le constater en tant qu'organisateur d'un certain nombre de forums de la francophonie : on a refait l'opéra de Hanoi, les collectivités territoriales et les régions ont apporté de très nombreux crédits en faveur des institutions scolaires, et de grandes écoles françaises ont créé des antennes d'enseignement dans ce pays. L'ancien lycée Albert-Sarrazin de Hanoi a été entièrement financé par la région Ile-de-France. Or, on ne constate que très peu de résultats.

Je trouve très intéressant que des médecins ou quelques chefs d'entreprise portent haut les couleurs de la langue française, mais quel diagnostic portez-vous sur l'échec de l'action publique de la francophonie dans ce pays, qui a « pompé » des crédits invraisemblables en matière de coopération, notamment culturelle ? Pourquoi en est-on là dans une des régions du monde où il se passe le plus de choses en matière de développement économique ?

Par ailleurs, quel regard portez-vous sur TV5 Monde ? Tous ceux qui voyagent à l'étranger ou qui regardent TV5 Monde peuvent constater, avec étonnement, l'invraisemblance de la programmation, qu'il s'agisse de feuilletons canadiens insipides, de radio-crochets ou d'émissions du type « *Qui veut gagner des millions ?* », qui sont revendus à TV5 Monde, et qui donnent une assez piètre image de la culture. Je ne parle pas de France 24 - encore qu'il y aurait là un vrai sujet quant au fait de savoir s'il faut une chaîne de même nature que la BBC.

Cet instrument est un instrument très fort. Vous avez souvent rappelé la puissance de l'image dans les civilisations actuelles. Que pensez-vous de ces médias, financés par la France et les pays francophones ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Un certain nombre de choses ont été réalisées au Vietnam par la région Nord-Pas-de-Calais, du temps où elle était présidée par Mme Blandin. La coopération décentralisée y concerne également beaucoup d'autres collectivités locales.

Je rappelle qu'il existe, en Asie, de très belles filières professionnelles qui travaillent fort bien pour la francophonie, dont celle de la santé. C'est parce que Lyon, Nancy, Strasbourg accueillent chaque année des centaines de jeunes Chinois qu'il existe un hôpital à Wuhan, au cœur de la Chine, avec un service d'urgence bilingue sino-français,

30 000 Français vivant là-bas. Un Chinois, en neuf mois, à Strasbourg, apprend à la fois la médecine et le français !

On exclut du débat un certain nombre de filières, du fait d'une réflexion territorialisée, alors qu'il faudrait considérer le point de vue professionnel. Cela rejoint ce que l'on disait à propos des barrières absurdes que l'on met à l'entrée des étudiants en France, qui constitue pourtant une chance pour l'apprentissage de notre langue...

M. Jacques Attali. - Monsieur Lorgeoux a évoqué le latin. Je suis latiniste, et je garde une grande nostalgie à l'égard de cette langue. Pour ce qui est de l'avenir, les langues latines, dont j'ai dit que l'imprimerie avait contribué à leur affaiblissement, Napoléon III avait créé, non sans un certain génie, une Union latine. La francophonie, l'hispanité et la lusophonie auraient donc tout intérêt à œuvrer de concert. Cela crée un ensemble qui dépasse de très loin le monde anglo-saxon.

En France, enseigner le français, l'espagnol, l'italien et le portugais de façon non pas cloisonnée, mais en recourant à l'interlocution, c'est-à-dire au fait que lorsqu'on parle une langue, on peut en comprendre deux autres, constituerait un outil majeur. Toutefois, les professeurs de langue estiment qu'on doit enseigner leur langue et non comprendre les autres. On pourrait pourtant conférer ainsi aux communautés latines une puissance considérable.

Je ne saurais que trop recommander la lecture du roman de Kamel Daoud, qui est admirable, et qui aurait mérité quelque prix. On ne peut malheureusement pas choisir à la place des jurys. C'est un exemple de francophonie magnifique, qui explique pourquoi la francophonie est ce qu'elle est. Il s'agit d'un roman sur le frère d'un mort « anonyme », qui renvoie à la dualité d'une Algérie anonyme aux yeux de la plupart des Français qui y vivaient à l'époque - dont moi-même.

Madame Blandin, vous avez évoqué l'importance de l'accueil des professeurs en langue française. C'est évidemment ainsi que nous pourrons mener l'essentiel des choses à bien.

Je ne pense cependant pas qu'il faille ouvrir la voie de l'apprentissage des langues d'origine à l'école. Qu'on puisse les apprendre comme seconde langue, oui, mais je reste partagé : toutes les neurosciences nous disent qu'on apprend mieux trois langues en même temps que trois langues successivement, contrairement à ce qu'on a cru pendant longtemps.

J'ai peur que si l'on apprenait trois langues simultanément à l'école, dont la langue d'origine, on place ensuite les trois dans une situation d'équivalence juridique, qui renverrait au communautarisme britannique, dont on sait combien il est mortel pour l'idée même de nation. Je préférerais donc que l'on repousse l'apprentissage de la deuxième langue à plus tard, même si je peux comprendre son importance.

M. Robert del Picchia. - Pardonnez-moi, mais dans les lycées français à l'étranger, les enfants apprennent deux langues en même temps !

M. Jacques Attali. - Je parlais des citoyens français, et non des élèves étrangers...

M. Robert del Picchia. - Je parle également des citoyens français !

M. Jacques Attali. - Mes enfants ont étudié dans un collège français de Londres pendant des années : ils suivaient leur scolarité en français. Ils apprenaient l'anglais à côté, mais de façon mineure.

M. Robert del Picchia. - Cela a beaucoup changé ! C'est obligatoire...

M. Jacques Attali. - Je pense que c'est possible lorsqu'on est dans un pays étranger, car cela amène la connaissance de ce pays, mais enseigner une seconde langue équivalente à la langue française en France serait très dangereux pour l'identité nationale. Je demeure très sceptique à ce sujet...

Quant aux écoles privées, pour moi, l'homologation ne signifie pas la prise en compte des coûts. Une école privée doit demeurer privée. Je me souviens très bien du grand débat qui a eu lieu sur l'école libre il y a trente ans : l'école était libre, mais financée par l'Etat ! Les écoles dont je parle doivent trouver leur modèle, et demeurer totalement privées.

Le Maroc est l'exemple typique des pays où existe une énorme demande. Vous avez par ailleurs insisté sur le tourisme. J'aurais dû l'évoquer. On aborde ce sujet dans le rapport. Le tourisme est un outil majeur, et il est bien qu'il soit rattaché au ministère des affaires étrangères. C'est un outil considérable de développement, mais aussi de relations avec le français. Nous rappelons dans le rapport l'importance d'utiliser les alliances françaises comme instrument de promotion touristique. On peut même imaginer y associer les agences de voyage.

Pourquoi cet échec au Vietnam ? Je ne suis pas spécialiste de cette question, mais j'ai cru comprendre que cela renvoie à une décolonisation mal vécue. On n'a pas su choyer les élites comme les Américains ont pu intelligemment le faire, très rapidement. Nous ne sommes pas retournés très vite au Vietnam, et nous n'avons pas accompli le même travail que les Américains.

Enfin, concernant TV5 Monde, il est vrai que j'enrage parfois de ce que j'y vois. Il s'agit malgré tout d'un accord international ; on ne peut empêcher nos partenaires d'y diffuser les programmes qu'ils souhaitent.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous allons prolonger l'étude de ce rapport. Un certain nombre de réflexions seront soumises aux uns et aux autres. Face à une responsabilité importante, on se laisse aller à un abandon qui apparaît assez insupportable.

La réunion est levée à 16 h 10.

Mercredi 3 décembre 2014

- Présidence de M. Jean-Claude Carle, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de Mme Catherine Morin-Desailly sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Jean-Claude Carle, président. – Mes chers collègues, nous procéderons aujourd’hui à l’examen du rapport pour avis de Mme Morin-Desailly sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, je rappellerai deux points de procédure :

- notre commission se prononce une semaine avant la commission des lois saisie au fond de ce projet de loi, ce qui rend possible la prise en compte de nos propositions dans le texte même de la commission des lois, sur lequel la discussion s’engagera en séance plénière ;

- d’autre part, nous n’examinons pas l’intégralité du projet de loi, mais les seules dispositions qui relèvent des compétences de notre commission, ce qui n’est déjà pas rien, puisqu’elles concernent à la fois la culture, l’éducation et le sport, ainsi qu’en creux la vie associative. Je suis sûr que beaucoup d’entre vous souhaiteront participer au débat dans son ensemble mais ce n’est pas l’objet de notre réunion d’aujourd’hui. Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Mes chers collègues, comme vient de le souligner notre président, notre commission ne s’est saisie que de quelques dispositions du projet de loi, ce qui ne veut pas dire que notre réflexion puisse faire abstraction des objectifs généraux d’une réforme qui a pour ambition de constituer une nouvelle étape fondatrice de la décentralisation.

Notre commission est concernée par ce texte de trois manières différentes :

- d’abord par les deux propositions emblématiques qui touchent à la répartition des compétences en matière éducative, c’est-à-dire le transfert des collèges et des transports scolaires des départements aux régions (articles 8 et 12) ;

- ensuite, par les exceptions au principe de la spécialisation des différents niveaux de collectivités (articles 28 et 29) : notre commission est directement intéressée par deux des trois compétences qui resteraient partagées - la culture et le sport (l’autre étant le tourisme, qui relève de la commission des affaires économiques qui s’est elle aussi saisie pour avis du projet de loi).

- notre commission est, par ailleurs, concernée par l’article 23 du projet, qui organise les délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles.

J'ajouterais que nous ne pouvons examiner ce texte indépendamment des autres dispositions institutionnelles prises récemment ou en voie d'adoption. Je pense évidemment à la nouvelle carte des régions et, plus encore, à la loi du 27 janvier 2014 relative aux métropoles, dite loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles). Plusieurs dispositions du projet que nous examinons aujourd'hui constituent le prolongement de procédures déjà adoptées dans ce texte - même si elles n'ont pas encore trouvé d'application concrète -, en particulier la conférence territoriale d'action publique.

Il nous faut donc veiller à ne pas aborder ce texte comme s'il se suffisait à lui-même, ni comme s'il devait tout prévoir dans les détails, comme l'attendent, par exemple, de nombreux acteurs du secteur culturel. Il est clair que nous n'allons pas tout régler. Cela est rendu d'autant moins possible que l'État lui-même, et personnellement je le regrette car cela aurait été un préalable, n'a pas redéfini le champ de ses missions, par exemple, dans le domaine culturel en ce qui concerne les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) qui interviendront désormais dans un cadre régional élargi. Restent donc des points d'interrogation et, de fait, l'État n'a pas dit les responsabilités et les moyens nouveaux qu'il entendait transférer aux collectivités locales. On notera que la répartition des compétences peut se faire sans même que la loi ne l'organise, parce qu'une collectivité renonce à exercer une compétence facultative. Vous ne m'en voudrez pas de citer un exemple récent relevé en Seine-Maritime. Le conseil général a décidé de recentrer ses interventions dans le domaine culturel et de ne plus soutenir l'Opéra de Rouen Haute-Normandie, dont le financement sera désormais intégralement assuré par la région et la ville, sans que la loi ne soit en rien intervenue dans cette décision.

Ce n'est un secret pour personne, dans le contexte économique et financier très dégradé dans lequel nous nous trouvons, que nos concitoyens ont soif d'équité, d'efficacité et de lisibilité de l'action publique, mais dans, aussi, une approche plus cohérente et plus juste de notre organisation territoriale. Par exemple, on peut se poser la question relative aux charges de centralité qui font que les lieux de spectacle ou les établissements d'enseignement artistique bénéficiant à toutes les populations élargies sont supportées par les seules villes au centre des agglomérations.

C'est forte de ces exigences que je vous propose d'examiner les dispositions du projet de loi, en commençant par l'éducation puis en abordant la culture et le sport.

En matière éducative, le projet de loi prévoit le transfert de la compétence en matière des transports scolaires et de gestion des collèges des départements aux régions. Je me suis efforcée de juger ces transferts à l'aune des critères que je viens d'évoquer : lisibilité, proximité et efficience de l'action publique.

L'article L. 211-1 du code de l'éducation dispose que les collectivités territoriales sont associées au développement du service public de l'éducation, qui constitue ainsi un domaine d'exercice partagé des compétences entre l'État et les collectivités. En 2013, ces dernières participaient à hauteur de 25 % au financement de la dépense d'éducation.

Ce partage est organisé selon des principes simples : à l'État la responsabilité de l'enseignement ; aux collectivités la prise en charge des conditions matérielles de l'enseignement ainsi que la gestion des personnels correspondant. L'organisation des transports scolaires, de la maternelle au secondaire, relève du département. La région s'est

vue confier un rôle de pilotage, notamment en matière de programmation et de financement des formations, et est responsable du service public régional d'orientation.

Les articles 8 et 12 du projet de loi prévoient le transfert aux régions des compétences aujourd’hui exercées par les départements en matière d’éducation et de transports scolaires. Elles recevraient ainsi la pleine propriété des collèges, la responsabilité de leur entretien et de leur fonctionnement, ainsi que la gestion de près de 40 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) qui relèvent du département.

Étant moi-même plutôt régionaliste que départementaliste, j’ai abordé ces dispositions sans *a priori*. Quelle appréciation porter sur ces transferts ?

Tout d’abord, leur nécessité ne me semble pas avérée. Le rapport de nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault sur l’organisation et l’évolution des collectivités territoriales concluait que « *l’état actuel de la répartition des compétences [...] apparaît comme globalement satisfaisant : une remise en question pourrait soulever plus de difficultés qu’elle n’en réglerait.* » De même, le rapport de MM. Malvy et Lambert intitulé « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l’engagement de chacun » excluait expressément les transports scolaires des compétences devant être transférées aux régions.

La gestion des collèges et des transports scolaires constitue en effet une compétence de proximité. Quel serait l’intérêt d’un transfert au profit des 13 grandes régions « stratégies », chargées du développement économique, de l’aménagement du territoire et de la planification des formations ? Les nouvelles régions se verraien ainsi embarrassées du fonctionnement quotidien de 5 271 collèges publics (en plus des 2 513 lycées), dont on voit mal comment elles assureraient le suivi, ne serait-ce que par la présence aux conseils d’administration des établissements, ainsi que de la gestion du transport scolaire de quatre millions d’élèves.

Le transport scolaire constitue l’exemple même d’une compétence aux enjeux complexes, nécessitant un exercice fin. Je prendrai l’exemple d’un département qui se situera désormais à la marge d’une grande région née d’un regroupement - la Creuse. Dans ce département, le conseil général (que préside notre collègue Jean-Jacques Lozach) gère un réseau de 450 circuits scolaires qui s’appuie sur 84 délégations à des organisateurs secondaires (communes, communautés de communes, syndicats). Imagine-t-on ces circuits être déterminés et gérés depuis Bordeaux ? L’interdiction de la subdélégation tend à créer un dispositif rigide et totalement inadapté aux enjeux.

Sur le plan pédagogique, le transfert des collèges aux régions vise à confier à un échelon unique la gestion des établissements d’enseignement secondaire, afin de faciliter la transition entre le collège et le lycée ainsi qu’à améliorer l’orientation des élèves. Toutefois, ce transfert méconnaît les orientations fixées par la loi de refondation de l’école il n’y a guère plus d’un an. Je rappelle que cette loi organise la continuité entre l’enseignement primaire et le collège, notamment par la création d’un cycle de consolidation (CM1-CM2-6^e) et d’un conseil école collège. De fait, les gains attendus, qu’ils soient de nature financière ou en matière de qualité du service, sont plus qu’incertains. Les auditions menées comme l’étude d’impact concluent à des « économies d’échelle », sans qu’aucun chiffre ne soit avancé.

En revanche, le transfert des collèges aux régions s’accompagnerait de dépenses importantes, notamment liées à l’harmonisation des politiques en matière d’équipement ou de

numérique, mais également au transfert des personnels TOS et leur alignement sur le régime indemnitaire de la région, souvent beaucoup plus favorable que celui des départements. À lui seul, le coût de ce seul alignement au mieux-disant des régimes indemnитaires s'élèverait à 120 millions d'euros par an.

De plus, le transfert des collèges et des transports scolaires conduirait sans doute à une harmonisation des pratiques, notamment en matière de tarification. Or cette harmonisation porte un double risque : celui d'un alignement sur le plus-disant, au risque d'une dégradation des finances locales ; ou celui d'une harmonisation à la charge des familles, dans un contexte de baisse des dotations et de transferts coûteux.

C'est pourquoi je vous proposerai deux amendements visant à rejeter le transfert des transports scolaires et des collèges des départements aux régions.

Si cette position recueillait votre approbation, nous pourrions être amenés à adopter un amendement à l'article 23 du projet de loi. Celui-ci tire les conséquences du transfert des collèges aux régions en supprimant les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales qui ouvrent la possibilité d'un transfert de la compétence collèges des départements aux métropoles. Par cohérence, il me semble logique de maintenir ouverte cette possibilité et je vous proposerai donc un amendement en ce sens.

D'une manière générale, l'article 23 du projet de loi organise le transfert de compétences ou de groupes de compétences des départements aux métropoles. Il prévoit que par convention passée avec le département, la métropole exerce des compétences regroupées en sept catégories (action sociale ; adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ; aide aux jeunes en difficulté ; actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ; personnes âgées ; tourisme, culture et sport). À défaut de convention à la date du 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois de ces groupes, la totalité de ceux-ci sont transférés de plein droit à la métropole. Celles-ci pourraient par exemple exercer, à l'intérieur de leur périmètre, par transfert ou par délégation du département, la construction, l'exploitation et l'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou de certaines d'entre elles.

Cet article vise également la culture, ou, pour être plus précis, les musées des collectivités territoriales. J'avoue m'interroger sur cette disposition particulière car autant la répartition des équipements et infrastructures sportifs a un sens, autant on voit mal pourquoi se focaliser, en matière culturelle, sur les seuls musées, comme si la métropole ne devait s'emparer que de ce qui est le plus valorisant, laissant au département ce qui l'est moins et suppose des dépenses importantes.

J'en viens aux dispositions du projet de loi relatives aux domaines de compétences partagées, qui sont, je le rappelle, pour ce qui nous concerne directement, la culture et le sport.

Dans chacun de ces deux domaines, les collectivités territoriales jouent de longue date un rôle essentiel. Chaque année, elles consacrent plus de 7 milliards d'euros à la culture et plus de 12 milliards au sport, dont 2,9 milliards pour les seules associations.

Culture et sport ne constituent pas une compétence obligatoire mais les collectivités ont massivement investi ce champ depuis trente ans en se fondant sur leur clause de compétence générale. Les financements croisés - je préfère d'ailleurs l'objectif conjoint

plus conforme à la réalité - sont donc importants même s'ils ne peuvent être précisément évalués. Le monde de la culture, comme le mouvement sportif, sont attachés à cette pluralité de financeurs qui permet de boucler les projets, voire, comme cela a été souligné lors de notre réunion de commission, peut même apparaître comme le gage de la réalité et de la solidité du projet pour lequel une demande de financement est formulée.

Le projet de loi ne revient pas sur la clause de compétence générale concernant la culture ou le sport. Il leur reconnaît même, à l'article 28, le statut de « compétence partagée ». Il ne saurait s'agir, pour autant, de figer un *statu quo*. Ce serait nier la réalité. Des évolutions sont en cours qui se traduisent par une répartition progressive des rôles, ne serait-ce que parce que certaines collectivités sont contraintes de faire des choix.

Ainsi, en matière sportive, le Gouvernement réfléchit en effet à faire de la région le coordinateur de futurs « schémas régionaux de développement du sport » - sans parler de la régionalisation des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer, mais qui ne fait pas l'objet d'une disposition du projet de loi qui nous occupe aujourd'hui - ;

- les départements restent mobilisés pour développer les équipements et les événements, en particulier en zone rurale ;

- les intercommunalités voient leur rôle s'affirmer en zone urbaine, même s'il n'y a pas d'accord pour reconnaître une compétence obligatoire aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération dans le domaine sportif ;

- les métropoles deviennent des interlocuteurs de référence vis-à-vis des clubs professionnels et de leurs besoins de grands équipements ;

- les communes sont impliquées dans la construction et la gestion des équipements locaux ainsi que dans le fonctionnement des clubs locaux. La part du secteur communal dans le financement du sport est de 10,8 milliards d'euros, ce qui illustre ce rôle prépondérant.

Ces évolutions sont à l'œuvre. On notera, dans le domaine sportif comme culturel, la montée en puissance des régions et des intercommunalités amenées à être de plus en plus impliquées. Mais ces évolutions sont-elles mûres pour acter précisément, dans la loi, une répartition des missions par échelon, c'est-à-dire une véritable « compétence répartie », telle est la question ? En tout état de cause, elles doivent nous inciter à montrer le chemin, tout en laissant aux collectivités le soin de s'organiser au plus près des réalités de terrain, par voie de contractualisation.

Si le projet de loi consacre donc la compétence partagée, il a aussi pour ambition de simplifier son exercice, en précisant le cadre de la mise en place de guichets uniques. L'article 29 prévoit ainsi de pouvoir mettre en place un interlocuteur unique pour déposer et instruire par délégation une demande de subvention. Jusqu'à présent, les tentatives de guichet unique n'ont pas été couronnées de succès et la notion de chef de filât résonne toujours comme une tutelle exercée par une collectivité sur une autre.

Cette crainte était très présente lors de nos auditions. Certains de nos interlocuteurs ont abordé la notion de compétence culturelle partagée et obligatoire : l'Association des régions de France (ARF), notamment, soutient cette idée en expliquant que

les collectivités doivent pouvoir intervenir si elles le souhaitent mais qu'il faut éviter un désengagement soudain de certaines pour que des politiques culturelles ne soient pas délaissées du jour au lendemain. D'autres réfutent cette logique au titre de la liberté d'administration des collectivités territoriales : si l'une d'entre elles ne peut plus financer certaines actions alors elle doit pouvoir le faire sans contrainte.

Je crois que nous pouvons en fait concilier ces deux points de vue. La compétence partagée signifie effectivement que chaque collectivité doit pouvoir intervenir si elle le souhaite, tant les politiques culturelles sont liées à l'identité des territoires, à leur histoire, à leur vision des politiques publiques et à ce que la culture peut représenter en termes de cohésion entre les citoyens dans le respect de la diversité.

Le caractère obligatoire apparaît alors non pas comme une compétence définie juridiquement, au sens des bibliothèques départementales ou des archives. L'obligation est collective, c'est-à-dire qu'il est de la responsabilité des collectivités territoriales et de l'État de veiller ensemble à la continuité globale des politiques culturelles sur l'ensemble du territoire. C'est de cette façon que nous pourrons replacer l'intérêt des citoyens, l'objectif de la démocratisation culturelle - soit dit au passage en panne - et le rôle de la culture au cœur de l'action publique et non plus en fonction de l'intérêt économique, social ou politique de chacun.

Ce rôle pourrait être confié à la conférence territoriale de l'action publique. Je sais que beaucoup d'entre vous s'interrogent sur la gouvernance de cette instance, créée par la loi MAPTAM et chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Je pense en particulier à la place de l'État en son sein, à sa présidence par le président du conseil régional ou à la juste représentation de chaque niveau de collectivité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les moins peuplés. Je crois que nous serons tous d'accord pour considérer que ces questions générales relèvent de la compétence de la commission des lois et que c'est auprès d'elle que ceux d'entre nous qui souhaitent apporter des modifications à cette organisation devraient faire valoir leur point de vue.

En revanche, pour ce qui nous concerne directement, nous pourrions envisager de préciser les conditions de co-construction des actions territoriales en instituant, au sein de la CTAP, une CTAP dédiée aux compétences partagées, compte tenu de leurs spécificités, en particulier de celles des politiques culturelles, sans doute plus complexes que les politiques sportives.

Pour marquer notre attachement à ces politiques, qui ont fait leurs preuves, rassurer les élus face à des choix nombreux et cornéliens, et rassurer les différents acteurs du monde culturel particulièrement préoccupés par la diminution des soutiens publics, cette CTAP spécialisée pourrait fonctionner de la manière suivante :

- elle devrait se réunir au moins deux fois par an ;
- le représentant de l'État, garant de l'équité et la continuité, serait obligatoirement présent ;
- elle devrait élaborer un schéma territorial de développement des politiques, co-construit en son sein, et prévoyant l'organisation négociée d'une souhaitable répartition des compétences pouvant *in fine* donner lieu à des délégations de compétence ou à des

guichets uniques. La liberté de chaque collectivité serait garantie mais les retraits dans certains domaines, qu'elle permet, devraient nécessairement être pris en compte et étudiés dans le cadre de ce schéma. Ce dernier devrait absolument prendre en compte tous les territoires pour rassurer les élus et acteurs des territoires péri-urbains et ruraux qui ont le sentiment d'être délaissés progressivement face un mouvement ascendant des compétences qui provoque un éloignement des centres de décision par rapport au citoyen : les communes tendent vers l'intercommunalité, les départements vers les métropoles ou les régions, les régions changent de dimension, et l'État doit tenir compte du cadre européen. L'approche doit être territoriale, en partenariat avec l'État, et tenir compte de la diversité des territoires, des bassins de vie, des besoins et des profils des populations concernées.

Pour aller encore plus loin dans la réflexion sur la culture et la réforme territoriale, il me semble que pourrait se dessiner une meilleure organisation des compétences culturelles. Certaines politiques publiques doivent absolument demeurer des compétences partagées. Je pense, par exemple, au spectacle vivant, pour lequel on ne peut pas flécher à l'avance les compétences : la création ne se fait pas par injonction !

En revanche d'autres domaines doivent faire l'objet d'une meilleure répartition, c'est-à-dire en prévoyant un chef de filât négocié au sein de la CTAP culture. Je pense par exemple à la lecture publique ou aux enseignements artistiques, qui doivent davantage s'appuyer sur l'intercommunalité en coopération avec la région. L'ARF propose de son côté que la région se voie confier une compétence exclusive sur les industries culturelles et créatives (cinéma, audiovisuel, jeu vidéo, produits numériques, livre, musique enregistrée).

Il paraît difficile de proposer un schéma figé qui serait peut-être vite en décalage avec la réalité de l'organisation territoriale appelée à évoluer fortement avec la réforme des compétences, de la carte des régions et avec la réduction drastique de la dépense publique. Il faut avant tout être pragmatique et, surtout, donner aux collectivités qui, jusqu'alors, ont prouvé leur implication dans le développement des politiques culturelles, la responsabilité de mettre de la cohérence et de l'efficacité dans leur action. C'est pourquoi il me semble plus sage d'inscrire dans la loi une clause de rendez-vous prévoyant que les CTAP culture doivent proposer, au plus tard deux ans après l'adoption de la loi, une organisation territoriale des compétences dans plusieurs grands domaines : la lecture publique, les enseignements artistiques, les industries culturelles, l'enseignement supérieur artistique et le patrimoine monumental.

Voilà, mes chers collègues, les orientations que j'ai souhaité vous proposer. Même si nous ne serons pas tous d'accord avec les dispositions de la nouvelle organisation territoriale de la République, nous partageons le diagnostic, celui d'une République qui se doit d'être plus simple et plus lisible pour nos concitoyens.

Comment y parvenir alors que l'action publique est de plus en plus contrainte par les réalités économiques et financières et, plus globalement, remise en cause par les grandes évolutions du monde contemporain - je pense en particulier aux conséquences de ce que j'appellerai la révolution numérique ?

À mon sens, nous devons agir selon deux axes :

- faire confiance aux collectivités territoriales pour organiser leurs interventions au plus près du terrain, ce qui m'a conduit à vous proposer de refuser le transfert des collèges et, plus encore, des transports scolaires ;

- rechercher dans toute chose la souplesse et la clarté, ce qui motive les amendements que je vous propose d'adopter, qui précisent les modalités de fonctionnement des CTAP, sans pour autant créer de nouvelles structures administratives. Utilisons et précisons les outils que nous avons créés il y a moins d'un an, dans la loi MAPTAM, pour avancer dans la clarification des compétences.

M. Jean-Claude Carle, président. – Merci, madame la rapporteure. Je vais d'abord donner la parole à un orateur par groupe puis nos collègues qui souhaiteraient vous interroger pourront poser leurs questions.

Mme Sylvie Robert. – Merci, madame la rapporteure, pour cet exposé complet dont la philosophie globale se rapproche très clairement du texte du Gouvernement, ce dont nous nous réjouissons. Vous avez souhaité nous présenter une approche générale de ce projet de loi tout en faisant référence à la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et au projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Il est intéressant de rappeler que les collectivités territoriales se sont emparées librement, depuis des années, de la compétence culturelle et sportive, impulsée et soutenue à ses débuts par l'État. À l'inverse de la philosophie globale de ce texte qui a pour vocation de clarifier les compétences, la culture et le sport comme le tourisme échappent à cette logique de bloc de compétences. Il est important de rappeler l'esprit de cette compétence partagée, que nous défendons et qui doit perdurer. C'est la multiplicité et la diversité des interventions des collectivités territoriales qui ont permis, par financement conjoint - et c'est unique en Europe - que notre pays soit « enmaillé » d'équipements culturels et sportifs sur l'ensemble du territoire,

Il y a un certain nombre de zones blanches. Vous avez regretté, et je vous approuve sur ce point, que l'État n'ait pas redéfini le champ de ses missions, à la fois sur les moyens et l'acceptation de futures délégations de compétence. *In fine*, on va voir se dessiner une définition plus fine de ces compétences. Ce système particulier de financement, spécifique à notre pays, est à saluer et à conserver dans ce texte.

S'agissant des compétences partagées, on peut accréditer leur caractère obligatoire prôné par l'Association des régions de France (ARF) à partir du moment où il y aurait, à travers des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), incitation à les organiser plus facilement.

Les membres du groupe socialiste et apparentés déposeront prochainement plusieurs amendements ayant pour objet d'améliorer la gouvernance culturelle entre l'État et les collectivités territoriales, notamment par le biais des CTAP d'une part, et entre les collectivités territoriales, d'autre part.

Le rôle et le périmètre d'intervention des CTAP doivent être renforcés, notamment par des schémas territoriaux, par la notion de chef de filât, que nous ne souhaitons pas voir qualifiée, parce que nous souhaitons que les collectivités territoriales s'organisent entre elles en fonction de leur spécificité (région, département, métropole) sur des politiques publiques précises en assurant leur coordination.

Sur l'organisation du schéma territorial, les commissaires socialistes membres de notre commission défendront un amendement destiné à consacrer dans la loi le conseil des

collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Cette instance qui permet de mettre autour de la table les associations, les services du ministère et les personnalités qualifiées, a été créée par arrêté pris en 1999 par Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication. Nous souhaitons donner une base légale à cet organisme, de sorte que les décisions prises au niveau national puissent reprendre les remarques émises pour que le CCTDC émette des avis circonstanciés, bien que consultatifs, sur l'impact des différents projets de loi portant sur les politiques publiques des collectivités territoriales.

M. Bruno Retailleau. – Madame la rapporteure, vos propositions font l'objet d'un consensus assez important au sein du groupe UMP. En particulier en ce qui concerne les compétences relatives aux collèges et aux transports scolaires. Il y avait une incohérence à vouloir élargir le périmètre des régions et, dans le même temps, à les ramener vers le quotidien. Le Gouvernement n'aura pas d'autre choix que de répondre favorablement à nos propositions.

Les compétences culturelles et sportives ont toujours été partagées et doivent le rester. Les premières compétences culturelles attribuées dans les années 80 au département, notamment les archives départementales ou la politique de lecture publique, ont d'ailleurs permis aux communes et intercommunalités des financements conjoints.

Il serait souhaitable que la CTAP à objectif culturel et sportif ait la même structure que la CTAP de droit commun instituée par la loi MAPTAM, afin d'éviter une sous-représentation des exécutifs principaux des collectivités territoriales. Mais, si cette structure de concertation s'avère nécessaire, attention à ne pas la décliner sur tous les thèmes, attention à la comitologie !

En matière de tutelle des collectivités territoriales les unes sur les autres, les schémas territoriaux seront-ils prescriptifs ou, comme je le souhaiterais, resteront-ils indicatifs ? C'est une question que va sans doute se poser le Conseil constitutionnel.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je vous remercie, madame la rapporteure, pour les éclairages que vous nous avez apportés sur les thèmes qui concernent notre commission dans un texte pour le moins complexe.

Sur les collèges et les transports scolaires, vous vous opposez par amendement à la proposition inscrite dans le projet de loi, alors que, sur le thème de la culture, vous avez une approche nuancée en cherchant à établir une décantation négociée des compétences et des lieux de conciliation et de stratégie.

Avec ce projet de loi, il est aussi question de décentralisation. Décentraliser c'est favoriser la démocratie, rapprocher la décision du citoyen, accorder plus de lisibilité et plus d'adéquation. Je rappelle que l'État est garant de la démocratie et de l'accès pour chaque citoyen à la culture et à l'éducation. Le groupe écologiste veillera à ce que les droits à la culture soient préservés et déposera au cours du débat en séance publique un amendement visant à inscrire les droits culturels dans la diversité des populations et des territoires, car dans les débats sur la culture le grand absent est le public.

Vous avez dit au début de votre intervention : « *tout n'est pas dans la loi NOTRe* ». Il y a de nombreux autres textes, dont la loi MAPTAM. Je voudrais être rassurée sur les interventions des collectivités locales dans les domaines de l'enseignement supérieur, des universités, de la recherche. Seront-elles encore protégées pour intervenir alors que le

texte que nous examinons prévoit que la compétence générale ne subsiste que pour la culture, le sport et le tourisme ? Dans lesquels de nos textes en vigueur ce droit à chacun d'intervenir est-il prévu ?

Les écologistes déposeront un amendement pour associer la vie associative à la clause de compétence générale « culture, tourisme, sport ».

M. Philippe Bonnecarrère. – Madame la rapporteure, vous avez rappelé les principes qui ont régi votre travail dans les deux grands champs de compétences de notre commission et je vous en remercie.

Sur le volet éducation, dans un souci de logique opérationnelle, vous avez placé votre propos sur le terrain de la subsidiarité, en considérant que le transfert des collèges aux régions allait poser des problèmes de proximité, en particulier dans les grandes régions. Le groupe UDI-UC ne peut qu'approuver les amendements que vous allez proposer afin de refuser ce transfert des collèges.

À ce propos, n'avez-vous pas envisagé, tout en confiant la compétence au département, des formes de mutualisation entre communes et intercommunalités des techniques et moyens à leur disposition, à l'instar de la logique de mutualisation, sur un même territoire, dans l'exercice des métiers liés à l'entretien et au fonctionnement des établissements ? Les moyens dont disposent les communes en matière de propreté, par exemple, ne pourraient-il être appliqués à l'entretien des cours des collèges ?

S'agissant des transports scolaires, je voudrais attirer votre attention sur le fait que, si le département est le mieux à même de gérer les transports scolaires, des adaptations sont à envisager pour assurer la liaison avec les métropoles qui peuvent avoir une compétence dans ce domaine. Votre amendement doit prendre en compte non seulement le volet régional mais également le volet métropolitain.

Les communautés d'agglomération sont autorités organisatrices de transports agréées (AOT) pour gérer sur leur territoire les transports scolaires. À ce niveau, les rapports entre agglomérations et département ne sont pas toujours simples. Je vous demande d'être attentive à la fluidité des dispositifs entre département et intercommunalités, d'autant que, sur le plan des compétences, il est envisagé que les intercommunalités montent en puissance en matière de mobilité.

En ce qui concerne le volet culture et sport, mes collègues du groupe UDI-UC et moi-même ne pouvons qu'approuver votre volonté de maintenir le principe de compétence partagée, dans le souci pragmatique de préserver les actions au service du sport et de la culture, dont le bloc communal et intercommunal est le premier financeur. Vous avez la volonté d'améliorer la situation actuelle en proposant une CTAP culturelle et sportive et de mettre en valeur la notion de contrat entre les communes. Vous avez emprunté une voie étroite entre l'idée de responsabiliser les partenaires publics et, dans le même temps, de respecter le principe d'autonomie pour atteindre ainsi, il me semble, un point d'équilibre. Il va être difficile d'aller plus loin. Ce dénominateur commun pourra, à mon sens, fonctionner pendant quelques années, mais il ne sera pas tenable au-delà du moyen terme. Car, au-delà de la structure institutionnelle, il y a l'aspect financier et le niveau de contrainte financière de cette compétence partagée risque de faiblir considérablement. Dans un contexte de réduction des crédits, nos partenaires culturels préféreront se référer à une entité responsable de leur domaine. Cette question des contraintes financières va conduire à des logiques de priorisation

des investissements, difficiles à mettre en œuvre dans un contexte de compétence partagée. Seule, une collectivité sera capable de prioriser, mais il sera difficile pour trois collectivités d'adopter le même type de priorité en matière culturelle. A l'issue de la première phase de mise en place de la réforme, le régime de compétence partagée supposera des ajustements.

Mme Françoise Laborde. – Le choix du transfert du bloc de compétences liées aux collèges et aux lycées est un sujet qui se pose très souvent tant dans les instances régionales que dans nos groupes politiques. Quelle que soit l'option choisie, il y aura toujours des partisans et des opposants. Il arrive que lycée et collège partagent la même enceinte, au sein d'une cité scolaire. Quand on fait des travaux dans l'un, l'autre doit être consulté. Les travaux ne se font pas ensemble parce que pas programmés en même temps, selon les collectivités territoriales gestionnaires. Le groupe RDSE considère que collège et lycée doivent fonctionner ensemble, sinon sur l'organisation, au moins sur l'investissement.

Pour l'organisation des transports scolaires, je doute que les décisions puissent être prises au niveau régional plutôt qu'au niveau départemental.

M. Jean-Claude Carle, président. – En matière de décentralisation du secteur de l'éducation, les propositions actuelles qui consistent à transférer aux régions les transports scolaires ne semblent pas aller dans le bon sens et je ne pense pas qu'on y gagne ni en efficacité ni sur le plan financier. Comment, à partir de Lyon ou de Clermont-Ferrand, espérer assurer les transports dans les vallées de montagne enneigées ?

Selon moi, il existe trois niveaux de compétence :

- l'État, garant de l'équité, en termes de pédagogie et de gestion des personnels ;
- la région, à laquelle seraient confiés lycées et universités, si l'on considère que la rupture au moment du passage du lycée à l'université exige une certaine cohérence ;
- le département, auquel il paraît cohérent de confier l'école primaire et les collèges, car on constate aujourd'hui qu'un certain nombre de communes qui ont du mal à faire aboutir leurs projets se retournent vers le département.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Je vais commencer par répondre aux questions qui m'ont été posées par Mme Robert. Je vais repréciser ma pensée pour davantage de clarté. Il n'est pas question de rendre la compétence obligatoire mais bien la réflexion collective. Il est important qu'au travers de ses discussions entre collectivités territoriales, chacune se responsabilise pour le bénéfice de tous. C'est en imposant cette discussion que nous éviterons que s'effondrent des pans entiers de politiques publiques en cas de retraits de certains acteurs. La répartition des rôles entre chacun et la co-construction des politiques publiques territoriales doivent être obligatoires.

Chef de filât ne signifie pas prééminence d'une collectivité territoriale sur une autre. Si l'on revient à la définition du chef de file posée dans la loi MAPTAM, ce dernier est « chargé d'organiser [...] les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences ». Nous n'allons pas inventer de nouveaux outils mais renforcer ceux dont nous disposons. Nous pouvons changer les modalités de représentativité pour faire vivre cet outil issu de la loi MAPTAM et l'utiliser au service des matières culturelle et sportive. Cette mesure est nécessaire car tous les élus que nous avons entendus ont dit revendiquer ces compétences, cependant il faut du temps pour

préciser et organiser afin de garantir qu'aucun secteur ne sera abandonné s'il faut faire des choix.

Désigner un chef de filât dans le domaine des enseignements artistiques n'empêche pas les autres collectivités territoriales qui le souhaitent d'intervenir. Il est simple d'envisager un pilotage de la région car elle est déjà chef de file de l'enseignement supérieur et de la recherche ou des industries culturelles.

Pour répondre à madame Blandin, je dirai que lors de la discussion de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR), mesdames Gillot et Létard - nos rapporteuses - se sont assurées que l'ensemble des collectivités territoriales soient associées à l'élaboration des contrats de sites entre État et universités. Beaucoup de départements et de métropoles s'investissent pour accompagner et soutenir l'enseignement supérieur et la recherche bien que le chef de file soit la région.

Enfin, j'ai insisté à dessein sur l'enjeu de « démocratisation et culture » plutôt que de « démocratisation culturelle » car il me semble que cette dernière est aujourd'hui en panne. Nous devons nous interroger sur la manière de toucher les publics dits éloignés ou empêchés. Les droits culturels évoqués dans le débat relèvent davantage, selon moi, de la loi annoncée sur la création.

Je suis d'accord avec M. Bonnecarrère pour considérer que ce projet de loi ne constitue qu'une étape puisque nous attendons des lois dans les domaines de la création, du numérique, du patrimoine ou encore du sport. Il faut tenir compte de tout cela pour préciser les outils qui ont déjà été créés. Il faut donner aux collectivités territoriales la responsabilité du partage des compétences et des choix politiques.

Concernant la question posée de la responsabilité sur le collège et le lycée, je tiens à dire que nous n'avons pas eu beaucoup de temps ni beaucoup de renseignements de la part de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Nous n'avons donc pas de chiffres précis : proposer un changement pour un changement n'est pas intéressant. J'ai abordé dans le rapport quelques éléments de réflexion sur un éventuel transfert des lycées aux départements, mais un tel mouvement se heurterait à de nombreuses difficultés.

M. Christian Manable. – Aujourd'hui, une quarantaine de départements sur 102 prennent en charge le transport des élèves de la maternelle au baccalauréat. À titre personnel, je serai favorable au transfert de la compétence aux régions. Dans le domaine des transports, mieux vaut un seul pilote qui puisse faciliter l'inter-modalité. Car en vérité, il existe autant de solutions que de départements. Je peux vous parler de mon département, la Somme, qui comprend 782 communes, ce qui représente plus de 900 points d'arrêts, où les services du conseil général organisent une véritable dentelle. Je pense que si les transports passaient aux régions, ce ne serait pas forcément au détriment de la qualité puisque les agents du conseil général continueraient probablement à exercer leurs fonctions avec la même qualité mais à l'échelle de la région.

M. Michel Savin. – J'interviendrai seulement sur l'article 28 du projet de loi. Le maintien de la clause de compétence générale peut se justifier par la nécessité de garantir l'accès pour tous à la culture et au sport et de préserver la mise en place de cofinancements pour les équipements sportifs. En revanche, à titre personnel, je m'interroge sur l'intervention de plusieurs niveaux de collectivités dans le financement des grands équipements mis à la disposition de clubs sportifs professionnels, qui coûtent très cher aux contribuables et qui

pèsent sur la pérennité des finances communales ou intercommunales. Au vu des montants engagés et de la capacité financière des collectivités territoriales concernées, il serait plus judicieux de s'orienter vers une compétence ciblée au moins sur cette catégorie d'équipements sportifs au bénéfice des collectivités territoriales qui sont réellement en capacité d'analyser les enjeux qui s'y attachent et d'en mesurer le coût.

Mme Samia Ghali. – Il aurait été utile que nous disposions du texte de votre intervention, madame la rapporteure, afin de mieux pouvoir suivre vos propositions, c'est en tout cas, dans mon souvenir, de cette façon que nous procédions au sein de la commission des affaires sociales.

Il serait cohérent, dans une logique d'économies, que les régions puissent intervenir en matière d'investissement pour les collèges. Les personnels gérés par la région sont bien formés dans la construction et la réparation des lycées, ils sont capables d'apporter les réponses qui s'imposent pour les collèges qui ressemblent, en termes architecturaux, aux lycées. En ce qui concerne le fonctionnement, il faudrait que les collèges continuent de relever de la compétence des départements. Rappelons-nous, toutefois, que, dans le passé, les collèges et les lycées avaient été, un temps, gérés ensemble et cela avait très bien fonctionné. Pour ce qui est des économies, on peut réfléchir ensemble à intervenir de façon cohérente dans la construction de nouveaux lycées et collèges, notamment dans les communes rurales.

Le transport scolaire est aussi une question de sécurité. Les accidents de transport sont toujours un déchirement pour les familles et il est indispensable que la proximité de gestion soit préservée afin de prévenir ce genre de risque. Si le transport scolaire peut parfois constituer un volet d'intervention métropolitain, il semble néanmoins plus pertinent de le penser à une échelle départementale.

Par ailleurs, s'agissant de la représentation des collectivités territoriales au sein des conseils d'établissement, je vous rappelle que les conseillers municipaux participent d'ores et déjà aux conseils d'administration des collèges. Un conseiller général peut très bien siéger au sein d'un conseil d'administration d'un collège ou d'un lycée, en fonction de la répartition des établissements sur le territoire.

Plutôt que de compétences partagées, notamment en matière de culture et de sport, je préférerais parler de compétences complémentaires. Si on ne définit pas dès à présent qui fait quoi, ce sera le parcours du combattant pour les associations culturelles et sportives qui œuvrent à la création et à la préservation d'emplois et qui pâtissent déjà de la situation économique difficile que nous connaissons. Si le sport est hiérarchisé entre départements et régions, c'est moins le cas pour la culture, et je redoute le pire si l'on s'en remet à une hypothétique discussion entre départements et régions.

M. Jean-Claude Carle, président. – Nous n'avons pas l'habitude, dans cette commission, de distribuer au préalable le texte de l'intervention du rapporteur, c'est aussi un moyen de capter l'attention de tout le monde.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – M. Savin dispose d'une expertise solide sur le sujet des grands équipements sportifs mis à disposition des clubs professionnels et des charges qu'ils représentent pour les communes. Ces équipements sont de plus en plus pris en charge par les métropoles et les agglomérations, et je crois que vous envisagez, au travers de votre proposition de loi qui fait suite au rapport de la mission commune d'information que vous avez présidée sur le sujet, que les clubs puissent être

désormais propriétaires de ces équipements sportifs. Il me semble nécessaire de continuer à faire vivre votre proposition de loi car elle permettra d'accompagner les évolutions en cours et qui se traduisent déjà par la réflexion qui peut se développer au sein de la CTAP.

Vous voulez sans doute parler, Mme Ghali, de compétences réparties, en complémentarité entre les différents niveaux de collectivités territoriales, plutôt que de compétences partagées. Sur le papier, je partage votre réflexion. J'ai travaillé pendant près d'une dizaine d'années sur les enseignements artistiques, et je sais combien il est difficile de mettre les collectivités territoriales d'accord sur une répartition et une complémentarité de leurs interventions. Les conditions financières étant ce qu'elles sont, peut-être serons-nous amenés désormais à réfléchir à une plus grande cohérence d'action et à une plus grande efficacité dans la répartition des rôles. La CTAP sera précisément le cadre pertinent, comme je le préconise, pour la co-réflexion et la co-élaboration afin d'aller de la compétence partagée vers la compétence répartie. L'imposer d'en-haut semble toutefois difficile car, à l'occasion de notre table ronde avec les associations d'élus, nous avons pu constater à quel point il n'était pas évident de les voir discuter les uns avec les autres sur un certain nombre de compétences. En revanche, nous pouvons pointer un certain nombre de compétences, comme je l'ai fait dans mon rapport et au travers des amendements que je vous présenterai, qui seront une base de réflexion solide afin d'avancer dans le sens que vous évoquez.

En ce qui concerne les transports scolaires, en effet, beaucoup de conseils généraux délèguent déjà l'exercice de cette compétence qui nécessite, comme l'a souligné M. Manable, un maillage très fin du territoire. Sans cette possibilité de subdélégation qui existe aujourd'hui et qu'on ne retrouve pas dans le projet de loi, nous perdrons nécessairement en efficacité et en savoir-faire.

M. Jean-Claude Frécon. – Je suis président de l'association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP), présente dans 70 départements. Mon association et moi-même n'avons pas du tout la même position que celle de notre collègue Christian Manable.

Le problème du transport scolaire s'inscrit naturellement, parfois, dans la logique complète du transport. On peut effectivement être tenté de considérer, dans le cadre d'une réflexion globale, que le transport scolaire pourrait être intégré, et il l'est du reste déjà quelquefois, dans des lignes, que ce soit ferroviaires ou de cars, qui relèvent de la compétence régionale. Mais, en matière de transport scolaire, il faut tenir compte du l'organisation d'ensemble d'un côté, et de la présence et de l'organisation sur le terrain de l'autre, opérations qui relèvent, elles, de la dentelle. On procède à des appels d'offre tous les quatre ou cinq ans, et ces marchés sont compliqués car ils évoluent d'une année sur l'autre. Le département est le bon niveau pour mener à bien ce travail de dentelle. Si les services chargés des transports scolaires étaient transférés à la région, il faudrait alors que celle-ci conserve des antennes départementales.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier la question du coût : certains départements pratiquent la gratuité complète en matière de transports scolaires, d'autres sont à la gratuité presque complète et d'autres encore comptent sur une contribution importante de la part des familles. La région devra alors s'efforcer d'harmoniser les situations qui diffèrent aujourd'hui entre départements.

Il faut aussi considérer la question du temps nécessaire pour mener à bien les évolutions. N'oublions pas que ces transferts de compétences ne vont pas se faire seulement

en un an. Le projet de loi prévoit que le département disposera d'au moins cinq ans pour transférer ses compétences. Je me souviens de la précédente décentralisation des transports scolaires, qui a opéré le transfert de cette compétence des communes vers les départements. Nous étions déjà inquiets quant à la capacité des départements à assumer cette charge. Les deux premières années furent difficiles, les personnels ont dû prendre le temps d'observer le terrain, mais au final, au bout de trente ans, les départements ont globalement très bien rempli cette compétence. La transférer de nouveau ne me paraît pas une bonne solution mais, si en définitive on procède à ce transfert vers la région, il faudra se donner deux ou trois, voire quatre ans pour que la région acquière la maîtrise de cette compétence, probablement avec des transferts de personnels des départements qui disposent de l'expertise nécessaire.

Mme Françoise Férat. – Je milite, pour ma part, pour le maintien des collèges dans le giron des départements. Il en est de même des transports scolaires : les membres de cette commission qui sont aussi conseillers généraux pourront témoigner de ce que l'organisation de ces transports doit faire l'objet de réajustements à chaque rentrée et tout au long de l'année, ce qui implique une certaine proximité.

S'agissant des lycées, je n'ai pas bien saisi la position qui sera adoptée par notre commission. J'ai bien conscience que la formation professionnelle assurée par les lycées entre dans le champ du développement économique, qui est du ressort des régions. Je pense cependant que, de même qu'il y a un lien de continuité à privilégier entre les années de collège et les années de CM1 et de CM2, il existe aussi un lien entre les collèges et les lycées, qui partagent parfois les mêmes bâtiments. Une simulation faite dans mon département de la Marne montre que le conseil général serait tout à fait en mesure de se charger des collèges et des lycées.

M. Jean-Louis Carrère. – Je suis stupéfait de voir que nombre de nos collègues s'évertuent aujourd'hui à défendre le département, après avoir voté, il y a quelques années, la loi instaurant le conseiller territorial.

Je suis favorable au maintien des départements en zone rurale. Si je plaide aussi pour le maintien de la responsabilité des transports scolaires au plus près des usagers, je pense que la région doit être partie prenante de ces questions, dans la mesure où le réseau ferroviaire, qui relève de sa compétence, y joue un rôle important.

M. Jean-Léonce Dupont. – L'instauration du conseiller territorial, à laquelle je n'étais pas forcément favorable n'ayant pas voté ce texte, n'impliquait pas la disparition des départements. Elle allait plutôt dans le sens d'une *cantonnalisation* de la région.

Bien que ce ne soit pas un concept mis en valeur par les temps qui courrent, j'avoue rester très attaché à la subsidiarité, qui laisse à la base les compétences que celle-ci exerce de façon satisfaisante et qui ne les fait remonter à un niveau supérieur qu'en cas de difficulté. La subsidiarité constitue à mes yeux un modèle de fonctionnement à la fois moderne, réactif et efficace.

Je regrette que nos discussions portent sur des positions de principe, sans qu'aucune analyse sérieuse ni aucune démonstration n'ait été effectuée de l'efficacité du transfert d'une compétence d'un niveau N à un niveau N+1. J'ai le sentiment qu'en l'état actuel les compétences sont plutôt bien exercées - je pense notamment au transport scolaire. Il me paraît pour le moins fantaisiste de discuter de compétences *partagées, complémentaires, réparties* ou encore *obligatoirement réparties*, sans savoir si nous aurons les capacités

financières de les exercer correctement. C'est ce qui me gêne le plus dans cette succession de textes, qui ont traité de périmètres géographiques, puis de répartition de compétences sans aborder la question des financements.

Mme Corinne Bouchoux. – Permettez-moi de vous poser trois questions *basico-pratiques*.

Si la responsabilité des transports scolaires revenait aux régions, comment s'effectuerait l'uniformisation des tarifs appliqués dans les différents départements, dont certains pratiquent la gratuité ?

Les transports scolaires organisés pour les élèves sont aussi empruntés par d'autres types d'usagers, notamment en milieu très rural. Ces personnes seront-elles prises en compte ?

Enfin, les changements envisagés se feront-ils sous la forme de transferts de compétences ou de délégations de compétences, qui ont des conséquences très différentes en termes d'impact ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je regrette, comme M. Dupont, que nous ne disposions pas du temps nécessaire pour réaliser des analyses détaillées et évaluer l'impact de tout ce qui nous est proposé d'adopter. Je me suis efforcée de vérifier certains points concernant l'efficacité et les économies attendues, la lisibilité des dispositifs, ou encore les attentes des habitants des différents territoires.

Nous devons nous intéresser aussi aux cohérences pédagogiques, dans la mesure où les élus n'ont pas pour uniques responsabilités les bâtiments, les équipements ou les fournitures, comme l'illustre la mise en place de divers outils opérationnels de suivi, s'agissant notamment du décrochage scolaire. Certains élus locaux s'inquiètent de voir ces questions leur échapper alors que les conseils commencent à s'organiser.

Mme Ghali a évoqué la présence des élus municipaux dans les conseils de collège. Je pense qu'il serait plus difficile pour un élu régional de participer régulièrement à ces conseils, ne serait-ce qu'en raison des distances à parcourir.

J'indique à madame Féret que j'évoque dans mon rapport un certain nombre de questions auxquelles il faudrait effectivement réfléchir avant toute prise de décision en matière de transfert des collèges ou des lycées. Je pense notamment aux compétences des régions en matière de service public d'orientation, à la continuité du cursus des lycées avec les études supérieures, ou encore aux transferts de personnels qui entraîneront des surcoûts dont il n'est pas certain qu'il seront compensés par des économies.

Monsieur Dupont a raison de souligner que les différentes compétences risquent effectivement de ne plus pouvoir être exercés de la même façon à l'avenir. C'est la raison pour laquelle je propose de préciser le fonctionnement des CTAP, qui pourront redéfinir l'organisation de l'action publique dans les domaines de la culture et du sport, en s'appuyant notamment sur le principe de la subsidiarité.

En réponse à la question de Mme Bouchoux sur l'incidence financière du transfert des transports scolaires, des éléments figurent dans mon rapport écrit. Une vingtaine de départements pratiquent la gratuité. La diversité des pratiques illustre les différents choix possibles. C'est pourquoi l'harmonisation comporterait deux risques : une dégradation des

finances publiques dans le cas d'un alignement sur le tarif le plus faible et de nouvelles charges pour les familles dans le cas inverse. Par ailleurs, je rappelle que l'audition par notre commission du représentant de la Direction générale des collectivités locales n'a pas fait la démonstration de l'utilité du transfert de la responsabilité des transports scolaires aux régions.

M. Jean-Claude Carle, président. – Je vous propose que l'on passe à l'examen des articles.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 1 supprime les dispositions de l'article 8 relatives au transfert des transports scolaires du département à la région.

Mme Marie-Christine Blandin. – Il faut pouvoir évaluer ces amendements. C'est pourquoi les membres du groupe écologiste se prononceront en séance publique et que pour l'instant nous nous abstiendrons.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Malgré l'intérêt des arguments présentés, nous nous abstiendrons également.

Mme Sylvie Robert. – Les membres du groupe socialiste vont étudier ces amendements d'ici la séance publique et nous ne participerons pas au vote.

Mme Françoise Laborde. – Même position.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le deuxième amendement supprime l'article 12 du projet de loi qui prévoit le transfert des collèges et des autres compétences scolaires du département vers la région.

M. Jean-Claude Carle, président. – Même vote.

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'article 23 du projet de loi organise les délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles. Il prévoit que par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert ou délégation, en lieu et place du département, certains groupes de compétences parmi lesquels les équipements sportifs et les musées.

Faute de convention portant sur au moins trois de ces groupes de compétences d'ici au 1^{er} janvier 2017, l'intégralité serait transférée de plein droit à la métropole.

Si cette disposition peut être acceptée s'agissant des équipements sportifs, en revanche, pourquoi n'aborder le domaine culturel qu'au travers des seuls musées, sans définir au préalable ce qui devrait relever de chaque catégorie de collectivités territoriales ?

Il vous est donc proposé d'en rester à la simple faculté de transfert, déjà ouverte dans le code général des collectivités territoriales, depuis la loi MAPTAM.

Par ailleurs, cet amendement tire les conséquences du refus du transfert des collèges aux régions en maintenant ouverte la possibilité de leur transfert aux métropoles, comme le prévoit déjà la loi.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je tiens à préciser que sur cet amendement nous ne participerons pas au vote.

L'amendement n° 3 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 4 vise à lier l'existence de compétences partagées à celle de l'obligation de réunir les commissions compétentes au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) créée par la loi MAPTAM et qui constitue une enceinte d'échanges entre les collectivités territoriales d'abord mais aussi entre les collectivités et l'État.

Elle a notamment pour objectif de rationaliser l'exercice des compétences partagées entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. La loi prévoit déjà, à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, que la CTAP organise librement ses travaux, au travers des commissions thématiques.

Le présent amendement vise donc simplement à inscrire dans la loi l'existence de commissions dédiées à chacune des compétences partagées.

En résumé, à compétence partagée, commission dédiée au sein de la CTAP : une CTAP culture et une CTAP sport.

L'amendement n° 4 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 5 précise la mission de la CTAP en matière de culture et de sport :

- elle doit veiller à la continuité des politiques culturelles et sportives. Il s'agit d'éviter que des pans entiers de ces politiques publiques ne soient abandonnés dans certains territoires, sans qu'une réflexion ne soit engagée entre les collectivités territoriales. C'est ce que l'on pourrait appeler « l'exercice partagé de la responsabilité collective » : le dispositif respecte la liberté des collectivités territoriales, aujourd'hui confrontées à des choix douloureux, tout en garantissant que les retraits éventuels seront pris en compte dans le cadre d'un dialogue au sein de la CTAP ;

- elle doit veiller également à la mise en œuvre équilibrée de ces politiques dans l'ensemble des territoires, pour s'assurer que les territoires ruraux et péri-urbains ne sont pas négligés et pénalisés dans le cadre d'un « mouvement ascendant » d'organisation territoriale.

L'amendement n° 5 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 6 complète l'amendement précédent, qui tend à préciser que des commissions thématiques de la CTAP seront dédiées à la culture et au sport.

Il vise à garantir l'inscription à l'ordre du jour de la CTAP des questions culturelles ou sportives au moins deux fois par an. Il assure par ailleurs la présence du représentant de l'État lors de ces réunions, dans la mesure où celui-ci constitue, avec les

collectivités territoriales, le garant de la continuité des politiques culturelles et sportives et de l'égalité entre territoires.

L'amendement n° 6 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 7 permet aux collectivités de proposer puis de mettre en place une répartition des compétences partagées, organisée dans le cadre d'une convention territoriale.

La « convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence » est déjà prévue par le CGCT : elle permet aux CTAP d'organiser l'intervention des collectivités dans les domaines pour lesquels un chef de file a été désigné (V et VI de l'article L. 1111-9-1).

Le VII prévoit que pour les autres compétences partagées (donc le sport et la culture), chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, attributaire de cette compétence, peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice, qui font l'objet d'un débat.

Il s'agit donc d'aller au-delà d'un simple débat et de permettre aux collectivités de s'organiser pour la mise en œuvre concertée et rationalisée des politiques culturelles et sportives.

L'amendement n° 7 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 8 propose d'instituer une clause de rendez-vous visant à fixer de façon concertée un chef de filât pour plusieurs compétences en matière de culture. Aujourd'hui, on voit bien que les compétences, même si elles sont partagées, doivent être réparties pour une meilleure organisation de politiques culturelles sur nos territoires. Pour autant les réformes sont trop importantes et déstabilisantes pour que l'on fige aujourd'hui des chefs de filât : ce serait trop prémature. J'estime en revanche qu'il est de notre responsabilité d'encourager les collectivités territoriales à décider elles-mêmes de l'organisation la plus pertinente pour leurs territoires, dans certains domaines.

Plutôt que d'inventer un nouvel outil, je vous propose de nous appuyer sur le mécanisme déjà reconnu au sein de la CTAP, la convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence partagée. Nous l'avons vu dans l'amendement précédent, cette convention permet déjà d'organiser la répartition de la compétence lorsqu'un chef de filât est reconnu. Les modalités de l'action commune peuvent être réunies dans un document unique qui tient lieu à la fois de convention et de schéma. Cette approche très pragmatique et simple répond au souhait de contractualisation aujourd'hui exprimé par beaucoup d'entre vous.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Jean-Claude Carle, président. – J'ai reçu trois amendements du groupe socialiste. Souhaitez-vous les étudier maintenant ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je m'interroge sur la logique qui consiste d'une part à présenter des amendements sur lesquels je suis prête à donner une réponse et de l'autre à prendre du recul en ne participant pas au vote sur les amendements proposés par la rapporteure. En outre, j'ai l'impression que certains amendements sont déjà satisfaisants.

M. Jean-Claude Carle, président. – Je vous propose d'examiner ces amendements en commission demain matin à 9 heures, avant la séance publique sur l'examen des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Sylvie Robert. – Je retire les amendements.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements ; les groupes écologiste, CRC, RDSE ainsi que Mme Jouve et M. Ravier s'abstenant et le groupe socialiste ne prenant pas part au vote.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mes chers collègues, je sollicite l'autorisation de la commission pour procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des lois, saisie au fond du projet de loi, et, si cela s'avérait possible, pour assurer une cohérence avec les amendements que la commission des affaires économiques serait susceptible d'adopter dans le domaine du tourisme. Lors de l'examen des dispositions relatives aux compétences partagées, nous avons pris soin de ne viser que la culture et le sport, mais pas le tourisme. Si une synthèse pouvait se dégager, je vous demande de m'autoriser à en tirer les conséquences pour adapter la rédaction des amendements qui pourraient dès lors être présentés conjointement.

Par ailleurs, je vous demande l'autorisation de redéposer les amendements que la commission des lois ne retiendrait pas.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 18 heures.

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

Mardi 2 décembre 2014

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Nouvelle organisation territoriale de la République – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La réunion est ouverte à 15 heures.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons le rapport pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République, dit NOTRE, que nous avons confié à Rémy Pointereau. Celui-ci étant toutefois empêché cette semaine, il a demandé à notre nouveau collègue Michel Vaspart de le remplacer.

Il n'est évidemment pas nécessaire d'insister sur l'importance de ce texte pour l'ensemble des collectivités territoriales et les territoires que nous représentons.

Plusieurs articles interviennent dans des champs concernant directement notre commission – aménagement du territoire, accès aux services publics, transports, mobilité, déchets, fracture numérique... Il est donc important que notre commission puisse lui imprimer sa marque. Les amendements que nous adopterons en seront un premier signe. C'est aussi la raison pour laquelle j'ai demandé à avoir un temps de parole spécifique, en tant que président de notre commission, dans la discussion générale qui aura lieu le mardi 16 décembre après-midi.

M. Michel Vaspart, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis – Je vous présente ce rapport au nom de notre collègue Rémy Pointereau, qui ne peut être présent cette semaine et vous prie de l'excuser. Les propos que je tiendrai ici sont donc les siens, même si je les exprime à la première personne.

La présentation de ce projet de loi n'est d'ailleurs pas trop difficile puisque, comme l'a très justement résumé Jean-Pierre Raffarin au cours de son audition, « nous connaissons tous le sujet ; il s'agit maintenant d'arbitrer. C'est le gros avantage du Sénat : nous n'avons pas à chercher les compétences ailleurs. » Je m'en tiendrai donc à quelques remarques d'ordre général, avant de vous présenter plus en détail les articles soumis à l'avis de notre commission.

Tout d'abord, sur la forme. Cette réforme territoriale est menée dans un désordre et une confusion absolu ! Les élus des zones rurales ne comprennent pas l'enchaînement des lois relatives à l'organisation de la République – mais les communes urbaines le comprennent-elles mieux ? Il aurait sans doute été préférable de réfléchir à une loi-cadre,

déclinée ensuite dans d'autres textes. Or l'approche qui a été retenue est celle d'une fragmentation entre la loi du 27 janvier 2014 qui crée les métropoles, le projet de loi sur la délimitation des régions dont l'adoption définitive est imminente et le présent texte sur l'organisation territoriale de la République.

La première erreur, nous la connaissons, a été de faire des redécoupages avant de réfléchir à la répartition des compétences ! En effet, il ne s'agit pas simplement de redessiner une carte ! La réforme n'est pas faite pour les élus, mais pour les citoyens, pour l'amélioration de leur cadre de vie. Le but ultime est de faire en sorte que le service qui leur est rendu soit de meilleure qualité et coûte moins cher. Sur ce point, la question du regroupement des régions touche finalement peu les élus de terrain. En revanche, l'évolution des conseils généraux est un vrai sujet, car ce sont bien les premiers partenaires des élus au quotidien.

Les élus locaux se font également du souci s'agissant des ressources financières. Il est vrai que les communes rurales sont habituées à la disette, compte tenu de la faiblesse de leur base fiscale et de l'absence de cotisation foncière des entreprises sur leurs territoires. Mais ce n'est pas pour autant qu'il faut se satisfaire de l'absence d'étude des impacts financiers de ce projet de loi ! Une telle évaluation faisait également défaut à la loi du 27 janvier 2014, muette sur les nouveaux coûts supportés par les intercommunalités.

Il aurait donc fallu définir, dès le départ, les ressources et les compétences des régions avant de les fusionner. Comment évoquer en effet la puissance financière des régions si elles n'ont pas de ressources ? La fusion de deux régions n'augmente pas leurs moyens !

J'en viens maintenant aux remarques de fond, puisque l'objectif est de clarifier les compétences pour renforcer l'efficacité de chaque collectivité, en mettant notamment fin à la clause de compétence générale. Encore faut-il définir les missions avant de décliner les compétences ! Le Gouvernement a fait le pari aveugle de renforcer les régions et de confier l'exercice des compétences de proximité aux intercommunalités, avant d'envisager un temps, la suppression des départements à horizon 2020.

En ce qui me concerne, j'estime que cette solution ne correspond pas à la réalité des besoins ressentis sur le terrain. Des missions précises se dessinent : la commune est la base de la démocratie de proximité et du renforcement du lien social ; le département est le gestionnaire de proximité qui garantit la couverture en services publics ; la région est l'échelon de la stratégie qui veille à l'accessibilité du territoire en grandes infrastructures.

Il faut veiller à bien garder à l'esprit cette logique, car elle correspond à la manière dont s'expriment les besoins. Les revirements successifs du Gouvernement ne sont pas de nature à clarifier les choses. Ainsi, on envisage à présent de confier la distribution de l'électricité et de l'eau potable, effectuée par les syndicats, aux départements qu'on voulait supprimer il y a peu ! Il faut bien dire que les conseils généraux sont les principaux perdants du projet de loi. Le département perd beaucoup de compétences, ce qui peut avoir pour effet pervers de faire apparaître une forme de concurrence avec les syndicats. Je pense d'ailleurs que la tendance à venir est la constitution de grands syndicats départementaux pour la gestion de l'eau ou des déchets.

D'une façon générale, il ressort bien, de l'ensemble des débats et auditions sur ce texte, que les conseils généraux souhaiteraient conserver certaines compétences que les régions ne semblent d'ailleurs pas demander. Et les régions, elle, aspirent à certaines compétences d'État, qu'il ne veut pas leur déléguer. Nous sommes ici un certain nombre de

sénateurs à avoir imaginé que les régions et les départements puissent fonctionner comme les communes et les communautés de communes. Nous aurions ainsi deux couples où l'instance inférieure, douée de compétence générale, mutualiserait dans l'instance supérieure ce qu'elle ne peut faire seule. Une élection des conseillers régionaux au second degré, comme autrefois, ferait de la région une communauté de départements, ce qui éviterait les doublons.

Ces réflexions m'amènent logiquement à aborder la question du bloc communal. Je partage la vision d'une République au plus près du terrain. La seule réponse à la complexité croissante de notre société, c'est la proximité. Il faut que les compétences de proximité restent au bloc local. Il est essentiel de remettre la commune au cœur du dispositif. Le citoyen comprend ce qui se passe dans la commune : elle constitue la base de la République, il n'est pas possible de s'en passer. Je me méfie de l'administration parisienne, qui envisage, tous gouvernements confondus, de faire élire les présidents de communautés de communes au suffrage universel et à terme, de supprimer les maires.

Faire le pari de la commune ne freine en rien la mutualisation. Nous la pratiquons d'ailleurs depuis longtemps avec les déchetteries, les équipements sportifs et dans bien d'autres domaines ! Qu'est-ce d'autre qu'une communauté de communes ? Il y a bien mutualisation, mais les décisions sont prises autour de la table : le maire reste le médiateur de la complexité générale.

Il faut donc faire attention à ne pas renforcer excessivement les intercommunalités. En zone rurale, les élus locaux ont du mal à les appréhender. En zone périurbaine, elles ne sont parfois que des décompressions des budgets des villes-centre. Et leur domination politique sur les communes périphériques est une réalité. N'oublions pas que les élus locaux éprouvent toujours une sorte de rejet du pouvoir politique dominant !

Je regarde également d'un mauvais œil le système qui consiste à répartir les dotations en fonction du degré de mutualisation. La mutualisation doit rester libre pour s'adapter au territoire.

L'intercommunalité n'est pas la réponse à tout. Associer 20 ou 25 communes pauvres ne fait pas une intercommunalité riche. Je ne crois pas aux fusions arbitraires. Le seuil des 20 000 habitants, prévu par le projet de loi, soulève une profonde inquiétude chez les élus ruraux. Dans ces territoires, il est en effet difficile d'atteindre un ensemble de cette taille, sauf à ignorer les distances et les coûts induits. En zone urbaine en revanche, 20 000 habitants, c'est peu. Nous devons sortir d'une logique purement quantitative et privilégier l'humain en adoptant une logique qualitative ! Faisons confiance à l'intelligence collective des élus locaux pour placer le curseur au bon endroit. Pourquoi ne pas laisser chaque département, par le biais de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), décider du niveau pertinent du seuil en fonction des réalités territoriales ?

J'en ai terminé avec ces considérations générales qui expliquent ma position sur chacun des sujets précis dont notre commission s'est saisie sur ce projet de loi. Pour rappel, celui-ci comporte 36 articles divisés en six titres. Le titre Ier, qui comporte les articles 1 à 13, a trait au renforcement des compétences régionales et à l'évolution de la carte des régions. Le titre II, avec les articles 14 à 23, porte sur les questions relatives aux communes et à l'intercommunalité. Le titre III, qui contient les articles 24 à 29, traite des enjeux d'accessibilité et de solidarité territoriale. Le titre IV, avec les articles 30 à 34, vise à améliorer la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales. Le

titre V, avec les articles 35 et 36, regroupe les dispositions relatives aux agents. Enfin, le titre VI rassemble les dispositions transitoires et finales dans un unique article 37.

J'entre à présent dans le détail des onze articles dont notre commission s'est saisie pour avis.

L'article 5 crée un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Vous le savez, trois schémas coexistent aujourd'hui : les plan régionaux de gestion des déchets dangereux, les plans départementaux de gestion de déchets non dangereux, et les plans départementaux de gestion des déchets du bâtiment. L'objectif de l'article est de simplifier cette planification en rassemblant ces trois plans en un seul, au niveau régional. L'idée est de mieux prendre en compte les évolutions démographiques, techniques, et les objectifs de valorisation. Je crois que cet article participe d'une rationalisation nécessaire de la planification en matière de gestion des déchets et je vous proposerai donc d'émettre un avis favorable à son adoption.

L'article 6 crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, qui a vocation à absorber les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas régionaux de l'intermodalité et les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets. Le SRADDT est donc conçu pour devenir le document essentiel de planification des orientations stratégiques des régions en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de lutte contre le dérèglement climatique.

Là encore, la volonté de rationalisation de la planification est louable ; pour autant, un point mérite notre attention. Le gouvernement souhaite que ces nouveaux schémas aient une valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (SCoT, PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements. À l'heure où nous réfléchissons tous aux moyens de réduire le nombre de normes afin de simplifier la vie des collectivités, des entreprises et des citoyens, le principe de subsidiarité devrait prévaloir dans le cadre de cette réforme territoriale. Il n'est pas souhaitable que ces schémas régionaux puissent imposer des règles territorialisées aux échelons inférieurs. Sans aller jusqu'à parler de tutelle, je crois toutefois qu'il s'agit d'une atteinte contreproductive à la libre administration des collectivités. Sans modifier l'équilibre du schéma, qui me semble être un outil rationnel de planification, je vous proposerai donc de supprimer ce caractère prescriptif.

L'article 7 prévoit l'entrée en vigueur du nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : ces schémas pourront être mis en place à l'expiration des précédents schémas régionaux, ce qui laisse un délai aux collectivités pour s'adapter. L'article prévoit aussi, comme c'est malheureusement de plus en plus souvent l'usage, une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de 18 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour préciser le contenu du nouveau schéma. Je vous proposerai de supprimer cette habilitation. Les modalités d'élaboration et le contenu du schéma sont précisés dans le projet de loi : cette habilitation ne se justifie pas.

L'article 8 octroie aux régions la responsabilité de l'ensemble des services de transport routier non urbain, y compris les transports scolaires. Or, il s'agit d'une compétence de proximité, qui ne sera à mon sens pas mieux gérée à l'échelon régional, en particulier si les régions sont élargies ! Leur transfert pourrait même engendrer des surcoûts de gestion. Je vous propose donc un amendement de suppression de l'article, afin que les départements puissent continuer à gérer ces services de transport routier comme aujourd'hui, qu'il s'agisse des services réguliers ou à la demande.

L'article 9 transfère la voirie départementale aux régions. Dans la même logique, je vous proposerai un amendement de suppression. La gestion des routes nécessite d'être effectuée au plus près du terrain, afin de permettre une certaine réactivité face aux accidents ou intempéries. Dans ce cadre, il ne me paraît pas raisonnable de transférer cette compétence aux régions, qui doivent rester des collectivités territoriales à dimension stratégique et non opérationnelle. Je rappelle en outre que les départements ont développé une réelle expertise dans ce domaine depuis le début des années 1980 ; il serait dommage de s'en priver.

L'article 10 ouvre une possibilité pérenne de transférer, au cas par cas, les aérodromes pour lesquels il est plus approprié de confier la compétence aux collectivités territoriales intéressées. La logique est radicalement différente de celle retenue en 2004, où le transfert de 150 aérodromes était une opération ponctuelle et unilatérale de l'État. Il s'agit désormais de reconnaître aux collectivités un droit permanent, à partir du moment où l'aéroport n'est plus d'intérêt national ou nécessaire à des besoins militaires, à bénéficier du transfert, sur la base du volontariat. Je suis favorable à cette disposition, qui aura pour effet de décentraliser un nombre limité d'aéroports. Cela donnera surtout une cohérence d'ensemble aux aéroports restant de la compétence de l'État, c'est-à-dire ceux qui jouent un rôle structurant ou stratégique.

L'article 11 met en place une procédure de transfert des ports relevant du département aux autres échelons, à savoir la région et le bloc communal. Environ 270 ports sont a priori concernés par cette opération. La procédure sera conduite sous l'égide du préfet de région, qui tranchera in fine entre les candidatures concurrentes, si la concertation prévue n'a pas abouti. Je suis favorable à cette disposition, en phase avec les conclusions du rapport remis l'été dernier par notre collègue Odette Herviaux au ministre Frédéric Cuvillier, sur la décentralisation portuaire. Les ports sont des nœuds économiques stratégiques, qui nécessitent des compétences très larges, afin d'exploiter au mieux leur hinterland. Je vous propose simplement de supprimer le caractère automatique du transfert à la région au 31 mars 2016, afin de laisser davantage de temps à la concertation, en particulier pour les petits ports de plaisance qui représentent beaucoup de charges d'entretien et qui ne susciteront pas forcément de candidature spontanée.

L'article 14 propose d'accroître la taille minimale des EPCI à fiscalité propre en relevant le seuil de 5 000 à 20 000 habitants. Je viens de vous exposer ma position sur ce sujet. Je vous propose donc logiquement d'adopter un amendement qui conserve le seuil actuel des 5 000 habitants, laissant à la CDCI le choix de l'augmenter en fonction des réalités du département concerné. Cet article a également pour objectif de réduire le nombre des structures syndicales intervenant dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports. Je vous proposerai un amendement pour préciser que l'objectif n'est pas tellement d'éviter les double-emplois, mais plutôt de viser la rationalisation des compétences et des périmètres, afin d'éviter une stérile mise en concurrence des EPCI à fiscalité propre et des grands syndicats.

L'article 25 relance la dynamique des schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental. Je n'y suis pas hostile, mais j'espère simplement qu'ils connaîtront un meilleur succès que ceux initialement prévus par la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995, qui étaient restés lettre morte. Il est vrai qu'il faut continuer à mobiliser les acteurs pour lutter contre l'éloignement préoccupant de certains services publics et privés en zone rurale.

L'article 26 propose une nouvelle mouture des « maisons de services au public » en mettant l'accent sur la mutualisation des services publics et privés. Il s'agit pour l'essentiel d'adapter le droit aux faits, et j'y suis favorable. En effet, ces espaces connaissent depuis quelques années une hybridation croissante entre public et privé. Ils présentent des statuts et des formes d'organisation variés, selon les contextes locaux, et peuvent être portés aussi bien par une personne publique que par une association loi 1901 ou une entreprise commerciale. Il est donc nécessaire de prévoir un cadre juridique souple qui puisse s'adapter à l'ensemble de ces situations. Je me méfie en revanche de l'objectif annoncé par le Gouvernement d'atteindre 1 000 maisons de service au public à horizon 2017, ce qui reviendrait à doubler leur nombre. En dépit de la création annoncée d'un fonds pour les financer, alimenté par les opérateurs, je n'ai aucun doute sur le fait que cette dynamique contribuera inéluctablement à augmenter la charge pesant sur les collectivités locales.

Enfin, l'article 27 clarifie la gouvernance et la répartition des compétences d'aménagement numérique : il est désormais précisé qu'un groupement de collectivités doit avoir bénéficié d'un transfert préalable de compétence de ses membres pour établir et exploiter des réseaux de communications électroniques. Cet article facilite en outre la participation financière des collectivités à un projet numérique porté par un syndicat mixte, en leur permettant le versement de fonds de concours pouvant être inscrits dans la section d'investissement de leur propre budget - et non en section de fonctionnement, comme c'est actuellement le cas. Je vous propose un amendement étendant cette possibilité à l'ensemble des groupements de collectivités, et non aux seuls syndicats mixtes, afin de sécuriser certains montages existants ; je vous propose également de rallonger de dix à trente ans la fenêtre durant laquelle il est possible de recourir à ce dispositif.

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait que la décentralisation n'est pas une politique comme une autre. Quand nous sommes dans les territoires, nous voyons la situation des PME, des artisans, des agriculteurs. Or plus leur douleur est grande, moins elle est entendue. A Paris, les gens n'en ont pas conscience. Le véritable succès de la décentralisation, c'est d'avoir apporté la République au plus près du terrain. En s'éloignant de cet esprit, on se rapproche du populisme.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois. – Je ne vois pas vraiment de désaccord entre les amendements présentés et ce que sera sans doute le rapport de la commission des lois.

L'évolution du projet de loi qui visait à supprimer progressivement les départements n'est plus à l'ordre du jour, si j'en crois les derniers propos tenus par le Premier ministre. Par conséquent, tous les transferts de compétences initialement prévus du département vers la région, par exemple les collèges et les routes, doivent être oubliés.

Il importe en revanche que les régions aient des compétences stratégiques. C'est la raison pour laquelle je suis favorable au regroupement des schémas, à l'instar de ce qui est prévu en matière de déchets. Il faut qu'un niveau de collectivité se charge d'assurer la cohérence d'ensemble. Certaines choses sont impossibles à gérer si l'on reste au niveau du département. On ne va pas construire une usine de déchets à Paris, même si l'on aimeraît parfois que la capitale contribue davantage aux dépenses.

Un seul sujet me pose problème dans le rapport qui vient d'être présenté : à quoi servirait un schéma régional qui ne serait pas prescriptif ? Si j'ai bien compris les propos du rapporteur, sa critique vaut uniquement en matière d'urbanisme : il est favorable à un schéma

prescriptif dans les autres domaines. C'est un point important, car on a multiplié les plans et les schémas sur de nombreux sujets : aménagement du territoire, mobilité, lutte contre le réchauffement climatique... il faut bien rationaliser. Simplement, la question se pose sur le caractère prescriptif du SRADT à l'égard des documents d'urbanisme, SCoT et PLU. En Ile-de-France, notre schéma est prescriptif, il est même approuvé par décret ! La rédaction de l'article 6 est sans doute maladroite, mais il faudra bien réfléchir à ce sujet.

M. Michel Vaspart, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Je précise que Rémy Pointereau entend supprimer le caractère prescriptif dans tous les domaines, et pas uniquement en matière d'urbanisme. En ce qui me concerne, je pense que l'on a dans notre pays un enchevêtrement de documents, qui dépendent tous les uns des autres, et qui bloquent nos projets. Plus nous multiplierons les dispositions prescriptives, plus le problème se posera. À l'heure de la simplification, cette démarche n'est pas très cohérente ! Sur mon territoire, nous venons d'approuver un SCoT et on est en train d'élaborer une charte de parc naturel régional (PNR) : il va donc falloir revoir le SCoT pour assurer sa compatibilité. On gaspille de l'argent public alors même que l'on a de moins en moins de moyens dans les collectivités locales. Attention à ne pas ajouter de nouvelles normes prescriptives : on a besoin de libérer, et non de contraindre à outrance !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois. – Mais il n'y aura plus qu'un seul schéma, c'est quand même un avantage !

M. Hervé Maurey, président. – Mon sentiment est qu'il y a deux grandes difficultés dans ce projet de loi. La première concerne le seuil des intercommunalités, uniformément fixé à vingt mille habitants : je crois que l'on est tous d'accord pour dire que ce n'est pas satisfaisant. La seconde porte sur le SRADT prescriptif, et je rejoins les propos du rapporteur. Autant il est intelligent de fusionner les trois schémas relatifs aux déchets en un seul, autant l'idée d'un SRADT qui s'imposerait aux SCoT et aux PLU me paraît hérétique. Je suis l'un des rares à ne pas avoir voté le Grenelle de l'environnement, précisément à cause des SCoT prescriptifs. Je trouvais déjà qu'il s'agissait d'une contrainte trop forte. Et là, on décide d'ajouter un niveau supplémentaire qui irait s'imposer aux documents d'urbanisme. C'est beaucoup trop contraignant !

Éventuellement, comme le suggère Jean-Jacques Hyest, on pourrait peut-être différencier ce qui relève de l'urbanisme du reste, car l'urbanisme n'est vraiment pas une compétence de la région. Cela mérite réflexion !

Pas plus tard que la semaine dernière, Ségolène Royal nous a elle-même confirmé que l'on faisait beaucoup trop de schémas dans notre pays. Elle nous a d'ailleurs demandé de l'aider à enrayer cette tendance. J'invite nos collègues de l'opposition à écouter ces sages propos !

Enfin, pourquoi examine-t-on aujourd'hui un texte qui vide les départements de leurs compétences ? On ne comprend plus très bien.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois. – Ce projet de loi a été déposé il y a un certain temps déjà, mais ce n'est plus la volonté du Premier Ministre !

M. Hervé Maurey, président. – Tout cela n'est pas très cohérent. On ne sait plus quels sont réellement les projets du Gouvernement en la matière. On entend désormais qu'il

est question de maintenir les départements uniquement dans les territoires ruraux. Mais qu'est-ce qu'un département rural ? J'aimerais le savoir. On est dans le flou !

M. Louis Nègre. – Le projet de loi pose un problème de méthodologie, qu'a soulevé le rapporteur. On a l'impression de mettre la charrue avant les bœufs. On a défini les périmètres des régions avant de savoir ce qu'elles étaient. On le découvre petit à petit. Deux questions sont posées, celle des compétences et celle du financement de ces compétences. Nous avons défini de « grandes régions » - je le mets entre guillemets car en fait le périmètre a été variable en fonction des personnalités politiques sur place. Nous en définissons maintenant les compétences, la question du financement restant encore assez floue. J'espère que nous aurons des réponses.

On ne peut que se féliciter du passage de trois schémas à un schéma. Ségolène Royal l'a évoqué lors de son audition l'autre jour. Mais le caractère prescriptif pose problème. Poussé à l'extrême, il devient une tutelle. Soit on supprime ce caractère prescriptif, comme le propose le rapporteur, soit on autorise ce caractère prescriptif, mais à condition que le schéma soit un document consensuel élaboré après une discussion commune des collectivités concernées. Je suis très réservé sur la prescriptivité s'il n'y a pas de co-élaboration des documents.

Les transports routiers et la voirie sont deux points d'achoppement. Qui va s'occuper de tel ou tel virage sur une voie départementale au chef-lieu de région ? Personne. Les départements s'en occupent bien, il faut leur laisser cette compétence. C'est pareil pour les transports scolaires. Donner cette compétence aux régions risquerait de laisser des élèves au bord de la route...

Sur le seuil de 20 000 habitants, le Gouvernement a évolué, semble-t-il, ce qui est positif, compte tenu des réalités du terrain.

Mme Évelyne Didier. – Notre commission est saisie pour avis sur quelques articles et j'ai l'impression d'entendre un débat de commission saisie au fond. Sur les plans régionaux, celui qui concerne les déchets en particulier, il faudra bien dimensionner les outils et limiter les investissements multiples, qui nuisent aux investissements publics comme privés. Les grands équipements, les centres de tri par exemple, pourraient être gérés au niveau régional. Mais il faudra veiller à ce que la région récupère le savoir-faire et les compétences des départements, qui s'étaient saisis du sujet, peut-être par des transferts de personnels. Notre groupe avait déposé une proposition de loi qui prenait en compte les bassins de vie, pour dépasser les frontières administratives.

Ne soyons pas naïfs. Cette massification et régionalisation mettra sur le même plan les déchets ménagers, industriels et du bâtiment. Avec le développement du déchet comme ressource, nous avons tendance à nous tourner vers le privé. Il faudra veiller au maintien de la compétence de salubrité publique des communes. À défaut, les zones non rentables seront délaissées, et nous aurons des zones blanches en matière de déchets, comme il en existe dans le domaine numérique.

Sur la voirie et les transports, il y a quand même une cohérence du Gouvernement, qui s'attache à déshabiller les départements de toutes leurs compétences, mis à part le social. On a en effet réalisé que les intercommunalités ne sont pas en mesure de l'assumer, sauf quelques agglomérations. Le renforcement des intercommunalités et des régions est cohérent,

et je vous invite à lire l'étude d'impact annexée au projet de loi, qui est très révélatrice des objectifs que le Gouvernement poursuit avec ce texte.

M. Hervé Maurey, président. – Nous n'avons jusqu'à présent parlé que des articles dont nous sommes saisis...

M. Jean-Jacques Filleul. – Dans son intervention, Rémy Pointereau parle de désordre et de confusion, ce que je trouve un peu sévère. Il s'agit tout de même d'un problème un peu compliqué. Les régions ont été regroupées en treize grandes régions, et les Français en ont l'air satisfaits, puisque d'après un sondage, 53 % d'entre eux sont favorables au nouveau découpage. Si ce projet de loi était étudié sans que ce découpage ait eu lieu, on se poserait les mêmes questions. Il faut que le Sénat fasse preuve de sagesse, comme il a l'habitude de le faire. Je ne partage pas l'avis du rapporteur. Le débat est de toute façon difficile. Il y a eu des modifications, des évolutions, ce qui est positif. Cela ne signifie pas que le débat est anarchique, ou qu'il faille le caricaturer. La région existe. Les départements vont jouer leur rôle. Le bloc communal aussi. Il joue déjà un rôle important, et il continuera de le faire, ce qui est souhaitable. L'arrivée des intercommunalités a été une grande révolution territoriale. Lorsqu'on est regroupé, on fait mieux les choses que quand on est seul. J'aime bien le fait qu'il y ait un seul schéma régional, et qu'il soit prescriptif. J'ai été maire pendant trente-et-un ans, et président de communauté de communes. Lorsqu'on fait les plans locaux d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale, il faut avoir une vision territoriale plus large que celle de la commune.

Le problème du seuil des 20 000 habitants est réglé aujourd'hui. Il faut agir en fonction des réalités locales, que connaissent bien les femmes et les hommes présents sur les territoires. Le débat ne sera pas trop dur sur ce point.

Je suis favorable au transfert de la compétence « transports » à la région, mais ce n'est pas le cas de tous mes collègues. Il y a un vrai débat sur ce sujet. Il faut là aussi une vision plus large pour les transports, et en même temps, trouver une solution pour les transports scolaires, ce qui devrait être le cas lors des débats. Puisque les départements continuent d'exister, ils doivent garder ce rôle.

En ce qui concerne la voirie, le débat est difficile. La plupart de nos collègues considèrent qu'elle doit rester aux départements. Peut-être que les anciennes voies nationales qui avaient été transférées aux départements pourraient revenir aux régions.

Ce sont des sujets complexes. Je suis fier que ce débat ait lieu. Quand nous aurons terminé ces deux lois, nous aurons réussi une réforme qui n'ira pas à l'encontre de l'intérêt des territoires.

M. Hervé Maurey, président. – Je n'ai pas compris la position du Gouvernement sur le seuil de 20 000 habitants, qui est la clé de ce texte...

M. Jean-Jacques Filleul. – Il faut plus de souplesse.

M. Hervé Maurey, président. – Qu'est-ce que cela veut dire, concrètement ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Que les territoires décideront.

Mme Nicole Bonnefoy. – Nous ne partageons pas l'esprit général du rapport présenté. Ce projet de loi s'inscrit dans un triptyque, après la loi de modernisation de l'action

publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM) et la loi sur la délimitation des régions. Il vise à clarifier les compétences de chaque collectivité pour moderniser le cadre de l'action publique territoriale. C'est un texte qui tend à spécialiser chaque échelon sur des compétences définies, en supprimant la clause générale de compétence pour optimiser la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires et engendrer des efforts propres à mettre un terme à la dispersion des subventions publiques. Ce sont des dispositions attendues par de nombreux acteurs, les acteurs économiques et les citoyens, qui demandent plus de lisibilité, d'efficacité et de rationalisation dans l'emploi des fonds publics. Cet effort de clarification se traduit notamment dans l'élaboration de schémas de planification stratégique à l'échelle régionale, au premier rang desquels, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. Nous trouvons cet outil pertinent, comme le rapporteur de la commission des lois. L'élaboration d'un SRADDT intégrateur, prévue aux articles 5 et 6, qui se substituera aux divers schémas existants, est une avancée notable dans la mise en œuvre d'une véritable stratégie d'aménagement durable du territoire, en fixant un certain nombre d'objectifs partagés en matière de densité, de logement social et très social, de performance énergétique, de préservation des terres agricoles, d'urbanisme commercial, etc. Il apportera de la clarté tout en préservant la concertation, et fera de la région l'échelon qui impulse et coordonne la définition de ces objectifs avec les autres collectivités concernées. Nous saluons le caractère prescriptif donné au schéma, contrairement à vous. Le groupe socialiste entend même en faire un levier de prise en compte des problématiques propres aux territoires très ruraux en proposant, par voie d'amendement, l'intégration d'un volet spécifique relatif à leur désenclavement et à l'amélioration de l'offre de services publics.

Par ailleurs, le texte a le mérite de laisser de la souplesse pour la répartition de l'exercice des compétences. L'article 8 prévoit ainsi que l'organisation des transports scolaires pourra être déléguée par les régions aux départements.

Les schémas départementaux d'accessibilité aux services publics et les maisons de services publics prévus aux articles 25 et 26 seront des outils efficaces pour renforcer l'offre de services dans les zones qui présentent un déficit d'accessibilité. Ils rendent possible la définition d'obligations de service public, ce qui est important, la contribution des opérateurs pour mutualiser les financements et la possibilité de recourir aux moyens du privé pour combler les retards de dessertes accumulés dans certains territoires.

Nous soutiendrons donc ce texte, qui va dans le bon sens.

M. Gérard Miquel. – L'histoire se répète. Si, dans nos formations politiques respectives, nous avions été capables d'avoir une position commune claire sur ces sujets, nous n'en serions pas là. Louis Nègre dit qu'on fait passer la charrue avant les bœufs. Je disais la même chose au moment de la réforme territoriale de Nicolas Sarkozy. Et souvenez-vous de la loi Raffarin : son objectif était de renforcer les régions, et elle a finalement renforcé les départements ! Je compte beaucoup sur la sagesse du Sénat, qui va adopter un texte d'équilibre. Je me réjouis de ce qui a été fait sur les régions, qui seront plus grandes. Dans ce contexte, le Premier ministre a réfléchi – c'est la preuve qu'il n'est pas fermé – et il a pensé garder les départements pour assurer la solidarité sociale et territoriale, dans la mesure où ils en auront les moyens, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Sur le seuil d'intercommunalité, je suis persuadé que nous trouverons une solution car la situation diffère si l'on est maire d'une grande agglomération ou d'une petite commune rurale. J'ai dans mon département des zones avec sept habitants au km²: le seuil de 20 000

habitants ne peut y être atteint, sauf à regrouper 80 à 100 communes dans une même communauté de communes !

Le renforcement de la compétence économique des régions est une évidence. Pour les transports scolaires, même si elles les récupèrent, elles les délègueront aux départements. C'est une compétence de proximité.

La voirie doit rester départementale. J'irai plus loin, en proposant à mes élus de constituer un syndicat mixte gérant les voiries départementale et communale, pour mutualiser les moyens. Nous avons besoin de faire de l'optimisation, de la mutualisation, et de la péréquation.

La réduction du nombre de structures, de syndicats en particulier, est une nécessité. Dans mon département, il y a une trentaine de syndicats d'eau. Ce n'est plus possible. Mais ce n'est pas facile. Pour y arriver, il faut donner un peu de pouvoir au préfet. J'ai créé une communauté de communes, à laquelle une commune ne voulait pas adhérer. Le préfet l'a forcée, elle nous remercie aujourd'hui.

En ce qui concerne les déchets, mon département est à la limite extrême d'une région. J'ai un schéma départemental et un gros syndicat départemental, que je préside. Je coopère fortement avec les départements voisins, dont l'un appartient à la région Aquitaine, un autre à la région Auvergne, et un à la région Limousin. Nous avons des coopérations renforcées. Que va-t-il se passer si j'ai un schéma purement régional ? Il faut préserver ces coopérations. Je préférerais que l'on affirme que pour les déchets ménagers, la région coordonne les plans départementaux au niveau régional ou interrégional. Je présenterai des amendements en ce sens.

M. Jean-François Longeot. – Quel est l'objectif de cette réforme ? On a conçu un emballage, les treize régions, et aujourd'hui on se rend compte qu'il est vide, et on se demande ce qu'on met dedans. Ce n'est pas grave qu'il soit vide, car on arrivera bien à trouver des compétences. La difficulté, on l'entend bien lorsque notre collègue évoque la question des syndicats d'eau, mais cela concerne aussi les syndicats d'électricité, qui font bien leur travail. Aujourd'hui, on ne sait pas comment on va financer tout ça, donc on va chercher des financements dans des structures qui ont fait leurs preuves, pour essayer d'alimenter les budgets nouveaux des départements ou des régions. Mais on aura perdu la technicité des syndicats d'énergie et le principe de l'affectation des crédits sur l'énergie.

On a gardé les départements parce qu'on ne savait pas où on allait mettre l'action sociale. On a oublié de fixer un plafond pour les élus. La question est de savoir comment on fait des économies, et où. Ce seuil de 20 000 habitants est stupide, pourquoi pas 19 612 ou 21 416 ? Un regroupement de communes, ce sont des affinités, la volonté de certains territoires de travailler ensemble, ce n'est pas une addition. Le groupe socialiste dit que le problème est réglé. Comme le président, je ne suis pas encore rassuré. La disposition figure toujours. Le Premier ministre a été prudent. Je ne suis pas rassuré si l'on laisse cette question à la commission départementale de coopération intercommunale. J'ai énormément souffert dans ma commission départementale : la discussion a duré deux ans, sur une enclave d'une commune de 120 habitants par rapport à une autre de 125 habitants. Tout le monde s'est battu, personne n'a voulu de la proposition de regroupement. Aujourd'hui, si on les y oblige, ce sera difficile... Il faut faire confiance aux élus et les laisser gérer leurs territoires.

M. Jacques Cornano. – À l'article 8, pour les départements d'outre-mer, un amendement sera présenté pour permettre à ces régions d'évoquer le lien avec les EPCI concernés. Le schéma des transports doit prendre en compte le caractère insulaire, qui n'est pas évoqué lorsqu'on parle de continuité territoriale.

M. Benoît Huré. – Je vais peut-être avoir une approche dissonante. Quand on veut réformer un pays, il faut écouter les concitoyens. Ils ont peur de la mondialisation. Comment l'action publique s'organise-t-elle pour les protéger ? Il faut des réponses de proximité. Avec le développement des technologies, d'Internet, des TGV, des autoroutes, les régions n'ont plus d'utilité. Il faudrait plutôt un État stratège avec des déclinaisons territoriales sur des grands espaces, et qui soit suffisamment fort à Bruxelles. D'expérience, je redoute qu'un Premier ministre ou un président de la République aille négocier à Bruxelles accompagné de douze barons locaux...

Les communes exercent bien leurs compétences de proximité, avec les départements. Il faudrait rendre un peu de pouvoir aux préfets de département.

La Champagne-Ardenne et la Picardie ont construit un pôle de compétitivité sur les agro-ressources, la chimie verte, qui se substituera demain à la pétrochimie. Ce projet a été fait avec la Wallonie. Dans le domaine de l'industrie, la Champagne-Ardenne a construit un pôle de compétitivité avec la Lorraine, aussi avec la Wallonie, ainsi qu'avec la région de Brême, en Allemagne. Si l'on se met dans des carcans artificiels – les entités régionales –, cela va être un peu compliqué. Il ne faut pas se faire d'illusions sur la compétence économique des régions. A chaque fois qu'il y a un problème économique ou industriel, les régions ne les régleront pas, sans une implication forte de l'État. L'économie de proximité, les PME en particulier, ont besoin d'interlocuteurs de proximité.

Je ne crois pas à la péréquation entre collectivités. La seule péréquation est celle qui vient de l'État. Lorsqu'il y a une péréquation entre collectivités, c'est que l'État s'en est mêlé.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Je vais vous donner mon impression. Je reste sur ma faim, car la population attendait une réforme de fond, et nous allons garder l'ensemble de nos strates. Certes, on essaie de répartir les compétences, ce qui est déjà bien. Mais il y avait une autre attente des élus locaux, que nous avons pu constater lors de notre campagne électorale, qui est celle d'une simplification des structures de gestion du territoire de la République. Cela fait 22 ans que je suis maire, j'ai exercé deux mandats au conseil général, et j'ai été chef d'entreprise auparavant. Nous sommes dans un pays bloqué, à tous les niveaux. Lorsque des artisans veulent recruter des apprentis, ils ne peuvent rien faire. Les collectivités territoriales ne peuvent rien faire. Regardez le temps qu'il faut pour faire avancer des dossiers un peu complexes. C'est terrible. Et il y a un tas de structures qui ont un petit pouvoir sur tous ces projets. S'ajoutent à cela les services déconcentrés de l'État, à l'échelle départementale et régionale, qui peuvent avoir une interprétation différente les uns des autres. La réforme Sarkozy-Fillon a été balayée d'un revers de main. Je m'attendais aujourd'hui à une autre réforme. Or, on a l'impression de mettre un emplâtre sur une jambe de bois, ce qui me pose un problème de fond.

J'ai une réserve sur les transports. Je suis persuadé que le transport scolaire doit rester une compétence de proximité. Mais si l'on sépare le rail et la route, cela crée une concurrence stupide entre les deux modes, alors que nous voulons développer le fer. Dans

mon département, le même trajet coûte deux à trois euros en autocar, sept euros en train. Il y aurait plus de cohérence si tous les transports étaient gérés par la même collectivité. En même temps, il est difficile de dissocier les transports en général et les transports scolaires. C'est donc une question difficile.

Je ne reviens pas sur les syndicats. Il faut que nous soyons raisonnables les uns et les autres, afin de remettre de l'ordre dans les structures. Il y a trop de gens qui ont une petite brique de pouvoir et peuvent bloquer nos projets à un moment ou à un autre.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous découvrons des amendements conséquents, je demande dix minutes de suspension de séance.

M. Hervé Maurey, président. – Accordé.

La séance est suspendue dix minutes.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire ne sauraient avoir un caractère prescriptif à l'égard des documents d'urbanisme, comme le gouvernement le propose à l'alinéa 26 de l'article 6. Une réflexion est en cours sur les moyens de réduire la quantité de normes : le principe de subsidiarité devrait prévaloir. Sans modifier l'équilibre du schéma, qui pourra constituer un outil rationnel de planification, l'amendement n° 1 vise donc à supprimer l'obligation de « compatibilité », au bénéfice d'une seule « prise en compte ».

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous sommes contre la suppression du caractère prescriptif.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – L'article 7 prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. Cette habilitation ne semble pas pertinente. Les modalités d'élaboration et le contenu du schéma sont d'ores et déjà précisés dans le projet de loi. L'amendement n° 2 supprime cette habilitation non justifiée.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 3 supprime l'article 8 du projet de loi qui transfère aux régions la gestion du transport scolaire et des transports routiers et non urbains.

M. Jérôme Bignon. – Je suis embarrassé par cet amendement. Il faudrait plutôt imaginer des règles de délégation pour les transports scolaires.

M. Jean-Jacques Filleul. – C'est pour cette raison que nous voterons contre.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 vise à supprimer le transfert de la voirie départementale aux régions.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous y sommes favorables.

M. Jean-Claude Leroy. – Je suis favorable à cet amendement, qui va dans le bon sens, mais j'aurais une petite nuance à ajouter. On aurait peut-être pu conférer aux anciennes routes nationales transférées le caractère de routes d'intérêt régional. Elles sont en effet souvent gérées par plusieurs départements. La maîtrise d'ouvrage pourrait être laissée aux départements, tout en autorisant une participation de la région. Nous déposerons certainement un amendement à cet effet.

L'amendement n° 4 est adopté à l'unanimité.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 5 vise à assouplir la procédure de transfert des ports. Il supprime le caractère automatique du transfert à la région en l'absence d'autre candidature au 31 mars 2016. Le risque d'imposer systématiquement un transfert à une collectivité qui n'en voudrait pas existe, par exemple pour les petits ports de plaisance, dont les charges d'entretien risquent d'effrayer certaines communes ou intercommunalités. Il ne faudrait pas pour autant que la région en soit systématiquement l'attributaire, car il ne lui appartient pas de gérer les petites infrastructures de proximité.

L'amendement n° 5 est adopté à l'unanimité.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 6 supprime la hausse du seuil minimal de constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), que le présent article relève de 5 000 à 20 000 habitants. Il propose de laisser la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) décider de l'opportunité de relever ou non ce seuil, en fonction des réalités du département.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 7 supprime la notion de double emploi entre les syndicats mixtes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il privilégie un objectif de rationalisation des compétences et des périmètres, qui ne suggère pas une concurrence stérile entre les EPCI à fiscalité propre et des grands syndicats.

L'amendement n° 7 est adopté à l'unanimité.

M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 8 étend à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de recevoir des fonds de concours des autres collectivités ou groupements concernés par un projet d'aménagement numérique. Cette possibilité n'est prévue que pour les syndicats mixtes par le présent projet de loi. Enfin, la durée maximale de versement des fonds de concours est relevée de dix à trente ans, s'agissant d'investissements lourds à amortir sur de longues périodes.

M. Jean-Jacques Filleul. – Sur cet amendement, nous adoptons une position de sagesse. Nous le comprenons, mais nous aimerais un débat en séance à ce sujet, donc nous nous abstenons.

L'amendement n° 8 est adopté.

Directive Paquet « déchets » – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 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 ».

Mme Annick Billon, rapporteure. – J'ai l'honneur de vous présenter mon premier rapport sur une proposition de résolution européenne (PPRE), déposée par nos collègues Michel Delebarre et Claude Kern, relative au paquet déchets, présenté par la Commission européenne le 2 juillet dernier.

Cette révision globale des politiques des déchets au niveau européen s'inscrit dans un paquet économie circulaire. Selon la Commission, le passage à l'économie circulaire créera 2 millions d'emplois d'ici à 2030. Le paquet déchets est censé, pour sa part, permettre aux entreprises d'économiser 55 milliards d'euros, tout en créant 526 000 emplois. Il faut toutefois rester prudents : les bénéfices attendus par la Commission du projet de directive ne semblent pas reposer sur une véritable étude d'impact approfondie.

Le projet de directive modifie la législation européenne existante en matière de déchets, et en particulier la directive cadre de 2008 qui a fixé la hiérarchie des modes de traitement : la prévention, puis le réemploi, le recyclage, la valorisation, et enfin l'élimination. La directive de 2008 a également fixé un objectif de réemploi et de recyclage de 50 % des déchets ménagers d'ici à 2020.

Le nouveau texte déposé par la Commission vise les déchets municipaux, définis comme comprenant les ordures ménagères, les encombrants des ménages, les déchets de jardin et ceux issus de l'entretien des espaces verts publics, enfin, les déchets des artisans et des commerçants assimilés aux ordures ménagères. Cela correspond globalement à la définition des déchets ménagers dans notre droit interne.

De nouveaux objectifs ambitieux sont fixés par la Commission : 70 % de réemploi et de recyclage à l'horizon 2030 ; l'interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables (plastiques, métaux, verre, papier et carton, déchets biodégradables) à partir de 2025 ; l'interdiction de toute mise en décharge des déchets autres que résiduels à l'horizon 2030. A ces objectifs contraignants, la Commission ajoute, à titre indicatif, une cible de réduction de 30 % du gaspillage alimentaire à l'horizon 2025.

La proposition de directive fixe aussi un objectif d'harmonisation des définitions et des méthodes de calcul des statistiques déchets en Europe. Elle prévoit également un système d'alerte précoce de la Commission, visant à détecter les insuffisances des États membres et à y remédier avant les échéances fixées par le texte : concrètement la Commission

pourrait présenter à l'État concerné des recommandations, qu'il devra intégrer dans un plan de mise en conformité.

Sur le sujet des filières de responsabilité élargie des producteurs, qui transfèrent aux industriels la responsabilité financière voire opérationnelle de gestion de leurs déchets, la proposition de directive prévoit la mise en place d'exigences minimales. Dernière mesure importante : les États membres devront prévoir une collecte séparée des biodéchets d'ici à 2025.

La commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution déposée par Michel Delebarre et Claude Kern, qui dresse un bilan plutôt positif bien que contrasté.

Cette proposition de résolution européenne salue l'ambition des objectifs fixés par la directive, et l'intégration du texte dans une logique d'économie circulaire. Pour autant, Michel Delebarre et Claude Kern estiment que les objectifs fixés en matière de recyclage et de mise en décharge risquent d'être un peu trop ambitieux au regard des performances constatées actuellement au sein de l'Union. A cet égard, l'harmonisation des statistiques déchets en Europe est un sujet crucial. Ainsi l'Allemagne et l'Autriche ont éliminé statistiquement la mise en décharge des déchets municipaux. Toutefois, si l'on regarde de plus près, on constate que ce n'est qu'au prix d'un artifice de calcul : les déchets faisant l'objet d'un prétraitement en centre de tri sortent de la catégorie déchets municipaux et sont considérés comme déchets industriels. Certains sont ensuite bien mis en décharge, mais n'apparaissent plus dans les comptes des déchets municipaux. L'objectif zéro déchet en décharge n'est donc pas réellement atteint. S'appuyer sur l'exemple allemand pour promouvoir l'interdiction de mise en décharge des déchets municipaux à l'horizon 2030 n'est donc pas judicieux. De la même manière, pour les États entrés dans l'Union européenne en 2004 et 2007, et qui placent encore plus de 70 % de leurs déchets en décharge, les objectifs de la Commission sont largement inadaptés.

La proposition de résolution de nos collègues insiste sur la nécessité de fixer des objectifs différenciés selon les États membres, pour mieux tenir compte des réalités à l'entrée en vigueur de la directive, avec une réévaluation des objectifs dans cinq ans.

Elle déplore l'obligation de mise en place d'une collecte séparée des biodéchets, c'est-à-dire des déchets organiques et des déchets verts, qui représentent environ un tiers des déchets contenus dans une poubelle. La collecte séparée implique de nouveaux coûts extrêmement élevés : la proposition de résolution estime que la collecte et la valorisation des biodéchets coûteraient 400 euros par tonne pour les collectivités.

MM. Delebarre et Kern s'interrogent également sur l'adéquation de la filière industrielle de tri et de recyclage européenne aux objectifs fixés. Les filières semblent à l'heure actuelle sous-dimensionnées. En France, les 250 centres de recyclage des matières plastiques se limitent au traitement des flacons. Ils ne peuvent généralement pas prendre en charge les barquettes et les films plastiques. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a souligné la nécessité de leur modernisation, qui soulève la question du financement...

Concernant l'objectif zéro déchet en décharge en 2030, la résolution rappelle qu'un tiers de la poubelle moyenne n'est pas recyclable. Ses auteurs estiment que la directive n'insiste pas assez sur la valorisation énergétique.

Enfin, la proposition de résolution regrette que le recyclage ne soit envisagé qu'en fin de vie des produits, au moment de la mise en décharge. Aucun objectif contraignant n'est imposé aux producteurs ou aux importateurs de biens. Il serait intéressant de les inciter à concevoir ou à vendre des produits éco-responsables. Les auteurs de la résolution proposent, d'une part, une obligation d'incorporation de 50 % de matières recyclées dans les biens mis sur le marché, d'autre part, la mise en place d'une taxe frappant tous les produits non recyclables vendus sur le marché européen.

Nous devons nous féliciter que le projet de directive fixe de nouveaux objectifs ambitieux à horizon 2030. Ces objectifs sont d'ailleurs en ligne avec ceux envisagés par la France dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte.

Pour autant, l'harmonisation des méthodes de calcul des performances de recyclage est un enjeu crucial, et je partage la position de nos collègues de la commission des affaires européennes. En ce qui concerne l'objectif de 50 % de valorisation matière d'ici à 2020, il existe douze méthodes de calcul prévues par la directive cadre de 2008... Pour la France, en fonction de la méthode de calcul retenue, le recyclage atteint entre 35 et 62 %. Le classement des performances européennes est largement faussé. Les chiffres ciblés par la Commission, notamment l'objectif de 70 % de recyclage à l'horizon 2030, sont probablement disproportionnés. C'est pourquoi je souscris pleinement à l'idée d'une approche différenciée selon les États, avec par exemple un objectif chiffré commun mais des échéances ajustées selon les situations initiales.

En outre, le chiffre de 70 % est probablement un peu trop élevé pour la France. D'après les évaluations fournies par le ministère de l'environnement, il vaudrait mieux viser 60 à 65 % de recyclage d'ici à 2030. Comme seulement deux tiers de la poubelle d'ordures ménagères moyenne sont recyclables, cela signifie en réalité viser une valorisation de presque 100 % du gisement.

Autre point à noter, cette proposition de directive européenne ne prend pas suffisamment en compte les compétences des collectivités territoriales. C'est une tendance assez globale en matière de politique des déchets... Autant il semble essentiel de fixer aux collectivités une obligation de résultat, avec des objectifs ambitieux en termes de valorisation, pour engager la transition vers une économie circulaire, autant il est inacceptable de leur fixer une obligation de moyens, en leur imposant tel ou tel mode de valorisation plutôt qu'un autre. Les choix des collectivités sont fonction des installations déjà existantes sur leur territoire et de leurs spécificités démographiques et urbanistiques. Une planification verticale, ne tenant pas compte du terrain, et effectuée sans aucun calcul des performances économiques comparatives des différentes solutions de traitement, ne pourra jamais être adaptée à la diversité des réalités.

À ce titre, l'obligation de collecte séparée des biodéchets à compter de 2025 a particulièrement retenu mon attention. Il est intéressant de fixer des objectifs en termes d'amélioration de la valorisation organique. Le maintien de flux de déchets organiques en décharges conduit à une production de méthane qui, s'il n'est pas capté, contribue fortement aux émissions de gaz à effet de serre. Mais imposer la généralisation de la collecte séparée n'est pas judicieux et n'est pas adapté à certains territoires. En milieu urbain avec habitat collectif, cela conduirait à collecter un gisement extrêmement faible, d'une mauvaise qualité et pour un coût élevé. En milieu rural, la collecte séparée peut se justifier. Mais là encore, d'autres solutions existent également. Certaines collectivités, comme c'est le cas en Vendée,

encouragent le compostage individuel. Le compostage collectif en point d'apport volontaire est également une piste intéressante.

Une généralisation à tout le pays de la collecte séparée aurait un coût non négligeable. Selon l'association Amorce, le surcoût d'une collecte séparée pour les collectivités locales serait de l'ordre de 800 millions d'euros, soit environ 13 euros par habitant. Le coût de la gestion des déchets ménagers pour les collectivités étant d'environ 8 milliards d'euros par an, cela représenterait une augmentation de 10 % du coût de la gestion des déchets ménagers.

De plus, généraliser la collecte séparée des biodéchets signifie condamner les installations de tri mécano-biologique (les TMB) qui permettent le prétraitement des ordures ménagères en séparant les déchets organiques du reste des ordures. Ils sont généralement associés à une filière de valorisation biologique par compostage ou méthanisation. Il y a 60 TMB en France. Ces structures – il en existe dans mon département – restent pertinentes dans de nombreux cas. La qualité du produit sortant du TMB est garantie par le respect d'une norme, norme qui est la même que celle pour le compost issu d'une collecte séparée. Soyons vigilants sur cette obligation de collecte séparée ! Ma position rejoint là aussi celle de nos collègues des affaires européennes.

Nous pouvons enfin nous féliciter que la directive définisse les grands principes s'appliquant aux filières REP : la transparence financière, l'autocontrôle, l'obligation de dialogue, au sein des filières et avec les autorités, et la fixation de sanctions pour les producteurs de déchets qui ne remplissent pas leurs obligations.

Je vous proposerai deux amendements. Le premier invite la Commission européenne à donner une définition harmonisée de la notion de « déchet recyclable ». La directive prévoit une interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables à l'échéance de 2025, mais il n'y a pas de définition partagée à ce jour. Il est important d'éviter une application à géométrie variable. Nous pourrions considérer comme déchets recyclables les déchets collectés en vue d'être valorisés, notamment au travers des filières REP. Mon second amendement porte sur la référence à une taxe frappant tous les produits non recyclables vendus sur le marché européen et à l'obligation d'incorporation de 50 % de matières recyclées dans les biens mis sur le marché. Il est important de responsabiliser davantage les acteurs économiques et d'encourager l'écoconception des produits. Pour autant, il est préférable pour cela de recourir à des dispositifs incitatifs, plutôt que d'alourdir la fiscalité pour les ménages ou les normes pour les entreprises.

Je vous propose, en conclusion, d'adopter la proposition de résolution de Michel Delebarre et Claude Kern, qui traduit à la fois l'approbation de l'ambition et des objectifs fixés par la Commission européenne, mais aussi une certaine inquiétude quant à la prise en compte des collectivités.

M. Claude Kern, auteur de la PPRE. – Je remercie Mme Billon pour son étude attentive de notre proposition de résolution. Nous partageons les mêmes interrogations, notamment sur le caractère trop ambitieux des objectifs. L'adéquation de la filière industrielle de tri et de recyclage n'est pas assurée car nos 250 centres de recyclage ne prennent pas en charge les barquettes ni les films plastiques. Il est difficile de généraliser les consignes de tri. La collecte séparée aurait un coût supplémentaire très élevé pour les collectivités territoriales. En outre, les TMB commencent à se développer. Ne négligeons pas cette filière. Si nous devons favoriser la valorisation matière des poubelles, n'oublions pas la valorisation

énergétique car un tiers de déchets n'est pas recyclable. Nous renforcerions aussi notre indépendance énergétique. Les amendements de la rapporteure nous satisfont.

M. Gérard Miquel. – Je salue le travail de notre rapporteure. Je me réjouis que les objectifs européens soient ambitieux. Dans les prochaines décennies nous ne considérerons plus les déchets comme aujourd'hui mais comme une ressource secondaire. Nous devons valoriser tant les déchets recyclables, que les produits fermentescibles, susceptibles d'être utilisés pour produire du méthane ou du compost, ou ceux destinés à être transformés en combustible. Cependant une période transitoire est nécessaire pour faire évoluer nos installations. Les TMB fonctionnent : il est inutile d'en construire d'autres. Les incinérateurs devront être revus pour pouvoir prendre en charge des produits à fort pouvoir calorifique (PCI). La mise en décharge disparaîtra à terme. Les mesures proposées vont dans le bon sens. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'une forte disparité prévaut entre les pays, et même, en France, entre les différents territoires. Beaucoup de travail reste à faire pour accroître encore le recyclage. Je suis favorable aux amendements déposés. Je ne suis pas favorable toutefois à la suppression de la taxe sur les produits non recyclables. Il serait bon que ceux qui produisent ces déchets qui encombrent nos poubelles cotisent. Leur incinération ou leur transport en décharge est coûteux, de l'ordre de 120 à 150 euros la tonne. Dans de nombreux départements on a distribué des composteurs individuels. Il faut aussi mettre en place la collecte sélective auprès des professionnels, comme les cantines, les restaurateurs, les hôpitaux, etc. Les quantités de produits fermentescibles à collecter sont importantes. C'est pourquoi nous avons besoin de plus de temps pour adapter notre système de collecte et nos outils industriels, mais il faut garder des objectifs ambitieux...

M. Hervé Maurey, président. – Encore faut-il avoir les moyens de les tenir, sinon, comme dans d'autres domaines, ils resteront lettre morte.

M. Gérard Miquel. – Certains les ont atteints ! Tout est affaire de volonté politique.

Mme Évelyne Didier. – Je salue le travail des auteurs de la résolution et de notre rapporteure. La hiérarchie des objectifs est importante. La démarche doit concerner tous les territoires ; il s'agit d'une question de salubrité publique et d'un service de première nécessité.

Il conviendrait de créer une catégorie intermédiaire en distinguant la valorisation énergétique de la valorisation matière, et en la plaçant juste avant la mise en décharge et l'incinération. L'objectif premier doit être en effet de favoriser l'éco-conception pour diminuer le volume des déchets produits et brûlés. La politique des déchets ne doit pas se réduire à une politique énergétique.

Je partage le point de vue de Gérard Miquel : les objectifs doivent être ambitieux. Il était indispensable de souligner les difficultés liées aux statistiques. Nous passions pour de mauvais élèves alors que ce n'est pas le cas ! J'ai apprécié la distinction entre collecte à la source et collecte séparée. L'idée qui consiste à couvrir les territoires rentables est dangereuse. Je souscris au caractère non lucratif des REP. La lutte contre le gaspillage est indispensable. Une Europe à géométrie variable, pourquoi pas ! Mais il faudra fixer un point de convergence.

Nous regrettons l'absence de référence au principe de proximité ; j'ai d'ailleurs déposé un amendement à l'alinéa 5 pour introduire la notion.

Il n'est pas normal que les producteurs qui ne font pas l'effort de développer des produits non recyclables ne soient pas taxés. Toutefois, une taxe généralisée sur les produits non recyclables s'apparente à une hausse de la TVA, impôt injuste envers les plus modestes. Nous y sommes hostiles.

Enfin je m'étonne des propos de certains membres de la commission des affaires européennes qui considéraient que nous devions nous borner à entériner cette proposition de résolution européenne sans l'amender...

M. Hervé Maurey, président. – Je partage votre étonnement !

Mme Évelyne Didier. – Mes propos ne visaient pas Monsieur Kern.

M. Charles Revet. – Je salue à mon tour le travail de notre rapporteure. Il faut fixer des objectifs ambitieux : il devrait être possible de tout recycler ou réutiliser. Il y a quelques jours, nous avons inauguré une unité de compost et de méthanisation en Seine-Maritime où nous disposons déjà d'une unité de production de plastique d'origine végétale, en attendant l'installation prochaine d'une nouvelle unité à Lillebonne. J'invite d'ailleurs notre commission à se rendre sur place pour étudier son fonctionnement.

Pendant longtemps, la présence de matière plastique dans les déchets a bloqué le développement du compostage. En Seine-Maritime, grand département producteur de lin, il suffisait de la présence d'un simple fil en plastique pour que les ballots de filasse soient rejetés par les transformateurs. Les plastiques d'origine végétale, eux, sont dégradables en quelques mois...

Mme Chantal Jouanno. – À condition qu'ils soient mis en compost !

M. Charles Revet. – Que dit la proposition de résolution européenne à ce sujet ?

Mme Chantal Jouanno. – Je salue le travail des auteurs de la résolution et de notre rapporteure.

Il est nécessaire d'harmoniser les méthodes de calcul, non seulement au sein de l'Union, mais aussi en France. En fonction des sources, les données varient du tout au tout. J'ai été présidente de l'Ademe : les chiffres n'étaient jamais les mêmes d'une source à l'autre ! Il y a avait de quoi s'arracher les cheveux...

Il faut aussi tenir compte du coût de la collecte séparée. L'imposer ou non devrait relever du libre choix des différents pays ou des collectivités territoriales. Je partage aussi votre point de vue sur la valorisation des déchets d'origine industrielle ; le chantier est énorme. Je partage vos objectifs en matière de financement et l'objectif d'incorporation des matières recyclées. L'idée d'une taxe ne me déplait pas.

En revanche, l'exposé des motifs me laisse sceptique. Les études d'impact ont été validées par le comité de la Commission et elles sont souvent plus sérieuses que celles de notre gouvernement... Il ne faut pas, en outre, fonder notre opposition uniquement sur le cas de l'Allemagne ; d'autres pays sont performants. Il serait préférable de reconnaître que nous avons des difficultés à atteindre l'objectif de zéro déchets en décharge plutôt que de donner l'impression, par une rédaction maladroite, de le contester. Est-il également opportun de rétablir la valorisation énergétique dans la proposition de résolution européenne ? Je suis réservée. Il est également regrettable que l'essentiel de nos produits issus de la valorisation

organique partent à l'étranger. L'enjeu est de constituer des stocks stratégiques de proximité, sinon nous souffrirons rapidement d'un manque de ressources. Or la directive est muette sur ce point.

- Présidence de M. Charles Revet, vice-président -

Mme Annick Billon, rapporteure. – J'ai effectivement écarté l'idée d'une taxe sur les produits non recyclables ; il faudrait en outre réunir l'unanimité des pays membres de l'UE, ce qui semble utopique.

Nous sommes tous favorables à des objectifs ambitieux. Toutefois, pour savoir s'ils sont réalistes, il faut se pencher sur la question des statistiques. Certains pays ont des statistiques très flatteuses, mais elles sont faussées.

Je suis d'accord avec M. Miquel, il n'est pas nécessaire de construire davantage de TMB. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille les condamner, il s'agit parfois de la seule solution pour traiter les déchets à proximité. Il est rassurant que le produit sortant des TMB doive respecter les mêmes normes que celles valables pour le compost issu d'une collecte séparée. Je ne suis pas non plus favorable à de nouveaux incinérateurs. Nous souhaitons tous la fin des décharges à terme.

Madame Didier, votre souhait de revoir la place de la valorisation énergétique dans la hiérarchie est déjà exaucé car les objectifs fixés par la directive sont d'abord de diminuer la production de déchets, puis de les recycler et de les valoriser, et enfin de les éliminer.

Enfin, comme vous, Madame Jouanno, je souhaite une harmonisation des chiffres, en Europe comme en France.

M. Claude Kern, auteur de la PPRE. – Nous avions exclu les produits alimentaires du champ de la taxe pour éviter de trop peser sur les ménages modestes. Il est juste qu'un produit importé respecte les mêmes normes que les produits européens. Les plastiques d'origine végétale étaient conçus pour se dégrader en quelques mois, mais les premières constatations ne sont pas probantes.

Il faudrait harmoniser aussi la définition des déchets. Ainsi, les sous-produits de filtre et lavage des fumées (REFIOMS) sont considérés en Allemagne comme un produit, utilisé comme ciment, avec de très bons résultats, alors qu'en France ils sont considérés comme un déchet et nous les enfouissons.

Nous souscrivons évidemment à l'objectif de zéro déchets recyclables en décharges. La directive visait les déchets municipaux ; or les déchets ménagers comportent une part importante de déchets non recyclables.

En ce qui concerne la valorisation énergétique, nous avons ciblé les installations qui ont des rendements supérieurs à 60 % pour leur fixer un objectif de 70 % en 2030.

M. Pierre Médevielle. – Les REFIOMS ont une forte teneur en métaux lourds. Leur utilisation paraît problématique...

M. Claude Kern, auteur de la PPRE. – En effet ! Il existe un contrôle. Quand le taux de métaux lourds est trop élevé, ils sont refusés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Évelyne Didier. – L'amendement n° 1 inscrit formellement le principe de proximité dans la proposition de résolution européenne. Il est important d'assurer une gestion des déchets aussi proche que possible de leur point de production afin de favoriser le développement d'une économie circulaire territorialisée.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Avis favorable. L'encouragement au développement d'une économie circulaire est conforme aux objectifs définis par la loi de juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, qui entendait favoriser la gestion de proximité des déchets, pour diminuer leur transport et créer des emplois non délocalisables.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Évelyne Didier. – L'amendement n° 2 supprime l'alinéa 14 qui va à l'encontre de la hiérarchie vertueuse définie par les textes européens pour la gestion des déchets. Placer la valorisation énergétique au même plan que la valorisation matière est difficilement compatible avec la finalité de la politique des déchets qui est leur réduction.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Avis défavorable. Les auteurs de la PPRE n'ont pas entendu faire de la valorisation énergétique un objectif en soi de la politique des déchets. Ils souhaitent simplement l'encourager.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 4 insère un alinéa après l'alinéa 22 pour inviter la Commission européenne à définir la notion de déchet recyclable, afin de garantir une application harmonisée de l'interdiction de mise en décharge à horizon 2025. Pourraient, par exemple, être considérés comme des déchets recyclables les déchets collectés en vue d'être valorisés, notamment au travers des filières REP.

L'amendement n° 4 est adopté.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 5 supprime la fin de l'alinéa 28. L'obligation d'incorporation de 50 % de matières recyclées serait particulièrement difficile à contrôler. Pour certains produits qui se recyclent très bien, comme l'acier, il faudrait créer un système très lourd de traçabilité, tandis que, pour d'autres produits, cette obligation serait quasiment impossible à remplir. De plus, si une taxe européenne sur les produits non recyclables a le mérite de frapper également les produits importés, sa mise en œuvre nécessiterait l'unanimité des États membres, piste inenvisageable à ce jour. En outre, cette taxe s'apparenterait, en pratique, à une taxe sur la consommation ou à une hausse de TVA. Privilégions les dispositifs incitatifs pour responsabiliser davantage les acteurs économiques.

Mme Évelyne Didier. – L'amendement n° 3 est identique.

M. Jean-Jacques Filleul. – Ces amendements suppriment l'objectif d'incorporation de 50 % de matière recyclée dans les biens mis sur le marché et la taxe sur les produits non recyclables. Les objectifs fixés sont sans doute ambitieux. Nous aurions aimé avoir un éclairage du gouvernement...

Mme Évelyne Didier. – Il est peu probable que le débat ait lieu en séance.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous nous abstenons.

Mme Chantal Jouanno. – Je m'abstiens : il m'est impossible d'arbitrer entre deux membres de mon groupe...

Les amendements identiques n° 5 et n° 3 sont adoptés.

La commission adopte la proposition de résolution ainsi modifiée.

La réunion est levée à 17h25

Mercredi 3 décembre 2014

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Audition de Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, Commissaire générale à l'égalité des territoires (CGET)

La commission entend Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, Commissaire générale à l'égalité des territoires (CGET).

Le compte-rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Rapport public thématique relatif à la grande vitesse ferroviaire - Audition de MM. François-Roger Cazala, Arnold Migus, Paul-Henri Ravier et André Le Mer, conseillers maîtres à la Cour des comptes

La commission procède à l'audition 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.

M. Hervé Maurey, président. - Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui MM. François-Roger Cazala, Arnold Migus, Paul-Henri Ravier et André Le Mer, conseillers maîtres à la Cour des comptes, pour le rapport publié au mois d'octobre, dont le titre se suffit à lui-même : « *La grande vitesse ferroviaire, un modèle porté au-delà de sa pertinence* ».

Le titre démontre qu'il s'agit d'un rapport sans complaisance, dans lequel vous soulignez que le processus de décision qui a prévalu a conduit inéluctablement à la réalisation de lignes nouvelles, politique du « tout TGV » que vous regrettiez et que vous dénoncez. Vous émettez également un certain nombre de réserves sur le bilan économique, mais aussi environnemental du TGV.

Bien entendu – nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer – la SNCF a aujourd'hui de moins en moins la capacité de répondre aux besoins de maintenance de son réseau et de ses équipements.

Vous soulignez aussi que la rentabilité des TGV a diminué. Vous comprendrez que notre commission, chargée de l'aménagement du territoire, n'est pas convaincue que la rentabilité soit le seul critère à observer. Sans doute la commission des finances aurait-elle une autre approche, mais je ne doute pas que vous allez nous préciser tout cela...

Vous établissez, à partir de ce constat, un certain nombre de propositions, mais elles ne sont pas toutes consensuelles, comme le nombre d'arrêt des lignes TGV.

M. François-Roger Cazala, conseiller maître. - Nous sommes très honorés de pouvoir présenter devant votre commission le résultat des travaux que la Cour des comptes a entrepris depuis deux ans sur le thème de la grande vitesse ferroviaire, et sur la pertinence actuelle de ce mode de transport. Il me revient de le faire en tant que président de la section transports de la VIIe chambre, et d'excuser Mme Évelyne Ratte, présidente de ladite chambre, qui n'a pu se libérer pour cette présentation.

Je suis entouré par Arnold Migus, conseiller maître et corapporteur de ce travail, Paul-Henri Ravier, conseiller maître et contre-rapporteur, ainsi qu'André Le Mer, conseiller maître et responsable du secteur ferroviaire et urbain au sein de la section transports. Il manque Valérie Bros, conseiller référendaire et co-rapporteur de ce travail, qui a récemment quitté la Cour des comptes pour un autre destin professionnel.

Ce document, qui a été publié le 23 octobre dernier, fait suite à un travail d'instruction assez long, dont le produit a suivi les procédures standards de la Cour : d'une part, un processus dit de contradiction avec les principaux protagonistes concernés, d'autre part un processus d'examen collégial en différentes étapes, garantissant la qualité du travail accompli et sa cohérence.

Dans son rapport de 2008 sur le bilan de la réforme ferroviaire de 1997, la Cour s'inquiétait déjà des perspectives de suréquipement en grande vitesse d'une part, de stagnation voire de régression en matière d'entretien et de maintenance du réseau classique d'autre part, et enfin de l'impasse financière qui se profilait. Ces thèmes et les propositions correspondantes ont réapparu dans les travaux successifs portant sur divers aspects du système ferroviaire.

J'évoquerai tout particulièrement le rapport réalisé à la demande du Sénat sur l'entretien du réseau ferré en 2012, dont M. André Le Mer était le principal artisan. Je voudrais également mentionner le rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques. La Cour s'y interrogeait publiquement « *sur l'ampleur des créations, envisagées dans le schéma national des infrastructures de transport, de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse qui ne sont pas budgétairement soutenables et dont ni la rentabilité financière, ni la rentabilité socio-économique, ni l'intérêt environnemental ne sont établis.* » Le présent rapport ne fait pour l'essentiel que développer cette interrogation et s'efforcer d'apporter des explications et quelques pistes pour l'avenir.

Tout ceci témoigne de l'intérêt constant porté par Cour des comptes au thème des risques, financiers ou autres, résultant des choix d'investissement ferroviaires depuis plus d'une dizaine d'années. Le rapport sur la grande vitesse ferroviaire s'insère tout à fait dans cette séquence, les constats qu'il opère étant pleinement articulés et cohérents avec ceux réalisés antérieurement.

Ces constats sont au nombre de trois principaux. Tout d'abord, la grande vitesse ferroviaire est aujourd'hui victime de son succès auprès de l'opinion comme des décideurs. Mais son image positive ne doit occulter ni les limites de sa réussite, ni les effets négatifs induits sur le reste du système ferroviaire.

Par ailleurs, le processus actuel de décision conduit à réaliser des lignes à grande vitesse dont la pertinence est parfois contestable, et ce malgré des évaluations socio-économiques préalables dont les conclusions peuvent être prudentes voire négatives.

Enfin, le coût du modèle français de grande vitesse ferroviaire est devenu non soutenable.

Ces constats expliquent le titre du rapport de la Cour : le modèle français de grande vitesse ferroviaire était pertinent d'un point de vue économique, environnemental et financier, mais son succès même l'a porté au-delà de cette pertinence, au point de réduire voire d'abolir cette dernière.

Notre rapport rappelle en premier lieu le considérable succès technologique et commercial qu'a été le TGV en France avec l'ouverture de la ligne Paris-Lyon en 1981, qui a complètement renouvelé l'image du rail dans notre pays où tout poussait alors à la route, avec le développement du réseau autoroutier, ou à l'aérien. Le réseau des lignes à grande vitesse représente aujourd'hui plus de 2 000 kilomètres ; il représentera bientôt 2 700 kilomètres avec l'achèvement des lignes en cours ; il constitue ainsi le deuxième réseau européen et le quatrième mondial. La vitesse maximum y est passée de 270 kilomètres à l'heure à 320 kilomètres à l'heure.

Toutefois, la perception d'un bilan positif de l'investissement dans la grande vitesse ne doit pas occulter les aspects moins brillants de la mise en œuvre de cette technologie.

La principale caractéristique du système français réside dans le fait que les rames de TGV, conçues pour circuler à grande vitesse, sur des lignes à grande vitesse ouvertes à ce seul trafic, peuvent aussi emprunter le réseau classique. En moyenne, une rame de TGV roule environ 40 % de son temps sur le réseau classique, à la vitesse propre à ce réseau. Cette circonstance est à la fois la cause et la conséquence de la desserte d'un nombre croissant de destinations – plus de 230 au total – composées aussi bien de dessertes intermédiaires que d'arrêts en bout de ligne classiques.

Cette diffusion et cette dissémination s'opposent à la nécessité pour la grande vitesse ferroviaire de remplir les conditions de sa rentabilité, c'est-à-dire de demeurer un transport de masse, compte tenu de l'importance des investissements nécessaires à la construction des lignes et à l'achat de matériel roulant, ainsi que du coût des péages à acquitter. Il devrait s'agir de satisfaire un trafic élevé au moyen de rames de grande capacité remplies à 100 % ou presque. La multiplication des dessertes provoque de moindres fréquences et un parc largement dimensionné dont l'achat, l'entretien et le renouvellement pèsent sur les comptes du système.

Le rapport expose les phases d'extension du réseau grande vitesse, avec un emballement, au début des années 1990, puis à nouveau au début des années 2000, et surtout avec le schéma national des infrastructures de transport, composante transports du Grenelle de l'environnement, qui ne comporte pas moins de quatorze nouveaux projets de lignes à grande vitesse, non financés et sans priorité définie.

La comparaison avec les quatorze autres pays pratiquant la grande vitesse à travers le monde, essentiellement en Europe, permet au moins de tirer une leçon claire : la grande vitesse ferroviaire n'est vraiment compétitive par rapport à l'avion et la voiture que

pour des durées de trajet comprises entre une heure trente et trois heures, soit des distances de 350 kilomètres à 600 kilomètres ou 700 kilomètres. C'est ce que l'on peut appeler la « zone de pertinence de la grande vitesse ».

La fréquentation des TGV a crû pendant les trente dernières années de façon parallèle à la mise en service des lignes. Le trafic a atteint 53,8 milliards de voyageurs par kilomètre en 2013, chiffre impressionnant, mais pourtant en décroissance de 0,5 % par rapport à 2012, confirmant ainsi la stagnation du trafic TGV au cours des cinq dernières années. La croissance observée antérieurement s'est faite au détriment des autres trains longue distance - Trains d'équilibre du territoire (TET), Intercités -, dont la fréquentation a été divisée par cinq au cours des trente dernières années.

Dans ce contexte, et malgré l'apport initial du TGV au report modal, le transport de personnes en France, soit 985 milliards de voyageurs par kilomètre en 2013, reste dominé à 88 % par la route, dont la voiture individuelle à 83 %, avec 815 milliards de voyageurs par kilomètre. La grande vitesse, quant à elle, ne concerne que 7 % des voyageurs du réseau ferré, même si, en voyageurs par kilomètre, elle représente 61 % de la fréquentation.

Au demeurant, la longueur moyenne du parcours TGV par voyageur a diminué, passant de 600 kilomètres dans les années 1990 à environ 450 kilomètres depuis le début des années 2000. Ceci traduit la présence d'arrêts intermédiaires en plus grand nombre sur les lignes de TGV les plus récentes.

La stagnation du trafic de la grande vitesse s'explique aussi par les changements de comportements de la clientèle. Seulement un tiers des usagers des TGV l'utilise pour raisons professionnelles ; pour les autres, le prix devient plus important que la durée du trajet.

La clientèle, devenue captive du TGV en raison de la disparition d'un grand nombre de liaisons classiques longues distance cherche désormais à échapper au rail au moyen d'autres modes de transport, devenus des concurrents de la SNCF, au même titre que l'aviation à bas prix. On pense ainsi au covoiturage, à l'autopartage ou à la location, ainsi qu'au transport par autocar, dont le développement est quasi exponentiel, bien qu'il soit encore freiné par l'absence d'ouverture à la concurrence sur les liaisons intérieures interrégionales, tant que ne sera pas adoptée la levée de cette restriction, prévue par le projet de loi présenté dans une semaine devant le Conseil des ministres.

Le développement de la grande vitesse a été aussi justifié par son impact présumé systématiquement positif sur l'environnement, ses effets sur l'économie des zones concernées, et par des préoccupations d'égalité entre territoires.

Sans nier les apports positifs à des degrés divers de la grande vitesse dans ces trois domaines, surtout au début de sa mise en œuvre, le rapport nuance la portée des arguments utilisés en fournissant des éléments objectifs démontrant le caractère relatif et assez incertain de ces préjugés favorables.

Il s'agit d'abord des effets sur l'environnement. Nous observons que les émissions de CO₂ par passager dues aux lignes à grande vitesse doivent tenir compte du lieu de production de l'énergie achetée par l'opérateur. Or, la SNCF achète une bonne partie de son électricité en dehors de nos frontières, auprès de producteurs qui continuent à fabriquer de l'électricité à partir d'énergies fossiles. Il ne s'agit donc pas des mêmes proportions que celles que l'on peut constater sur le territoire national.

Les émissions dépendent aussi du taux de remplissage du train. L'avantage est certes incontestable par rapport à l'avion pour les destinations où il a été remplacé par le TGV. En revanche, l'utilisation de l'autocar peut se révéler moins émettrice par passager si le taux d'occupation des rames est faible, ce qui est le cas des fins de parcours.

En outre, les émissions de CO₂ liées au processus de construction des lignes à grande vitesse n'ont commencé à faire l'objet d'évaluations scientifiques que récemment. Leur importance se révèle considérable, même tempérée par la durée d'utilisation de l'équipement. Le bénéfice environnemental attendu de la grande vitesse ferroviaire doit donc être sensiblement nuancé.

En ce qui concerne les effets du TGV sur le développement économique des zones desservies, la Cour des comptes relève le contraste entre les études scientifiques et l'opinion des acteurs économiques et des décideurs. Pour ceux-ci, une ligne TGV est toujours un facteur positif. Or, selon les études scientifiques, le bilan est plus nuancé : avec ou sans ligne à grande vitesse, une région dynamique le reste ; il en va de même pour une région en difficulté. Les exemples d'activités qui se développent autour de lignes à grande vitesse correspondent plus à des déplacements qu'à des créations nettes.

S'agissant enfin de l'impact de la grande vitesse sur l'aménagement du territoire, le rapport le qualifie d'« ambivalent ».

Les lignes à grande vitesse exercent un effet polarisant au profit des grandes agglomérations qu'elles desservent, effet croissant avec la population des villes en cause comme le montrent les résultats de l'enquête nationale transports et déplacement des Français, annexée au rapport. On peut parler d'un « effet tunnel » au détriment des agglomérations où le TGV ne s'arrête pas, ce qui peut rendre compréhensibles les demandes d'escales formulées par les élus concernés.

Une politique de transport reposant presque exclusivement sur la grande vitesse ferroviaire accentue les inégalités entre les territoires plus qu'elle ne les atténue. Il apparaît essentiel pour cette raison, comme du fait des autres constats de la Cour des comptes exposés précédemment, d'assurer une meilleure articulation entre la grande vitesse et les autres moyens, nationaux et locaux, de desserte du territoire afin que celle-ci devienne réellement un facteur d'équilibrage du système de transports.

C'est le sens de la première recommandation du rapport, qui propose de concevoir la grande vitesse comme une composante de la mobilité, et non comme une solution universelle et exclusive.

Il s'agit de mieux intégrer la grande vitesse aux choix de mobilité des Français en insérant le TGV dans une offre tirant parti de l'ensemble des moyens de transport : ferroviaire longue distance alternatif à la grande vitesse, ferroviaire de proximité, transports collectifs routiers et aériens et coopératifs – covoiturage, partage, location –, et en levant les restrictions à la concurrence des modes de transport longues distances routiers.

La Cour des comptes rejoint ainsi les préconisations de la commission « Mobilité 21 », présidée par M. Philippe Duron, qui avait, en 2013, pour mandat de hiérarchiser les projets du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), et même celles du président de la SNCF, qui, en 2013, affirmait : « *Les priorités de la société ont*

changé. Sortant du "tout TGV", nous avons mis les transports de la vie quotidienne au premier rang de nos préoccupations. »

Le corollaire de cette perspective est contenu dans la deuxième recommandation, indissociable de la première, qui appelle à « *restreindre progressivement le nombre d'arrêts sur les tronçons de lignes à grande vitesse et de dessertes des TGV sur les voies classiques et extrémités de lignes, en ne conservant que celles justifiées par un large bassin de population.* »

Nous avons bien conscience des difficultés qu'une telle préconisation implique, mais la Cour a déjà été plus audacieuse en recommandant à diverses reprises la fermeture de lignes, pour le réseau classique national comme régional.

J'en viens au deuxième constat, selon lequel le processus de décision favorise systématiquement la réalisation de nouvelles lignes.

En effet, même lorsque l'évaluation socio-économique, à laquelle sont soumis les projets de lignes à grande vitesse, produit des résultats négatifs, ces derniers s'effacent dans le cadre de processus de décision conduisant à des réalisations à la pertinence parfois contestable.

Cette tendance est renforcée par un recours croissant aux financements par les collectivités territoriales. Or, ces dernières réclament fort logiquement des contreparties, dont le problème est que leur existence peut s'opposer à la rationalité économique globale de l'investissement dans la grande vitesse.

L'analyse socio-économique est une méthode quantitative de détermination de la rentabilité globale pour la collectivité d'un investissement ; la Cour en a toujours promu le principe, considéré comme le plus objectif.

Son application à l'investissement dans la grande vitesse s'est cependant faite en donnant trop souvent au gain de temps le caractère d'avantage principal. On peut parler d'une survalorisation du temps gagné, qui a surtout justifié la réalisation d'un nombre de lignes toujours plus important, au détriment de l'entretien et de la modernisation du réseau classique.

À l'analyse socio-économique, qui présente incontestablement un caractère quelque peu technocratique et encore quelques limitations, s'opposent d'autres méthodes.

Il s'agit principalement de l'analyse multicritère, qui a l'avantage d'intégrer plus de données – par exemple les positions d'un plus grand nombre de parties prenantes – mais présente l'inconvénient notable de donner plus de place à l'arbitraire et à la subjectivité, notamment dans la pondération des critères. Une récente instruction ministérielle semble pourtant promouvoir ce type d'analyse.

Nous considérons qu'il existe là un risque, si la décision s'appuie désormais de manière exclusive sur ce type de méthode.

L'analyse socio-économique a cependant la vertu d'une plus grande objectivité, et surtout le critère de rentabilité doit rester déterminant pour justifier d'une allocation optimale des ressources publiques. C'est le motif de la quatrième recommandation : « *Faire prévaloir les évaluations socio-économiques des projets de lignes à grande vitesse annoncés pour avant 2030* » – ce sont les projets retenus en première priorité par la commission « Mobilité 21 » –

« et leur contre-expertise par le Commissariat général à l'investissement, y compris pour ceux ayant fait l'objet d'une enquête d'utilité publique avant le 23 décembre 2013 », date à partir de laquelle la contre-expertise du Commissariat général à l'investissement (CGI) a commencé à s'appliquer.

La pertinence de l'évaluation socio-économique dépend de plusieurs facteurs, mais l'un d'entre eux, déterminant, est de pouvoir disposer des données de trafic afférentes à un parcours donné. Or, la SNCF manifeste de la réticence à communiquer des données autres que préalablement agrégées, dont l'exploitation se révèle difficile pour procéder à une analyse objective. Cet état de fait, déjà critiqué par la Cour, justifie la troisième recommandation : « Assurer la transparence et l'accès aux données de la SNCF, en particulier la fréquentation par ligne. » Il s'agirait ce faisant de rétablir la conformité au décret du 23 avril 2012, qui organise l'accès aux données de trafic.

Dans son chapitre 2, le rapport de la Cour des comptes met également en évidence le caractère en pratique irréversible du processus de décision, malgré la multiplication d'étapes de concertation, qui ont essentiellement pour objet de faire adhérer les citoyens à des projets d'infrastructures prédéterminés.

L'étape clef d'un tel processus est l'enquête d'utilité publique, normalement suivie de la déclaration d'utilité publique (DUP). Or, l'expérience montre que cette étape, en principe déterminante, sinon décisive, est de plus en plus noyée dans un processus d'ensemble, où les effets d'annonce successifs finissent par emporter le caractère irréversible de la décision, rendant impossible tout retour en arrière.

Le rapport fournit plusieurs exemples de ce processus. Il montre aussi comment des projets constituant initialement et officiellement une hypothèse deviennent des objectifs, à force d'être réaffirmés, y compris par la loi même. Ce fut le cas du SNIT, qui se présentait pourtant comme une liste indicative. Les DUP ne font dès lors qu'entériner l'existence d'un projet de ligne à grande vitesse, au lieu d'en constituer l'acte fondateur.

Dans ce contexte, la question du financement apparaît comme secondaire, et ne constitue pas un élément central de la décision. Dans le cas de Tours-Bordeaux, la DUP a été terminée en 2006, le choix du concessionnaire a eu lieu en 2010, ainsi que la définition du montage financier, bien après l'élaboration technique. Il en va de même pour la ligne Poitiers-Limoges, dont le financement reste à déterminer.

La question des études préalables et de leurs conclusions prédéterminées, et celle des financements non bouclés ont été jointes dans une cinquième recommandation. Celle-ci préconise de ne lancer les études préliminaires qu'après la définition d'un plan d'affaires pour la ligne, associant gestionnaire d'infrastructure et opérateurs ferroviaires, et la prise en compte par une décision interministérielle formelle des perspectives de financement du projet et de la répartition entre financeurs.

Le décret du 5 mai 1997 relatif aux missions de RFF protège cet établissement en prohibant sa participation à des projets d'investissement ferroviaire dont la rentabilité n'est pas assurée pour lui. Dans la pratique, cette disposition est fréquemment contournée par des estimations de recettes qui témoignent de plus en plus souvent d'un biais optimiste bien connu.

Le rapport montre aussi comment le taux d'actualisation utilisé dans les calculs de rentabilité sert fréquemment de variable d'ajustement, dont la manipulation permet de faire rentrer un projet dans la catégorie des investissements rentables.

La construction de lignes à grande vitesse non rentables est au demeurant facilitée par le recours croissant aux financements locaux. La LGV Est a constitué un exemple pionnier, en faisant participer seize collectivités, non seulement à son financement, mais encore à l'aménagement du réseau classique pour assurer la desserte de seize destinations hors TGV.

Cette opération montre aussi comment des cofinancements locaux peuvent aboutir à des choix économiques contestables, et peuvent contribuer à réduire encore la rentabilité de l'investissement dans la grande vitesse.

Dans le cas de Tours-Bordeaux, les surcoûts en investissement liés aux cofinancements font passer un projet *stricto sensu* de liaison Tours-Bordeaux de 300 kilomètres et 5,6 milliards d'euros à un projet Sud-Europe Atlantique de plus de 850 kilomètres pour 14 milliards d'euros d'investissements.

En outre, si les promesses de cofinancement des collectivités ne sont pas toujours remplies avec zèle, l'État n'est parfois pas en reste, comme le montrent les retards de paiement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

RFF a ainsi été conduit à s'engager dans des opérations risquées de préfinancement. Cette situation n'est pas normale et la Cour des comptes se doit de la critiquer. C'est la sixième recommandation. Elle préconise de veiller au paiement par l'AFITF de ses engagements financiers vis-à-vis de RFF.

Nous avons éprouvé quelques difficultés à stabiliser le texte du rapport en ce qui concerne la question des ressources de l'AFITF, qui devait bénéficier de l'apport de l'écotaxe conçue il y a cinq ans. Nous nous en tenons à une demande de clarification rapide de la question des ressources pérennes de cet organisme, et ce dans la même recommandation.

Troisième constat : la collectivité ne peut plus aujourd'hui supporter le coût du modèle français de grande vitesse ferroviaire.

Trois éléments expliquent cette situation :

- les lignes existantes sont de moins en moins rentables ;
- les nouveaux projets ne sont pas financés faute de ressources ;
- et les profits de la grande vitesse ne suffisent plus à combler les pertes des autres activités ferroviaires de la SNCF.

Les lignes sont de moins en moins rentables en raison d'abord de l'augmentation des coûts de construction. Ainsi, le coût au km est passé de 4,8 millions d'euros en 2003 pour Paris-Lyon à 26 millions d'euros pour Sud Europe Atlantique, et à plus de 30 millions d'euros pour le contournement Nîmes-Montpellier.

Le SNIT évaluait en moyenne à 20 millions d'euros au kilomètre de lignes à grande vitesse nouvelles.

Les coûts d'exploitation ont aussi tendance à être plus élevés. Le biais optimiste des prévisions de trafic fait que la rentabilité des projets est systématiquement inférieure aux prévisions.

Cette dégradation est corrélée au fait que les lignes les plus pertinentes ont été construites en premier, les dernières traduisant le mouvement acquis et des choix d'investissement de plus en plus éloignés de la rationalité économique.

Les projets nouveaux ne sont pas financés. Le SNIT présentait un coût estimé de 245 milliards d'euros. Sur 174 milliards d'euros pour le ferroviaire, 60 milliards d'euros étaient affectés au développement du réseau grande vitesse, soit 56 % des 107 milliards d'euros alloués à l'investissement.

La part estimée de l'État, soit 56 milliards d'euros pour l'ensemble des projets ferroviaires, apparaissait d'emblée en complet décalage par rapport aux capacités de l'AFITF, dont le budget annuel, tous secteurs confondus, s'élevait à un peu plus de 2 milliards d'euros pour s'établir à 1,8 milliard d'euros en 2014. La commission « Mobilité 21 » devait faire des propositions pour hiérarchiser les multiples projets contenus par le SNIT.

Or, le scénario retenu à la suite de ces travaux demeure quand même le plus ambitieux en ce qui concerne le ferroviaire et la grande vitesse.

À ce titre, les dépenses à ce titre s'élèveraient encore à 23 milliards d'euros d'ici 2030. Un tel montant n'est pas financé en l'état actuel des ressources existantes de l'AFITF.

Le rapport a été réalisé avant l'annonce tant de la suspension de l'écotaxe que de celle de la surtaxation du gazole, et nous n'avons pas pu prendre totalement ces facteurs en compte dans notre travail.

L'affectation d'une fraction additionnelle de la taxe sur le gazole n'atteint cependant pas le niveau attendu du produit de l'écotaxe. Les ressources de l'AFITF devraient donc rester insuffisantes. Ce sera assurément le cas si certains projets lourds, comme le canal Seine-Nord Europe, ou Lyon-Turin ferroviaire, sont effectivement confirmés, ce qui semble être le cas actuellement.

L'activité est de moins en moins rentable pour la SNCF, parallèlement à la raréfaction généralisée des ressources budgétaires : la marge opérationnelle TGV de la SNCF est passée de 29 % en 2008 à 12 % en 2013. Depuis 2012, le chiffre d'affaires des TGV stagne, et recule au niveau de 4,7 milliards d'euros.

La hausse du chiffre d'affaires constatée pendant la décennie précédant 2012 a essentiellement reposé sur des augmentations tarifaires qu'il est délicat de pratiquer, le TGV étant désormais perçu comme un produit cher et la concurrence par les prix d'autres modes de transport devenant de plus en plus pressante.

La hausse des péages constitue pour la SNCF une contrainte importante depuis les rattrapages opérés à partir de 2006, soit une augmentation de 41 % entre 2008 et 2013. Elle pèse fortement sur ce poste de dépenses, mais elle ne constitue pas le facteur exclusif de hausse des coûts de l'entreprise : les autres charges d'exploitation, et notamment la hausse des coûts salariaux, y contribuent aussi, de même que la politique retenue en matière d'achat de rames grande vitesse.

Au demeurant, la SNCF s'oppose avec une certaine efficacité aux hausses des péages de RFF, qui ne représentent pas pour elle une donnée irréversible. Le rapport mentionne au moins deux cas, en 2010 et 2012, où la SNCF a su négocier pour obtenir des hausses très inférieures aux demandes de RFF, dans le deuxième cas il est vrai en contrepartie de commandes de matériel roulant dont l'utilité n'était pas totalement établie.

Cette résistance a permis de maintenir une marge opérationnelle indispensable face au déficit d'autres activités ferroviaires de la SNCF. Une telle politique rencontre cependant une double limite. En premier lieu, elle aboutit à priver RFF des ressources qui lui sont nécessaires pour rénover le réseau classique, et, à terme rapproché, le réseau à grande vitesse. En second lieu, elle conduit RFF à continuer de s'endetter, non seulement pour financer de nouvelles lignes à grande vitesse non rentables, mais aussi la maintenance du réseau.

S'agissant des questions financières, il convient de noter que la loi sur la réforme ferroviaire n'apporte par elle-même pas de novation véritable. En l'état, les quelques éléments évoqués par la loi, les ratios à respecter par RFF, sont en fait renvoyés à des décisions à venir du Parlement sans qu'aucun délai ne soit précisé, et dans des conditions à ce stade encore peu claires.

C'est pourquoi la Cour suggère, dans une huitième recommandation, de « *veiller à ce que la définition des futurs ratios d'endettement du gestionnaire d'infrastructure présente une stabilité dans le temps et conduise effectivement à ne pas financer des projets non rentables.* »

Enfin, la septième recommandation reprend les préconisations déjà formulées par la Cour en 2012 et en 2013. Elle s'énonce ainsi : « *concentrer en priorité les moyens financiers sur l'entretien du réseau par rapport aux projets de développement et améliorer le pilotage de la prestation d'entretien du réseau ferroviaire par le gestionnaire d'infrastructure.* »

La grande vitesse ferroviaire constitue une des plus brillantes manifestations et réussites de la technologie française. La Cour des comptes ne le conteste nullement, bien au contraire.

Elle connaît cependant un déclin financier et commercial depuis quelques années qui est la conséquence même de son succès. Ce succès peut d'ailleurs expliquer que ses promoteurs aient manqué de vision sur l'évolution de son contexte. Ils ont en quelque sorte laissé celle-ci poursuivre sur sa lancée, sans relever que la question de l'articulation, tant avec le ferroviaire classique qu'avec d'autres modes de transport de plus en plus concurrents, devenait un sujet plus pertinent que l'extension du réseau.

Cette extension contredit la nature même de ce mode de transport. Aujourd'hui, alors que les financements se tarissent et que l'exploitation même du TGV devient non rentable, il est plus que temps d'opérer une mutation en réalité exigée depuis plusieurs années.

Le rapport dont j'ai eu l'honneur de présenter les grands traits devant vous a été délibéré le 17 octobre 2014 par la Cour des comptes, et rendu public le 23 octobre suivant. La Cour des comptes y constate que la grande vitesse ferroviaire est fragilisée, aussi bien d'un point de vue socio-économique que strictement financier.

Elle appelle, de façon générale, les pouvoirs publics à adopter une attitude plus réaliste et plus rationnelle vis-à-vis des choix d'investissement public.

Les constats du rapport ont fait l'objet de commentaires positifs, en dépit du fait qu'ils semblaient aller à l'encontre de certaines idées bien établies.

Les principaux protagonistes du système, et notamment la SNCF, ont publiquement manifesté leur accord global sur les analyses et les propositions faites, les désaccords ne se manifestant que sur des points de détail ou purement techniques.

Ce consensus, certes relatif, est encourageant pour la Cour des comptes. Il s'explique sans doute par le fait que, loin de condamner une technologie d'excellence reconnue et un développement impressionnant utile et apprécié, et contrairement à ce que de rares commentaires désobligeants ont prétendu, la Cour des comptes appelle avant tout à une meilleure réponse de la grande vitesse à la mobilité des Français.

Ceci implique son adaptation aux circonstances nouvelles, que ce soit en termes financier ou en termes de pratiques vers une véritable coordination et articulation des offres et différents modes de transport, ferroviaires et non ferroviaires.

M. Hervé Maurey, président. - Merci, monsieur le président, pour cette présentation très complète.

M. Louis Nègre. - Je félicite en premier lieu la Cour des comptes pour ces travaux, qui nous manqueraient si nous n'en bénéficiions pas ! Ce rapport est stimulant et également le bienvenu. Celui de 2012, rédigé à la demande du Sénat, nous a beaucoup aidés pour faire prendre conscience du problème aux autorités de ce pays.

Les Suisses, en 2005, avaient déjà attiré notre attention sur ce point, mais votre rapport a permis de compléter cette analyse et de conclure que l'État ne gère pas bien notre pays dans ce domaine.

Vous demandez aux politiques d'être plus现实istes : vous avez cent fois raison ! Si notre pays, depuis quelques décennies, l'avait été davantage, on n'aurait pas aujourd'hui 2 000 milliards d'euros de dettes, et nous nous porterions mieux, jusque dans le domaine ferroviaire !

Vous avez également raison lorsque vous affirmez que la grande vitesse ne constitue pas une panacée, même si elle représente un important succès technologique, que nous n'avons d'ailleurs que très modérément exporté.

Si la première de vos recommandations ne nous pose pas problème, ce n'est pas le cas de la deuxième, sur laquelle je reviendrai plus tard...

Nous partageons la troisième recommandation, qui prône la transparence et l'accès aux données, en l'absence de concurrent pour l'opérateur historique.

Nous sommes également d'accord avec la contre-expertise que préconise la quatrième recommandation, ainsi qu'avec la cinquième recommandation, relative aux études préliminaires qui permettent de connaître les éléments sur lesquels le politique va fonder ses décisions.

Quant à la sixième recommandation, elle consiste à veiller au règlement par l'AFITF de ses engagements financiers vis-à-vis de RFF, qui représentent plus de 770 millions d'euros d'arriérés. Encore faudrait-il que l'État, qui alimente l'AFITF, puisse lui donner les moyens de mener sa politique !

Une remarque concernant la septième recommandation : celle-ci conseille de concentrer les moyens financiers sur l'entretien du réseau : cela ne suffit pas ! Notre réseau a non seulement besoin d'être entretenu, mais également modernisé. Or, l'entretien et la modernisation constituent deux actions bien distinctes. Il existe encore des postes d'aiguillage complètement obsolètes !

Enfin, nous sommes d'accord avec la huitième recommandation, qui suggère d'adopter une règle d'or empêchant chacun de dépenser plus d'argent que ce dont il dispose.

Je reviens un instant sur la deuxième recommandation, qui présente une difficulté. Vous êtes ici devant la commission de l'aménagement du territoire. Or, vous estimez que les 283 gares intermédiaires existantes sont excessives. Sans doute, mais il s'agit d'une discussion de fond... À quoi le TGV sert-il ? Il sert à gagner du temps, mais ne sert-il pas également à aménager le territoire ?

Je ne sais si tous nos collègues sont au courant que l'État finance le système ferroviaire français à hauteur de 5 milliards d'euros - dont 3,3 milliards d'euros pour les régimes spéciaux de retraite. Or, la part des collectivités territoriales s'élève quant à elle à 6 milliards d'euros ! Il est utile de le répéter dans la maison des collectivités territoriales ! Et rappelle que la dette dépasse plus de 40 milliards d'euros...

On constate en second lieu une baisse importante et continue des dotations de l'État à RFF, ce qui peut expliquer certaines choses. En dix ans, les dotations sont passées de 2,8 milliards d'euros à 1,9 milliard d'euros. La France est parmi les pays européens ayant le plus faible taux de subventionnement du gestionnaire d'infrastructures. Il s'élève à 32 %, contre 90 % en Suède, 61 % au Royaume-Uni, et 50 % en Allemagne !

Or, les habitants des zones les moins urbanisées, qui représentent les trois quarts de la population française, constituent seulement 25 % des utilisateurs de TGV. Il y a donc, de fait, deux catégories de citoyens.

Lors de l'audition précédente, Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, commissaire générale à l'égalité du territoire, a confirmé la dégradation des services publics dans les territoires ruraux, en particulier dans le domaine des transports. Comment améliorer la cohérence de ceux-ci, et redonner espoir à ces territoires, si vous estimez qu'il existe déjà trop d'arrêts TGV ?

Votre rapport est bâti sur une série d'évaluations qui vous conduisent à un certain nombre de conclusions. Le taux de la valeur actualisée nette a été modifié par une instruction du 16 juin 2014. Par ailleurs, il existe une opposition entre la simple évaluation socio-économique et l'analyse multicritère. Que pouvez-vous nous en dire ?

La Cour des comptes critique l'AFITF de manière récurrente. Cette position est compréhensible à l'égard des règles d'orthodoxie budgétaire, mais si ces crédits n'étaient pas sanctuarisés, la situation serait pire encore ! Pouvez-vous le reconnaître et porter un jugement plus pondéré dans ce domaine ?

Enfin, vous soulignez le manque de stratégie de l'État. C'est bien le reproche que l'on peut adresser au système ferroviaire. J'espère que la nouvelle loi - que je n'ai personnellement pas votée - permettra d'améliorer les choses dans ce domaine !

M. Jean-Jacques Filleul. - Je partage un certain nombre des avis exprimés par Louis Nègre dans son intervention. Je ne reviendrai donc pas sur ces points.

Le rapport de la Cour des comptes me semble intervenir au bon moment.

Mon collègue Gérard Miquel jugeait à l'instant le rapport un peu dur ; cependant, la situation - malheureusement pour tout le monde - perdure depuis un certain temps. On considère en effet depuis trop longtemps la SNCF comme le « ministère des transports ferroviaires ». L'État stratège ne joue donc pas son rôle !

Il n'est pas sérieux de prétendre que les quatre nouvelles lignes à grande vitesse lancées en 2009 sont destinées à satisfaire les élus territoriaux ! Ce n'est pas ainsi que l'on pourra organiser correctement la mobilité dans notre pays.

Votre rapport arrive à point nommé pour que Gouvernement et SNCF puissent peser davantage sur les choix.

On le sait, le Gouvernement, s'interroge beaucoup sur le rôle du TGV, des TET et des TER. La desserte du Croisic par le TGV est un non-sens total ! La commission TET, qui vient d'être créée par le Gouvernement, constitue de ce point de vue une première réponse. J'ai le plaisir d'en faire partie, avec Annick Billon. J'espère que nous pourrons, dans six mois, apporter un certain nombre de réponses aux questions que vous soulevez dans votre rapport.

En tant qu'élu d'Indre-et-Loire, je m'interroge depuis longtemps, sans jamais obtenir de réponse. La convention entre RFF, les prestataires privés, comme la filiale de Vinci, et les régions n'impose pas d'arrêt dans les gares entre Tours et Bordeaux. Cela fait deux ans que je me bats, avec d'autres, pour tenter d'y voir clair. Que va-t-il rester à Saint-Pierre des Corps, Châtellerault, Poitiers, Angoulême ? Pour l'instant, je n'ai pas de réponse...

Selon une première analyse, le déficit prévisionnel des frais de fonctionnement s'établirait à une somme comprise entre 100 000 et 200 000 euros. Comment ne pas aller dans le sens du rapport que vous proposez ? Toutefois, il faut que chacun participe aux différentes évolutions.

Je suis d'accord avec le fait que les pouvoirs publics doivent être plus réalistes et rationnels. Je rappellerai d'ailleurs en séance publique, en fin de semaine, un certain nombre de vos recommandations, avec lesquelles je suis globalement d'accord. Sans doute convient-il de mettre en œuvre une meilleure organisation du territoire. Le TET peut constituer une bonne réponse à ce problème, à condition de trouver les matériels adéquats. C'est notre mission. Il faut aujourd'hui avoir une certaine qualité du transport, et que les usagers prennent plaisir à voyager, comme en Suisse, où il existe une forme de TET très intéressante.

Je suis également inquiet du renouvellement des TGV ; ceux-ci se dégradent, en particulier sur la ligne que j'emprunte chaque semaine. L'industrie ferroviaire peut, dans les années à venir, éprouver quelques difficultés. Je ferai en sorte que ces recommandations alimentent le suivi de ces projets ferroviaires.

Mme Nelly Tocqueville. - J'emprunte régulièrement la ligne entre Paris et Le Havre. Les conditions de transport, les retards réguliers et la suppression des trains sont récurrents et quotidiens. Où en est la réflexion à ce sujet, plus particulièrement s'agissant des problèmes du Mantois ?

Vous recommandez de concentrer en priorité les moyens financiers sur l'entretien du réseau. Or, un des problèmes de cette ligne concerne précisément le réseau, du fait de l'engorgement de la gare Saint-Lazare. Nous sommes régulièrement bloqués en amont pour laisser les trains arriver. C'est l'une des lignes les plus fréquentées, utilisée par les usagers pour aller travailler. C'est un véritable handicap.

On a parlé d'efficacité, de réalisme, d'égalité des territoires : ce sont évidemment des objectifs auxquels j'adhère totalement.

M. Hervé Maurey, président. - Étant moi-même utilisateur de cette ligne, je suis d'accord avec ce que vous avez dit, d'autant que la Normandie est la seule région française à ne posséder aucune ligne à grande vitesse. Nous l'avons espérée un temps, mais je crois que l'on risque d'attendre un moment avant de reprendre espoir.

M. Benoît Huré. - Je m'associe aux remarques précédentes sur la qualité, l'utilité et la pertinence du rapport, qui doit aider à la prise de décision. Il vaudrait toutefois mieux que ces recommandations interviennent en amont des décisions importantes.

J'insiste sur l'importance, pour les élus qui représentent des villes et des territoires, de bénéficier d'infrastructures de qualité afin d'améliorer leur attractivité. Le TGV en fait partie, tout comme le numérique, ou les autoroutes.

Par ailleurs, vous avez estimé que les sociétés qui se sont regroupées autour des gares TGV, comme en Champagne-Ardenne, résultent souvent de transferts d'activités. Certes, mais ces entreprises étaient initialement installées en zone très dense, où la possibilité de développement est extrêmement coûteuse, voire impossible. Il faut le prendre en considération pour évaluer le coût collectif du déplacement des salariés. Votre jugement n'en tient peut-être pas suffisamment compte. Pouvez-vous examiner l'impact de ces créations de gares sur l'économie ?

Par ailleurs, je suis président du conseil général des Ardennes. Votre rapport est arrivé à un moment précieux pour moi. Le conseil général s'est en effet engagé à financer la première tranche de la ligne à grande vitesse Est. Nous souhaitions bien entendu que notre territoire, qui est en bordure de passage, puisse bénéficier de deux ou trois liaisons, sans rupture de charge. J'ai pu mesurer l'importance que cela représente pour nos entreprises : soixante d'entre elles ont leur siège social en région parisienne, voire hors de France.

Or, aujourd'hui, le service a baissé. Peut-être les dirigeants de la SNCF vous ont-ils entendu avant que vous ne vous exprimiez. Ils nous expliquent aujourd'hui qu'une liaison Paris-Charleville trois fois par jour n'est pas raisonnable. Les termes du contrat n'étaient plus respectés au regard de l'engagement financier que nous avions pris. Sans attendre votre contribution, compte tenu de la réduction des engagements de la SNCF, j'ai décidé de ne pas m'engager dans le financement de la construction de la deuxième phase de la ligne à grande vitesse.

J'aurais mieux argumenté si j'avais été en possession de votre rapport. Je viens de recevoir un courrier du ministre des transports, qui me dit comprendre ma réaction, mais m'explique que la solidarité de tous est nécessaire, et que ces financements additionnés permettent à de grands projets de se réaliser. Le TGV n'est en effet pas seulement destiné à relier les Ardennes à Paris, mais également à Strasbourg et, bien au-delà, à Budapest, via la Magistrale.

Je vais à présent répondre au ministre en m'appuyant sur votre rapport, qui m'invite à la sagesse - d'autant que l'on a quelques comptes à régler avec l'État en matière de compensation des charges liées aux allocations de solidarité...

Mme Évelyne Didier. - Merci à la Cour des comptes pour la qualité de son travail. Ses rapports sont toujours considérés comme des coups-de-poing, tant ils sont précis, argumentés et approfondis. Nous avons besoin d'un tel regard, et je partage presque toutes les conclusions qui ont été énoncées.

Pour autant, je tiens à préciser qu'il est important de relativiser. Si nous n'étions pas dans la période de crise économique dans laquelle nous nous trouvons, nous serions peut-être moins sévères, et les dépenses nous sembleraient peut-être plus compatibles avec le niveau de nos finances.

Quant à savoir si le TGV peut donner un coup de fouet aux activités économiques, il faut se poser la question de savoir si un secteur du territoire a une chance de se développer avec succès sans grande infrastructure. Il faut inverser le raisonnement.

Étant lorraine, je suis également concernée par le TGV Est, dont nous avons bien évidemment apprécié l'arrivée. Celui-ci a changé notre rapport avec la capitale, et va par ailleurs vers le Luxembourg. Il s'agit d'une ligne qui fonctionne plutôt bien, où les retards sont peu fréquents, et généralement dus à des accidents. Peut-être certains secteurs fonctionnent-ils mieux que d'autres - mais les nœuds ferroviaires freinent sans doute parfois le trafic.

Bien évidemment, quand on a besoin de l'argent des territoires, il faut tenir compte de leurs demandes. C'est ce qui s'est passé dans l'Est. Peut-être y a-t-il plus de gares que prévu, mais, tout compte fait, est-ce si dramatique ? Le développement de territoires les moins peuplés n'est-il pas tout aussi important que celui des autres ?

Je termine par ce qui me semble être le plus important : quand on parle de la rentabilité, il faut tenir compte des péages de RFF. Les utilisateurs des routes ne paient pas les routes. Il y a là un certain déséquilibre ! Les routes sont payées par les citoyens et les collectivités, et sont d'un accès gratuit, ce qui n'est pas le cas des lignes de chemin de fer. Lorsqu'on compare les différents modes de transport, il faut intégrer le coût d'entretien des routes, même si, de fait, on n'a pas à les payer, afin que l'analyse soit équilibrée.

Certes, les transports routiers acquittent les péages sur autoroutes, mais ils empruntent essentiellement les routes nationales ou départementales, qui sont gratuites.

M. Jean-François Mayet. - En vous entendant évoquer certaines dérives, souvent dues aux lobbies politico-électoraux, j'ai cru que vous pensiez, comme moi, à l'incroyable projet Limoges-Poitiers. Celui-ci prétend dévier vers Poitiers tous les utilisateurs de la SNCF du Sud de Limoges et de Limoges, en les obligeant à parcourir une cinquantaine de kilomètres

supplémentaires, sans doute aux frais du contribuable, et ce sans remédier à l'obsolescence de la ligne historique Paris-Toulouse.

A-t-on une chance que la raison l'emporte et que ce projet monovoie soit repoussé à des temps meilleurs, lorsque la SNCF aura résolu ses problèmes de déficit et de dette ?

Il convient surtout d'accélérer la rénovation et la modernisation de la ligne historique, qui permettrait de mettre Limoges à 2 heures ou 2 heures 10 de Paris, avec du matériel moderne roulant sur un support rénové !

M. François-Roger Cazala. - En tant que natif de Châteauroux, je suis sensible au point évoqué par M. Mayet, mais je ne pourrai malheureusement lui répondre, non plus qu'à vous, madame. En effet, nous n'avons pas instruit ces questions ; par ailleurs, la Cour des comptes essaye de s'en tenir à son rôle, qui est de contrôler des éléments existants. Même si cela nous renseigne pour l'avenir, ces éléments sont de nature générique, et ne s'attachent pas à tel ou tel segment.

Nous avons cependant appris hier que la DUP avait connu quelques difficultés devant le Conseil d'État, mais nous n'en savons pas plus, et cela n'a pas été confirmé. Je vous renvoie à l'une des *newsletters* spécialisées sur ces questions.

S'agissant de ce que disait M. Nègre au sujet des territoires ruraux, je ne suis personnellement pas sûr que la venue du TGV va, de son seul fait, les réactiver. J'aurais plutôt intuitivement le sentiment du contraire.

En revanche, le rapport va dans le sens de liaisons ferroviaires efficaces, articulées et irriguant le territoire, sans pour autant privilégier la grande vitesse. Nous mettons en garde, sur l'idée que la réponse à tous les problèmes réside dans un seul type d'infrastructures.

Nous ne nions pas non plus le fait qu'il est important pour un territoire cohérent de disposer d'une grande infrastructure. Nous n'avons toutefois pas le sentiment que le pays est sous-équipé. Un des atouts de la France réside dans le fait de disposer d'un niveau d'équipement relativement cohérent et uniforme, même s'il existe des problèmes de maintenance et de renouvellement. Je suis d'accord pour dire qu'il faut également les prendre en compte. Peut-être a-t-on laissé ce point de côté, mais il n'était pas dans notre intention de dire qu'il ne faut pas se préoccuper du renouvellement. Ce rapport aura une suite où sera abordé le sujet des TET.

M. Jean-Jacques Filleul. - Avant six mois ?

M. François-Roger Cazala. - Je le pense.

M. Jean-Jacques Filleul. - En plein débat sur la commission TET ?

M. François-Roger Cazala. - La commission TET, à laquelle nous participons en la personne d'un de nos collègues, spécialiste des questions ferroviaires, a été mise en place bien après ce rapport, et bien après que nous ayons décidé d'aborder ce sujet. On verra comment les choses s'articulent.

S'agissant de la deuxième recommandation, celle-ci n'est peut-être pas la plus populaire, mais nous ne sommes pas le gouvernement des juges.

J'ai entendu mentionner un nom de terminus qui, dans nos représentations du sujet, fait partie de nos favoris. Il y en a d'autres.

M. Arnold Migus, conseiller maître. - Le nombre de gares constitue une contradiction inhérente au principe : il a été décidé que le TGV irait très vite, sur des lignes affectées à la grande vitesse. Les rames coûtent par ailleurs trois fois plus cher qu'un TER. À force d'arrêts intermédiaires et de lignes secondaires, on a dénaturé le système. En Allemagne, il fonctionne très bien, mais il correspond à la géographie humaine de ce pays, qui compte beaucoup de villes moyennes.

Le système français est conçu pour aller d'une grande ville à une autre, sans arrêt ; il doit être connecté avec tout un dispositif, qui peut être ferroviaire ou non. On parle aujourd'hui de mobilité : le système doit être multimodal. On couple là la première et la deuxième recommandation, l'une ne pouvant aller sans l'autre.

S'agissant de l'analyse multicritère, le rapport traduit une inquiétude. En effet, le ministère, dans une instruction, a mis en avant l'analyse multicritère par rapport à l'analyse socio-économique. On nous reproche souvent de trop nous attacher à la rentabilité. Toutefois, l'analyse socio-économique prend en compte les avantages et les coûts. Ce n'est pas une analyse financière. On monétarise ce qui est avantageux - activités économiques supplémentaires, aspects environnementaux, etc. -, avec un taux d'actualisation qui permet de se projeter dans trente ou dans cinquante ans, et d'en tirer le bilan.

Cette méthode tient compte de tous les paramètres. Nous en tirons quelques indicateurs, qui permettent de hiérarchiser les projets. Cette manière de faire est adaptée, selon nous, aux projets d'intérêt national. L'analyse multicritère présente des avantages moins technocratiques. C'est un peu ce que font les Britanniques. Ce type d'analyse permet des décisions partagées, et offre l'avantage d'une grande acceptabilité sociale. Il est très adapté aux projets locaux. Nous établissons donc une nuance, sans toutefois prétendre que l'analyse multicritère est dénuée d'intérêt. Elle en présente un en matière d'investissements régionaux et locaux, et nous y recourons sur le plan national, afin d'éviter les biais, qui existent néanmoins, en particulier en matière de trafic.

Le président Cazala a insisté sur la valeur du temps : celle-ci est en train d'évoluer. En effet, on considère que le temps consacré aux transports est de moins en moins du temps perdu. On l'utilise à autre chose, en matière de communication par exemple.

Le consommateur accepte donc un trajet plus long, durant lequel il s'occupe à d'autres activités. Cela modifie l'équilibre, et c'est pourquoi nous recommandons tous les modes de transport, en particulier le car interrégional.

M. Paul-Henri Ravier, conseiller maître. - En premier lieu, loin de nous l'idée de dire que le TGV n'est pas un instrument d'aménagement du territoire. C'est ici que le titre de notre rapport prend toute sa pertinence : le TGV partout, pour tout le monde, et dans la moindre localité, n'est pas pertinent. On arrive à une situation paradoxale : plus il y a d'arrêts, moins on va vite ! Notre rapport enfonce donc une porte ouverte... Il ne s'agit plus de grande vitesse. C'est un paradoxe.

En second lieu, il faut se méfier du bénéfice *a priori* d'une infrastructure de transport, qu'elle soit autoroutière ou ferroviaire, pour lutter contre l'enclavement. Je sais que le désenclavement est un thème très cher aux élus locaux que vous êtes, mais les données

chiffrées démontrent que le fait qu'il existe une importante différence de population et d'activité économique entre deux points profite davantage aux plus gros qu'aux plus petits. En France, c'est même vrai pour Paris et Lyon, seconde ou troisième ville de France ! Autrement dit, le nombre de déplacements en TGV est plus grand entre Lyon et Paris qu'entre Paris et Lyon. Vous imaginez l'impact que cela peut avoir lorsque le contraste entre une métropole et une ville plus petite est encore plus important !

On a reproché à la Cour des comptes d'avoir choisi un biais « anti TGV ». Ce n'est pas le cas. Tout le monde parle énormément du canal Seine-Nord Europe, et chacun est persuadé qu'il va rapprocher les ports du Benelux - Anvers, Rotterdam - des ports du Havre ou de Rouen, voire du port fluvial de Paris. La concurrence d'Anvers et de Rotterdam ne va-t-elle pas plutôt être funeste au Havre, à Rouen et à Paris ? Je ne réponds pas à la question, je la pose simplement...

La vérité est moins claire : entre deux pôles économiques l'expérience montre qu'une nouvelle infrastructure n'a pas forcément un effet de rééquilibrage. Elle peut cependant avoir un effet de polarisation.

M. André Le Mer, conseiller maître. - Le contrepoint à ce rapport réside dans le contrôle des TET, dont le rapport va donner lieu à une publication l'an prochain.

Le « tout TGV » capte le transport de voyageurs, ainsi que l'investissement en faveur des réseaux et du matériel roulant, au détriment des TET. La situation est grave, particulièrement en matière de renouvellement du matériel roulant, à un moment où les marges financières sont au plus bas.

Accessoirement, les travaux de rénovation du réseau ont des répercussions sur la vitesse de circulation des TET, notamment sur les trains de nuit. Or, ces trains, comme leur nom l'indique, ont un rôle majeur à jouer en matière d'aménagement du territoire.

M. Louis Nègre. - La route constitue, par rapport au transport ferroviaire, une question récurrente. La Cour des comptes dispose-t-elle d'études permettant une comparaison ?

J'attends vraiment que la Cour des comptes équilibre sa vision de l'AFITF. L'orthodoxie budgétaire n'est pas tout !

M. François-Roger Cazala. - Nous ne sommes pas un évaluateur de ce type, et tel n'était pas le but du rapport. Le rapport sur l'entretien abordait toutefois ces questions.

Quant à l'AFITF, ce rapport ne visait pas à la contrôler. Nous essayons d'être cohérents. Nous reviendrons un jour sur l'AFITF, l'actualité nous y poussant. Nous ne pouvions cependant pas éviter de dire ce que nous en pensons. Nous nous sommes déjà exprimés à ce sujet il y a quatre ou cinq ans, et nous avons voulu montrer que nous n'avions pas de raisons de changer de position.

M. Arnold Mingus. - Nous n'avons pas fait d'étude comparative. Je rappelle toutefois que les utilisateurs de la route payent la taxe intérieure de consommation (TIC), soit environ 23 milliards d'euros, dont 40 % au profit des collectivités. Ce n'est pas négligeable.

On parle beaucoup du rail, mais celui-ci ne constitue pas une solution en matière de transport diffus sur le territoire. Le rail est techniquement très cher, et ne peut aller partout.

On le voit en observant la couronne parisienne : les transports publics comptent 80 % d'utilisateurs dans le centre ; plus on s'éloigne, moins on en trouve.

J'étais au Sénat il y a dix-huit mois, avec le président Descheemaeker, pour présenter l'évaluation du « Paquet énergie-climat ». Nous avions insisté sur la partie environnementale et recommandé que l'effort en matière de transport porte d'abord sur la route. En termes environnementaux, on peut gagner bien plus grâce à la route qu'en faisant du transport modal à tout va, qu'il s'agisse de TGV ou d'une autre méthode.

Le critère le plus objectif que l'on devrait prendre en compte est celui de la tonne de carbone économisée. Le Commissariat général au développement durable (CGDD) a estimé qu'en 50 ans, on a évité de produire 100 millions de tonnes de CO₂, soit un coût cent fois supérieur au coût du marché, et même cinquante fois supérieur au coût tutélaire du rapport Quinet.

Le ministère en a tenu compte : les investissements d'infrastructures destinés à lutter contre le changement climatique sont ainsi passés de 50 % à 7 %, divisant les coûts par un facteur sept, le coût de CO₂ économisé étant considéré comme très excessif.

Le TGV n'est pas la solution en matière d'aménagement du territoire, en particulier pour ce qui concerne les zones rurales et les petites villes. C'est pourquoi nous prônons le développement de tous les systèmes de transport, que ce soit l'autopartage, le car, etc., en complément du rail.

M. Hervé Maurey, président. - Merci beaucoup pour ces réponses.

Mme Évelyne Didier. - Ce dernier point constitue une question très importante, sur laquelle il convient de revenir ! Le but de la TIPP est de remplir les caisses de l'État. Cela n'a rien à voir avec l'entretien ni avec la construction du réseau routier !

La réunion est levée à 12 heures 35.

COMMISSION DES FINANCES

Vendredi 21 novembre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 34

Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements sur la première partie

Mme Michèle André, présidente. – Nous allons procéder à l'examen des amendements déposés sur la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

Avant de débuter cet examen, je vous indique que trente-six amendements ont été déclarés irrecevables : vingt au titre de l'article 40 de la Constitution, et seize au regard des dispositions de loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Néanmoins, certains de ces derniers, qui ne respectaient simplement pas la bipartition des lois de finances, pourront être représentés lors de l'examen de la seconde partie de ce texte. Par ailleurs, une vingtaine d'amendements ont été modifiés ou sont sur le point de l'être afin de les rendre recevables. En effet, pour favoriser l'initiative parlementaire, les auteurs d'amendements qui pourraient être ainsi recevables au prix d'une légère modification de leur dispositif sont contactés à cette fin. Je rappelle enfin que les sénateurs peuvent se référer au rapport d'information, publié en début d'année, qui fait le point sur la jurisprudence de notre assemblée en matière de recevabilité financière.

Il est temps, à présent, d'examiner les amendements qui nous sont soumis.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne suis pas favorable à l'amendement n° I-124 rectifié, qui vise à créer une réduction d'impôt sur les sociétés égale à 500 euros par mois et par apprenti, car son coût, non évaluée par ses auteurs, est susceptible de s'élever à plusieurs centaines de millions d'euros.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-124 rectifié.

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-172 rectifié a pour objet a pour objet d'instaurer un barème de l'impôt sur le revenu à neuf tranches, allant de 4 % à 50 % pour la fraction de revenus supérieure à 150 000 euros. J'y suis défavorable car notre impôt sur le revenu est déjà suffisamment progressif. En outre, le barème proposé serait plus complexe que celui qui est en vigueur.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-172 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-253 vise à rétablir la tranche à 5,5 % du barème de l'impôt sur le revenu. Je demande le retrait de cet amendement car le rétablissement de la première tranche toucherait principalement des familles ayant de faibles revenus.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-253.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-396 a pour objet de rétablir la tranche à 5,5 % du barème de l'impôt sur le revenu, de supprimer la décote ainsi que la prime pour l'emploi. Il instaure enfin un impôt négatif de 12 % entre 0 et 3 000 euros de revenu par part et de 9 % entre 3 000 et 6 000 euros par part. Si son principe est séduisant, j'en demande néanmoins le retrait car une réforme globale de cette ampleur me semble prématurée. Elle entraînerait nécessairement des transferts entre foyers fiscaux qui mériteraient d'être étudiés plus avant.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-396.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-173 tend à créer une sixième tranche à 50 % pour la fraction de revenus supérieure à 300 000 euros. Je suis défavorable à cette initiative, notre impôt sur le revenu étant déjà suffisamment progressif. De plus, cette hausse rapprocherait le taux marginal supérieur d'imposition du taux confiscatoire selon le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-173.

Articles additionnels après l'article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaite le retrait de l'amendement n° I-398, qui vise à soumettre à une imposition de 10 % de leur revenu les fonctionnaires internationaux, qui ne sont aujourd'hui pas assujettis à l'impôt sur le revenu et demande également un rapport sur le sujet. En l'état, la solution proposée ne serait pas compatible avec nos conventions internationales.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-398.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai le même avis sur l'amendement n° I-415, aux termes duquel les entreprises créées ou reprises dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) en 2015 bénéficient d'une exonération d'imposition. La prolongation de cet avantage fiscal fait l'objet d'un article plus général dans le collectif budgétaire.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-415.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pense que nous devrions demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement I-15, qui a pour objet de réservé le bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés sur les bénéfices commerciaux en ZRR aux « primo-installations » dans une ZRR. Par cette formule, il entend viser principalement les médecins. À mon sens, l'amendement est satisfait par le droit existant.

M. Michel Bouvard. – Le collectif budgétaire proposera le renforcement du dispositif ZRR, dont le coût, inférieur aux prévisions, conduit à s'interroger sur son efficacité. J'ai une certaine sympathie pour cet amendement mais, s'il est vraiment satisfait, il n'y a pas de problème.

M. Daniel Raoul. – Il s'agit principalement de créer une incitation pour les médecins qui changent de département.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et aussi d'éviter les abus de certains professionnels qui déménagent souvent et prétendent bénéficier à chaque fois de l'avantage fiscal.

M. Michel Bouvard. – Par ailleurs, le périmètre des ZRR devra être revu.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-15.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous propose de réservé le même sort à l'amendement n° I-14, de même objet que le précédent.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-14.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis, en revanche, défavorable à l'amendement n° I-177. Celui-ci propose de revenir sur la disposition de la loi de finances pour 2010 rendant imposables les indemnités journalières pour accidents du travail. En effet, il est légitime que les indemnités journalières pour accidents du travail soient soumises à l'impôt, au même titre que les indemnités pour maladie, maternité ou paternité. De plus, le régime reste favorable puisque les indemnités ne sont imposées qu'à hauteur de 50 % de leur montant.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-177.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-236 vise à réserver l'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient les journalistes à ceux dont le revenu mensuel est inférieur à 5 195 euros brut par mois. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat tout en notant que cet amendement créerait des effets de seuil importants. De plus, réduire la niche fiscale des journalistes aboutirait à remettre en cause une forme d'aide à la presse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-236.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-174, qui a pour objet de rétablir la possibilité de déduire du revenu imposable les majorations de pensions perçues par les retraités ayant eu ou élevé trois enfants ou plus. Le rétablissement intégral de cette dépense fiscale aurait un coût d'environ 1,4 milliard d'euros.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-174.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-252 vise à exonérer les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. J'en souhaite le retrait car il entraînerait une perte de recettes d'impôt sur le revenu estimée à 1 milliard d'euros en 2014, à laquelle il faudrait ajouter plus de 1,5 milliard d'euros de pertes de cotisations sociales.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-252.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-176 a pour objet de baisser de 40 % à 20 % l'abattement sur le montant brut des dividendes pour le calcul de l'impôt sur le revenu. J'y suis défavorable, cette mesure accroissant de façon importante la pression fiscale sur les dividendes.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-176.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis d'avis de demander le retrait des amendements n° I-175 et n° I-239, qui vise à rétablir la demi-part accordée aux contribuables vivant seuls pour les contribuables pour ceux qui ne remplissent pas la condition d'avoir élevé un ou plusieurs enfants pendant au moins cinq années. Cette condition semble raisonnable pour bénéficier de l'avantage fiscal.

La commission demande le retrait des amendements n° I-175 et n° I-239.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-178, qui transforme en crédit d'impôt la réduction d'impôt de 25 % des dépenses d'hébergement d'une personne dépendante, ce qui en augmenterait le coût. En matière de dépendance, il conviendrait de définir une stratégie globale pour aider au mieux les familles.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-178.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai le même avis au sujet des amendements n° I-103 rectifié et n° I-268 rectifié, qui visent à baisser les plafonds de dépenses éligibles au crédit et à la réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile et à affecter le surcroît de recettes résultant de cette mesure, estimé à 178 millions d'euros, à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour financer deux dépenses de guichet : l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap. En effet, l'adoption de ces amendements pénaliserait les ménages ayant recours à des services à domicile et fragiliseraient le secteur des services à la personne, qui connaît déjà une crise importante.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n° I-103 rectifié et n° I-268 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-282 est très ambitieux : il vise à supprimer l'impôt sur le revenu pour lui substituer une CSG élargie et progressive, avec des taux allant jusqu'à 60 %. Je ne suis pas certain que cet amendement soit en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'impôt confiscatoire. Au-delà de ce problème juridique, se pose une réelle question, qui rejoint notre demande de rapport au Conseil des prélèvements obligatoires. Je suis cependant défavorable à cet amendement au vu du barème proposé.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-282.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis également défavorable à l'amendement n° I-203, qui a pour objet de relever à 34 % le taux supérieur de la contribution sur les « retraites chapeau » à la charge du salarié, au-delà de 24 000 euros de rente par mois : le taux de 21 % sur les « retraites chapeau » a déjà été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2012 au motif qu'il faisait peser une charge excessive sur ce type de revenus, cumulé avec les autres impositions.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-203.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-57 élargit significativement les dépenses éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-57.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-83 rectifié et I-220 tendent à inclure dans les dépenses éligibles au CITE les équipements de raccordement à un réseau de froid et certaines dépenses visant à l'optimisation de la ventilation naturelle.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s I-83 rectifié et I-220.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-84 rectifié bis et I-87 rectifié visent à ce que l'arrêté d'application du CITE puisse prévoir des caractéristiques techniques et des critères de performance minimale pour l'application du crédit d'impôt aux logements situés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Je souhaiterais demander l'avis du Gouvernement sur ces initiatives.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s I-84 rectifié bis et I-87 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-224 a pour objet d'inclure dans les dépenses éligibles au CITE, dans certaines conditions, les dépenses afférentes à un immeuble correspondant au coût global de location – et non plus seulement d'acquisition – des appareils permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire dans un bâtiment équipé d'une installation centrale ou alimenté par un réseau de chaleur. Je souhaite le retrait de cet amendement, en relevant que cet outil fiscal est construit, jusqu'à présent, pour faciliter les investissements des contribuables dans des matériaux et des appareils à haute performance énergétique.

M. Daniel Raoul. – S'il s'agissait d'une location avec option d'achat, il me semble que le dispositif trouverait à s'appliquer de la même manière...

M. Vincent Capo-Canellas. – Je tiens à souligner qu'il existe des crédits d'impôt poursuivant également une finalité énergétique qui trouvent à s'appliquer aux automobiles prises en location et non pas seulement acquises...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je crains fort que les montants en jeu ne soient pas les mêmes !

M. Vincent Capo-Canellas. – Je souhaitais seulement indiquer qu'il existait un « précédent » concernant l'application d'un crédit d'impôt de cette nature en matière de locations.

La commission émet une demande de retrait sur l'amendement n° I-224.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-56 a pour objet d'inclure dans les dépenses éligibles au CITE, dans certaines conditions, les dépenses afférentes à l'acquisition d'une toiture végétalisée pour les immeubles achevés depuis plus de deux ans situé à la Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte.

M. Michel Bouvard. – Combien coûte le dispositif proposé ?

M. Georges Patient. – Son coût serait limité !

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° I-56.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-58 a pour objet d'inclure dans les dépenses éligibles au CITE les travaux d'installation de matériaux d'isolation thermique – parois vitrées, volets isolants, portes d'entrée donnant sur l'extérieur et parois opaques –, ainsi que les travaux d'installation d'équipements ou de matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires, aux travaux d'installation de brasseurs d'air fixes et aux travaux de raccordement à un réseau de froid, lorsque ces travaux sont réalisés dans les départements d'Outre-Mer.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-58.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-90 a pour objet d'inclure dans les dépenses éligibles au CITE les dépenses afférentes à un immeuble situé dans un département d'outre-mer et achevé depuis plus de deux ans, payées entre le 1^{er} septembre 2014 et le 31 décembre 2015, au titre de l'acquisition d'équipements de traitement et de récupération des eaux pluviales. J'y suis défavorable pour les mêmes raisons évoquées précédemment : l'article 3 du projet de loi de finances a déjà élargi le champ de ce dispositif et accru le coût de la dépense fiscale.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-90.

Article additionnel après l'article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-350, dont le premier signataire est Philippe Marini, propose de reporter rétroactivement l'application du dispositif anti-abus relatif aux opérations d'« apport-cession », en visant les apports intervenus avant le 1^{er} janvier 2013 plutôt que ceux intervenus avant le 14 novembre 2012. Il s'agit d'une histoire de « pigeons » oubliés…

Eu égard à la technicité du sujet abordé, je souhaiterais demander l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-350.

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-179 vise à supprimer l'article 4 du projet de de loi, qui modifie le régime d'imposition des plus-values immobilières de cessions de terrains à bâtir. Je suis défavorable à cet amendement ; pour autant, je suis tenu à indiquer qu'à titre personnel, j'estime que le régime d'imposition des plus-values est aujourd'hui trop complexe.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-179.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-392 propose une réforme intégrale du régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières. Je demande le retrait de cet amendement qui, s'il est intéressant sur le fond, mériterait certainement d'être amélioré d'un point de vue technique. En outre, la perte de recettes découlant potentiellement de ce dispositif est difficilement évaluable et pourrait se révéler importante.

M. Vincent Delahaye. – Je n'entends aucunement retirer cet amendement. Le système actuel est trop complexe et encourage la conservation des biens, ce qui est contraire à la logique économique. J'ai demandé un « chiffrage » de ce dispositif au ministère chargé du budget. Je n'ai pas obtenu de réponse à ma demande, ce que je trouve inadmissible. L'amendement que je propose tient compte de l'érosion monétaire à travers le coût de la construction.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaite également une simplification du système d'imposition des plus-values ; en l'état actuel des choses, celui-ci « égare » les contribuables. Je pense qu'il serait opportun de retenir une assiette plus large et des taux d'imposition plus faibles. Quoi qu'il en soit, je demande le retrait de l'amendement n° I-392 ou sa correction...

M. Vincent Delahaye. – Il sera corrigé !

La commission émet une demande de retrait sur l'amendement n° I-392.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-387 a pour objet de prévoir que le dispositif proposé à l'article 4 n'entrerait pas en vigueur le 1^{er} septembre 2014 mais le 1^{er} janvier 2015. Je demande le retrait de cet amendement qui pose d'importantes difficultés quant à sa mise en pratique. Mais je me tiens à la disposition des auteurs s'ils souhaitent procéder à sa modification.

M. Philippe Dallier. – Nous regarderons s'il est possible de corriger le dispositif de notre amendement.

La commission émet une demande de retrait sur l'amendement n° I-387.

Articles additionnels après l'article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-302 a pour objet d'exclure du champ de l'imposition des revenus fonciers les cessions d'usufruit temporaire réalisées en faveur d'un bailleur social. Je souhaite connaître l'avis du Gouvernement sur ce sujet très technique.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-302.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-134 rectifié *bis*, I-140 rectifié *ter*, I-112, I-107 rectifié *quater* et I-116 rectifié *ter* visent à aligner le taux d'imposition des plus-values immobilières des non-résidents hors espace économique européen (EEE), qui s'établit à 33 1/3 %, sur celui s'appliquant aux non-résidents domiciliés dans l'EEE, soit 19 %. Je demande l'avis du Gouvernement sur ce qui constitue un problème à régler rapidement. Il est nécessaire, au vu des normes européennes et de la jurisprudence du

Conseil d'État, d'harmoniser le taux d'imposition des plus-values immobilières des non-résidents.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-134 rectifié bis, I-140 rectifié ter, I-112, I-107 rectifié quater et I-116 rectifié ter.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-301 a pour objet d'étendre le champ d'application du taux réduit de TVA à 10 % aux cessions opérations d'usufruit locatif intermédiaire et respectant les conditions d'application de ce taux réduit. Je suis défavorable à cet amendement qui induit une perte de recettes.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-301.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-180 vise à supprimer l'article 5 relatif au dispositif « Pinel » qui favorise l'investissement locatif intermédiaire. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-180.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-130 a pour objet d'étendre le champ d'application du dispositif « Pinel » en prévoyant qu'un contribuable peut en bénéficier lorsqu'il achète un bien à une société qui l'a précédemment mis en location, en respectant les conditions du logement intermédiaire, avant de le vendre. Je suis favorable à cet amendement sous réserve qu'il soit rectifié afin de prévoir d'enserrer le dispositif dans des délais.

M. Michel Bouvard. – Nous avions adopté un dispositif similaire portant sur les locations de tourisme.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° I-130 sous réserve de rectification.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-385 a pour objet de faire passer de 30 à 48 mois le délai maximum d'achèvement du logement acquis en l'état futur d'achèvement (VEFA) afin de bénéficier du dispositif « Pinel ». Je pense qu'il faudrait s'en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission émet un avis de sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-385.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-131 a pour objet de supprimer tout délai de construction maximal dans le cas d'une vente en l'état futur d'achèvement pour bénéficier des dispositifs « Duflot » puis « Pinel ». J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-131.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-390 a pour objet de prévoir que la réduction d'impôt prévue à l'article 5 ne s'appliquerait pas pour les trois premières années dans le cas où le bénéficiaire louerait à un descendant ou à un descendant. Je suis plutôt favorable à cette initiative.

M. Philippe Dallier. – Un long débat a déjà eu lieu à l’Assemblée nationale à ce sujet. Il faut relancer la construction, c’est indubitable, mais il faut également limiter les effets « pervers » de ces dispositifs incitatifs.

La commission émet un avis favorable sur l’amendement n° I-390.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° I-257 vise à ramener le taux de la réduction d’impôt prévu pour un engagement initial de six ans de 23 % à 20 %. J’y suis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l’amendement n° I-257.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° I-260 vise à prévoir que la réduction d’impôt sur le revenu pour les contribuables louant leur bien à un descendant ou un ascendant s’applique dès le 1^{er} septembre 2014 et non à partir du 1^{er} janvier 2015, comme le prévoit la version initiale du projet de loi de finances. Je suis défavorable à cet amendement car la commission des finances a souhaité que l’ensemble des mesures prévues dans le cadre du dispositif « Pinel » entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et non le 1^{er} septembre 2014.

M. Claude Raynal. – Il me semble que cette initiative ne va pas dans le sens d’une simplification du dispositif. La situation visée correspond, fondamentalement, à une « liberté » du contribuable…

M. Philippe Dallier. – L’avantage est, bien évidemment, maintenu ; mais il est réduit…

M. Bernard Lalande. – Il ne faut pas perdre de vue que le dispositif prévu par l’article 5 vise à relancer le secteur du bâtiment. Il a donc une finalité économique, et non pas fiscale…

La commission émet un avis défavorable sur l’amendement n° I-260.

Articles additionnels après l’article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-232 et I-305 ont pour objet de réactiver une réduction d’impôt éteinte le 31 décembre 2012 et qui s’appliquaient aux travaux réalisés dans des logements touristiques. Je demande le retrait de ces amendements qui mériraient d’être retravaillés pour être éventuellement redéposés en vue de l’examen du projet de loi de finances rectificative. Il s’agit toutefois d’un vrai sujet !

M. Michel Bouvard. – À ce jour, deux dispositifs coexistent pour ce qui est du secteur du tourisme : le dispositif location en meublée non professionnelle (LMNP) et celui qui concerne les résidences de service, dit « Censi-Bouvard ». Ce dernier arrive à échéance. Il avait été créé à la suite de l’adoption de la « loi Scellier » ; en effet, il existait une rupture d’égalité entre l’investissement locatif traditionnel et l’investissement locatif dans les résidences de tourisme : le dispositif « Scellier » avait réduit l’appétence des investisseurs pour les projets dans l’immobilier touristique. Le dispositif « Pinel » entraîne une même rupture d’égalité – ce qui justifie les présents amendements. Il serait intéressant que ces derniers puissent être adoptés, de manière à ce que le Gouvernement soit amené à préciser sa position concernant cette question, voire à proposer une modification dans le collectif de fin d’année. La réhabilitation de l’immobilier de loisirs constitue une véritable préoccupation. Je

me suis attaché à convaincre le syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) qu'il fallait plus loin en ce domaine. J'avais proposé, par le passé, avec Michelle Demessine, le dispositif dit « VRT/ORIL » ; ce dernier avait cependant perdu tout intérêt lors du passage du taux de TVA à 5,5 % dans le secteur de la construction. Le problème de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs demeure donc...

En tout état de cause, je partage l'avis du rapporteur général : le dispositif que je propose ne saurait être adopté en son état actuel et devrait être modifié. Il s'agit bel et bien d'interpeler le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pensais proposer le retrait, de manière à permettre un débat et il nous serait utile de connaître le coût de la proposition...

M. Michel Bouvard. – Si l'on écoute le ministère chargé du budget, nous ruinons les finances publiques ! Sur les résidences de tourisme, le Gouvernement n'est pas en mesure de préciser la ventilation du coût du dispositif fiscal entre les trois catégories de résidences concernées...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je l'ai moi-même constaté !

M. Michel Bouvard. – ...il n'en demeure pas moins que les « niches » consacrées à l'immobilier touristique présentent un coût stable et n'affichent pas, comme d'autres, une croissance incontrôlable !

M. François Marc. – J'ai été assez convaincu par les arguments de notre collègue Bouvard concernant la nécessité d'une clarification du dispositif, et non de sa suppression. Néanmoins, je suis surpris de constater que les auteurs de l'amendement affirment, dans son objet, que le dispositif proposé permettrait un résultat budgétaire positif de 90 millions d'euros, alors qu'il s'agit d'une dépense fiscale.

M. Michel Bouvard. – Il est tenu compte des surcroûts de recettes qui seraient permis par la relance de ce secteur.

M. Claude Raynal. – Je partage les inquiétudes du rapporteur général : il ne faudrait pas qu'à la fin de la discussion budgétaire le coût des dépenses fiscales soit augmenté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un sujet important, mais le dispositif proposé doit encore être amélioré en différents points. Je maintiens ma demande de retrait en vue d'une modification.

La commission émet une demande de retrait sur les amendements n^os I-232 et I-305.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n^os I-62 et I-79 ont pour objet de modifier le dispositif d'incitation à l'investissement dans la construction de logements meublés à titre non professionnel. Je demande le retrait de ces amendements.

La commission émet une demande de retrait sur les amendements n^os I-62 et I-79.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-229 et I-304 ont également pour objet de modifier le dispositif d'incitation à l'investissement dans la construction de logements meublés à titre non professionnel. Ces derniers proposent de modifier le taux de réduction d'impôt applicable au dispositif « Censi-Bouvard » pour les locations meublées. Aussi y suis-je défavorable : je pense qu'une modification des caractéristiques du dispositif en cours de route nuirait à sa lisibilité.

La commission émet une demande de retrait sur les amendements n°s I-229 et I-304.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-397 a pour objet d'exclure du plafonnement global des crédits et réductions d'impôt de 10 000 euros les services à la personne et l'emploi à domicile et de les soumettre au plafonnement de 18 000 euros par an. Je suis conscient des difficultés que connaît le secteur des services à la personne. Toutefois, je rappelle que le Sénat a décidé l'extension à l'ensemble des emplois à domicile de la déduction forfaitaire, qui a un coût estimé à 186 millions d'euros, et l'augmentation de cette réduction forfaitaire de cotisations patronales dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Ceci devrait donner une bouffée d'air au secteur de l'emploi à domicile. En outre, le dispositif proposé présenterait un coût non négligeable ; celui-ci a-t-il été estimé précisément ?

M. Vincent Delahaye. – Cela permettrait de lutter contre le travail au noir. Nous avons souhaité obtenir une évaluation du ministère chargé du budget ; nous ne les avons pas eus !

La commission émet une demande de retrait sur l'amendement n° I-397.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-221 rectifié et I-411 rectifié relèvent le plafond du dispositif « Pinel » pour les logements financés en outre-mer. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n°s I-221 rectifié et I-411 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-222 rectifié, I-59 et I-73 proposent d'étendre le champ du crédit d'impôt sur le logement social outre-mer. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n°s I-222 rectifié, I-59 et I-73.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-363 rectifié et I-381 rectifié suppriment une condition pour bénéficier de dispositifs fiscaux sur le logement social outre-mer pour certains types de logement social très précis. Je souhaiterais avoir l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s I-363 rectifié et I-381 rectifié.

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable à l'amendement n° I-181 qui vise à supprimer l'article 6 aménageant les droits de mutation à titre gratuit en faveur de la libération du foncier constructible et de la construction de logements. La raison en est simple : il est identique à un amendement adopté par la commission des finances.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° I-181.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-258 a pour objet d'étendre l'exonération partielle sur les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) aux donations de logements neufs issues de démembrements. Il s'agit d'un sujet complexe. Je suis défavorable à cet amendement dans la mesure où je soutiens la suppression pure et simple de cet article. J'ai le même avis concernant l'amendement n° I-259.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n° I-258 et I-259.

Articles additionnels après l'article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-395 soulève une question importante, celle de l'impôt sur les sociétés. Le présent amendement prévoit une baisse progressive des taux d'impôt sur les sociétés pour atteindre 28 % au taux normal et 10 % au taux réduit. La question des taux élevés d'impôt en France, d'autant plus si on leur ajoute la « surtaxe », est pénalisante quant à l'attractivité de la France. Il y a là un vrai débat, cependant le gage « tabac » traditionnel me semble insuffisant dès lors que chaque point de baisse coûte environ 1 milliard d'euros, qu'il faudra compenser. Le prix du paquet de cigarettes serait très élevé...

La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ne peut pas jouer ce rôle de gage dès lors qu'elle est déjà supprimée.

M. Vincent Delahaye. – L'impôt sur les sociétés doit faire l'objet d'un vrai débat en séance publique.

Mme Michèle André, présidente. – L'ensemble des sujets du projet de loi de finances feront l'objet d'un tel débat, j'en suis persuadée.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-395.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-121 créerait une nouvelle niche fiscale coûteuse et prévoit par ailleurs des augmentations d'impôt pour les entreprises : j'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-121.

L'amendement n° I-106 étend et accroît une dépense fiscale : j'en demande donc le retrait. Cet amendement prévoit en effet que lorsqu'un héritier renonce à une succession au bénéfice de ses descendants ou collatéraux, les droits de mutation à titre gratuit dus par les héritiers venant en représentation sont déterminés sans prendre en compte les donations que l'héritier renonçant a perçues du défunt.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-106.

L'amendement n° I-182 vise à réduire l'abattement fixe prévu pour l'application du prélèvement sur les sommes transmises au bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie à la suite du décès de l'assuré. Il en résulterait un alourdissement injustifié et anti-progressif de la fiscalisation des sommes transmises en cas de décès d'un assuré sur la vie : j'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-182.

Articles 6 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-388 apporte des précisions sur l'encadrement de l'exonération temporaire de plus-value applicable en cas de cession de biens immobiliers à tout acquéreur s'engageant à réaliser des logements sociaux. Il comporte trois dispositions, que je ne détaillerai pas. Je suis favorable à deux de ces dispositions, mais je voudrais que celle qui concerne le versement de l'amende fasse l'objet d'une modification. Sous réserve de rectification, je suis donc favorable à cet amendement.

M. Philippe Dallier. – Il s'agit de préciser le dispositif : celui qui a l'intention de construire un logement social doit d'abord demander un agrément, ce qui se fait relativement tôt et n'induit pas les difficultés liées à l'étape de la construction. L'exonération temporaire de plus-value s'accompagnerait donc d'une première étape de 18 mois au cours de laquelle l'acquéreur s'engageant à réaliser des logements sociaux aurait l'obligation de demander l'agrément. S'il venait à ne pas le faire, je propose que le pourcentage de l'amende soit alors augmenté à 10 %.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faut une disposition qui sanctionne le non-respect de l'engagement ; je considère que ce dispositif est assez opérationnel, sous réserve de sa modification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-188, sous réserve de rectification.

Articles additionnels après l'article 6 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-184 prévoit que les plus-values de cession de long terme des titres de participation soient imposées au taux normal d'impôt sur les sociétés de 33,3 %. J'y suis défavorable car cet amendement frapperait fortement la détention de long terme de titres de participation et pénaliserait la localisation de holdings en France. C'est extrêmement dangereux pour la compétitivité de la France.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-184.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-183 vise à prévoir que le montant d'impôt sur les sociétés acquitté par les entreprises ne peut être inférieur à 28 % de leur assiette fiscale brute. Je suis défavorable car cet amendement remettrait en cause l'efficacité de nombreux dispositifs, notamment le crédit d'impôt recherche qui a fait la preuve de son efficacité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-183.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-123 et n° I-186 prévoient le doublement du taux de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les montants distribués. Je suis défavorable car ces amendements représenteraient une charge fiscale supplémentaire d'environ 2 milliards d'euros sur les entreprises et pénaliserait leur financement en fonds propres.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n° I-123 et I-186.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-315 prolongerait jusqu'en 2017 une niche fiscale, le crédit d'impôt en faveur du maintien en agriculture biologique. Je m'en remets à la sagesse du Sénat car cet amendement, qui prolonge une niche fiscale coûteuse à hauteur de vingt millions d'euros par an, répond cependant à la préoccupation de soutenir l'agriculture biologique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-351 vise à permettre aux entreprises de déduire une reprise de provision au-delà du montant maximal du report déficitaire (1 million d'euros), lorsque la provision avait été constatée lors d'un exercice déficitaire et n'avait donc pas conduit à une diminution de l'impôt payé. Je demande le retrait car cette mesure technique ne semble pas utile dès lors que les déficits peuvent être reportés en avant de façon indéfinie.

M. Michel Bouvard. – Une niche doit servir à inciter les agriculteurs à débuter avec l'agriculture biologique, et non être utilisée pour le maintien dans l'agriculture biologique. Soit l'exploitation a finalement réussi à fonctionner de façon autonome, soit elle a échoué et ne doit pas être artificiellement soutenue par une niche fiscale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette niche concerne également la conversion aux méthodes de l'agriculture biologique.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-315.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement vise à permettre aux entreprises de déduire une reprise de provision au-delà du montant maximal du report déficitaire (1 million d'euros), lorsque la provision avait été constatée lors d'un exercice déficitaire et n'avait donc pas conduit à une diminution de l'impôt payé. Je demande le retrait car cette mesure technique ne semble pas utile dès lors que les déficits peuvent être reportés en avant de façon indéfinie.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-351.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-190 concerne le régime « mère-filles », qui permet une exonération d'impôt sur les remontées de dividendes intra-groupe. Il s'agirait de restreindre les conditions de cette exonération. J'y suis défavorable car cet amendement pénaliserait les groupes d'entreprises et nuirait à l'attractivité de la France pour les grands groupes.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-190.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-191 vise à ce que les charges financières ne puissent être déduites du résultat imposable que dans la

limite d'un plafond de 50 %, contre 75 % aujourd'hui. Cela aurait pour conséquence d'alourdir d'environ 4 milliards d'euros la fiscalité sur les entreprises : j'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-191.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-88 aligne le droit outre-mer sur la logique retenue en métropole au titre de l'éco-PTZ. L'éco-PTZ a été introduit en outre-mer plus tardivement qu'en outre-Mer : dès lors, n'y aurait-il pas une logique à conserver l'idée d'une application plus tardive ? Je ne dispose cependant d'aucun chiffrage. La technicité du sujet appelle à un avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-88.

Articles additionnels après l'article 6 septies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-233 et n° I-306 concernent les sociétés de capitaux. Ils créeraient ainsi une nouvelle niche : ils permettraient aux sociétés de capitaux de bénéficier du régime fiscal de la location meublée non professionnelle.

M. Michel Bouvard. – Il ne s'agit pas nécessairement d'une nouvelle niche. Tous les dispositifs de défiscalisation relatifs à l'immobilier de loisir mis en place depuis des années ont contribué à faire de la France la première destination touristique puisque le parc touristique français a d'abord été constitué de résidences de tourisme. C'est un élément important. Sans les résidences de tourisme, notre capacité d'hébergement serait bien moindre – bien qu'il faille aussi prendre en compte la nécessité de la diversification des logements, qui constitue un autre sujet.

Tous ces dispositifs s'appliquent à des investissements faits par des particuliers : après quelques années, ils ne sont plus dans l'obligation de laisser les logements sur le marché. S'opère alors une privatisation des biens. On peut penser que si ce n'est pas une personne qui est propriétaire d'un lot, mais une personne morale, on court un risque bien moindre quant au phénomène de privatisation du lot, qui conduit à ce que le logement ne soit occupé que quelques semaines par an comme résidence secondaire au lieu d'être mis en marché régulièrement.

Il s'agit en réalité d'un amendement d'appel pour créer le débat avec le Gouvernement et réfléchir aux conditions dans lesquelles un tel dispositif pourrait être mis en place. Des investisseurs institutionnels pourraient être intéressés, en particulier dans le contexte de taux bas que nous connaissons et qui rend comparativement plus attractif le rendement des investissements immobiliers de loisir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'aimerais savoir si une société civile de placement immobilier (SCPI) peut effectuer ce type de placement.

M. Michel Bouvard. – Il me semble que c'est juridiquement possible, mais cela ne se rencontre pas dans la pratique.

La commission émet une demande de retrait des amendements n° I-233 et n° I-306.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-192 propose de supprimer plusieurs dispositifs d'exonération d'impôt sur la fortune, destinés à favoriser l'investissement dans les PME ou leur transmission, comme les « Pactes Dutreil ». C'est d'ailleurs assez étonnant, de la part de sénateurs communistes, que soit également supprimée l'exonération dont peuvent bénéficier les titres coopératifs souscrits auprès de sociétés coopératives de production. Je suis défavorable à cet amendement car il pénaliserait le financement et le développement des PME.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-192.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-280 propose de supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune. Je suis défavorable à cet amendement car il en résulterait une forte dégradation du solde. Je rappelle que la prévision de recette de l'ISF pour 2015 est de 5 milliards d'euros.

La fiscalité du patrimoine mérite cependant un vrai débat, et je présenterai d'ailleurs un amendement qui portera sur la corrélation entre le taux de rendement des actifs comparé à ceux du rendement du barème de l'ISF pose question. Quand l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) a été créé en 1982, son taux marginal était de 1,5 % mais il existait à l'époque des emprunts dont le rendement s'élevait à près de 15 %. La situation est aujourd'hui bien différente.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-280 ainsi que sur les amendements n° I-193, n° I-194 et n° I-195.

Articles additionnels après l'article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-16 et n° I-54 ont pour objet de prévoir que la limitation à 75 % de la déductibilité des intérêts d'emprunt ne s'applique pas aux bailleurs sociaux. Je suis défavorable à ces amendements qui tendraient à créer une exception au dispositif de limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunts des entreprises.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n° I-16 et n° I-154.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-132 vise à créer une contribution de solidarité urbaine de 10 % sur les transactions effectuées en Île-de-France pour les biens dont le prix au mètre carré est supérieur à 10 000 euros et qui sont assujettis aux droits de publicité foncière. Je suis défavorable à cet amendement, car il crée une taxe supplémentaire sur les cessions immobilières.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-132.

Article 7 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-113 et n° I-386 visent à mettre en cohérence le régime des opérations soumises au taux réduit de TVA par le présent article avec différents articles du code général des impôts.

Cet amendement pourrait cependant avoir des conséquences : il est difficile d'apprécier la portée du dispositif. Je demande l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-113 et n° I-386.

Articles additionnels après l'article 7 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-247 vise à augmenter de deux points le taux normal applicable au droit de consommation sur les cigarettes. Il y a déjà eu de fortes augmentations. Je suis défavorable à cet amendement, qui déstabiliserait le marché du tabac dans son ensemble, notamment dans les zones frontalières.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-247.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-55 vise à moduler la fiscalité sur le tabac : une diminution sur certains produits est compensée par une augmentation sur d'autres. Au regard de la difficulté à expertiser un tel dispositif, je demande l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-55. La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-136 et s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-248.

Article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 8 supprime certaines taxes de faible rendement. Les amendements I-410 et I-76 de nos collègues Jean Germain et Jean-Claude Boulard ont pour objet de maintenir la taxe sur la gestion des eaux pluviales et la taxe de trottoirs.

M. Jean Germain. – C'est un sujet de réaction, nous devons montrer à nos collègues que nous comprenons ces questions !

M. Jean-Claude Boulard. – Cet amendement a le soutien de l'Association des maires de France (AMF) : il s'agit d'une position de principe qui vise à sanctuariser les ressources fiscales locales. On nous teste dans ce projet de loi de finances avec la suppression de ces deux premières taxes locales, mais le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) en évoque plus d'une vingtaine ! Il faut que le Sénat montre qu'il est le lieu où les ressources fiscales des collectivités locales sont préservées et ce, quel que soit le montant des taxes concernées. Notre corps électoral est, que je sache, un peu lié aux maires...

M. Michel Bouvard. – J'ai participé aux travaux du conseil des prélèvements obligatoires (CPO) qui concernent la fiscalité affectée, et pas uniquement les taxes affectées aux collectivités locales. Est-on crédible en demandant le maintien de certaines taxes affectées aux collectivités territoriales, alors qu'elles sont coûteuses et peu rentables ? Si on crée de nouvelles impositions, on ne peut pas conserver tout ce stock ancien, s'il ne faut pas avoir pour objectif l'extinction de toutes les taxes, il convient de les rénover.

M. Éric Bocquet. – Je soutiens l'argumentaire de notre collègue Jean-Claude Boulard et je partage son inquiétude. Il faut préserver l'autonomie fiscale des collectivités locales.

M. Claude Raynal. – On aimerait voir supprimées des taxes, mais il n'est pas prévu d'en créer de nouvelles !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pensais que l'amendement plaidait en faveur de la taxe sur les eaux pluviales, qui existe depuis 2006 et n'a été introduire que par deux collectivités. Je suis contre le fait qu'on rédige un guide de 93 pages pour que deux communes s'en servent ! Je suis prêt à m'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. Jean-Claude Boulard. – Je connais bien Bercy : nous sommes prêts à avoir une discussion sur le sujet, mais pas dans ces conditions.

La commission émet un avis favorable sur les amendements n° I-410, I-76 et I-109 rectifié bis. Elle émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-230.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-316 et I-326.

Articles additionnels après l'article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous avais promis un amendement pour soutenir l'investissement aux petites et moyennes entreprises (PME) : je vous propose donc un amendement n° FINC-40, qui prévoit un amortissement exceptionnel réservé aux PME qui investissent dans le domaine industriel. Dès 2015, il y aura un effet incitatif, et de moindres recettes pour l'État en 2017 et 2018.

M. Bernard Lalande. – Avec mon collègue Jacques Chiron, nous avons déposé un amendement n° I-273 pratiquement identique à celui proposé par le rapporteur général. Nous posons une sorte de condition morale au bénéfice de cet amortissement exceptionnel : les bénéfices supplémentaires ne doivent pas servir pour reverser des dividendes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a en fait deux différences avec l'amendement que je vous propose : la condition que vous venez d'énoncer et la période d'éligibilité. En effet, votre dispositif concerne deux ans – et non 18 mois – et est donc plus coûteux. Le Gouvernement lui-même n'a pas mis cette condition sur le CICE.

M. Bernard Lalande. – Lorsque des entrepreneurs souhaitent investir, ils doivent avoir une capacité d'autofinancement. Si l'année précédente, les bénéfices ont été redistribués sous forme de dividendes, il ne doit pas être possible de bénéficier d'une incitation fiscale permettant de dégager un autofinancement.

M. Vincent Delahaye. – Le groupe UDI est favorable à cette initiative et a déposé un amendement n° I-401 proche. Toutefois, nous sommes opposés à la mise sous condition : distribuer des dividendes n'est pas négatif.

M. Jean Germain. – Personne ne dit cela !

M. Vincent Delahaye. – Avec des conditions, le système est beaucoup trop compliqué. Je souhaite que nous trouvions un moyen pour que le rapporteur général dépose un sous-amendement à notre amendement n° 401 afin que celui-ci soit adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement de notre collègue Bernard Lalande coûte un milliard d'euros de plus que celui que je vous propose.

M. Bernard Lalande. – C'est un coût de trésorerie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous allons fusionner les amendements pour donner un signal et trouver une solution acceptable pour le Gouvernement.

Mme Michèle André, présidente. – Vous avez mandat de la commission.

La commission des finances réserve sa position sur l'amendement n° FINC-40 du rapporteur général et sur les amendements n° I-401 rectifié et I-273. Elle émet un avis défavorable aux amendements n° I-208, I-125 rectifié, I-127, I-206 rectifié, I-242 et I-205. Elle demande le retrait des amendements n° I-207 rectifié, I-288 rectifié, I-187 rectifié et I-283. Elle émet un avis défavorable aux amendements n° I-353 et I-188.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-393 rectifié bis prévoit la transformation du CICE en TVA compétitivité.

Il mériterait d'être voté. Néanmoins, d'après mes calculs, cinq points de TVA représentent un produit d'environ 30 milliards d'euros. Or, le dispositif supprime 50 milliards d'euros de charges sociales. Il manque donc une vingtaine de milliards d'euros pour qu'il soit équilibré. Même avec une TVA à 25 % – pour autant qu'elle soit supportable, encore que, dans une période de faible inflation, ce serait un bon moment – on ne peut pas supprimer les cotisations employeurs.

M. Vincent Delahaye. – Nous en débattons en séance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Tout à fait, c'est un débat intéressant. Pour ma part, j'aurais préféré la TVA compétitivité – je l'ai d'ailleurs votée – au complexe CICE et qui met du temps à démarrer.

En tout état de cause, le passage du CICE à la TVA compétitivité entraînerait une période transitoire qu'il deviendrait nécessaire de pouvoir gérer.

La commission des finances décide de demander le retrait de l'amendement n° I-393 rectifié bis.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n° I-185 et I-120 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-355 propose d'exclure les entreprises qui acquittent la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) du bénéfice du CICE. Cette idée n'est pas mauvaise. En effet, à l'origine, le CICE visait l'industrie et il bénéficie maintenant à toutes les entreprises – même la Poste –, y compris celles qui payent la TASCOM alors qu'elles ne sont pas soumises aux mêmes enjeux de concurrence internationale. La seule difficulté tient au fait que, au sein du commerce, il existe désormais une concurrence entre les magasins physiques et les vendeurs en ligne – cette constatation se situe dans le droit fil des travaux que j'ai conduits avec Philippe Dallier. Cette concurrence est de plus en plus vive.

Dès lors, si l'on pénalise les grandes surfaces commerciales soumises à la TASCOM, nous allons encourager le commerce en ligne. Nous assisterons à une distorsion de concurrence supplémentaire. Le risque, c'est de faire disparaître, peu à peu, les hypermarchés ou supermarchés au profit d'autres formes de commerce qui ne sont pas soumises à la TASCOM. Il y aura donc un transfert vis-à-vis d'entreprises localisées à l'étranger. C'est déjà une réalité : le commerce en ligne affiche une progression à deux chiffres par an.

Sur le fond, il est bon de dire que le CICE ne doit pas s'appliquer aux entreprises qui ne relèvent pas du domaine industriel, mais je crains vraiment les phénomènes induits en termes de transfert d'activité – par exemple, les drive ne sont pas soumis à la TASCOM.

M. André Gattolin. – Je trouve l'amendement de nos collègues intéressant et tout à fait justifié. Bien sûr, il y a la concurrence d'Internet, mais rien n'empêche les distributeurs de lancer des enseignes en ligne, d'ailleurs beaucoup le font. Surtout, en termes d'égalité, les grandes surfaces bénéficient du CICE et pas le petit commerce. Que veut-on ? Que nos centres urbains disparaissent totalement du fait de la concurrence en ligne et des grands centres commerciaux ? Pour ma part, j'estime que l'on donne, avec le CICE, un avantage concurrentiel aux très grandes surfaces, qui ne sont pas soumises à la concurrence internationale et aux risques de délocalisation, alors que la petite entreprise commerciale contribue à la vie et au maintien des écosystèmes locaux.

M. Bernard Lalande. – Je suis assez surpris de ce débat. Le CICE a une assiette sociale qui permet une translation en impôt. En revanche, avec la TVA sociale, l'assiette sociale aurait conduit à une réduction des charges sociales, créant un résultat imposable à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. À l'inverse, le CICE crée immédiatement une diminution du résultat imposable.

Bien sûr, on peut changer totalement le système et transformer le CICE en TVA sociale, mais la référence à une assiette sociale permet d'impulser une réduction sur l'ensemble des salaires – aujourd'hui limités à 2,5. C'était un choix stratégique : l'aide apportée aux entreprises se traduit non pas par une baisse des charges sociales mais par un crédit d'impôt, qui bénéficie à l'ensemble des entreprises, qu'elles exportent ou non.

Lorsque l'on baisse les charges sociales des entreprises françaises qui ne vendent qu'en France, on crée un système de concurrence entre les entreprises françaises, qui fait que – on le voit bien quand on fait des appels d'offres au niveau local – elles alignent leurs prix par le bas. Au total, la baisse joue sur une très courte période sur la marge et le résultat de l'entreprise. Le CICE, parce que c'est un crédit d'impôt, présente l'avantage de créer une égalité entre les entreprises.

Le CICE ne bénéficie pas à un tel ou à un tel. C'est une assiette sociale : il bénéficie à l'emploi !

M. Michel Bouvard. – Je suis séduit par l'idée car, en pratique, le CICE a été fait pour l'industrie et que la grande distribution profite d'un effet d'aubaine. Ceci étant, si l'on commence à segmenter, au hasard d'un amendement, il faudrait peut-être se poser la question du périmètre du CICE dans son ensemble.

Par ailleurs, ce qui est plus surprenant, l'exposé des motifs indique que le gain associé pourrait constituer une recette au bénéfice de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Une telle tuyauterie ne me paraît appropriée.

Nous avons deux problèmes : d'un côté, nous devons régler le problème des ressources de l'AFITF et, de l'autre, nous constatons un problème sur le champ d'application du CICE.

Que cet amendement puisse servir de point d'appui sur les deux débats, pourquoi pas, mais il ne me paraît pas constituer une solution.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Effectivement, il y a deux débats. Si l'on commence à « miter » le CICE, il faut reposer globalement la question de son périmètre. Le secteur de la distribution est bien un secteur concurrentiel et ni les drive, ni les entreprises en ligne ne sont soumis à la TASCOM.

En revanche, contrairement à ce que dit André Gattolin, un petit commerce bénéficie du CICE s'il a des salariés.

M. André Gattolin. – Sauf que 2,5 millions de petits commerces sont établis sous la forme d'entreprises individuelles...

La commission demande le retrait des amendements n° I-355 et I-394.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n°°I-119 rectifié bis et I-189.

Article 8 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous changeons totalement de sujet puisque nous abordons la taxe sur les spectacles.

Le dispositif est plus simple que ce qui est proposé par l'amendement n° I-204. Je précise à nos collègues que les communes qui ont institué cette taxe ne seront pas lésées car le dispositif du Gouvernement est compensé par un prélèvement sur recettes.

M. Jean-Claude Boulard. – Voici une illustration de mon alerte précédente car il s'agit là d'une taxe beaucoup plus sérieuse. L'État a levé certaines objections qui ne tenaient pas. On peut particulièrement articuler une TVA à 5,5 % – le foot est un produit de première nécessité ! – et un impôt local. Cette objection juridique ne tient pas, la preuve en est la taxe de séjour sur les hôtels, qui sont également assujettis à la TVA.

En outre, croire à la pérennité des compensations, c'est oublier une histoire. Accepter que l'on remplace des ressources par des dotations, c'est ce qu'il faut arrêter. Depuis quarante ans, le rêve de Bercy, c'est de remplacer la totalité de la fiscalité locale par des dotations ! Il faut marquer un coup d'arrêt. Je plaide pour l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, avec l'accord, là aussi, de l'AMF. On nous teste ! Franchement, peut-on croire à la parole de l'État quel que soient ses animateurs ? L'histoire des compensations, ce fut d'abord le gel et ensuite la régression.

Pour ma part, j'estime qu'il faut rétablir la taxe sur les spectacles. Les communes peuvent d'ailleurs procéder à des exonérations. C'est de leur responsabilité de le faire ou non.

Je pense que l'on s'honorera à faire faire 20 millions d'euros d'économies à l'État, soit le montant de la compensation, et de laisser les collectivités territoriales libres d'appliquer ou non cette taxe.

C'est la même idée que tout à l'heure : la sanctuarisation de nos ressources fiscales ! Faites attention, les gens de Bercy – je les ai un peu formés, à une certaine époque de ma vie – je les connais et je sais ce qu'ils préparent. Leur rêve, depuis quarante ans, et les majorités successives ont accompagné ce rêve, c'est la transformation de notre fiscalité en dotations. Voilà une étape de plus, ne nous laissons pas piéger ! Le Sénat doit apparaître comme celui qui marque un coup d'arrêt. Ce serait à un vrai message vis-à-vis de l'ensemble des collectivités territoriales.

M. Éric Bocquet. – Vous savez que la coupe Davis se déroule ce week-end dans le magnifique stade Pierre Mauroy de Lille.

Lille Métropole a versé 500 000 euros à la Fédération française de tennis pour que l'événement se tienne chez nous. Nous étions en concurrence avec Nice qui était prêt à mettre un million d'euros. La compétition entre collectivités territoriales va nous conduire à devoir acheter des événements et je trouve assez désagréable que l'on veuille nous priver du produit des taxes qui pourrait en découler.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le sujet est relativement sensible et complexe. Je vais vous présenter tous les amendements.

L'amendement n° 204 vise à maintenir le droit existant : soit la TVA, soit la taxe sur les spectacles.

M. Jean-Claude Boulard. – L'Union européenne nous amène à accepter l'extension de la TVA à la billetterie. Ce n'était pas urgent. On pouvait attendre, notamment la Coupe d'Europe. Je rappelle, du reste, que cette extension au taux de 5,5 % exonérera immédiatement les clubs de foot de la taxe sur les salaires et, en plus, ils imputeront la TVA au taux de 20 %. Cette évolution n'aura donc aucune conséquence sur leurs ressources. Je propose donc le maintien.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai sous les yeux l'avis motivé de la Commission européenne. Elle ne considère pas que la billetterie doit être imposée à la TVA. Elle estime qu'elle doit être soumise soit à la TVA, soit à une imposition locale. Voilà ce que dit l'avis.

M. Jean-Claude Boulard. – Le Gouvernement a renoncé à cette objection juridique qui ne tient pas. La meilleure preuve, du reste, c'est la taxe de séjour. L'Europe a demandé l'extension à la TVA.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce n'est pas ce que dit l'avis motivé. Je veux revenir sur chacun des amendements.

L'amendement n° I-204, c'est le maintien du droit existant. L'amendement n° 74 rectifié crée deux taux de TVA : un taux à 5,5 % pour les billets dont le prix est inférieur à 60 euros et un taux de 10 % pour les billets les plus onéreux. C'est un peu compliqué, je n'y suis pas favorable. L'amendement n° I-77 rectifié propose de maintenir la taxe sur les spectacles tout en les soumettant à la TVA au taux de 5,5 %. C'est un peu la double peine mais, en lisant, l'avis motivé de la Commission européenne, nous n'y sommes pas obligés ! Il laisse une alternative : soit la TVA, soit la taxe sur les spectacles. L'amendement n° I-77 rend obligatoire les deux. Je serais, pour ma part, moins favorable à cette position.

M. Jean-Claude Boulard. – Je rappelle qu'il y a un dispositif d'exonération.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, mais dans les communes où la taxe existerait, il y aurait les deux.

M. Jean-Claude Boulard. – Mon amendement rétablit la possibilité ouverte aux communes soit d'exonérer, soit de maintenir. Le Gouvernement a vraiment renoncé à

l'objection juridique sur le non-cumul. Ce n'est pas la double peine puisque l'extension à 5,5 % sera sans incidence pour les clubs de foot.

Mme Michèle André, présidente. – Au regard de l'ensemble de ces éléments, il me semble que nous pourrions confier au rapporteur général le soin d'essayer de concilier les différentes positions qui s'expriment.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Compte tenu de la complexité du sujet, me donnez-vous un mandat ?

Mme Michèle André, présidente. – Oui, nous vous donnons mandat pour chercher une solution qui convienne à tous.

M. Michel Bouvard. – Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition.

Il y a un problème de méthode. Le Gouvernement est arrivé en séance avec cet amendement – c'est comme pour la suppression des FDPTP – un lundi ou un vendredi, quand il n'y a plus grand monde dans l'hémicycle. Par principe, si la disposition était si nécessaire que cela, le Gouvernement aurait dû l'inscrire dès le texte initial, ce qui nous aurait permis d'en prendre connaissance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaite que l'on réserve notre position sur ces amendements et que nos collègues puissent prendre connaissance du texte de l'avis motivé. Nous pourrons éviter un long débat en séance si nous parvenons à une position consensuelle et qui permette de préserver les finances locales, comme l'expriment les auteurs de ces amendements.

La commission décide de réserver sa position sur les amendements n° I-204, I-74 rectifié, I-77 rectifié, I-75 rectifié, I-358 et I-357.

Articles additionnels après l'article 8 bis

La commission demande le retrait de l'amendement n° 146.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n° I-225 rectifié, I-226 rectifié, I-196, I-166 rectifié, I-168 rectifié, I-336, I-151 rectifié, I-152 rectifié, I-339, I-142 rectifié, I-163 rectifié bis, I-199, I-334, I-241, I-92 rectifié, I-143 rectifié, I-164 rectifié bis, I-335 et I-200.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-238 demande un taux de TVA réduit sur le bois de chauffage. Je ne suis pas certain que le bois de chauffage soit si écologique que cela. Il émet des particules fines, raison pour laquelle la Ville de Paris a interdit le chauffage au bois.

M. Daniel Raoul. – Les chaudières au bois des particuliers sont, d'un point de vue environnemental, un danger. Autant les chaufferies collectives au bois sont écologiques, autant, chez les particuliers, il y a un fort rejet de dioxine.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-238 et I-365.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit de réduire le taux de TVA pour les transports scolaires. Sur option, un syndicat de transports scolaires peut choisir le régime TVA et la récupérer.

M. Michel Bouvard. – Oui, bien sûr, ma collectivité est passée au régime TVA. On peut toujours opter.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-197.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n° I-198, I-251, I-368, I-284 et I-201.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-209 qui vise à revenir sur la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais dont le dispositif tend à supprimer la DGF.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-209.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les sous-amendements n°s I-417 et I-418, à l'amendement 26 de la commission des finances – lequel tend à minorer la diminution de la DGF – ont pour objet de mieux tenir compte du coût réel de la réforme des rythmes scolaires, estimé entre 600 et 800 millions d'euros par l'Association des maires de France (AMF), le comité des finances locales (CFL) et la mission commune d'information du Sénat sur les rythmes scolaires. Je propose de rendre un avis de sagesse sur ces deux sous-amendements, qui relèvent de la même logique que l'amendement de la commission des finances : prendre en compte les charges transférées aux collectivités locales dans l'évolution des dotations.

La commission émet un avis défavorable aux sous-amendements n°s I-417 et I-418.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je propose le retrait des amendements n°s I-321 et I-369, satisfaits par l'amendement n° I-26 de la commission des finances.

La commission émet une demande de retrait des amendements n°s I-321 et I-369.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable sur l'amendement n° I-211 qui vise à augmenter le montant de la DGF.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-211.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-408 qui vise à étaler sur quatre ans la diminution de la DGF : pourquoi retenir une telle durée de quatre ans, et pas cinq ou six ans ? Je propose que ses auteurs se rallient à l'amendement n° I-26 de la commission des finances.

M. François Marc. – L'amendement n° I-408 du groupe socialiste est cohérent avec nos propositions sur la loi de programmation des finances publiques. Nous avons voté un

effort global de réduction des dépenses à hauteur de 11 milliards d'euros, mais en l'étaillant dans le temps.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-408.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-264 est satisfait par le vote de la commission des finances sur l'amendement n° I-408.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-264.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable aux amendements n°s I-210 et I-370 qui visent à augmenter la DGF.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-210 et I-370.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable à l'amendement n° I-389 : il garantit aux collectivités territoriales qui accueillent des logements sociaux sur leur territoire de bénéficier d'une compensation d'exonération pour qu'elle ne se réduise pas davantage chaque année.

M. Philippe Dallier. – C'est un amendement de principe, alors que les communes urbaines sont aujourd'hui soumises à une triple peine : la diminution de la DGF, une augmentation potentielle de la dotation de péréquation et la problématique de l'exonération accordée par l'État à la construction de logements sociaux.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-389.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-322 qui exclut de l'effort demandé la catégorie de collectivités territoriales que sont les régions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-322.

Articles additionnels après l'article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-328 dont le coût s'élève à 4 milliards d'euros.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-328.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-342 dont le coût s'élève à 200 millions d'euros.

M. Philippe Dallier. – L'objectif est de parvenir à une uniformisation entre les collectivités territoriales s'agissant du remboursement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

M. Jean-Claude Boulard. – La situation actuelle reflète en effet une totale incohérence puisqu'un changement de statut – par exemple en cas de transformation en communauté urbaine – entraîne des différences très nettes d'une année sur l'autre.

M. Jean-Claude Boulard. – C'est un effet lié au statut.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable à l'amendement n° 383 de Philippe Dallier : les modalités de remboursement du FCTVA ne doivent pas être un frein à la transformation de communautés d'agglomération et communautés urbaines.

M. Jean-Claude Boulard. – L'amendement prévoit que les communautés d'agglomération qui deviennent des communautés urbaines puissent conserver le remboursement en année n et non en année n+2 comme c'est le cas pour les autres communautés urbaines. Mais alors, le statut des communautés urbaines au regard du FCTVA sera très hétérogène.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si on aligne tout, comme le prévoient les amendements n° I-328 rectifié et I-342 rectifié, le coût s'élève à 200 millions d'euros. Je ne fais pas de ces modalités de remboursement au titre du FCTVA une question de principe, mais je souhaite garantir un certain équilibre des finances publiques.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-342 rectifié et I-382, émet un avis favorable à l'amendement n° I-383 et un avis défavorable aux amendements n° I-213 rectifié bis et I-254 rectifié bis.

Article 9 bis

Mme Michèle André, présidente. – Nous arrivons à l'amendement n° I-122 rectifié de Mme Lienemann portant sur l'article 9 bis relatif à l'ajustement du taux du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à l'évolution du mode de financement de l'Union européenne.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-122 rectifié et I-329.

Articles additionnels après l'article 9 bis

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-327.

Article 9 ter

La commission émet un avis favorable aux amendements n° I-10, I-262 et I-409 et un avis défavorable à l'amendement n° I-139.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-286, I-60 et I-406 traitent de la dotation globale de Saint Barthélémy, qui est négative. C'est un sujet technique du fait du statut particulier de cette collectivité sur lequel il serait utile de recueillir l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-286, n° I-60 et n° I-406.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-228 et I-391 sont contraires à la logique de compensation.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-228 et I-391

Article additionnel après l'article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-240 réduirait les dotations de l'AFITF. Ce n'est pas opportun.

M. Michel Bouvard. – C'est incroyable !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-240.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-214 vise à supprimer totalement le plafonnement des taxes affectées introduit par l'article 15. Je considère cependant que ce plafonnement est une mesure d'économie utile, et je propose donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-214.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-108 rectifié ter et I-118 rectifié bis visent à augmenter le plafond de taxe sur les logements vacants affectée à l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH). Leur adoption entraînerait une perte de recettes et je recommande donc un avis de sagesse. Il en va de même, à condition d'une rectification pour modifier le gage, de l'amendement 261.

La commission des finances décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n° I-108 rectifié ter, I-118 rectifié bis et I-261, pour ce dernier sous réserve de modification de gage.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-111 vise à augmenter le plafond d'affectation au centre national de développement du sport (CNDS). Le solde n'est pas modifié si l'amendement à l'article 32 est adopté. Par cohérence avec notre avis favorable à cet amendement du rapporteur spécial, je suis favorable à cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-111.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-366 vise à augmenter le plafond d'affectation au centre national de la chanson. Tous les opérateurs doivent être mis à contribution et je suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-366.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour les amendements n° I-95 rectifié, I-157 rectifié, I-243, I-274, I-295 et I-318, qui traitent des ressources des chambres de commerce et d'industrie (CCI), ils sont identiques à l'amendement la commission n° 33. J'y suis donc favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° I-95 rectifié, I-157 rectifié, I-243, I-274, I-295 et I-318.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-101 propose de diminuer le prélèvement sur le fonds de roulement des CCI au-delà même de leurs demandes, qui sont satisfaites par notre amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-101.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-9, I-135, I-153, I-223 et I-246 sont identiques à l'amendement la commission n° I-34. J'y suis donc favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° I-9, I-135, I-153, I-223 et I-246.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-323, I-330 et I-354 proposent de réduire le prélèvement sur les établissements publics fonciers (EPF), qui doivent pourtant également être soumis à l'effort de réduction des déficits. Il en va de même pour les amendements n° I-99, I-256, I-138 et I-298 s'agissant du fonds d'assurance formation des chefs d'entreprises exerçant une activité artisanale.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-323, I-330, I-354, I-99, I-256, I-138 et I-298.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-324, qui traite du centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL), propose un simple changement de date sans impact sur le solde. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-324.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En revanche, l'amendement n° I-333 prévoit un maintien de l'affectation de la taxe à ce centre ; j'y suis donc défavorable. De même, les amendements n° I-272 et I-373 proposent un report de la date d'application du plafonnement de la taxe affectée au CTIFL. Je crois que la question de la date est déjà sécurisée par l'amendement n° I-324.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-333, I-272 et I-373.

Article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plusieurs amendements, venant de plusieurs groupes, visent à supprimer le prélèvement sur les agences de l'eau. Je leur préfère la position raisonnable de l'amendement n° I-404.

La commission demande le retrait des amendements n° I-215, I-231, I-245, I-281, I-299 et I-362.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-307 prévoit une réduction importante, dont le produit serait affecté à l'ONEMA. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-307.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-404 prévoit une réduction du prélèvement raisonnable.

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° I-404.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-310 défend une position de principe d'équilibre entre territoires ruraux et territoires urbains. Je préconise de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° I-310.

Article additionnel après l'article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-367 vise à multiplier par cinq le plafond d'un crédit d'impôt en faveur de la production cinématographique, avec un risque d'effet d'aubaine important.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-367.

Article 17

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous en venons à une série d'amendements sur les chambres de commerce et d'industrie. Nous avons trouvé une position d'équilibre, qui consiste à ne pas remettre en cause le prélèvement sur le fonds de roulement, mais à limiter à 69 millions d'euros la baisse du plafond des taxes affectées. La commission avait décidé d'exclure les dépenses d'investissement déjà engagées. Je suis favorable aux amendements portant sur les dates, éventuellement au bénéfice d'une rectification pour être compatible avec l'amendement adopté par la commission. Je suis défavorable aux autres amendements qui reviennent sur le compromis trouvé par la commission, ou demande le retrait s'agissant de ceux qui visent à exclure les dépenses d'investissement du calcul du prélèvement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-100, I-154, I-13, I-64, I-325, I-407, I-400, I-6 et I-343. Elle émet un avis favorable, sous réserve de rectification, aux amendements n° I-61 et I-89, ainsi qu'aux amendements n° I-403 et I-114. Elle demande le retrait des amendements n° I-11 et I-399.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-250 est identique à celui de la commission des finances.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-250.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-249 propose de demander un rapport au Gouvernement. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° I-249.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-267 est contraire à l'esprit de la péréquation ; j'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-267.

Article 18

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-162 et I-270 ne sont pas recevables au titre de l'article 40 de la Constitution, mais leurs auteurs peuvent encore les rectifier.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° I-162, I-270 sous réserve de leur rectification.

S'agissant de l'amendement n° I-133, qui vise le même objectif en donnant plus de souplesse dans la fixation du taux de contribution au fonds de péréquation créé par l'article 18 du projet de loi de finances, j'émettrais un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-133.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-96, I-158, I-244, I-275, I-296 et I-319 sont identiques à l'amendement n° I-37 de la commission, j'émettrais donc un avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur les amendements n° I-96, I-158, I-244, I-275, I-296 et I-319.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-320 est satisfait par l'amendement n° I-39 de la commission des finances, aussi je demande son retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-320.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-312, I-2, I-159, I-265, I-276, I-291, I-375, I-309 poursuivent le même objectif que l'amendement I-39 de la commission des finances, je demande donc leur retrait au profit de celui de la commission qui est plus précis.

La commission demande le retrait des amendements n° I-312, I-2, I-159, I-265, I-276, I-291, I-375 et I-309.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-4, I-81, I-97, I-161, I-269, I-278, I-292, I-314 et I-377, qui visent à prendre en compte « la situation de trésorerie » des chambres d'agriculture dans l'utilisation des subventions du fonds national de solidarité et de péréquation, me semblent satisfaits sous réserve de précisions que pourra apporter le Gouvernement. Je demande à leurs auteurs de les retirer.

La commission demande le retrait des amendements n° I-4, I-81, I-97, I-161, I-269, I-278, I-292, I-314 et I-377.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-313. Le calcul du prélèvement sur les chambres d'agriculture ne doit pas être remis en cause par une série d'exceptions, qui viendraient en fragiliser le principe.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-313.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'émets également un avis défavorable sur les amendements n° I-3, I-80, I-160, I-266, I-277, I-293 et I-376 pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° I-3, I-80, I-160, I-266, I-277, I-293 et I-376.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait de l'amendement n° I-341 au profit de celui de la commission des finances n° I-39, de même esprit.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-341.

Article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-234, I-290, I-141 et I-235 relatifs à l'aide juridictionnelle.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-234, I-290, I-141 et I-235.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-126 car il reviendrait à priver de ressources l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-126.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-85, I-86, I-155, I-338 et I-378 proposent de diminuer d'un centime la taxation du carburant SP 95-E10 et d'augmenter de 2 centimes la fiscalité du carburant SP 95. Or, les consommateurs utilisent majoritairement le SP 95 normal. Ces amendements conduiraient donc à renchérir le coût de l'essence et à réduire le pouvoir d'achat.

La commission demande le retrait des amendements n° I-85, I-86, I-155, I-338 et I-378.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait des amendements n° I-300 et I-352 qui visent à créer une fiscalité spécifique pour le biodiesel.

La commission demande le retrait des amendements n° I-300 et I-352.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-271 qui priverait l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) de 800 millions d'euros de ressources.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-271.

Articles additionnels après l'article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait de l'amendement n° I-379 qui pose des problèmes techniques et apparaît comme peu normatif.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-379.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-150 propose de supprimer l'exonération de TICPE du kérosène pour les vols intérieurs. Je suis défavorable à cet amendement qui pénaliserait les compagnies aériennes françaises. Par ailleurs, je rappelle qu'il existe des lieux enclavés qui ne sont pas desservis par le train.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-150.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement N° I-149 qui contrevient au droit communautaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-149.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-148 pour la même raison.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-148.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-227 propose que le remboursement de taxe intérieure sur les produits pétroliers dont bénéficient les taxis soit limité à la consommation des seuls véhicules hybrides. Je suis défavorable à cet amendement même s'il soulève une question intéressante.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-227.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaite le retrait de l'amendement n° I-147, dont la portée pratique semble assez faible et dont l'éventuelle mise en œuvre risque de poser des problèmes techniques.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-147.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-340 est un amendement d'appel sur lequel je souhaiterais l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-340.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pense que les auteurs de l'amendement n° I-145 pourront le retirer après avoir entendu les explications du Gouvernement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-145.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait de l'amendement n° I-128, qui propose d'instaurer à la Réunion une baisse de TGAP comparable à celle instaurée en Guyane et à Mayotte.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-128.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-129.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-144 qui propose une trajectoire d'augmentation de la TGAP sur les émissions d'oxydes d'azote qui serait triplée d'ici deux ans et multipliée par six en cinq ans.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-144.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° I-8, I-137 et I-171 proposent de doubler, de 0,35 % à 0,7 %, la proportion de graisses animales pouvant être incorporées dans les carburants afin de bénéficier de la minoration de TGAP biocarburant. Sur ce sujet très technique, je souhaiterais obtenir l'avis du Gouvernement. Je ne suis pas opposé à cet amendement qui pourrait permettre l'émergence d'une filière.

M. François Marc. – Il me semble intéressant de ne pas écarter le débat sur une mesure visant à créer une filière et à favoriser l'élevage.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est pourquoi je ne suis pas défavorable à ces amendements. Il serait toutefois nécessaire si la proportion actuelle fixée à 0,35 % repose sur des raisons techniques ou simplement fiscales.

M. François Marc. – Par ailleurs, le nombre d'opérateurs qui seront concernés est très faible.

M. Daniel Raoul. – Au plan technique, il serait nécessaire de savoir si ces carburants pourraient être sensibles aux variations de températures.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est pourquoi, il serait intéressant d'entendre le Gouvernement sur ce sujet.

M. André Gattolin. – Il me semble en effet opportun de réfléchir à des moyens d'utiliser nos déchets. Cela comporte toutefois le risque de voir émerger des filières consacrées à l'élevage d'animaux uniquement destinés à la fourniture de carburant. D'une manière générale, il est important de réfléchir à des moyens de mieux exploiter nos déchets. Cette problématique est d'ailleurs voisine de celle rencontrée par la filière bois.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° I-8, I-137 et I-171.

Article 21

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'amendement n° I-285 qui alourdit la fiscalité pesant sur la quasi-totalité des automobilistes.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-285.

Article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-308 pose une question de fond : faut-il accepter la hausse de la redevance ? Le rapporteur spécial a appelé à un élargissement de l'assiette. Je serais néanmoins pour une demande de retrait bien que je pense qu'un débat doit être tenu sur ce sujet.

Mme Michèle André, présidente. – Ce débat revient tous les ans...

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-308.

Article 29 bis

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° I-255.

Article additionnel après l'article 29 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-237, qui vise à supprimer toute réutilisation par des tiers des données du système d'immatriculation des véhicules à des fins d'enquête et de prospection commerciale, pose une question d'ordre philosophique. C'est pourquoi je demande la sagesse du Sénat sur cette question.

M. Daniel Raoul. – Il serait utile de prévoir un contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-237.

Article additionnel après l'article 30

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-218 vise à prévoir que le montant de la contribution de la France au budget de l'UE est déduit du solde budgétaire annexé à l'article d'équilibre. Je suis défavorable à cet amendement car la contribution de la France à l'Union européenne correspond à une dépense réelle et obligatoire, qui participe effectivement des dépenses totales de l'État et qui doit donc être retracé dans l'équilibre budgétaire général.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-218.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-413 car des travaux sur la fiscalité des Français établis hors de France, organisés par la direction de la législation fiscale, sont actuellement en cours.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-413.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

| PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 EXAMEN DES AMENDEMENTS Vendredi 21 novembre 2014 | | |
|---|------------|-----------------------------|
| Article liminaire | | |
| Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015, de l'exécution 2013 et de la prévision d'exécution 2014 | | |
| PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER | | |
| TITRE I^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES | | |
| <i>I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS</i> | | |
| <i>A. - Autorisation de perception des impôts et produits</i> | | |
| Article 1^{er} | | |
| Autorisation de percevoir les impôts existants | | |
| Article additionnel après l'article 1^{er} | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-124 rect | Défavorable |
| <i>B. - Mesures fiscales</i> | | |
| Article 2 | | |
| Baisse de l'impôt sur le revenu des ménages à revenus modestes et moyens | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-172 rect | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-253 | Demande de retrait |
| M. Vincent Delahaye | I-396 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-173 | Défavorable |
| Articles additionnels après l'article 2 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| Mme Nathalie Goulet | I-398 | Demande de retrait |
| Mme Nathalie Goulet | I-415 | Demande de retrait |
| M. Gaëtan Gorce | I-15 | Avis du Gouvernement |
| M. Gaëtan Gorce | I-14 | Avis du Gouvernement |
| M. Thierry Foucaud | I-177 | Défavorable |

| | | |
|---|----------------------|-----------------------------|
| M. Jacques Mézard | I-236 | Sagesse |
| M. Thierry Foucaud | I-174 | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-252 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-176 | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-239 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-175 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-178 | Défavorable |
| M. Claude Kern | I-103 rect | Défavorable |
| Mme Françoise Laborde | I-268 rect | Défavorable |
| M. André Gattolin | I-282 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-203 | Défavorable |
| Article 3 | | |
| Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Georges Patient | I-57 | Avis du Gouvernement |
| M. Georges Patient | I-83 rect | Avis du Gouvernement |
| M. Serge Larcher, au nom de la commission des affaires économiques | I-220 | Avis du Gouvernement |
| M. Georges Patient | I-84 rect <i>bis</i> | Avis du Gouvernement |
| M. Serge Larcher | I-87 rect | Avis du Gouvernement |
| M. Vincent Capo-Canellas | I-224 | Demande de retrait |
| M. Georges Patient | I-56 | Favorable |
| M. Georges Patient | I-58 | Avis du Gouvernement |
| M. Félix Desplan | I-90 | Défavorable |
| Article additionnel après l'article 3 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Philippe Marini | I-350 | Avis du Gouvernement |
| Article 4 | | |
| Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-179 | Défavorable |

| | | |
|---|--------------------------|--|
| M. Vincent Delahaye | I-392 | Demande de retrait |
| M. Philippe Dallier | I-387 | Demande de retrait |
| Articles additionnels après l'article 4 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| Mme Dominique Estrosi Sassone, au nom de la commission des affaires économiques | I-302 | Avis du Gouvernement |
| M. Robert del Picchia | I-134 rect <i>bis</i> | Avis du Gouvernement |
| Mme Jacky Deromedi | I-140 rect <i>ter</i> | Avis du Gouvernement |
| M. Richard Yung | I-112 | Avis du Gouvernement |
| M. Olivier Cadic | I-107 rect <i>quater</i> | Avis du Gouvernement |
| Mme Joëlle Garriaud-Maylam | I-116 rect <i>ter</i> | Avis du Gouvernement |
| Mme Dominique Estrosi Sassone, au nom de la commission des affaires économiques | I-301 | Défavorable |
| Article 5 | | |
| Aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire - Dispositif « Pinel » | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-180 | Défavorable |
| Mme Dominique Estrosi Sassone | I-130 | Favorable sous réserve de rectification |
| M. Philippe Dallier | I-385 | Sagesse |
| Mme Dominique Estrosi Sassone | I-131 | Défavorable |
| M. Philippe Dallier | I-390 | Favorable |
| M. Jacques Mézard | I-257 | Favorable |
| M. Jacques Mézard | I-260 | Défavorable |
| Articles additionnels après l'article 5 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Olivier Cadic | I-232 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-305 | Demande de retrait |
| Mme Marie-Hélène Des Esgaulx | I-62 | Demande de retrait |
| M. Michel Mercier | I-79 | Demande de retrait |

| | | |
|---|------------|-----------------------------|
| M. Olivier Cadic | I-229 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-304 | Demande de retrait |
| M. Vincent Delahaye | I-397 | Demande de retrait |
| M. Serge Larcher, au nom de la commission des affaires économiques | I-221 rect | Défavorable |
| M. Georges Patient | I-411 rect | Défavorable |
| M. Serge Larcher, au nom de la commission des affaires économiques | I-222 rect | Défavorable |
| M. Georges Patient | I-59 | Défavorable |
| M. Georges Patient | I-73 | Défavorable |
| M. Georges Patient | I-363 rect | Avis du Gouvernement |
| M. Georges Patient | I-381 rect | Avis du Gouvernement |
| Article 5 bis (nouveau) | | |
| Possibilité pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie d'écartier l'application du dispositif d'incitation fiscale en faveur du logement locatif intermédiaire - dispositif « Pinel » | | |
| Article 5 ter (nouveau) | | |
| Pérennisation des conditions d'éligibilité des entreprises solidaires aux réductions d'impôt « ISF-PME » et « Madelin » | | |
| Article 6 | | |
| Incitation à la libération du foncier constructible et à la construction de logements par l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-181 | Favorable |
| M. Jacques Mézard | I-258 | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-259 | Défavorable |
| Articles additionnels après l'article 6 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Vincent Delahaye | I-395 | Demande de retrait |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-121 rect | Défavorable |
| M. Philippe Marini | I-106 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-182 | Défavorable |

| | | |
|---|-----------------------------------|---|
| Article 6 bis (nouveau) | | |
| Extension de l'exonération temporaire d'imposition des plus-values réalisées lors de la cession de biens immobiliers à tout acquéreur s'engageant à construire des logements sociaux | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Philippe Dallier | Ss-amdt I-388 à l'amendement I-22 | Favorable sous réserve de rectification |
| Article 6 ter (nouveau) | | |
| Prorogation jusqu'au 31 décembre 2017 de plusieurs dispositifs temporaires d'incitation fiscale à la construction de logements | | |
| Article 6 quater (nouveau) | | |
| Indexation sur l'inflation du plafond de bénéfices des organismes non lucratifs non imposables à l'impôt sur les sociétés | | |
| Articles additionnels après l'article 6 quater | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-184 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-183 | Défavorable |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-123 rect | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-186 | Défavorable |
| M. Gérard César, au nom de la commission des affaires économiques | I-315 | Sagesse |
| Mme Marie-Hélène Des Esgaulx | I-351 | Demande de retrait |
| Article 6 quinquies (nouveau) | | |
| Prorogation de l'éligibilité au crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs | | |
| Articles additionnels après l'article 6 quinquies | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-190 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-191 | Défavorable |
| M. Serge Larcher | I-88 rect bis | Avis du Gouvernement |
| Article 6 sexies (nouveau) | | |
| Exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour les immeubles et droits immobiliers dont les titres de propriétés ont été reconstitués | | |
| Article 6 septies (nouveau) | | |
| Désindexation de la limite d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune à hauteur de 75 % de leur valeur de certains biens ruraux ou forestiers | | |

| Articles additionnels après l'article 6 <i>septies</i> | | |
|--|------------|-----------------------------|
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Olivier Cadic | I-233 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-306 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-192 | Défavorable |
| M. Serge Dassault | I-280 rect | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-193 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-194 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-195 rect | Défavorable |
| Article 7 | | |
| Application du taux réduit de 5,5 % de la TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville | | |
| Articles additionnels après l'article 7 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Jacques Chiron | I-16 | Défavorable |
| M. Antoine Lefèvre | I-54 rect | Défavorable |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-132 rect | Défavorable |
| Article 7 bis (nouveau) | | |
| Indexation sur l'inflation de la franchise en base de TVA pour les activités lucratives accessoires des organismes sans but lucratif | | |
| Article 7 ter (nouveau) | | |
| Extension de l'application du taux réduit de TVA à certaines opérations immobilières en matière de logement social | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-113 rect | Avis du Gouvernement |
| M. Philippe Dallier | I-386 | Avis du Gouvernement |
| Articles additionnels après l'article 7 ter | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Jacques Mézard | I-247 | Défavorable |
| M. Bernard Fournier | I-55 rect | Avis du Gouvernement |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-136 | Demande de retrait |
| M. Yvon Collin | I-248 | Sagesse |

| Article 8 | | |
|--|-----------------------|-----------------------------|
| Suppression de taxes de faible rendement | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Jean Germain | I-410 | Favorable |
| M. Olivier Cadic | I-230 | Sagesse |
| M. Jean-Claude Boulard | I-76 | Favorable |
| Mme Valérie Létard | I-109 rect bis | Favorable |
| M. Gérard César, au nom de la commission des affaires économiques | I-316 | Avis du Gouvernement |
| Mme Sophie Primas | I-326 | Avis du Gouvernement |
| Articles additionnels après l'article 8 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Vincent Delahaye | I-401 rect | Favorable |
| M. Thierry Foucaud | I-208 | Défavorable |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-125 rect | Défavorable |
| M. David Rachline | I-127 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-206 rect | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-242 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-205 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-207 rect | Demande de retrait |
| M. André Gattolin | I-288 rect | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-187 rect | Demande de retrait |
| M. André Gattolin | I-353 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-188 | Défavorable |
| M. André Gattolin | I-283 | Demande de retrait |
| M. Vincent Delahaye | I-393 rect bis | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-185 | Défavorable |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-120 rect bis | Défavorable |
| M. Francis Delattre | I-355 | Demande de retrait |
| M. Vincent Delahaye | I-394 | Demande de retrait |

| | | |
|--|-----------------------|-------------------------------|
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-119 rect <i>bis</i> | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-189 | Défavorable |
| M. Jacques Chiron | I-273 rect | Ralliement au 401 rect |
| Article 8 bis (<i>nouveau</i>) | | |
| Assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée des droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Albéric de Montgolfier | I-421 | Favorable |
| M. Thierry Foucaud | I-204 | Demande de retrait |
| M. Maurice Vincent | I-74 rect | Demande de retrait |
| M. Jean-Claude Boulard | I-77 rect | Demande de retrait |
| M. Maurice Vincent | I-75 rect | Demande de retrait |
| M. René Vandierendonck | I-358 | Demande de retrait |
| M. René Vandierendonck | I-357 | Demande de retrait |
| Articles additionnels après l'article 8 bis | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| Mme Chantal Jouanno | I-146 | Demande de retrait |
| M. Jean Desessard | I-225 rect | Défavorable |
| M. Jean Desessard | I-226 rect | Défavorable |
| Mme Evelyne Didier | I-196 | Défavorable |
| M. Jean-François Husson | I-166 rect | Défavorable |
| M. Cyril Pellevat | I-168 rect | Défavorable |
| M. Gérard Miquel | I-336 | Défavorable |
| Mme Chantal Jouanno | I-151 rect | Défavorable |
| Mme Chantal Jouanno | I-152 rect | Défavorable |
| M. Yves Détraigne | I-339 | Défavorable |
| M. Jean-François Husson | I-142 rect | Défavorable |
| M. Cyril Pellevat | I-163 rect <i>bis</i> | Défavorable |
| Mme Evelyne Didier | I-199 | Défavorable |
| M. Gérard Miquel | I-334 | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-241 | Défavorable |

| | | |
|--|-----------------------|---------------------------|
| M. Claude Kern | I-92 rect | Défavorable |
| M. Jean-François Husson | I-143 rect | Défavorable |
| M. Cyril Pellevat | I-164 rect <i>bis</i> | Défavorable |
| M. Gérard Miquel | I-335 | Défavorable |
| Mme Evelyne Didier | I-200 | Défavorable |
| M. Yvon Collin | I-238 | Défavorable |
| M. David Assouline, au nom de la commission de la culture | I-365 | Défavorable |
| Mme Evelyne Didier | I-197 | Demande de retrait |
| M. Jacques Mézard | I-251 | Défavorable |
| M. René-Paul Savary | I-368 | Défavorable |
| Mme Evelyne Didier | I-198 | Défavorable |
| M. André Gattolin | I-284 | Défavorable |
| M. Thierry Foucaud | I-201 | Défavorable |

*II. – RESSOURCES AFFECTÉES**A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales***Article 9****Fixation pour 2015 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)**

| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
|----------------------------|--------------------------------------|---------------------------|
| M. Thierry Foucaud | I-209 | Défavorable |
| M. Bruno Retailleau | Ss-amdt I-417 à l'amendement I-26 | Défavorable |
| M. François Zocchetto | Ss-amdt I-418 à l'amendement I-26 | Défavorable |
| M. Michel Bouvard | I-321 | Demande de retrait |
| M. René-Paul Savary | I-369 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-211 | Défavorable |
| M. Jean Germain | I-408 | Favorable |
| M. Jacques Mézard | I-264 | Demande de retrait |
| M. Thierry Foucaud | I-210 | Défavorable |
| M. René-Paul Savary | I-370 | Défavorable |

| | | |
|---|-----------------------|-----------------------------|
| M. Philippe Dallier | I-389 | Favorable |
| M. François Patriat | I-322 | Défavorable |
| Articles additionnels après l'article 9 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Pierre Jarlier | I-328 rect | Défavorable |
| M. Gérard Collomb | I-342 rect | Avis du Gouvernement |
| M. Philippe Dallier | I-382 | Avis du Gouvernement |
| M. Philippe Dallier | I-383 | Favorable |
| M. Thierry Foucaud | I-213 rect <i>bis</i> | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-254 rect <i>bis</i> | Défavorable |
| Article 9 bis (nouveau) | | |
| Ajustement du taux du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à l'évolution du mode de financement de l'Union européenne | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-122 rect | Défavorable |
| M. Pierre Jarlier | I-329 | Défavorable |
| Articles additionnels après l'article 9 bis | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Pierre Jarlier | I-327 | Demande de retrait |
| Article 9 ter (nouveau) | | |
| Suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Michel Bouvard | I-10 | Favorable |
| M. Pierre-Yves Collombat | I-262 | Favorable |
| M. Jean Germain | I-409 | Favorable |
| M. Jean-Pierre Godefroy | I-139 | Défavorable |
| Article 10 | | |
| Compensation des transferts de compétences aux départements et aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) | | |
| Article 11 | | |
| Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et, à Mayotte, des charges résultant du processus de départementalisation | | |

| Article 12 | | |
|--|-----------|-----------------------------|
| Fixation en loi de finances de la dotation globale de compensation (DGC) de la collectivité de Saint-Barthélemy | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. André Gattolin | I-286 | Avis du Gouvernement |
| M. Jacques Gillot | I-228 | Défavorable |
| M. Michel Magras | I-391 | Défavorable |
| M. Michel Magras | I-60 rect | Avis du Gouvernement |
| M. Jacques Gillot | I-406 | Avis du Gouvernement |

| Article 13 | | |
|---|-------|----------------------|
| Affectation d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en vue de la constitution de la ressource régionale pour l'apprentissage et actualisation de la fraction du tarif de la TICPE relative à la compensation financière des primes à l'apprentissage | | |
| Article additionnel après l'article 13 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Jacques Mézard | I-240 | Défavorable |

| Article 14 | | |
|--|----|----------------------|
| Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales | | |
| B - Impositions et autres ressources affectées à des tiers | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |

| Article 15 | | |
|--|-----------------------|---|
| Fixation des plafonds pour l'année 2015 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-214 | Défavorable |
| Mme Valérie Létard | I-108 rect <i>ter</i> | Sagesse |
| Mme Marie-Noëlle Lienemann | I-118 rect <i>bis</i> | Sagesse |
| M. Jacques Mézard | I-261 | Sagesse sous réserve de modification de gage |
| M. Claude Raynal | I-111 | Favorable |
| M. David Assouline, au nom de la commission de la culture | I-366 | Défavorable |
| M. Claude Kern | I-95 rect | Favorable |
| M. Philippe Adnot | I-157 rect | Favorable |

| | | |
|---|-----------------------|--------------------|
| Mme Hermeline Malherbe | I-243 | Favorable |
| M. François Commeinhes | I-274 | Favorable |
| M. Daniel Laurent | I-295 | Favorable |
| M. Gérard César, au nom de la commission des affaires économiques | I-318 | Favorable |
| M. Claude Kern | I-101 rect | Défavorable |
| M. Jean-François Longeot | I-9 | Favorable |
| Mme Élisabeth Lamure | I-135 rect | Favorable |
| M. Philippe Adnot | I-153 rect <i>bis</i> | Favorable |
| Mme Élisabeth Lamure, au nom de la commission des affaires économiques | I-223 | Favorable |
| M. Yvon Collin | I-246 | Favorable |
| M. François Patriat | I-323 | Défavorable |
| M. Pierre Jarlier | I-330 | Défavorable |
| M. René Vandierendonck | I-354 | Défavorable |
| M. Claude Kern | I-99 rect | Défavorable |
| M. Jacques Mézard | I-256 | Défavorable |
| M. Alain Milon | I-138 rect | Défavorable |
| M. Daniel Laurent | I-298 | Défavorable |
| Mme Sophie Primas | I-324 | Favorable |
| M. Olivier Cadic | I-333 rect | Défavorable |
| M. Éric Doligé | I-272 | Défavorable |
| M. René-Paul Savary | I-373 | Défavorable |

Article 16

Prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau

| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
|--------------------------|------------|---------------------------|
| M. Thierry Foucaud | I-215 | Demande de retrait |
| M. Olivier Cadic | I-231 rect | Demande de retrait |
| M. Jacques Mézard | I-245 | Demande de retrait |
| M. Serge Dassault | I-281 rect | Demande de retrait |
| M. Daniel Laurent | I-299 | Demande de retrait |

| | | |
|---|----------------------|--|
| M. Jérôme Bignon | I-362 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-307 | Défavorable |
| M. Vincent Delahaye | I-404 | Sagesse |
| M. Michel Bouvard | I-310 | Sagesse |
| Article additionnel après l'article 16 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. David Assouline, au nom de la commission de la culture | I-367 | Défavorable |
| Article 17 | | |
| Prélèvement exceptionnel sur les chambres de commerce et d'industrie (CCI) | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Claude Kern | I-100 rect | Défavorable |
| M. Philippe Adnot | I-154 | Défavorable |
| Mme Marie-Hélène Des Esgaulx | I-13 | Défavorable |
| Mme Élisabeth Lamure | I-64 rect <i>bis</i> | Défavorable |
| M. Rémy Pointereau | I-325 | Défavorable |
| M. Daniel Gremillet | I-407 rect | Défavorable |
| M. Michel Canevet | I-400 | Défavorable |
| M. Michel Raison | I-6 | Défavorable |
| M. Jean-Pierre Leleux | I-11 | Demande de retrait |
| M. Michel Canevet | I-399 | Demande de retrait |
| M. François Marc | I-61 rect <i>bis</i> | Favorable sous réserve de rectification |
| M. Jean-Pierre Leleux | I-89 rect | Favorable sous réserve de rectification |
| M. Jean-Claude Carle | I-343 | Défavorable |
| M. Michel Canevet | I-403 | Favorable sous réserve de rectification |
| M. Philippe Bas | I-114 rect | Favorable sous réserve de rectification |
| M. Yvon Collin | I-250 | Favorable |
| M. Alain Bertrand | I-249 | Sagesse |
| M. Alain Bertrand | I-267 | Défavorable |

| Article 18 | | |
|--|-----------|---------------------------|
| Réforme de la taxe pour frais de chambre d'agriculture | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Philippe Adnot | I-162 | Favorable |
| M. Yvon Collin | I-270 | Favorable |
| M. Gérard César | I-133 | Favorable |
| M. Claude Kern | I-96 rect | Favorable |
| M. Philippe Adnot | I-158 | Favorable |
| M. Yvon Collin | I-244 | Favorable |
| M. François Commeinhes | I-275 | Favorable |
| M. Daniel Laurent | I-296 | Favorable |
| M. Gérard César, au nom de la commission des affaires économiques | I-319 | Favorable |
| M. Gérard César, au nom de la commission des affaires économiques | I-320 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-312 | Demande de retrait |
| M. Michel Raison | I-2 | Demande de retrait |
| M. Philippe Adnot | I-159 | Demande de retrait |
| M. Yvon Collin | I-265 | Demande de retrait |
| M. François Commeinhes | I-276 | Demande de retrait |
| M. Daniel Laurent | I-291 | Demande de retrait |
| M. René-Paul Savary | I-375 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-309 | Demande de retrait |
| M. Michel Raison | I-4 | Demande de retrait |
| Mme Élisabeth Lamure | I-81 rect | Demande de retrait |
| M. Claude Kern | I-97 rect | Demande de retrait |
| M. Philippe Adnot | I-161 | Demande de retrait |
| M. Yvon Collin | I-269 | Demande de retrait |
| M. François Commeinhes | I-278 | Demande de retrait |
| M. Daniel Laurent | I-292 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-314 | Demande de retrait |

| | | |
|-----------------------------|-----------------------|---------------------------|
| M. René-Paul Savary | I-377 | Demande de retrait |
| M. Michel Bouvard | I-313 | Défavorable |
| M. Michel Raison | I-3 | Défavorable |
| Mme Élisabeth Lamure | I-80 rect | Défavorable |
| M. Philippe Adnot | I-160 rect <i>bis</i> | Défavorable |
| M. Yvon Collin | I-266 | Défavorable |
| M. François Commeinhes | I-277 | Défavorable |
| M. Daniel Laurent | I-293 | Défavorable |
| M. René-Paul Savary | I-376 | Défavorable |
| M. Yves Détraigne | I-341 | Demande de retrait |

Article 19**Réforme du financement de l'aide juridictionnelle**

| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
|-------------------------------------|-------|-----------------------------|
| Mme Marie-Hélène Des Esgaulx | I-234 | Avis du Gouvernement |
| M. Jean-Jacques Hyest | I-290 | Avis du Gouvernement |
| M. Jean-Jacques Hyest | I-141 | Avis du Gouvernement |
| Mme Marie-Hélène Des Esgaulx | I-235 | Avis du Gouvernement |

Article 20**Relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole et affectation d'une part de ce produit à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF)**

| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
|----------------------------|-----------------------|---------------------------|
| M. David Rachline | I-126 | Défavorable |
| M. Yves Daudigny | I-85 | Demande de retrait |
| Mme Sophie Primas | I-86 | Demande de retrait |
| M. Yves Détraigne | I-338 | Demande de retrait |
| M. Philippe Adnot | I-155 rect <i>bis</i> | Demande de retrait |
| M. René-Paul Savary | I-378 | Demande de retrait |
| M. Jean Bizet | I-300 | Demande de retrait |
| M. Gérard Longuet | I-352 | Demande de retrait |
| M. Éric Doligé | I-271 | Défavorable |

| Articles additionnels après l'article 20 | | |
|---|-----------------------|-----------------------------|
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. René-Paul Savary | I-379 | Demande de retrait |
| Mme Chantal Jouanno | I-150 rect | Défavorable |
| Mme Chantal Jouanno | I-149 rect | Défavorable |
| Mme Chantal Jouanno | I-148 rect bis | Défavorable |
| M. Jean Desessard | I-227 | Défavorable |
| Mme Chantal Jouanno | I-147 rect | Demande de retrait |
| M. Yves Détraigne | I-340 | Avis du Gouvernement |
| Mme Chantal Jouanno | I-145 | Demande de retrait |
| M. Michel Fontaine | I-128 rect | Demande de retrait |
| M. Michel Fontaine | I-129 rect | Demande de retrait |
| Mme Chantal Jouanno | I-144 rect | Défavorable |
| M. Dominique de Legge | I-8 rect bis | Avis du Gouvernement |
| M. François Marc | I-137 | Avis du Gouvernement |
| M. Vincent Delahaye | I-171 | Avis du Gouvernement |
| <i>C. - Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux</i> | | |
| Article 21 | | |
| Reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants | | |
| Article additionnel après l'article 21 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| Mme Aline Archimbaud | I-285 | Défavorable |
| Article 22 | | |
| Prorogation de l'exemption de contribution au désendettement de l'État des produits de cessions de certains biens domaniaux (CAS « Immobilier ») | | |
| Article 22 bis (nouveau) | | |
| Prorogation du dispositif de cession à l'euro symbolique des immeubles reconnus inutiles dans le cadre des opérations de restructuration de la défense | | |
| Article 23 | | |
| Extension des recettes du CAS « Fréquences » au produit des redevances de la bande de fréquences des 700 MHz et prorogation du régime du retour intégral des recettes au ministère de la défense | | |
| Article 24 | | |
| Modification des recettes et des dépenses du CAS « Apprentissage » (FNDMA) | | |

| | | |
|---|-------|-----------------------------|
| Article 25 | | |
| Hausse des recettes du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) | | |
| Article 26 | | |
| Dissolution de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) | | |
| Article 27 | | |
| Augmentation de deux euros de la contribution à l'audiovisuel public et modalités de financement de TV5 Monde | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Michel Bouvard | I-308 | Demande de retrait |
| Article 28 | | |
| Relations financières entre l'État et la sécurité sociale | | |
| D. - Autres dispositions | | |
| Article 29 | | |
| Suppression de la gestion au nominatif des titres d'État | | |
| Article 29 bis (nouveau) | | |
| Réutilisation des données du système d'immatriculation des véhicules | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Jacques Mézard | I-255 | Favorable |
| Article additionnel après l'article 29 bis | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Jacques Mézard | I-237 | Sagesse |
| Article 30 | | |
| Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne | | |
| Articles additionnels après l'article 30 | | |
| Auteur | N° | Sort de l'amendement |
| M. Thierry Foucaud | I-218 | Défavorable |
| M. Jean-Yves Leconte | I-413 | Avis du Gouvernement |
| TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES | | |
| Article 31 | | |
| Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois | | |

La réunion est ouverte à 21h15.

Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements réservés

Au cours d'une seconde réunion tenue dans la soirée, la commission procède à l'examen des amendements réservés sur le projet de loi de finances pour 2015.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce matin, nous avons réservé la position de la commission sur trois séries d'amendements.

Tout d'abord, à l'article 8, relatif à la suppression des taxes à faible rendement, nous avons examiné un amendement n° 230. Après analyse de l'amendement, je m'en remettrais volontiers à la sagesse du Sénat car la suppression de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) crée une perte de ressources pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) mais les modalités de recouvrement de cette taxe forfaitaire annuelle sont complexes.

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 230.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Après l'article 8, nous avons été saisis de trois amendements sur un même sujet, à savoir créer un amortissement exceptionnel pour les biens d'équipement, autres que l'immobilier, de façon à favoriser l'investissement des petites et moyennes entreprises au sens communautaire. Il y a donc un amendement du groupe centriste, présenté par Vincent Delahaye et Vincent Capo-Canellas, un amendement présenté par Jacques Chiron et Bernard Lalande et un projet d'amendement que j'avais moi-même préparé.

En examinant ces trois amendements, celui du groupe UDI-UC, tel que rectifié, me paraît le plus opérationnel car il reprend bien la définition des PME au sens communautaire. De même, la date d'éligibilité du dispositif – de fin 2014 à fin 2016 – me convient tout à fait. Il y a une majoration du coefficient dégressif, par rapport au taux actuel, qui correspond à celui employé lors du plan de relance de 2008. Il répond donc totalement aux préoccupations que nous avons exprimées ce matin en commission des finances. De ce fait, je suis prêt à me rallier à cet amendement.

L'amendement de nos collègues Jacques Chiron et Bernard Lalande est de même esprit avec une différence – de taille – qui tient à la conditionnalité selon laquelle l'amortissement serait réservé aux seules entreprises qui n'auraient pas distribué, au cours de l'exercice précédent, plus de 30 % de leur résultat net sous forme de dividendes.

De mon point de vue, mettre une conditionnalité qui n'est pas directement liée à la décision d'investissement risque de rendre le dispositif inopérant. La décision de gestion – distribuer ou ne pas distribuer – ne doit pas peser sur la décision d'investissement. Je ne souhaiterais pas restreindre le dispositif.

M. Jacques Chiron. – Il n'y a pas que cette différence là. Si ce n'était que cette différence, je pourrais l'entendre, mais notre amendement prévoit une durée d'éligibilité plus longue. L'objectif est que l'investissement intervienne relativement vite. Nous souhaitons un effort important dans les deux prochaines années.

M. Vincent Delahaye. – Dans notre amendement, la durée d'amortissement n'est pas plus longue que dans le régime actuel. C'est le coefficient que l'on applique à la durée d'utilisation des biens, pour les amortir plus fortement au début de la période qui varie. C'est dans ce mécanisme que réside l'effet incitatif.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans tous les cas, on réserve le bénéfice de la mesure aux investissements productifs. Nous partageons tous la même inspiration... C'est pourquoi j'aimerais que l'on puisse arriver à un dispositif commun. La durée d'éligibilité est la même – vingt-quatre mois –, c'est un signal pour stimuler l'investissement dès 2015, qui correspond à un coût de trésorerie.

M. Jacques Chiron. – Nous pourrons rectifier notre amendement pour que les deux soient identiques.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 401 rectifié et demande le ralliement de l'amendement n° 273 à l'amendement n° 401 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À l'article 8 bis relatif à l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée des droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives, je vous propose un amendement qui, je l'espère, permet de synthétiser les positions exprimées ce matin en commission.

Concrètement, cet amendement maintient l'impôt actuel sur les spectacles, d'une part, et prévoit la soumission obligatoire à la TVA au taux de 5,5 % en cas d'exonération, d'autre part. Ce faisant, il respecte à la lettre l'avis motivé de la Commission européenne.

M. Jean-Claude Boulard. – Ca règle tout !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans ce cas, je proposerai le retrait de l'ensemble des amendements déposés sur cet article.

La commission adopte l'amendement FINC 41 et demande le retrait des amendements n° 204, 74 rectifié, 77 rectifié, 75 rectifié, 358 et 357.

La séance est levée à 21h27.

Mercredi 26 novembre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 14h 16

Loi de finances pour 2015 – Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre

La commission examine l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre (article 31 du projet de loi de finances pour 2015).

Mme Michèle André, présidente. – Le moment est solennel. Nous allons examiner l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2015. Je donne la parole à notre rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons, hier soir, tard dans la nuit, achevé l'examen des amendements sur la première partie du projet de loi de finances pour 2015. Nous en arrivons donc à l'article d'équilibre, soit l'article 31. L'amendement n° I-481 du Gouvernement procède à deux types d'ajustements.

L'un est traditionnel à ce stade de la procédure : il s'agit de prendre en compte l'effet des amendements que nous avons votés en première partie sur l'article d'équilibre. Le solde serait dégradé de 1,426 milliard d'euros, ce qui correspond, pour la plus grande part, à notre mesure, inscrite à l'article 9, consistant à prendre en compte le coût des normes et de la réforme des rythmes scolaires pour ajuster l'effort demandé aux collectivités territoriales, ce qui conduit à minorer la baisse des dotations aux collectivités territoriales. L'objet de l'amendement détaille les effets des différents amendements votés sur les recettes fiscales. Certains sont non chiffrables ou négligeables et ne sont donc pas mentionnés. Je n'y reviens pas dans le détail, sauf si vous le souhaitez.

Les autres ajustements au titre de cet amendement du Gouvernement proviennent des révisions de prévisions de recettes que le ministre a annoncées au début de la discussion au Sénat. De façon synthétique, il s'agit en premier lieu de la minoration du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, à hauteur de 300 millions d'euros. Le ministre a précisé ce montant ce matin en séance, lors de la présentation de l'amendement, et expliqué qu'il pourrait être ajusté dans la suite de la navette, en fonction des informations disponibles.

Ensuite, les recettes de plusieurs impôts sont ajustées en fonction des réévaluations de recettes du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), qui est chargé de traiter les demandes des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger et souhaitant se mettre en conformité avec la loi fiscale. Il s'agit d'une part d'une répartition différente du produit, dont l'estimation globale est maintenue, entre les différents impôts ; d'autre part, le produit attendu pour 2015 est majoré de 400 millions d'euros afin de tenir compte, selon les indications fournies par le Gouvernement, d'une disposition visant à accélérer le paiement des droits par les déclarants par rapport à la situation actuelle. Il y a en effet beaucoup de retard dans le traitement de ces données du fait des volumes de déclarations rectificatives. Le Gouvernement voudrait demander, en quelque sorte, un « acompte » dès lors que le dossier de demande de rectification est déposé – celui-ci sera bien sûr traité par la suite.

Les recettes d'impôt sur les sociétés seraient minorées de 500 millions d'euros du fait de la reprise en base des prévisions actualisées pour l'année 2014, ce qui concerne essentiellement les restitutions d'impôts.

Enfin, les recettes non fiscales seraient révisées à la hausse de 350 millions d'euros, du fait d'une réévaluation à la hausse du dividende versé par la Banque de France à l'État ainsi que des dividendes versés par plusieurs sociétés dont l'État est actionnaire.

Par ailleurs, le solde des comptes spéciaux est revu à la hausse, du fait d'une révision des recettes attendues au titre de la CVAE, d'une part, et de l'amélioration du solde du compte d'affectation spéciale « Fréquences ». Nous aurons probablement l'occasion d'y revenir à l'occasion de l'examen des crédits de ce compte, conjointement avec ceux de la mission « Défense ».

Il s'agit d'un amendement de constatation, notarial, qui enregistre d'une part les conséquences de nos votes, d'autre part tient compte d'informations nouvelles sur les recettes fiscales. Je vous propose de prendre acte des réévaluations proposées par le Gouvernement

ainsi que de l'effet de nos votes et de donner un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

M. Philippe Dallier. – Comment se répartit l'évolution du solde entre ce qui relève de nos votes et ce qui relève des ajustements du Gouvernement ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements adoptés par le Sénat ont entraîné une diminution de 46 millions d'euros des recettes nettes de l'État. Par exemple, un amendement du groupe socialiste, à la rédaction trop large, a notamment conduit à ce qu'un crédit d'impôt sur la climatisation soit créé, non pas seulement outre-mer, mais également en métropole. Le Sénat a également voté une augmentation de 1 380 millions d'euros des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, que nous assumons pleinement. Au total, les votes du Sénat ont conduit, pour le moment, à une dégradation de 1 426 millions d'euros du solde budgétaire, alors que la prise en compte d'informations nouvelles par le Gouvernement a conduit à améliorer le solde budgétaire de 956 millions d'euros. Au total, ce dernier est donc dégradé de 470 millions d'euros.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-481.

Mardi 2 décembre 2014

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 04

Transition énergétique pour la croissance verte – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

La commission demande tout d'abord à se saisir pour avis du projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, et nomme M. Jean-François Husson rapporteur pour avis.

Désignation d'un rapporteur

Puis la commission nomme M. Philippe Dominati rapporteur sur le projet de loi n° 2026 (AN - XIV^e législature) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Loi de finances pour 2015 – Examen des articles de la seconde partie non rattachés aux crédits des missions

La commission procède ensuite à l'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. – Je vous propose 23 amendements aux articles non rattachés.

Article 41

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 clarifie les dérogations prévues par l'article 41 du projet de loi de finances, qui ouvre sous certaines conditions le bénéfice du prêt à taux zéro à des emprunteurs souhaitant acquérir un logement ancien. En effet, le cas de force majeure ne couvre pas l'éventualité d'un décès de l'emprunteur, d'un accident de santé de l'emprunteur entraînant une interruption temporaire de travail d'au moins trois mois ou celle d'un état de catastrophe naturelle ou technologique.

M. Daniel Raoul. – Les mots « dans des conditions fixées par décret » signifient-ils que l'énumération qui les suit n'est pas exhaustive ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Elle l'est : le décret fixerait simplement les modalités de constatation.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 42

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 2 rend facultative l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) prévue par l'article 42 pour soutenir la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par méthanisation réalisée à partir de produits principalement issus d'exploitations agricoles. Il aligne le dispositif afférent à la CFE sur celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), afin de respecter le principe de la liberté communale. Les exonérations obligatoires proposées par le Gouvernement provoqueraient pour les collectivités territoriales une perte de recettes de 5 millions d'euros en 2016, 8 millions d'euros en 2017 et 17 millions d'euros en 2020, sans aucune compensation : inacceptable !

M. Jean-Claude Boulard. – Je partage votre avis. En période de repli des dotations aux collectivités territoriales, il ne faut pas toucher à leurs ressources fiscales ! Déclarer leur indépendance fiscale serait un garde-fou pour l'avenir : en la matière, quelles que soient les majorités, la continuité l'a emporté... Tâchons de convaincre les députés de sanctuariser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : ce serait une petite révolution culturelle pour Bercy.

M. Charles Guené. – L'extension de cinq à sept ans concerne-t-elle une durée obligatoire ou modulable ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est la durée standard. Nous rendons l'exonération facultative.

M. François Marc. – Si je partage votre volonté d'assurer aux collectivités territoriales leur autonomie financière, je me demande quels leviers financiers resteront pour développer la méthanisation. Le plan annoncé dans ce domaine tarde à se mettre en place, et les opérateurs voient mal comment financer leurs projets.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 42 ter (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 3 est rédactionnel.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 4 effectue une mise en cohérence avec l'article 21 de la loi de programmation 2014-2019, par lequel le Sénat a instauré un principe selon lequel « les créations ou extensions de dépenses fiscales, (...) à partir du 1^{er} janvier 2015, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent leur entrée en vigueur ». Nous limitons à quatre ans la prorogation de l'abattement de taxe foncière dans les quartiers prioritaires.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 5 est rédactionnel.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 6 supprime une disposition qui ne nous paraît pas de niveau législatif : elle relève plutôt des contrats de ville.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 7 est rédactionnel.

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 8 est de précision.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 42 *ter* prévoit la prorogation pour l'année 2015 de l'abattement de 30 % applicable à la taxe foncière sur les propriétés bâties due par les logements sociaux situés en zone urbaine sensible et en ayant bénéficié en 2014. Le Sénat a adopté, à l'article 9, un amendement du Gouvernement tirant les conséquences de cette prorogation en prévoyant que sa compensation aux collectivités territoriales figurerait parmi les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales. Par cohérence, l'amendement n° 9 prévoit que cette compensation reposera sur les mêmes dispositions que celles actuellement prévues pour l'application de l'abattement.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 10 est rédactionnel.

L'amendement n° 10 est adopté.

Articles additionnels après l'article 42 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Par une circulaire du 9 octobre 2014, le Premier ministre a décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, toute charge financière liée à l'impact d'une loi ou d'une réglementation nouvelle serait compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent. En seront néanmoins exclues les mesures nouvelles en matière de fonction publique territoriale ou à caractère purement financier qui représentent, d'après le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), plus de 60 % des dépenses contraintes imposées aux collectivités territoriales en 2013.

Afin d'aider le Gouvernement à tenir cet engagement, l'amendement n° 9 demande que tout écart par rapport à cet objectif se traduise par un prélèvement sur les recettes de l'État d'un montant équivalent. Cette proposition s'inspire du principe du « prescripteur-payeur » mis en avant dans le rapport de Martin Malvy et Alain Lambert. La somme ainsi prélevée compléterait les attributions versées au titre du Fonds de compensation pour la TVA afin de soutenir les investissements des collectivités territoriales.

M. François Marc. – Par qui l'impact financier net des nouvelles normes sur les collectivités territoriales sera-t-il évalué ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Par le CNEN. La circulaire du Premier ministre le mentionne explicitement.

L'amendement n° 11 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 12 demande un rapport sur la taxe d'aménagement. Les recettes effectivement perçues par les collectivités territoriales s'avèrent nettement inférieures aux prévisions. S'agit-il d'un problème de calcul ? De logiciel ? *Chorus* est-il en cause ? Aucune explication ne nous a été donnée.

M. Michel Bouvard. – Je ne suis pas favorable à la multiplication des rapports. Pourtant, je comprends la préoccupation du rapporteur : j'avais moi-même déposé des amendements réduisant le délai d'encaissement des taxes d'équipement, car certaines SCI sont dissoutes aussitôt après la commercialisation, ce qui occasionne des pertes sèches pour les collectivités territoriales, faute de compensation par l'État. Ne vaudrait-il pas mieux procéder nous-mêmes à ce contrôle ? Nous ne savons pas quand le rapport du Gouvernement sera rendu.

M. Alain Houpert. – Je soutiens cet amendement. Président du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Côte-d'Or, je n'arrive pas à percevoir quelque 600 000 euros de taxe, malgré plusieurs courriers et questions écrites, restés sans réponse.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit d'un amendement d'appel : nous attendons des explications en séance. Au besoin, nous diligenterons un contrôle pour comprendre les causes de ces difficultés.

Mme Michèle André, présidente. – Absolument.

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 44 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article prévoit que la taxe de séjour forfaitaire pourra être perçue par les sites Internet de réservation, car ce secteur est très difficile à contrôler. L'amendement n° 13 effectue diverses coordinations et modifications rédactionnelles, dont le remplacement de « *bed and breakfast* » par « chambre d'hôtes ». Il prévoit aussi la faculté, pour les assujettis, de récupérer l'éventuel trop-payé auprès des plateformes de réservation.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 44 quater (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 14 porte de 13 800 euros à 17 500 euros le plafond de déductibilité du salaire des conjoints des exploitants individuels. Le plafond de 13 800 euros n'a pas été revalorisé depuis 2005, ce qui incite les exploitants à proposer des salaires faibles à leurs conjoints pour bénéficier de la déductibilité, ce qui réduit leurs droits sociaux, en particulier leurs droits à la retraite.

Mme Michèle André, présidente. – Ce sont d'ailleurs surtout des conjointes.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 44 quinquies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 15 est de coordination.

L'amendement n° 15 est adopté.

Article 44 undecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 16 supprime l'article. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est un allègement du coût du travail qui a vocation à être transformé en abaissement de charges sociales, conformément à l'annonce du Président de la République. Aucune condition ne doit être associée à son utilisation. Retracer son utilisation, de la manière dont le propose cet article, serait très artificiel puisque les gains qu'il procure ne sont pas affectés. Pourquoi imposer aux entreprises cette tâche inutile ?

Mme Marie-France Beaufils. – Les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine (DSU) doivent fournir chaque année un bilan de l'utilisation de ces crédits. Les entreprises peuvent bien faire de même !

M. André Gattolin. – Entièrement d'accord. Je ne suis certes pas un partisan de la suradministration ou de la rigueur plumitive, mais en l'occurrence il s'agit d'une exigence très légère : une note jointe, en annexe du bilan... Je suis contre la suppression de cet article.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, qui a instauré le dispositif, précise bien que l'entreprise doit

retracer dans ses comptes annuels l'utilisation du CICE. Pourquoi obliger, en plus, à faire de la littérature sur le sujet ? Cette lourdeur supplémentaire n'a pas été prévue par le Gouvernement, ni en 2012, ni en 2013, ni en 2014.

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 44 terdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 17 clarifie les sanctions applicables en cas de non-transmission à l'administration fiscale de la documentation relative aux prix de transfert.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 44 quaterdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 18 ajoute une référence aux recettes brutes en plus du chiffre d'affaires, afin de couvrir tous les intermédiaires pouvant intervenir dans l'élaboration d'un montage fiscal et précise que l'article L. 80 D du livre des procédures fiscales est applicable. Il ne s'agit que des montages fiscaux susceptibles d'être qualifiés d'abus de droit, ce qui est plutôt rare : le comité des abus de droit veille à ce que l'usage de cette qualification soit très encadré.

L'amendement n° 18 est adopté.

Article 44 quindecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 19 supprime cet article dont l'objet est que soit publiée, chaque année au *Journal Officiel*, la liste des organismes ayant reçu une réponse positive de l'administration, après avoir demandé si elles pouvaient faire bénéficier leurs donateurs des réductions d'impôt au titre des dons. La liste prévue ne sera sans doute pas représentative : la plupart des organismes concernés ne demandent pas s'ils relèvent d'une des catégories permettant à leurs donateurs de recevoir une déduction d'impôt sur le revenu.

M. André Gattolin. – Certaines associations collectent des fonds en laissant croire à leurs donateurs qu'ils bénéficieront d'une déduction fiscale, alors qu'il n'en est rien. Il serait bon que ceux-ci puissent savoir facilement quelles associations sont éligibles.

M. Marc Laménie. – C'est vrai que les choses ne sont pas toujours très claires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Certes, mais l'article ne règle pas ce problème. La publication d'une telle liste ne permettra pas de disposer d'une liste exhaustive des associations ouvrant droit à déduction fiscale. Elle pourrait donc créer de la confusion. De plus, cette publication pourrait aussi susciter des débats inutiles susceptibles de troubler les contribuables.

L'amendement n° 19 est adopté.

Article 44 sexdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 20 est de coordination.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 44 septdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 44 *septdecies* modifie l'article 29 de la loi de finances rectificative du 8 août 2014, qui a prévu la remise d'un rapport au Gouvernement sur la création d'un observatoire des contreparties, afin d'y associer le Parlement. Or, cet article semble inopérant : il ne porte que sur un article prévoyant la remise d'un rapport et aucun observatoire des contreparties n'a été créé. L'amendement n° 21 rend cet article opérationnel en étendant les missions du comité de suivi aux allègements de cotisations sociales et en lui associant deux députés et deux sénateurs, respectivement nommés par les présidents des deux Assemblées sur proposition des commissions des finances.

M. Philippe Dallier. – Combien cela coûtera-t-il ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Un comité des aides aux entreprises existe déjà. Nous souhaitons le rendre opérant.

M. Philippe Dallier. – Nous voilà rassurés !

L'amendement n° 21 est adopté.

Article 44 octodecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 22 est de coordination.

L'amendement n° 22 est adopté.

Article additionnel avant l'article 45

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 23 fait suite au débat en séance publique sur l'imposition du patrimoine et des revenus patrimoniaux et demande au Gouvernement un rapport sur la question. Quels sont les effets combinés sur les contribuables des diverses impositions sur les revenus du capital et des impositions au titre de la détention de ce patrimoine ? La réponse doit tenir compte de l'évolution du rendement des différentes catégories d'actifs.

M. André Gattolin. – On pourrait demander à la Cour des comptes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Peut-être faudra-t-il associer le Conseil des prélèvements obligatoires à ce travail.

L'amendement n° 23 est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinerons les amendements de séance portant sur les articles non rattachés ce samedi 6 décembre à 9 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen des amendements sur les articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies rattachés

La commission procède ensuite à l'examen des amendements aux articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies du projet de loi de finances pour 2015, rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Article 58

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je vous propose de rectifier notre amendement n° II-59 pour tirer les conséquences de l'amendement adopté par le Sénat à l'article 9, qui porte la baisse des dotations de 3 670 millions d'euros à 2 268 millions d'euros. Il conserverait les modalités de répartition entre catégories de collectivités territoriales et au sein de chacune de ces catégories.

M. Gérard Longuet. – Quel sera l'impact sur les crédits que les collectivités territoriales doivent indûment mobiliser pour financer les activités périscolaires ?

M. Richard Yung. – Indûment ?

M. Gérard Longuet. – C'est mon avis.

M. Richard Yung. – C'est la loi !

M. Gérard Longuet. – Justement non : une loi n'aurait jamais été votée. Il s'agit de dispositions réglementaires.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement adopté par le Sénat en première partie a intégré 800 millions d'euros liés aux rythmes scolaires.

Mme Marie-France Beaufils. – Je suis contre cet amendement, qui fait participer les collectivités territoriales à un effort de réduction de la dépense publique que je désapprouve.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement que nous avons adopté en première partie minore la baisse de 3 670 millions d'euros des dotations aux collectivités territoriales. Nous nous sommes appuyés sur le rapport pour l'année 2013 de la commission consultative d'évaluation des normes, qui chiffrait le coût de la réforme des rythmes scolaires à 600 millions d'euros. Deux sous-amendements ont accru la minoration de 200 millions d'euros pour tenir compte des estimations les plus récentes. Le fonds d'amorçage a également été pris en compte.

La commission adopte l'amendement n° II-59 rectifié.

Article 32 (crédits de la mission) État B

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-287 du Gouvernement majore les crédits de la mission de 210,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 46,2 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit notamment de la hausse de 200 millions d'euros des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), en application de l'engagement du Premier ministre devant le Congrès des maires.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-287.

Article 58

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-288 prévoit que les communes chefs-lieux de canton au 1^{er} janvier 2014 continuent de percevoir la dotation de solidarité rurale (DSR) « bourg-centre ». Les limites territoriales du canton seront appréciées au 1^{er} janvier 2014. Les critères d'éligibilité à la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée dont bénéficient les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique sont également modifiés dans ce sens. Cet amendement du Gouvernement étant plus favorable que celui de la commission, nous retirerons l'amendement n° 63.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-288.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-249 supprime la garantie de non-baisse dont bénéficient les communes percevant la première fraction de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Alors que les deux premières fractions augmentent au rythme de l'inflation, la troisième, dont bénéficient les communes les plus riches, n'est assortie que d'une garantie de non-baisse. Nous demandons l'avis du Gouvernement.

M. Philippe Dallier. – Cet amendement ne modifie en rien l'enveloppe globale de la DSU et ne concerne pas les 250 communes qui perçoivent la DSU-cible. Il s'agit surtout de faire disparaître la certitude de non-hausse pour les communes qui ont gagné des habitants ou construit des logements sociaux. La DSU est la seule dotation de péréquation qui ait ainsi été figée depuis 2009. Cela concerne autant Bagnères-de-Bigorre que des communes de Seine-Saint-Denis.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Devant les différents amendements techniques et novateurs, nous avons préféré attendre la réforme qui s'annonce ; mais nous avons hésité sur celui-ci, qui a l'avantage de ne pas modifier l'enveloppe globale. Nous proposons un avis de sagesse positive.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° II-249.

Article 58

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-277.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-178 rectifié *bis* veut traiter de la même façon les communes les plus et les moins peuplées, posant la question de l'égalité de traitement entre communes urbaines et rurales. Vaste sujet, alors qu'une réforme est prévue. Nous demandons le retrait de cet amendement.

M. Jean-Claude Boulard. – La capitation aussi était inégalitaire. Je sens monter une opposition entre territoires urbains et ruraux, avec des membres du Gouvernement qui tiennent des propos inquiétants. Certaines communes n'ont plus d'école : leurs charges ne peuvent être équivalentes à celles qui en ont encore.

M. Alain Houpert. – Non ! Elles payent de toute façon.

M. Jean-Claude Boulard. – Pas dans les mêmes proportions.

M. François Marc. – Cela n'a rien à voir.

M. Jean-Claude Requier. – Elles n'ont pas les parents d'élèves...

M. Alain Houpert. – L'impôt est égal pour tous les citoyens ; il n'est pas juste que ces derniers soient traités différemment selon le territoire où ils vivent. Un kilomètre d'adduction d'eau ou d'assainissement dessert 10 000 abonnés en ville, contre 10 à la campagne. Nos 36 500 communes sont la richesse de notre tissu rural, avec leurs 90 000 clochers à restaurer...

Mme Michèle André, présidente. – Ne nous attaquons pas à ce débat de fond maintenant.

M. Jacques Genest. – Sans aller jusqu'à l'égalité, ne pourrait-il pas y avoir moins de décalage ?

M. Philippe Adnot. – Je soutiens cet amendement. Un seul exemple : Internet. Si la ville aura le haut débit gratuitement, le monde rural devra dépenser des sommes colossales pour se le payer.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je suis probablement assez proche de votre position mais est-ce le moment de réviser ces dispositions ? Je demande le retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-178 rectifié bis.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 273 va dans le même sens, élevant au statut législatif la formule de répartition de la dotation de base de la DGF.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-273.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Les amendements identiques n°s II-7 rectifié *ter*, II-13 rectifié et II-209 augmentent de 97 millions d'euros l'effort des communes et baissent d'autant celui des intercommunalités, au motif que la répartition prévue considère comme des ressources définitives des intercommunalités des fonds correspondant en réalité à des compensations versées aux budgets communaux. La répartition a été validée par le comité des finances locales et cet amendement est incompatible avec celui de la commission, qui prend en compte les dépenses imposées par l'État aux collectivités et la réforme des rythmes scolaires.

M. Jean-Claude Boulard. – Je me suis engagé à retirer cet amendement. Le principe est de répartir les baisses en fonction des recettes ; mais on confond recettes brutes et nettes.

La commission demande le retrait des amendements identiques n° II-7 rectifié ter, II-13 rectifié et II-209.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-268 revient sur la répartition du prélèvement sur la DGF entre départements urbains et ruraux. Avis défavorable.

M. Michel Bouvard. – Les départements ruraux sont éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) car ils ont moins de ressources. Mais il faut revoir sa clé de répartition en prenant en compte le potentiel fiscal par habitant : l'écart est important entre celui des départements ruraux, 13,10 euros, et celui des départements urbains, 19,20 euros.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-268.

Articles additionnels après l'article 58

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-274 divise par deux le nombre de strates des communes les moins peuplées. Les communes de moins de 10 000 habitants n'y gagneraient rien, contrairement à ce que souhaiteraient les auteurs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-274.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-244 augmente la dotation de base des communes aurifères de Guyane. À voir lors de la réforme de la DGF. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-244.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-242 augmente le montant par kilomètre carré accordé aux communes guyanaises au titre de la dotation de superficie. Ce n'est pas le moment. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-242.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-266 élargit le versement de la dotation de solidarité rurale des bourgs-centres aux communes qui cessent de représenter plus de 15 % de la population du département, mais en représentent encore plus de 14 %. Avis défavorable : il existe déjà une garantie.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-266.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l'amendement n° II-265, au profit de celui du Gouvernement.

M. Daniel Raoul. – Il est satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-265, ainsi que de l'amendement n° II-257.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Je propose de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° II-267. Cesser de bénéficier de la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale peut avoir des conséquences importantes pour ces petites

communes : le mécanisme prévu dans l'amendement donne du temps aux communes, mais il faudrait mesurer ses effets.

M. Claude Raynal. – Il reprend le dispositif déjà appliqué à la dotation de solidarité urbaine, que les communes perdent en quatre ans.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° II-267.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-14 modifie des paramètres du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Avis défavorable : il concentrerait les prélèvements sur un petit nombre d'intercommunalités.

M. Jean-Claude Boulard. – Le prélèvement au titre du FPIC doit reposer sur les communes ayant un potentiel financier supérieur à la moyenne : mais en fait, il va jusqu'à 90 % de la moyenne. L'amendement propose que l'on remonte le critère du potentiel financier agrégé moyen à 95 %, puis 100 %. Le dispositif actuel fait de la péréquation à l'envers. La baisse du montant du FPIC proposée par l'amendement évite parallèlement le risque de transfert de charges. Le Gouvernement a considéré, à l'Assemblée nationale, que c'était une vraie question.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Je vous donne donc une vraie réponse. Les valeurs locatives sur lesquelles sont calculés les potentiels fiscaux sont largement incertaines. Un seuil de 95 % enlèverait 80 intercommunalités aux 994 actuellement prélevées et un seuil à 100 % en enlèverait 130. En deux ans, cela représenterait 20 % de contributeurs en moins, dont certains sont très importants.

M. Jean-Claude Boulard. – La liste des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés devrait être publiée ; nous sommes dans le brouillard complet. Il est insupportable que soient prélevées des communes en dessous de la moyenne au profit de communes qui sont au-dessus. Si les modalités de calcul du potentiel fiscal sont critiquables, revoyons-les.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Nous communiquerons cette liste.

M. Francis Delattre. – Nous la connaissons. L'essentiel des contributeurs sont des villes de banlieue, dont certaines sont éligibles au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). Être smicard en région parisienne est plus difficile qu'ailleurs.

M. Alain Houpert. – Nous ne savons plus quelles sont les communes riches et les communes pauvres.

M. Francis Delattre. – Ne tombons pas dans le piège de Bercy.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-14.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-252 réintroduit la dotation d'intercommunalité dans le potentiel financier agrégé servant de base aux prélèvements et versements du FPIC. C'est le même débat que pour l'amendement précédent : ne transformons pas le système sans évaluation ni simulation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-252.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-258 rectifié fait varier le coefficient logarithmique du FPIC non plus de 1 à 2, mais de 1 à 1,5, entre les communes de moins de 7 500 habitants et celles de plus de 500 000 habitants. Avis défavorable : les conséquences seraient particulièrement importantes, et n'ont pas été mesurées. Ce n'est pas opportun au moment où les dotations baissent. Le rapport de 1 à 2 est critiqué, mais aucune étude n'a déterminé la bonne manière de prendre en compte les charges de centralité ou de ruralité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-258 rectifié.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-208 reprend une partie des dispositions de l'amendement n° II-14. Avis toujours défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-208.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-261 rectifié minore les prélèvements des communes supports de stations de montagne au FPIC. Cela pèserait sur les autres. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-261 rectifié.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-248 rectifié aligne sur le droit commun le régime de calcul du versement au titre du FPIC des communes ultramarines. Avis défavorable : elles bénéficient déjà d'un montant par habitant nettement supérieur à celui de l'Hexagone.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-248 rectifié.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-264 limite à 50 % les diminutions d'attribution au titre du FPIC. Un mécanisme de garantie est déjà prévu, mais pas à ce niveau. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-264.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-272 rectifié étend le dispositif prévu par la proposition de loi de Jacques Pélissard aux départements, ceux qui fusionnent étant exonérés de baisse de dotation pendant trois ans. Avis favorable.

M. Michel Bouvard. – C'est très bien, cela !

M. Jean-Claude Boulard. – Le manque à gagner est réparti sur les autres départements. Certains amendements sont rejettés pour cette raison, mais pas celui-là. Donnez-nous une argumentation cohérente ! Je ne crois plus depuis longtemps aux grandes proclamations de principes, mais tout de même.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – C'est une innovation incitative, vecteur d'économies d'échelle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-272 rectifié.

Articles additionnels après l'article 59

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-239 déséquilibre l'indice synthétique du FSRIF. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-239.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Les amendements identiques n°s II-200, II-237 et II-275 modifient le potentiel fiscal des départements. Avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s II-200, II-237 et II-275.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-263 supprime la prise en compte de la population pour le calcul des versements au titre du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), revenant sur le débat de la loi de finances pour 2013, alors que le contexte a changé. Avis défavorable.

M. François Marc. – Cet amendement met le doigt sur le sujet délicat de la loi de finances pour 2013 : nous avions alors été quelque peu abusés par nos collègues députés, qui avaient choisi une solution en contradiction avec celle souhaitée par le Sénat. Nous devrions remettre la réflexion en chantier.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Des corrections ont été opérées depuis en faveur des départements ruraux, comme le nouveau fonds de péréquation des DMTO et l'ajout de 200 millions d'euros à la dotation d'équipement des territoires ruraux. Il faut en tenir compte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-263.

Article 59 ter

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-259 supprime l'article 59 ter qui ajuste la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements. Avis défavorable : les différences de charges des départements sont prises en compte dans l'indice synthétique.

M. Michel Bouvard. – Tout dépend de ce que l'on considère comme charges.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-259.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-260 prend comme critère du fonds CVAE la surface des départements. Pourquoi pas, mais la rédaction pourrait être améliorée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-260.

Article 59 quater

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-255 augmente le prélèvement au titre du fonds de solidarité des départements. Cette augmentation de 40 % du

prélèvement déséquilibrerait les finances des départements. Ceux-ci ont subi l'impopularité consécutive à l'augmentation de cet impôt, laissons-leur en le bénéfice ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-255.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-238 évite une « double imposition » des départements sur leur produit de DMTO. Il est difficilement justifiable que les fonds prélevés par le fonds de solidarité des départements entrent dans l'assiette du prélèvement au titre du fonds de péréquation des DMTO. Avis favorable sous réserve de quelques modifications rédactionnelles, comme pour les amendements n°s II-269 et II-278.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-238, ainsi qu'aux amendements n°s II-269 et II-278.

Article additionnel après l'article 59 quinque

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-89 rectifié *bis* intègre au calcul du coefficient d'intégration fiscale – qui mesure le degré de coopération au sein d'une même catégorie d'EPCI – la redevance d'usage des abattoirs publics. Avis défavorable : toutes les intercommunalités ne sont pas susceptibles de la percevoir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-89 rectifié bis.

La réunion est levée à 10 h 42

COMMISSION DES LOIS

Jeudi 27 novembre 2014

- Présidence de Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

La commission procède à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons le plaisir et l'honneur d'accueillir M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, qui pourra nous éclairer sur les enjeux financiers de la réforme territoriale. Nous devrons nous prononcer sur ce texte en décembre, et nous avons déjà procédé à de nombreuses auditions – présidents de Länder, universitaires, Conseil d'État, associations... Nous nous sommes même rendus sur le terrain, dans l'Eure-et-Loir, pour échanger avec les différents acteurs locaux de ce département.

M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes. – Je suis heureux de répondre à votre invitation.

Un certain nombre des mesures qui figurent dans le projet de loi soumis à votre examen concernent la Cour des comptes.

Ainsi, l'article 30, qui reprend l'une de nos préconisations, prévoit que l'exécutif local présentera à l'assemblée délibérante un rapport sur les suites données aux observations des chambres régionales des comptes. C'est une mesure utile qui renforcera la transparence de ces contrôles. Dans le même article, des précisions sont données sur les documents à remettre dans le cadre du débat d'orientation budgétaire qui sera organisé. Cela répond à nos recommandations pour enrichir ce débat et mieux informer les élus. Tout ce qui concerne la gestion de l'endettement et la structure de la dette sera particulièrement utile.

L'article 31 prévoit que la Cour remettra chaque année un rapport sur la gestion financière des collectivités territoriales. Nous avions anticipé, puisque nous avons présenté le deuxième rapport de ce type, il y a quelques semaines déjà. Incrire ce rapport dans la loi va dans le bon sens. Les juridictions financières y trouveront un réel intérêt, et la Cour et les chambres régionales pourront travailler en complémentarité.

L'article 32 dispose qu'une expérimentation sera mise en place pour la certification des comptes de grandes collectivités territoriales, sur la base du volontariat. Elle ne peut être pertinente que dans le cas de collectivités d'une certaine importance ; ce ne serait qu'un excès de lourdeur pour les autres. Le dispositif proposé envisage à juste titre des travaux préalables à mener : sur quoi portera la certification ? Selon quelles modalités ? La question du compte financier unique devra également être résolue. La Cour est prête à apporter son concours à une telle expérimentation, mais la signification de « *la Cour coordonne* » mérite d'être précisée. Doit-il y avoir plusieurs acteurs ? Mieux vaudrait écrire « *la Cour conduit* » l'expérimentation, selon des modalités restant à préciser, sachant que

pour l'Europe, la certification entre dans le champ concurrentiel. La Cour bénéficiera-t-elle d'un droit exclusif pour certains établissements à statut particulier ? Au-delà de l'expérimentation, je ne suis pas certain que ce soit son rôle de procéder elle-même à l'exercice de certification des comptes. Enfin, rappelons que certifier les comptes n'est pas un exercice de contrôle : vous le savez bien, puisque la Cour certifie les comptes du Sénat.

Je n'ai pas d'observations particulières sur les autres articles, sinon que la création d'un observatoire de la gestion publique locale me paraît aller dans le bon sens. En revanche, certaines dispositions ne figurent pas dans le texte ; ainsi, rien n'est prévu au titre IV pour éviter que certaines collectivités, mises en garde par un contrôle budgétaire, ne récidivent dans leur mauvaise gestion des comptes.

J'en arrive à quelques remarques d'ordre général.

La Cour des comptes a eu de nombreuses occasions pour livrer ses constats ou ses observations sur la situation des finances publiques et des finances locales. Dans le cadre européen, l'État s'est engagé vis-à-vis de ses autres partenaires, non seulement sur les finances publiques, mais aussi sur les finances de la Sécurité sociale et sur celles des collectivités territoriales. Or il ne dispose pas d'outils pour faire respecter ses engagements au niveau des collectivités territoriales. Des propositions restent à faire pour améliorer la gouvernance entre l'État et les collectivités territoriales. Elles pourraient s'inscrire dans un cadre constitutionnel, puisque les articles 72 et 34 de la Constitution prévoient la « *libre administration des collectivités territoriales dans le cadre des lois qui la règlementent* ». Le législateur est donc en droit de fixer des règles pour encadrer les relations entre l'État et les collectivités.

Chacun doit contribuer à l'effort de redressement des comptes publics. Nous invitons l'État à clarifier ses compétences par rapport aux collectivités territoriales. À vouloir tout faire, il ne pourra plus exercer pleinement ses compétences régaliennes. Chaque nouvelle étape de décentralisation devrait s'accompagner d'une redéfinition des missions de l'État. Les juridictions financières n'ont jamais été très favorables à la clause de compétence générale. Nous verrions d'un bon œil sa remise en cause. Il faudrait clarifier les compétences à tous les niveaux. Par exemple, dans le bloc communes et intercommunalités, on reste souvent à mi-chemin dans le partage des compétences. La mutualisation des moyens n'est pas menée à son terme, de sorte qu'elle crée des facteurs de dépenses supplémentaires plutôt que de maximiser les économies possibles. Nous avons également suggéré de conclure, au sein des intercommunalités, un pacte de gouvernance financière et fiscale. Ce pacte existe déjà ; il faudrait le rendre obligatoire. Quant aux régions, leur part de fiscalité pourrait être revue à la hausse, en fonction des nouvelles compétences qui leur seront attribuées. Enfin, des propositions restent à faire pour le calcul des péréquations.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat est toujours très attentif aux recommandations de la Cour des comptes. Dans les dispositions relatives à la transparence financière, vous n'avez pas mentionné l'article 33 qui inquiète les responsables des collectivités territoriales, car il est lourd de conséquences : quand l'État est condamné pour manquement à ses obligations par la Cour de justice de l'Union européenne, il peut engager une action récursoire à l'encontre des collectivités territoriales responsables du manquement. Mais s'il y a eu manquement, c'est que le contrôle de légalité a nécessairement été défaillant... La Cour des comptes s'est-elle penchée sur ce problème ? Enfin, vous nous avez dit que le Gouvernement disposait de moyens limités pour contrôler les dépenses des

collectivités territoriales. La baisse des dotations est pourtant une contrainte réelle et substantielle.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – J'ai défendu l'idée de la certification des comptes, il y a vingt ans déjà. Cela fonctionnerait mieux que certains classements AAA. Je partage votre insatisfaction sur la rédaction de l'article 32. Les rapports de la Cour des comptes sur la situation des collectivités territoriales ont parfois été sévères. Néanmoins, il existe bien des communes qui récidivent dans la mauvaise gestion de leurs comptes. J'en connais ! C'est un phénomène récurrent. Quant à la clarification des compétences, elle est nécessaire. Au fil de la décentralisation, l'État a conservé ses compétences régaliennes tout en demandant de l'aide aux communes pour pallier ses manques pécuniaires. On a maintenant une police municipale à côté de la police nationale ; c'était hors de question, il y a trente ou quarante ans. Dans certains domaines, l'État accorde peu de crédits publics, tout en prétendant garder le contrôle.

Où sont les avancées de la décentralisation dans ce projet de loi ? Il ne propose en fait qu'une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités. Les péréquations ont transformé la fiscalité locale en maquis impénétrable. Jusqu'à présent, l'État transférait des recettes sous forme de dotations, en même temps que les compétences. Une loi sur les finances des collectivités locales contribuerait à plus de clarté.

Enfin, le projet de loi ne modifie en rien le bloc communal. Ne faudrait-il pas aller plus loin ? Et pourquoi demander aux collectivités d'assumer une part si importante de l'effort de redressement des comptes publics, puisqu'elles doivent présenter des budgets en équilibre ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Depuis hier, Bruxelles a ouvert une procédure d'infraction sur le barrage de Sivens. L'article 33 prévoit la subrogation automatique de la responsabilité de l'État aux collectivités locales. Comme mon collègue Jean-Jacques Hyest, je suis extrêmement réservé sur cette mesure. Concernant les crédits européens et leur mobilisation, l'État a mis en place une usine à gaz, dont l'exemple paroxystique est le Fonds social européen. D'autres États européens – la Belgique, par exemple – ont une procédure beaucoup plus fluide. Il y a quelques jours, une ministre-présidente allemande nous expliquait qu'elle n'échangerait pas pour tout l'or du monde la garantie constitutionnelle de ses dotations contre la prétendue autonomie fiscale dont nous nous gargarisons, ici... Selon les rapports de la Cour des comptes – que nous lisons attentivement, au Sénat ! –, l'optimisation de l'action publique doit être recherchée plutôt au niveau du bloc communal, en éliminant les doublons qui subsistent après le transfert des compétences. Pourquoi vos recommandations n'ont-elles pas d'effets ? Il y a plus de dix ans, vous avez dit que la communauté urbaine de Lyon devait prendre en charge l'entretien de la voirie dont elle avait la compétence. Pourquoi ce principe n'a-t-il pas été appliqué sur tout le territoire ? C'est parce que j'ai une haute idée de la juridiction financière que je vous fais remarquer cette disparité d'application.

Dans votre dernier rapport – et je vous en remercie – vous préconisez, pour aider des régions exsangues, de leur donner des recettes fiscales supplémentaires indexées sur leurs nouvelles compétences. Avant de créer un Ondam pour les collectivités territoriales, ne faudrait-il pas rendre leurs recettes fiscales plus cohérentes ?

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – J'ai été très contrarié, cet été, par les conclusions de votre rapport,

reprises en boucle par les radios, selon lequel les collectivités territoriales dépensaient trop et avaient une dette abyssale. Nombre de citoyens nous ont interrogés. Vous savez pourtant d'expérience que la majorité des communes, surtout rurales, sont gérées en bon père de famille, et souvent presque bénévolement. Il aurait fallu parler davantage des transferts de compétences effectués par l'État, qui a chargé les communes ou les communautés de communes de fonctions supplémentaires : crèches, sports, PLUi, police municipale... En évoquant l'explosion de la dette, il aurait fallu mieux distinguer entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Contrairement à l'État, notre budget doit être équilibré et nous ne pouvons emprunter que pour investir. Rappelons-le, pour éviter d'inquiéter la population.

En quoi l agrandissement des régions ou le transfert à celles-ci des routes départementales sera-t-il un facteur d'économies ? Les transports scolaires requièrent une gestion de proximité. Confier cette gestion à d'immenses régions, notamment dans le Sud ou l'Est de la France, générera-t-il des économies ? Il y a un ministre de l'égalité des territoires. Comment peut-on employer cette expression alors que les dotations par habitant sont, en moyenne, de 20 euros pour les communautés de communes, essentiellement rurales, de 40 euros pour les habitants des communautés d'agglomération et de 60 euros pour les communautés urbaines et les métropoles ? Pouvez-vous nous expliquer ces écarts ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Allez-vous faire évoluer le mode de calcul de la DGF ? Son logiciel de fonctionnement correspond à un modèle dépassé, dont la logique semble être : « *Aide-toi, le ciel t'aidera* » : plus on augmente la fiscalité, plus on est aidé. C'est une incitation à l'inflation fiscale. Mieux vaudrait reconnaître les efforts de celui qui gère avec rigueur et ne prélève pas d'impôts excessifs. Or, de tels gestionnaires sont actuellement pénalisés de manière systématique dans les dispositifs de péréquation.

Comment maintenir un équilibre budgétaire alors même que sont prises en permanence des mesures qui ne peuvent que déséquilibrer les budgets des collectivités territoriales, notamment des départements ? Dès 2016, les trois quarts d'entre eux ne pourront plus respecter les règles comptables d'équilibre, puisqu'ils ne pourront plus affecter leur épargne brute à l'amortissement, alors même qu'ils devront amortir les subventions d'investissement octroyées aux communes. Nous en avons longuement parlé à l'Assemblée des départements de France (ADF) : les règles comptables doivent être adaptées.

Une grande région, qui se verra confier 35 000 kms de routes, 600 collèges, 400 lycées, aura 25 000 personnels pour gérer l'ensemble ! Est-ce de la rationalisation ? Les départements qui ont fait de gros travaux sur leurs routes ou dans leurs collèges transféreront à la région un patrimoine bien entretenu et celle-ci touchera une dotation importante, puisqu'elle aura été calculée sur le fonctionnement ou l'investissement des dernières années. La situation inverse prévaudra si le département n'a pas fait son travail. Il y aura donc des déséquilibres. Cette déstructuration budgétaire ne fera qu'accentuer la pente sur laquelle glissent les budgets des départements.

Allons-nous parvenir à clarifier les compétences sociales ? Nous ne pouvons que faire des propositions par voie d'amendement, mais l'article 40 de la Constitution restreint notre marge de manœuvre. Pour régler le problème des mineurs étrangers isolés ou celui des personnes âgées, il faut absolument clarifier les compétences des uns et des autres. Merci, en tout cas, pour le référendum adressé à la ministre de la santé sur la tarification des EHPAD : les

décrets ne sont pas pris, les financements mal répartis... Le dossier va peut-être enfin avancer !

M. Jean-Pierre Sueur. – Certaines des questions posées s'adressent à nous-mêmes : le Premier président n'est pas chargé de voter la loi... Son discours, très intéressant, aurait sans nul doute encore plus d'effet au Congrès des maires de France !

Vous avez raison de dire que, dès lors qu'il faut réduire la dépense publique après vingt-cinq années trop peu précautionneuses, les collectivités territoriales doivent prendre part à l'effort. Vos remarques sur l'intercommunalité sont très justes. N'y manque que l'évocation du moyen de s'assurer que, si une dépense ou une compétence est transférée, les personnels et les moyens afférents le soient aussi. Certaines collectivités territoriales sont vertueuses, d'autres, peut-être plus nombreuses, le sont moins.

C'est un partisan du non cumul qui l'affirme : dès lors que les parlementaires appelés à statuer sur l'organisation territoriale sont les représentants d'un niveau de collectivités, cela pose problème. Lorsque M. Raffarin nous a présenté sa loi de décentralisation en 2003-2004, il voulait en faire une loi pour la région. Résultat : seuls les départements ont gagné dans le processus...

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Pas vraiment...

M. Jean-Pierre Sueur. – La loi a été plus départementaliste que régionaliste. J'espère qu'il n'en ira pas de même pour ce texte, mais j'ai quelques craintes... Pourtant, les parlementaires n'ont pas vocation à se faire les relais d'un niveau territorial ou d'une strate de collectivités.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Dites-le en séance !

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous sommes le pays au monde, à l'exception de l'Allemagne, dans lequel il y a le plus de dotation. Ce qui le justifie, c'est la mission de solidarité de l'État. Il devrait donc y avoir davantage de péréquation. Or la complexité du calcul de la DGF l'empêche. Il n'est pas possible que les ressources de grandes régions, surtout si elles ont davantage de compétences, proviennent exclusivement des dotations de l'État. La solution ? Baisser la dotation de l'État et augmenter d'autant la fiscalité locale. Bon courage !

M. Jean-René Lecerf. – Vous avez évoqué une nouvelle répartition des ressources fiscales des collectivités territoriales au profit des régions. S'agit-il de poursuivre la dévitalisation des départements ? Dans de nombreuses communes, l'État devient le principal payeur des impôts locaux, ce qui n'incite en rien à maîtriser la fiscalité locale et a même des effets pervers : membre de la commission communale des impôts directs d'une grande ville, j'ai constaté que les services fiscaux s'évertuaient à classer aussi bas que possible les bâtiments nouveaux, au risque de porter atteinte à la mixité sociale.

M. Michel Bouvard. – Merci pour cet éclairage. Je suppose que la Cour des Comptes attend de ce texte un accroissement de l'efficacité du fonctionnement des collectivités territoriales et de l'État et, donc, des économies.

Malgré la décentralisation, l'État a conservé certaines compétences, ce qui nuit au financement de ses missions régaliennes. Doit-il, dans son organisation, tirer les conséquences de la réforme de la carte des collectivités territoriales ? Par exemple, qu'adviendra-t-il des

résidus du réseau routier de l'État gérés par la direction interrégionales des routes Rhône-Alpes-Bourgogne si la région devient Rhône-Alpes-Auvergne ? Il convient de compléter la RéATE à la lumière de la nouvelle organisation territoriale.

Les compétences doivent-elles être réparties uniformément par niveau de collectivité ou devons-nous, dans certains secteurs, envisager des adaptations territoriales, quitte à admettre des délégations de compétences d'une collectivité vers une autre ?

La question de la certification avait été abordée lors de la précédente réforme des juridictions financières. La Cour des Comptes ne saurait, bien sûr, mener une certification généralisée, mais elle pourrait fixer un cadre au travail d'acteurs privés, voire des orientations : information des assemblées délibérantes, structure de la dette...

Pour être efficace, la péréquation ne devrait-elle pas être plus vertueuse ? Au lieu d'avoir un effet pousse-au-crime sur la fiscalité, elle devrait prendre en compte l'efficacité de la gestion et ne pas récompenser celui qui a laissé filer la dépense.

M. Philippe Kaltenbach. – Merci pour cet exposé brillant sur les finances des collectivités territoriales. Pourriez-vous nous donner une liste exhaustive des doublons assurés par l'État malgré les transferts de compétences ? Il s'agit d'un véritable gisement d'économies. N'est-il pas temps de réformer la DGF, dont le fonctionnement est complexe, difficile à comprendre, et pas toujours très juste ? Les péréquations horizontales suscitent également des difficultés. Mieux vaudrait un système unique, juste et lisible. Tous les élus veulent davantage de moyens mais aucun ne souhaite augmenter les impôts. Nous devrions peut-être engager une réforme des bases fiscales qui fasse porter davantage la fiscalité locale sur les ménages, en l'indexant mieux sur le niveau des revenus, ce qui serait plus juste qu'un système fondé sur la valeur des biens. Les compétences, sur lesquels nous débattons, requièrent des moyens. Puisque les départements vont rester, finissons-en avec la clause de compétence générale, afin que chaque collectivité territoriale se concentre sur ses objectifs propres.

M. Didier Migaud. – Beaucoup de vos questions se rejoignent... et certaines réponses sont au-dessus de ma condition : respectueuse de l'organisation des pouvoirs publics, la Cour des Comptes n'a nullement l'intention de se substituer au législateur. Nous nous bornons à faire des constats et à formuler des recommandations. Le dernier mot appartient aux parlementaires, qui votent la loi.

Je vois que plusieurs d'entre vous ont été contrariés par notre dernier rapport sur les finances locales ; j'ai d'ailleurs eu un échange intéressant avec le comité des finances locales. Le rapport n'avait aucunement pour but de stigmatiser les élus locaux ou leur gestion des collectivités territoriales : je vous invite à le lire de bout en bout. Hélas, il peut arriver que notre message soit déformé ou réduit par les médias à quelques titres. Il y a eu, aussi, des surréactions à ce rapport, qui ont peut-être contribué à l'instauration d'un climat qui a pu paraître hostile. Des communiqués ont paru avant même que je ne le présente...

Nous raisonnons sur l'année 2013, à partir de chiffres officiels et des contrôles effectués par nos chambres régionales. Nous avons bien établi la différence entre la dette des collectivités territoriales et la dette de l'État ou de la sécurité sociale, en précisant dans le rapport que la première n'est pas de même nature que les deux autres, puisque les collectivités territoriales ne peuvent emprunter que pour financer des investissements. Cela dit, leurs emprunts sont comptabilisés dans la dette globale, telles que la définissent les traités

europeens et nos propres lois. Elles contribuent donc à la dette au sens de Maastricht, tout comme elles contribuent à la dépense. Elles sont donc responsables, pour un tiers, du non-respect par la France de ses engagements en matière de finances publiques : c'est incontestable. Bien sûr, nous avons fait remarquer que l'État contribuait aussi à la dépense locale puisqu'il prend des décisions qui ont des conséquences sur celle-ci, qu'il s'agisse de l'évolution des normes ou de la revalorisation de certaines catégories de personnel. Pour autant, les acteurs locaux ont une part de responsabilité. De même, constater que les dépenses augmentent plus vite que les recettes, ce n'est pas dénigrer la gestion des collectivités territoriales. Et les engagements de l'État valent pour tous ! Peut-être le législateur pourrait-il organiser différemment le dialogue entre l'État et les collectivités locales... mais cela dépend de vous.

Vous avez auditionné des élus allemands, qui n'ont pas de pouvoir fiscal. Pour autant, leurs recettes sont garanties et leur pouvoir, réel. En France, le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas d'autonomie fiscale aux collectivités territoriales mais uniquement une autonomie financière. Nous appelons à donner à la région une part plus importante de la fiscalité locale pour qu'elle puisse faire face aux transferts proposés par le texte.

Pour optimiser l'action publique, la clarification des compétences est essentielle. Nous avons remis il y a deux ans un rapport sur l'organisation territoriale de l'État, dans lequel nous avons formulé deux recommandations. D'abord, l'État doit mettre fin à un certain nombre de doublons et tenir compte de l'organisation territoriale dans sa propre organisation. Il doit s'interroger sur son propre fonctionnement : au 21^{ème} siècle, doit-il fonctionner comme au 20^{ème}, voire au 19^{ème} ? La question ne concerne pas seulement les sous-préfectures...

Le contrôle de légalité est exercé de manière très inégale selon les territoires ; savoir si l'article 33 est justifié relève de votre travail de législateur. Il est prévu qu'une commission soit mise en place, qui comprendrait pour moitié des membres du Conseil d'État et pour moitié des magistrats de la Cour des comptes, afin de proposer des solutions en cas de désaccord entre l'État et les collectivités territoriales.

Il importe également de clarifier les compétences entre les collectivités territoriales. Cela dégagera des économies, même si celles-ci ne seront pas perceptibles immédiatement. De même, des économies sont possibles dans les politiques publiques sans remettre en cause leur qualité : alors que nous sommes un des pays où la dépense publique est la plus élevée, notre score dans les évaluations est généralement médiocre. Hélas, cette réalité laisse relativement indifférents nos hommes politiques. Évaluer mieux l'efficacité de la dépense serait un facteur d'économies. Dans la santé, en particulier, il y a des marges de progrès, sans remettre en cause la qualité et l'accès aux soins. Mais pour chaque euro mal dépensé, il y a quelqu'un derrière, ce qui explique les récriminations...

Il y a aussi des marges de progression importantes dans le bloc communal. En nous appuyant sur des exemples, nous essayons de mettre en avant les bonnes pratiques. Certaines collectivités territoriales ont fait des efforts de mutualisation : nous les citons. Naturellement, certains élus peuvent ne pas se reconnaître dans nos observations : notre territoire n'est pas uniforme... ce qui justifie qu'une règle nationale s'applique différemment selon les territoires.

Dans le domaine de la santé et de l'action sociale, l'efficacité de l'action publique est obérée par la multiplicité des acteurs et, parfois, par la confusion des politiques. Il y a un

gros travail d'évaluation des politiques publiques à mener ; le Sénat y a déjà consacré beaucoup de ses efforts.

Je partage vos propos sur la péréquation. Une mission a été constituée à l'Assemblée nationale sur le sujet. Le dispositif actuel n'est pas totalement satisfaisant : nous sommes prêts à vous aider.

Enfin, nous ne sommes pas opposés à la certification des comptes, pourvu qu'en soient bien précisés les objectifs et les modalités. Nous sommes prêts, là encore, à accompagner l'expérimentation.

La réunion est levée à 13 h 05

- Présidence de Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 16 h 10

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

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.

M. Philippe Bas, président. – Nos invités à cette table ronde ont en commun de s'être penchés, à un titre ou à un autre, sur l'approche comparée des organisations territoriales. M. Jean-Bernard Auby dirige, depuis 2006, la chaire « Mutation de l'action publique et du droit public » de l'Institut d'Études Politiques de Paris ; il a été professeur de droit public à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas entre 1994 et 2006 et directeur adjoint de l'Institut de droit européen comparé de l'Université d'Oxford. Il est, en outre, président d'honneur de l'Association française de droit des collectivités locales. M. Luciano Vandelli enseigne à l'Université de Bologne et à l'école supérieure d'administration publique qu'il a présidé plusieurs années. Il nous apportera le regard d'un grand voisin européen sur nos institutions locales. M. Robert Hertzog, professeur agrégé de droit public, enseigne à Sciences Po Strasbourg et à l'Institut Robert Schuman de Strasbourg. Il participe également aux travaux de l'Observatoire des finances locales. Il a également été élu à la communauté urbaine de Strasbourg et pourra ainsi nous faire bénéficier de sa double approche d'universitaire et de praticien. Fin connaisseur des institutions des pays européens, il a beaucoup œuvré au sein du Conseil de l'Europe. Mme Marie-Christine Steckel-Assouère est maître de conférence à l'Université de Limoges, chercheuse au GRALE-CNRS de l'Université de Paris I et membre titulaire du Conseil national des universités dans la section droit public. Elle a dirigé un ouvrage collectif récemment publié, *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*. M. Hervé Le Bras, enfin, aujourd'hui chercheur émérite, est bien connu pour son œuvre de démographe et de géographe. Il est souvent consulté sur l'architecture institutionnelle et ses relations avec la géographie réelle, et s'est récemment exprimé, notamment, sur le découpage régional devant la commission spéciale du Sénat.

M. Jean-Bernard Auby, professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris. – Je vous remercie de votre invitation, qui m'honneure.

Je constate que les réformes en cours, en dépit de quelques cahots ou palinodies, suivent certaines lignes de force. Comme si la crise économique poussait à aller vers l'essentiel, et à s'engager dans des voies dont on sentait depuis un moment déjà qu'elles devaient être suivies : une intercommunalité élargie et aux compétences étoffées afin de traiter le problème de l'émettement communal ; une région érigée en niveau de pilotage stratégique. C'est une évolution que j'estime positive, et qui correspond à ce que les esprits éclairés prônaient depuis bien longtemps.

Une autre évolution se dessine, également salutaire à mon sens, qui tend vers une différenciation de l'administration des territoires urbains et celle des territoires ruraux, et voit corrélativement émerger la métropole, dont on sait toute l'importance dans la structuration de l'action publique.

Certes, des sujets d'hésitation demeurent. Ainsi du sort à réservier au département. Faut-il le conserver partout ? Avec quelles compétences ? La métropole ne peut-elle dans certains cas exercer ses compétences ? J'avoue que s'il y a quelque temps, j'aurais approuvé des deux mains sa suppression pure et simple, je suis moins tranché aujourd'hui. Il est des territoires ruraux sans métropole à proximité. Par ailleurs, entre les intercommunalités, appelées à couvrir des bassins de vie d'au moins 20 000 habitants et les treize régions de la nouvelle carte, qui réuniront chacune quelque cinq millions d'habitants, il manque certainement un échelon intermédiaire. Autre zone d'ombre, le système financier local, sur la soutenabilité duquel il convient de s'interroger – M. Hertzog vous en parlera mieux que moi.

Faire des intercommunalités et de la région les deux pôles forts sur lesquels s'appuyer n'est pas sans inconvénient. Ces deux échelons sont, politiquement parlant, les plus faibles ; c'est là un paradoxe qu'il faudra lever. Autre difficulté : contrairement à ce qui prévaut chez beaucoup de nos voisins, notre système territorial n'est pas articulé verticalement. Quand il existe, dans des pays comme l'Italie ou l'Espagne, un lien quasi hiérarchique entre niveaux de collectivités, les différents échelons territoriaux sont, chez nous, simplement superposés. C'est là un problème qu'il faudra traiter et dont le texte à venir, semble-t-il, se préoccupe. Enfin, reste devant nous la question du rôle que l'État doit assumer dans les territoires. J'estime que si celui-ci reste indispensable dans des domaines comme la sécurité ou la gestion de crise, il est beaucoup trop présent dans l'exercice des politiques publiques locales, alors même qu'il manque de moyens financiers.

Pour conclure, notre système territorial, partant de bases différentes de celles de ses voisins, tend, peut-être, à s'en rapprocher lentement. Restent, cependant, le défaut d'articulation verticale que j'évoquais, l'absence de structure de concertation ou de gouvernance commune entre État et collectivités et le fait que l'État veut conserver, par-delà toute raison, la maîtrise de toutes les compétences normatives, alors qu'il serait bon, sans aller nécessairement jusqu'à confier, comme l'ont fait l'Italie ou l'Espagne, des compétences législatives aux régions, de leur laisser une part du pouvoir réglementaire d'application de la loi, ce qui suppose d'accepter, corrélativement, que ces normes s'imposent aux autres collectivités.

M. Luciano Vandelli, professeur de droit public à l'Université de Bologne. – Votre invitation m'honneure et est l'occasion de réfléchir aux évolutions de votre système territorial. Si les exigences de modernisation et de clarification des compétences, de rationalisation, de simplification et de transparence nous sont communes, partout en Europe, nous y apportons néanmoins des réponses assez différencierées. Je partage toutefois l'idée

avancée par le professeur Auby que les spécificités nationales sont moindres qu'autrefois, ce qui nous amène à mettre en cause des éléments très enracinés dans notre tradition commune.

Alors qu'a toujours prévalu, historiquement, un principe d'uniformité dans l'organisation du système territorial, on en vient à différencier les territoires métropolitains et les autres. Dans le même temps, la gouvernance de chaque métropole est modulée, chacune étant dotée de moyens spécifiques. En France, c'est le législateur qui s'en charge, tandis qu'en Italie, chaque territoire est appelé à écrire son propre statut. La loi votée cette année crée des villes métropolitaines, collectivités qui, pour les villes les plus importantes, vont se substituer aux provinces, à compter du 1^{er} janvier 2015. Dans l'intervalle, chaque ville est appelée à définir son propre statut, sa gouvernance, les relations des communes et associations de communes avec la métropole.

S'agissant de la répartition des compétences, j'observe qu'en Italie, à la différence de la France, la clause de compétence générale n'a pas été mise en cause : c'est plutôt la contrainte financière qui amène les collectivités à réduire le champ de leur intervention.

En Espagne, en Allemagne et en Italie, les régions sont dotées d'un pouvoir législatif. En Italie, la réforme constitutionnelle, approuvée en première lecture au Sénat, prévoit de réduire ce pouvoir législatif, pour renforcer, en corollaire, la participation des régions à l'établissement des règles nationales, *via* un Sénat des représentations territoriales. Quant aux provinces, leurs compétences administratives, en vertu d'une récente réforme, s'amenuisent, pour être transférées aux villes métropolitaines, qui se renforcent. En l'absence de métropole, ces compétences vont, pour une part, aux régions, pour une autre part aux communes et associations de communes. J'ajoute que la métropole est appelée à jouer un rôle important dans l'élaboration et l'approbation d'un plan stratégique de développement économique du territoire.

Pour simplifier ce que vous appelez le mille-feuille – qu'en bon Bolognais je qualifierai plutôt de lasagnes –, nous n'avons pas supprimé les provinces, ce qui aurait supposé une réforme constitutionnelle. La loi relative aux métropoles, cependant, a prévu que celles-ci, de même que la ville métropolitaine, seront gouvernées par les maires et conseillers communaux. Il faut savoir que chez nous, en l'absence de cumul des mandats, chaque niveau de collectivité avait sa classe politique. Il n'y en aura désormais plus qu'une seule, prémisses d'une simplification des compétences : les mêmes personnes auront à se prononcer sur la proximité et sur ce qui relève d'un territoire plus vaste.

Géographiquement parlant, nos régions sont de petite taille. Surtout, les plus petites sont aussi celles qui ont une langue différente et bénéficient parfois d'une protection internationale, comme le Val d'Aoste ou le Haut-Adige. Pour les autres, cependant, des fusions sont envisagées. Mais c'est avant tout sur les provinces que le débat est le plus vif. Alors qu'elles étaient 70 à l'époque de l'unité nationale, elles sont aujourd'hui 110, certaines de très petite taille. Simplifier appelle aussi, à mon sens, une réforme de l'administration de l'État, afin de faire des préfectures des bureaux généraux de la représentation de l'État, absorbant toutes les administrations périphériques.

Pour les communes, l'Italie n'a pas, comme la France, suivi la voie des fusions qu'ont empruntée l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique ou les pays du nord. En dépit d'incitations financières à la fusion, nous comptons toujours 8 100 communes. Depuis deux ans pourtant, la tendance semble s'inverser. Ainsi, dans la province de Bologne, six communes viennent de fusionner pour n'en former qu'une seule, de 30 000 habitants. Les

avantages en sont multiples, tant pour le respect du pacte de stabilité que par le poids que peuvent prendre les subventions économiques.

Les associations intercommunales, enfin, au nombre de quelque 400, regroupent un peu plus de 2 000 petites communes, et la loi récente se donne pour objectif de parvenir à couvrir l'ensemble du territoire.

M. Robert Hertzog, professeur de droit public à l'Université de Strasbourg. —

Je suis honoré de votre invitation, qui nous appelle à porter un regard comparatif sur les organisations territoriales en Europe. Je crois cependant qu'en ce domaine, comme en matière de finances publiques, nous avons plus à apprendre de nos erreurs que des exemples étrangers, et qu'une analyse sans concession des défauts ou des dysfonctionnements de notre système est susceptible de nous éclairer davantage que la recherche de modèles extérieurs. Pour avoir travaillé au Conseil de l'Europe, j'ai constaté que nos collectivités respectives diffèrent du tout au tout. Une commune danoise, par laquelle passe tout le *welfare state*, n'a rien à voir avec une commune française. Surtout, et c'est là le vrai problème, on peine à définir ce que serait le modèle français. La Constitution dispose que l'organisation de la République est décentralisée. Soit, mais si les Allemands savent fort bien ce qu'est un État fédéral, si les Italiens, les Espagnols, savent ce qu'est un État autonomique, nous serions bien en peine de dire ce qu'est un État décentralisé. Alors que la réforme des régions est en cours, nous n'avons pas de vraie vision de notre système. Au reste, si modèle il y a, on ne peut dire d aucun qu'il soit la panacée, puisque partout, on cherche à réformer, que ce soit pour des raisons institutionnelles ou en vertu de contraintes économiques et financières. Le fait est que nous sommes engagés dans une mutation économique, géopolitique, financière irréversible. C'est une donnée qu'il convient, dans la réflexion, de garder présente à l'esprit.

Il peut être intéressant, en revanche, de se demander pourquoi certaines réformes sont entreprises, pourquoi certaines réussissent, pourquoi d'autres ne parviennent pas à prendre racine. Alors que bien des rapports ont été produits, qui décrivent parfaitement la situation, on peine, tant en matière d'organisation institutionnelle que de finances locales, à réformer. Or il est, à mon sens, un invariant. Pour qu'une réforme réussisse, il faut qu'elle s'appuie sur des études approfondies, de géographes, de démographes, d'historiens, sur le fondement desquelles se construit une négociation politique. Si l'on se contente, pour bâtir une réforme, du versant technocratique des experts, cela ne débouche pas, de même que si tout le champ est laissé à la seule négociation politique, le résultat n'est pas durable. Voyez l'exemple allemand : nous avons davantage à apprendre du fonctionnement politique du système que de son architecture.

Un système local doit trouver son équilibre en s'appuyant sur un territoire, des compétences, des ressources financières et humaines. À défaut d'être assis sur ce triangle, le système ne fonctionne pas. En France, cependant, nous devons travailler non seulement sur un triangle, mais sur des triangles superposés. Nous sommes pris entre la clause de compétence générale et l'interdiction de la tutelle. Pour en sortir, de deux choses l'une, soit on fait jouer le principe de subsidiarité, qui suppose un minimum de hiérarchie, soit on procède à une répartition rigoureuse des compétences.

Au demeurant, c'est souvent le législateur qui, en répartissant les compétences, a créé de la complexité. Le principe de spécialité exige, de fait, un difficile travail de rédaction. Quant à l'articulation verticale, elle ne saurait fonctionner qu'associée à de bons mécanismes de coopération. Le fédéralisme allemand n'est pas un fédéralisme de partage à l'américaine, mais un fédéralisme de coopération. Une telle coopération, engagée sur des bases volontaires,

peut fonctionner. Mais il faut des moyens. Les régions ont pu jouer un rôle d'intermédiaire tant qu'elles avaient de l'argent ; ce n'est plus le cas à présent. On réforme, aujourd'hui, sans argent ; je dirais même plus, pour l'argent, pour trouver des économies. Or toute réforme a, dans un premier temps, un coût. Ce qu'il faut savoir, c'est si le coût que l'on expose aujourd'hui produira, à terme, une amélioration. Prenons l'exemple du projet de fusion départements-région en Alsace. Il est clair que le projet aurait eu, dans un premier temps, des surcoûts – ce qui n'est pas facile à expliquer au citoyen – mais pouvait générer, à terme, des bénéfices, certes difficiles à évaluer précisément, mais sur la survenue desquels tout le monde s'accordait. Cela suppose des études précises, qu'il serait important de mener.

Un mot sur les métropoles. La loi récente, en dépit des complications qu'elle introduit, représente une incontestable avancée. Si l'on se tourne vers les exemples étrangers, on constate les bénéfices d'un couplage entre région et métropole. Si l'on peine à se représenter le périmètre d'une région, chacun comprend bien de quoi on parle quand on évoque sa capitale. Il faut donc parvenir à une puissante synergie entre l'une et l'autre. Voyez la réussite d'une région comme le Bade-Wurtemberg, appuyée sur Stuttgart, métropole régionale. C'est pourquoi il faut, dans toute réforme, faire sans cesse l'aller-retour entre architecture institutionnelle et substrat économique et humain.

Mme Marie-Christine Steckel-Assouère, maître de conférence en droit public à l'Université de Limoges. – À mon tour de me déclarer honorée de votre invitation. Avant de brosser devant vous un tableau comparatif, permettez-moi de poser trois préalables. La rigueur scientifique impose de garder à l'esprit qu'une organisation territoriale est le fruit de l'Histoire et de la géographie, et qu'elle doit toujours tenir compte à la fois de la superficie mais aussi de la densité de population des territoires, pour éviter tout rejet de greffe, ce qui ne manquerait pas d'avvenir si l'on se contentait de plaquer un modèle étranger.

En matière d'organisation territoriale, les mots ne recouvrent pas, en Europe, les mêmes réalités. Quand, en France, les régions ne disposent que d'un pouvoir administratif, elles jouissent, en Italie, d'un pouvoir législatif et sont même dotées, en Allemagne, d'un pouvoir constituant. Je mets de côté nos régions ultramarines, qui ne sauraient entrer dans le tableau, compte tenu de leurs spécificités.

Comparaison n'est pas raison. On peut se demander, au vu de telles différences, s'il est fructueux de s'interroger sur les pratiques d'autres pays. Ce que l'on constate, cependant, à y regarder de près, c'est, au-delà de la diversité des organisations territoriales en Europe, une tendance nette vers l'harmonisation.

Des organisations territoriales diversifiées, donc, où les États unitaires sont surreprésentés : neuf avec un niveau de collectivité, onze avec deux ou trois niveaux de collectivités, à quoi l'on peut ajouter les trois États fédéraux, à un ou deux niveaux de collectivités. La France compte parmi les États unitaires à trois niveaux de collectivités, comme la Pologne et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni, plus inclassable eu égard aux différences des pays qui le composent. Viennent ensuite deux États régionalisés, l'Italie et l'Espagne, à trois niveaux de collectivités.

Dans tous les États, cependant, on relève une volonté commune de valoriser les grandes agglomérations, ainsi que les régions. Avec cette particularité qu'en France, la métropole n'est pas une collectivité mais un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Le niveau régional est considéré comme le plus pertinent pour mettre en œuvre les politiques économiques et réaliser des économies d'échelle

pour l'accès au service public. Le projet en cours de discussion retient le seuil de 20 000 habitants pour la constitution d'un EPCI, seuil que l'on retrouve dans d'autres pays, pour des entités chargées de la gestion de l'eau, de la santé, de l'éducation...

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – C'est le seuil généralement retenu ?

Mme Marie-Christine Steckel-Assouère. – Ce peut être parfois 25 000, mais c'est plus généralement 20 000. On constate une sous-représentation des États cumulant organisation décentralisée et intercommunalité. Sur huit États concernés, six sont marqués par un émiettement communal. Et parmi eux, la France se distingue en cela qu'elle cumule trois niveaux de collectivité et un nombre pléthorique de communes, plus de 36 000 quand, ailleurs, le maximum est de 9 000. Il est vrai qu'elle a du même coup poussé, par des incitations financières, au développement de l'intercommunalité.

Pour autant, on observe une tendance à l'harmonisation de l'organisation territoriale des États européens, sous l'impulsion de fondements communs. Les impératifs économiques, tout d'abord, érigés par la plupart des pays en obligation juridique *via* la charte européenne de l'autonomie locale et le traité sur la stabilité. L'exigence de transparence, ensuite, qui s'impose aux collectivités, requises de rendre compte de leur administration aux contribuables, et que l'on retrouve dans le projet de loi en cours d'examen. Alors que compétences et financements croisés provoquent une dilution, c'est là une revendication démocratique forte. Alors que toutes les réformes engagées en France se donnent sous ce registre de la démocratie, il est au reste paradoxal de constater que, dans le projet de loi en cours de navette, les règles de consultation des populations locales sur les regroupements ont été supprimées par voie d'amendements...

Autre question, les dispositifs utilisés dans la plupart des pays sont quasiment les mêmes. Les pays d'Europe du Nord ont opté, dans les années 1990, pour un renforcement de la décentralisation quand les autres pays tendaient plutôt à recentraliser, sous la pression d'une raréfaction des ressources. Depuis le milieu des années 2000, on assiste à un renversement de tendance : on va d'une logique incitative vers une logique plus coercitive. La France s'inscrit dans ce mouvement. Alors que l'intercommunalité reposait sur le consentement des communes, elle devient, avec la loi du 27 janvier 2014, réformant le statut des métropoles de droit commun ou à statut particulier, contraignante. La voie consensuelle, incitative, n'ayant pas fonctionné, la France joue la carte autoritaire, comme l'ont fait le Danemark en supprimant les comtés ou la Grèce les départements, au profit des régions. De même, certains pays ont rendu les fusions de communes obligatoires, la loi ne leur permettant d'exercer certaines compétences qu'à partir d'un seuil de 20 000 habitants. Seuil que l'on retrouve dans la réforme en cours d'examen.

J'en viens à la clarification des compétences. Les pays européens sont tentés, même si persistent entre eux de grandes différences, d'aller vers une réduction des compétences des collectivités. La France s'inscrit dans cette tendance à alléger les structures territoriales, empilées au fil des textes de loi qui ont superposé aux différents niveaux de collectivités une multiplicité de structures intercommunales. Alors que l'on entendait simplifier, on a, à chaque fois, créé de nouvelles structures. Ce projet de loi marque la volonté, tout en respectant les diversités, d'aller vers l'unité. Parce que, même si son organisation est décentralisée, la France est une République une et indivisible.

Si la tendance est à recentraliser, c'est aussi parce que les États ont besoin de reprendre du pouvoir pour assurer le respect de leurs engagements en matière de redressement des finances publiques. Le projet de loi en cours d'examen prévoit ainsi que les collectivités pourront être amenées à prendre leur part des amendes réclamées par la Cour de justice de l'Union européenne en cas de manquement qui leur serait imputable. La France s'inscrit, par là, dans une tendance générale.

M. Hervé Le Bras, directeur d'étude à l'École des hautes études en sciences sociales, chercheur émérite à l'Institut national de la statistique et des études démographiques. – Je suis honoré de votre invitation, qui me fait partie à cette docte assemblée de juristes. Il est vrai que si ma spécialité me range plutôt du côté des sciences sociales et de l'Histoire, je n'en ai pas moins eu, au cours de ma carrière, l'occasion de me familiariser avec les questions qui nous occupent ici, pour avoir animé un groupe de prospective de la Datar dont j'ai présidé, *in fine*, le conseil scientifique.

Ce qui m'a frappé, lorsque le projet de nouvelle carte territoriale, fusionnant des régions, a été annoncé, c'est le défaut d'objectifs assignés à cette réforme. Certes, trois arguments étaient mis en avant dans la lettre du Président de la République – donner à nos régions une taille européenne, assurer leur dynamisme économique, réaliser des économies de fonctionnement. Mais ils se laissent aisément démonter. La taille critique ? Mais celle des Länder allemands est très variable, et leur coefficient de Gini, qui mesure la dispersion de la population, est double de celui des nouvelles régions françaises, dessinées comme sous l'influence de notre vieux tropisme, l'illusion de l'égalité. Le dynamisme économique ? Mais il n'y a aucune corrélation entre la taille des Länder allemands et leur PIB par tête. Même chose pour la croissance de leur PIB au cours des dix dernières années. Quant à la question des économies d'échelle, je souscris pleinement à ce qu'a dit Robert Herzog. Il faut y regarder de près. Une étude de l'Institut Esprit public sur une éventuelle fusion entre Haute et Basse-Normandie fait apparaître que l'on y perdrat de l'argent les sept premières années, pour n'en gagner un peu – 5% – qu'à partir de la huitième.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Et combien de temps faudrait-il pour rattraper ce qui a été perdu ?

M. Hervé Le Bras. – Une vingtaine d'années, je crois...

Les départements ? J'ai été le seul, au sein de la commission Attali, à prendre leur défense, ce qui m'a donné droit à une petite annexe au rapport. Le département français, et c'est là sa qualité, est la division du territoire qui réalise le mieux la mixité sociale. Si l'on dresse une carte des revenus ou des niveaux d'éducation, par exemple, on voit, comme en négatif, se dessiner les départements. La teinture est la plus forte autour de la préfecture, et pâlit *decrecendo* jusqu'aux frontières du département, où l'on trouve les populations les moins bien loties. Le département, qui saisit la diversité sociale, est la division la plus apte à traiter les problèmes sociaux. Au cours de l'Histoire, ils ont meublé l'espace qui les entoure. Il serait regrettable de les mettre en cause. Sauf à privilégier, pour mettre en œuvre des politiques sociales, la logique de l'homogénéité – comme dans le redécoupage, au reste remarquable, qu'a opéré François Lamy pour les quartiers prioritaires –, auquel cas les intercommunalités, plus homogènes, sont sans doute un instrument mieux adapté.

Les communes enfin, pour lesquelles j'ai un faible, ont évolué au cours de l'Histoire. En 1791, elles étaient 43 000. On a gagné un peu de terrain dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, mais on patine depuis. La dernière loi en date, la loi du 16 décembre 2010

de réforme des collectivités territoriales, n'a donné lieu qu'à onze fusions. Sur 36 700 communes, ce n'est pas lourd...

Si les communes sont des réalités humaines incontournables, la question se pose, néanmoins, de leurs compétences, notamment en matière d'urbanisme. J'observe qu'au Danemark, où il ne reste certes qu'une soixantaine de communes, on n'en continue pas moins à prendre en compte, y compris dans les recensements, les paroisses, qui ont conservé certaines prérogatives.

J'en viens à la question des métropoles. La loi votée est intéressante, elle va dans le sens des évolutions de la société et de l'économie, mais je suis surpris de constater que lorsqu'on en vient à modifier, par fusions, la carte des régions, il n'en est plus question. Si bien que dans la nouvelle carte, certaines régions ont deux métropoles, certaines une seule, certaines aucune. Il y a là un manque d'articulation criant. J'abonde totalement dans le sens de Robert Hertzog : ce sont les métropoles qui sont visibles sur les territoires. L'idée de frontière en devient obsolète. D'ailleurs, ce n'est pas en ces termes que l'on raisonnait dans les temps anciens : voyez la carte de Cassini.

Ces évolutions appellent de nouvelles formes de gestion, articulant fermement les régions aux métropoles. J'ai dressé un atlas des pays de la Loire, que j'ai intitulé *La forme d'une région*, par un clin d'œil à Julien Gracq qui évoque Nantes dans *La forme d'une ville*. La région Pays de la Loire, faite de lambeaux de régions historiques – Vendée, Anjou, Maine, Bretagne du sud – n'en est pas moins très cohérente. Disant cela, je me suis mis à dos les bonnets rouges, qui revendentiquent Nantes pour la Bretagne... C'est d'ailleurs une caractéristique de ce redécoupage des régions que de réveiller des tendances très passées... La région Pays de la Loire, pourtant, forme une entité économique solide autour de Nantes et les responsables régionaux sont très satisfaits, quelle que soit leur couleur politique, de la puissance de la métropole nantaise, flanquée de relais régionaux – Angers, Le Mans, Saint-Nazaire, La Roche-sur-Yon – bien articulés entre eux.

Telles sont les quelques réflexions que m'inspire votre invitation. Il faut certes mener la réforme, mais s'est-on attaqué aux vrais problèmes ? Fusionner me semble moins urgent que régler le problème des doublons, de l'émergence des métropoles. Je suis sensible à l'idée émise par Jean-Bernard Auby de donner davantage de pouvoir réglementaire aux régions. Quand on dresse des cartes du chômage, de la sous-éducation, on voit se teinter de grands noyaux de territoire. Il serait bon que les régions puissent prendre en charge, à cette échelle, les problèmes spécifiques qui sont les leurs.

M. Philippe Bas, président. – Cette audition est source de multiples inspirations, au point que je regrette qu'elle n'ait pas eu lieu plus tôt. Je ne me hasarderais pas à tenter une synthèse, mais je n'en observe pas moins une certaine convergence entre vos interventions.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Nous avions déjà entendu, en d'autres occasions, quelques-uns d'entre vous, et notamment M. Le Bras, seul parmi les esprits éclairés à défendre le département, ce qui ne se laisse pas oublier. M. Auby a plaidé en faveur du pouvoir réglementaire des régions, tout en relevant que cet échelon territorial est politiquement faible. Il est vrai que ce ne sont pas elles qui attirent les personnalités politiques les plus en vue de notre pays. La notoriété des présidents de région est à peu près nulle.

M. Gérard Longuet. – Elle a beaucoup baissé avec le cumul.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Pourriez-vous préciser à quel type de pouvoir réglementaire vous pensez ? S'agit-il de l'application des lois ? Il est aussi une autre voie : M. Vandelli nous a rappelé ce qu'il en est en Italie, où l'on demande aux régions de définir leur statut. C'est ce que l'on songe, chez nous, à faire pour l'Ile-de-France, sans parvenir à aboutir.

Oui, monsieur Hertzog, il est bon de se pencher sur nos erreurs, sans se contenter de regarder ailleurs. La question des objectifs assignés à la réforme, enfin, m'inquiète tout autant que M. Le Bras. S'agit-il de faire des économies ? Mais on les fera de toute façon, puisqu'on nous enlève une partie de nos dotations... Atteindre la taille critique européenne ? M. Le Bras a suffisamment montré que ce concept n'a pas de sens. Surtout, nous avons voté une loi sur les métropoles, qui prend en compte le projet très abouti de la métropole lyonnaise laquelle, à l'instar des villes métropolitaines italiennes, reprend les compétences du département, voire davantage. Quelle relation, dès lors, entre métropole et région ? Quand la métropole représente 60 % du PIB d'une région, quel rôle reste à la région en matière de développement économique et d'emploi ? Comment les deux entités peuvent-elles s'articuler ? C'est une question que je me pose, tout en étant favorable aux métropoles – à condition qu'il n'y en ait pas trop. C'est pourquoi je comprends mal certaines fusions de régions, qui n'ont pas été pensées en relation avec la métropole. Pour moi, réunir Toulouse et Montpellier dans une même région est aberrant à tous points de vue.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Ce sont là des questions que l'on se pose collectivement. *Quid* de l'articulation entre région et métropole ? Si l'on donne, dans le projet de loi en cours d'examen, compétence exclusive à la région en matière économique, d'aide aux entreprises, il convient de se poser la question de ses relations avec la métropole, auxquelles la loi a reconnu un rôle dans les pôles de compétitivité ou la négociation des contrats de plan. Le Sénat avait considéré que région et métropole devaient aller de concert, sauf à risquer l'immobilisme. Quand un président de région et un président de métropole parviennent à s'accorder, ce peut être un puissant moteur. Quels éclairages pouvez-vous nous apporter sur ces questions ?

Défendre le département, ce n'est pas s'interdire de moderniser et de rationaliser ses compétences. Voyez la récente synthèse des ateliers sur la ruralité lancés par le Gouvernement. Les fameux pays, créés par la loi Voynet, puis stoppés par la loi de 2010 avant d'être ressuscités sous l'appellation de pôles d'équilibre territorial et rural, apparaissent spontanément dans le discours des communes, qui sont prêtes à s'entendre pour travailler, sur un bassin de vie, à une politique de la ruralité. Le président de l'association des pays vous le confirmera.

J'aimerais également recueillir votre avis sur la solidarité territoriale. Je pense à la possibilité pour les départements de concourir à des actions de maîtrise d'ouvrage intercommunale dès lors qu'elles répondent à un objectif de solidarité territoriale.

Le pouvoir normatif local ? Nous avons demandé au président de la section de l'intérieur du Conseil d'État s'il fallait conférer un pouvoir réglementaire aux régions. Il nous a répondu que les textes le leur reconnaissaient déjà, et qu'il leur suffisait de l'exercer.

M. Philippe Bas, président. – Il n'en a pas moins précisé que s'il s'agissait d'édicter des règles s'imposant aux départements et aux communes, ce serait constitutionnel. Car c'est ainsi que le Conseil d'État interprète l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Prenez le problème, crucial à mon sens, de l'artificialisation des sols. L'équivalent en terres arables d'un département de la taille des Hautes-Pyrénées disparaît tous les sept ans, sous l'effet de l'étalement urbain. Or les Scot ne couvrent que 20 % du territoire national. Est-il donc déraisonnable d'imaginer que la région, stratégie, puisse produire un document, comme le fait déjà l'Île-de-France, qui assure la compatibilité globale des politiques des différentes collectivités, sans pour autant ressusciter le spectre de la tutelle ?

M. Jean-René Lecerf. – Je vous remercie de la richesse de vos exposés. Il arrive que les enseignants, dont je fus, rêvent d'une université sans étudiant. Les pouvoirs publics n'en viennent-ils pas à rêver, de même, de collectivités territoriales sans citoyen ? Le projet de loi en cours d'examen met l'accent, de fait, sur les collectivités dont la légitimité citoyenne et démocratique est la plus faible – l'intercommunalité plutôt que la commune, la région plutôt que le département. Cela n'impose-t-il pas d'aller jusqu'au bout du raisonnement, en s'attaquant aux modes de scrutin ? Je pense au scrutin proportionnel, qui prévaut pour la région et prévaudra demain pour les intercommunalités, dicté par les partis politiques, dont la légitimité a tendance à s'effriter, alors que la véritable démocratie est communale et départementale.

Je me demande dans quelle mesure l'idée, portée par la précédente majorité, du conseiller territorial, qui réunissait en sa personne l'élu départemental et l'élu régional, n'était pas plus féconde que la stérile opposition entre départementalistes et régionalistes.

Ma dernière remarque, enfin, concerne la métropole. La locomotive de la région ? Comme sénateur du Nord, je puis vous dire que la métropole lilloise se moque de Valenciennes, de Cambrai ou de Dunkerque. Sans parler de Boulogne, Arras ou Calais, ni, *a fortiori*, de ce qu'il en sera, demain, de Laon, Compiègne ou Amiens... La véritable péréquation, c'est le département qui la réalise.

M. Gérard Longuet. – Il ne faut pas perdre de vue le lien qui existe, à mon sens, entre organisation territoriale et mode de production. Avant la Révolution Française, l'agriculture était le mode prédominant de production. Puis est venue la révolution industrielle, qui a su se marier avec le chemin de fer et le département. Aujourd'hui, on s'achemine vers une mondialisation de l'économie, avec des lieux de décision très circonscrits. La République ne peut y rester indifférente. Avez-vous le sentiment que les disparités en termes de densité de population se soient accentuées en France ? Pour moi, les Trente Glorieuses ont marqué une rupture, le passage d'un monde encore largement agricole vers une population active industrielle. Ce qui est en passe de donner, au-delà de ce que décrivait Jean-François Gravier dans *Paris et le désert français*, des villes environnées de déserts.

Ma deuxième question a trait aux centres de décision. Le budget de l'État représente 17 % du PIB, mais si l'on y ajoute les prélèvements sociaux, de l'ordre de 20 % à 22 %, ce sont près de 40 % de la dépense publique qui est décidée à Paris. On observe, dans le même temps, que la décision économique se délocalise hors de France et qu'à l'intérieur de nos frontières, le capitalisme régional tel qu'on l'a connu autrefois a vécu. Il ne reste guère de bourgeoisie industrielle que dans le Nord, dans la région lyonnaise, et peut-être une partie de la Bretagne, mais je puis vous dire que dans une région comme la Lorraine, elle a totalement disparu. La décision économique n'appartient plus aux territoires, elle est centralisée ou externalisée. Il en va de même de la décision en matière culturelle, parisienne et non plus provinciale, à l'exception de quelques manifestations teintées d'un passéisme régionaliste,

que je ne réprouve pas, bien au contraire, mais dont on ne peut pas dire qu'elles soient tournées vers la modernité. J'ajoute que la carte isochrone de la France a changé avec l'apparition du TGV et des autoroutes. Lorsque l'on est à 250 kilomètres de Paris par le TGV, on prend l'habitude d'aller chercher des réponses là-bas plutôt que vers la capitale régionale, souvent moins bien desservie...

L'État est le plus grand perturbateur de l'organisation territoriale. De plus en plus impécunieux, il cherche des partenaires pour cofinancer ses projets. L'organisation territoriale se construit dans de tels partenariats avec des collectivités prêtes à jouer le jeu de l'État pour des raisons qui leur sont propres. Là-dessus, s'ajoute un autre facteur de désordre, l'Europe. M. Vandierendonck a évoqué les pays : je ne suis pas hostile à la vie associative qu'ils apportent, mais souvenons-nous qu'à l'origine, ils ont été portés par l'Europe, qui n'hésitait pas à mettre malicieusement la main à la poche, en déstabilisant l'organisation territoriale existante et surtout, en contournant l'État... Souvent de même, l'État n'hésite pas à court-circuiter les collectivités territoriales, pour peu qu'il trouve une ville prête à financer tel équipement qui le flatte. Le bon sens voudrait pourtant qu'une politique culturelle soit gérée contractuellement entre l'État et la région, charge à cette dernière d'assurer le lien avec les autres collectivités.

D'où deux questions. Quel poids reconnaître aux réalités techniques qui modèlent l'organisation territoriale ? Comment encadrer l'effort perturbateur de l'État qui, en tendant la sébile, désorganise le système ?

M. Philippe Bas, président. – Je comprends ce qui a été dit des métropoles, lieu de la puissance, de la notoriété, du dynamisme, mais n'oublions pas qu'il n'en existe que neuf ou dix sur le territoire. Il est des régions entières dépourvues de toute métropole, et que le relief rend, de surcroît, difficiles d'accès.

M. Gérard Longuet. – C'est sans doute pourquoi elles sont sans métropole.

M. Philippe Bas, président. – La métropole, de surcroît, n'est pas spontanément portée vers la redistribution en faveur d'autres territoires.

M. Gérard Longuet. – C'est le moins qu'on puisse dire.

M. Philippe Bas, président. – Lorsque l'on a voté la création de la métropole lyonnaise, beaucoup se sont demandés comment le département pourrait continuer de fonctionner. C'est qu'il y a un petit codicille : plus de 70 millions d'euros par an seront reversés au bénéfice du nouveau département du Rhône, soit le territoire extra-métropolitain. Si l'on élargit la réflexion à la région Rhône-Alpes, et que l'on se penche sur la malheureuse Auvergne, on se rend compte que construire l'organisation régionale autour de la métropole, c'est coller à une réalité géographique profondément injuste. Nous avons besoin de redistribution, et de lieux de pouvoir à même de compenser la concentration de la richesse autour de la métropole. C'est là une équation très compliquée.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Sans parler de Paris. Quand la métropole comptera, avec les intercommunalités associées, 7 à 8 millions d'habitants sur les 12 millions que compte l'Ile-de-France, que restera-t-il à la région, qui portait pourtant des politiques de cohésion ?

M. Jean-Bernard Auby. – Vos réserves sont fondées, mais nous sommes, avec la métropole, face à un phénomène inéluctable. Elle est le fruit d'une économie de plus en plus mondialisée, tertiarisée, numérisée, orientée vers le développement durable et les villes intelligentes.

Un mot sur la question, qui commence à percer dans le débat, du pouvoir normatif local. Je comprends mal que l'éminent membre du Conseil d'État que vous avez cité estime que la région est déjà détentrice d'un pouvoir réglementaire. Le président de l'exécutif régional peut certes réglementer la circulation dans les ports régionaux, par exemple, mais cela ne va pas au-delà de telles broutilles.

M. Philippe Bas, président. – Toutes les collectivités territoriales détiennent, pour l'exercice de leurs compétences, un pouvoir réglementaire.

M. Jean-Bernard Auby. – La commune est dépositaire depuis longtemps d'un pouvoir réglementaire. Je pense, par exemple, aux pouvoirs de police du maire. À quoi s'ajoute le pouvoir des conseils municipaux en matière d'urbanisme, qui n'est pas négligeable.

M. Gérard Longuet. – C'est la liberté de choisir son voisin.

M. Jean-Bernard Auby. – Sans doute, mais c'est là un pouvoir réglementaire de bout de chaîne. Quand à celui des départements et des régions, il est à peu près nul.

L'objection tirée de la disposition constitutionnelle relative à l'interdiction de la tutelle entre collectivités ne tient pas, à mon sens. Quand vous légiférez, vous prenez, en tant que législateur, des actes qui s'imposent à nous, sans être pour autant nos tuteurs. J'ajoute qu'en droit public, la tutelle est la faculté, reconnue à l'État, de s'opposer aux actes que prend une autorité publique, de les modifier, de les annuler. Autre chose est le fait d'édicter des normes dans un champ de compétence donné, comme le font le législateur et le Gouvernement en vertu de son pouvoir réglementaire.

Autre objection : ce serait un problème que de confier un pouvoir réglementaire à une instance politiquement faible. Mais tous les sondages confirment que les citoyens ont une image plutôt positive de la région. Quant aux faiblesses que vous avez relevées, tenant aux règles électorales et au cumul des mandats, rien n'empêche d'y remédier, pour lui rendre plus de légitimité.

En quoi pourrait consister le pouvoir réglementaire des régions ? Prenons l'exemple de la Bretagne qui, connaissant son littoral dans ses moindres détails, s'estime la mieux à même, pour le protéger, de déterminer les règles d'application de la loi littoral sur son territoire. Il ne s'agit pas de priver le Gouvernement de son pouvoir réglementaire, mais de donner la possibilité aux régions, dans certains secteurs, de fixer les règles d'application de la loi. Ces règles s'imposeront de fait aux autres collectivités sur le territoire régional, mais de la même manière que les règles fixées par le législateur ou le Gouvernement s'imposent à tous, sans qu'il soit question de tutelle.

M. Philippe Bas, président. – Vous nous incitez à la prise de risques, mais je trouve votre raisonnement très convaincant. La tutelle est la possibilité, pour l'État, d'empêcher l'entrée en vigueur d'une décision prise par une autre personne morale,

collectivité ou établissement public. Autre chose est d'édicter une norme qui s'imposerait à une autre collectivité.

M. Robert Hertzog. – Confondre tutelle et pouvoir réglementaire est évidemment une erreur. D'autant que personne ne sait dire clairement ce qu'il faut entendre par tutelle, sinon par référence à des pratiques anciennes. Lorsque les autorités départementales ou communales définissent un plan local d'urbanisme (PLU), elles prennent des décisions qui s'imposent à tous. Dès lors que la loi dit que telle collectivité est compétente dans tel domaine, elle lui confère un pouvoir exclusif de réglementer. Les autres collectivités ne sont, de ce point de vue, que des opérateurs. Ce qu'il faut, c'est que la loi renvoie clairement le pouvoir réglementaire, dans tel ou tel domaine, à une collectivité – le tout est de savoir laquelle.

La redistribution se fait par le pouvoir fiscal. Or région et département n'en ont quasiment plus ; seules les communes et les intercommunalités conservent un pouvoir fiscal assez général. C'est pourquoi j'évoquais un manque de cohérence dans la réforme.

Un mot sur la méthode, enfin. Quand on dit que l'on veut supprimer un échelon, on suscite immanquablement des réactions de défense. On ne pourra pas passer en force. On se rend enfin compte, après trente ans, qu'il faut procéder en renforçant les entités que l'on entendait privilégier. C'est ce que l'on a fait pour les métropoles. C'est ce qui aurait dû être fait, il y a beau temps, pour les régions – et l'on sait bien pour quelles raisons on a transféré aux départements des pouvoirs qu'il n'était pas pertinent de leur confier, et qui les font beaucoup souffrir aujourd'hui.

Il faut créer un mouvement, en renversant la logique des compétences. La clause de compétence générale devrait revenir aux intercommunalités – dont il faudrait peut-être faire de véritables collectivités, tout en revoyant leur mode de scrutin. Pour avoir été adjoint dans une commune, j'ai constaté combien limitée était la liste des compétences qu'elle exerçait effectivement. Le tout est de ne pas parler de suppression. Au reste, si la fusion avait eu lieu en Alsace, peut-être est-ce la région que l'on aurait départementalisée, plutôt que l'inverse. Rappelons-nous aussi que les régions, quand elles ont été créées, dans les années 1950, l'ont été sur le modèle départemental, dont elles ont aujourd'hui quelque difficulté à sortir...

M. Hervé Le Bras. – S'agissant des densités, le mouvement que l'on a connu au cours des deux siècles passés est en train de s'inverser. Les communes comptant entre 500 et 2 300 habitants sont celles qui connaissent la plus forte croissance démographique. Leurs habitants ne sont pas des ruraux, ils ont un mode de vie urbain et travaillent souvent à distance. C'est là un mouvement général en Europe. Plus une région est éloignée d'un centre, plus sa croissance démographique est rapide. La transformation des modes de transport a, naturellement, beaucoup joué.

Le reproche d'égoïsme fait à la métropole ? Mais la région, précisément, ne peut-elle être un contrepoids ? C'est la région Midi-Pyrénées qui a ainsi encouragé le développement de la « *Mecanic Valley* », qui va du sud de l'Aveyron au Lot, et qui vise à encourager les PME sous-traitantes de l'aéronautique. Même chose avec le Choletais, dont le tissu de petites entreprises s'articule autour de Nantes.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Et d'une partie de la Vendée.

M. Hervé Le Bras. – Les économistes de l'industrie, comme Pierre Veltz, ont bien montré ce rôle de la région. La région de Bade-Wurtemberg, en Allemagne, qui a soutenu la création, autour de Stuttgart, d'un réseau de moyennes entreprises, en donne une illustration.

Nos métropoles ne seraient pas assez nombreuses pour former un tissu ? À mon sens, ce qui existe n'est déjà pas si mal. Edward Fox, dans son livre *L'autre France*, tente de montrer que l'Histoire de France peut se lire comme l'histoire de la victoire du pouvoir central étatique contre les villes périphériques, d'esprit plus girondin. Il l'illustre par l'image de la place de la Concorde, où l'obélisque représente le pouvoir central, entouré par les huit statues, représentant les principales villes métropolitaines, qui le regardent, domestiquées. Il n'y a guère que le centre de la France qui manque d'une métropole. Ce pourrait être Clermont-Ferrand, dont je regrette qu'elle ait été écartée.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – On a voulu, lorsque l'on a légiféré, retenir un critère démographique, de même que pour les communautés de communes.

M. Hervé Le Bras. – Toujours ce tropisme bien français du chiffre. La cohérence du peuplement compte plus que le nombre. La Datar pourrait être un outil pour mener une telle réflexion – une sorte de commissariat général à l'égalité des territoires...

Mme Marie-Christine Steckel-Assouère. – Le projet de loi prévoit une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF), afin de récompenser les efforts entrepris pour prévenir l'étalement urbain. Mais la question des moyens financiers nécessaires à l'exercice des compétences n'en reste pas moins posée. Nous sommes impatients de savoir comment la loi de finances la réglera.

M. Luciano Vandelli. – Alors que je pensais être minoritaire, je m'aperçois que tel n'est pas le cas. J'appartiens à un pays qui a supprimé depuis longtemps la tutelle sur les communes, à une culture qui n'est guère portée à établir une hiérarchie entre les niveaux de collectivités, et pourtant, on ne s'offusque pas de voir les régions édicter des lois liant les communes et les provinces, qui exercent des compétences différentes. On fait ainsi jouer le pouvoir discrétionnaire entre les niveaux de collectivités. Il ne peut y avoir tutelle qu'entre des collectivités qui exerceraient les mêmes compétences. Les régions ont un pouvoir législatif, et les communes sont en charge de l'administration – ce qui n'empêche pas la carrière de maire d'être politiquement plus attrayante...

Le monde économique et social nous demande de la simplification. Dans une province composée de soixante communes, les petits entrepreneurs doivent connaître, pour chaque opération, soixante séries de règles, car chaque commune a les siennes. Nous sommes requis d'homogénéiser, soit en empruntant la voie de l'association de communes, soit *via* un pouvoir réglementaire intermédiaire, de niveau régional, entre l'Etat et la réglementation fractionnée des communes.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Chez nous, il existe des Scot.

M. Robert Hertzog. – L'Allemagne a dix-sept lois sur les marchés publics – seize Länder, plus le Bund. On imagine les problèmes que cela pose.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Chez nous, les permis de construire sont délivrés dans le cadre d'un PLU ou, pour le moins, d'une carte communale ; ils doivent

tenir compte des règlements d'urbanisme, et sont soumis au contrôle de légalité, l'État étant le gardien de l'homogénéité. Ce que décrit le professeur Vandelli ne peut se produire en France. Pour approuver le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), il faut un décret en Conseil d'État.

M. Philippe Bas, président. – Il me reste à vous remercier de ces éclairages.

La réunion est levée à 18 h 10

Mardi 2 décembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05

Protection de l'enfant – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. François Pillet sur la proposition de loi n° 799 (20013-2014) relative à la protection de l'enfant.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur a consacré beaucoup de réflexion et d'énergie à ce texte, et je lui donne sans plus tarder la parole.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La protection de l'enfant est un sujet sensible, qui a fait l'objet de nombreux travaux. Mon rapport écrit les rappellera et présentera synthétiquement ce qu'est la protection de l'enfant dans notre droit.

Cette proposition de loi, qui fait suite au rapport d'information, très complet présenté par Mmes Dini et Meunier au nom de la commission des affaires sociales, s'est beaucoup nourrie de ce rapport, mais comporte également un certain nombre de dispositions qui ne sont pas passées par son filtre : ce sont celles sur lesquelles j'aurai le plus d'observations à faire.

S'il est une chose qui ressort de mes auditions, c'est la qualité unanimement reconnue de la loi de 2007. Sept ans après, ainsi que le relèvent les auteures du rapport d'information, il ne s'agit que d'apporter quelques aménagements à cette excellente loi, qui le serait davantage encore n'étaient les insuffisances, constatées dans la mise en œuvre, sur le terrain, de certaines de ses dispositions – je pense en particulier à celles relatives au projet pour l'enfant.

Sur ce texte, clairement régi par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, notre commission des lois s'est saisie pour avis des dispositions relatives à la sécurisation du parcours de l'enfant placé, de celles qui visent à adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme et de celles qui prévoient des sanctions, civiles ou pénales, à l'encontre des parents fautifs.

Je vous proposerai de passer sans tarder à l'examen de mes amendements, qui visent à mieux articuler les compétences respectives du juge et de l'aide sociale à l'enfance (Ase), dans le respect du domaine d'intervention de chacun ; à préserver des principes civils

essentiels un peu bousculés par certains articles de ce texte ; à rétablir des garanties manquantes dans la refonte de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon ; à tirer les conséquences de la censure du Conseil constitutionnel sur la qualification d'inceste, que cette proposition de loi s'attache à prendre en compte.

Seuls les titres II et III de ce texte relèvent du champ de compétence de notre commission, qui n'est donc pas saisie du titre I, relatif à la gouvernance, lequel ne pose d'ailleurs pas de problème particulier.

M. Jean-Pierre Sueur. – Personne ne peut être contre la création d'un conseil national de la protection de l'enfance.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – À condition qu'il ne se surajoute pas aux institutions existantes...

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 6

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 1 à l'article 6, relatif aux actes usuels de l'autorité parentale, vise à clarifier le fait que le pouvoir d'accomplir les actes usuels de l'autorité parentale est remis au service auquel l'enfant a été confié, la famille d'accueil, salariée par lui, agissant sous ses ordres. Il prévoit ainsi que le « projet pour l'enfant » définira les actes usuels importants pour lesquels la famille d'accueil devra obligatoirement recueillir l'accord du commettant, les autres, soit ceux qu'elle peut accomplir sans formalité préalable, faisant l'objet d'une liste indicative. Nos auditions nous ont appris qu'il est des actes usuels, comme une coupe de cheveux, qui peuvent provoquer des dissensions entre la famille d'accueil et la famille d'origine, si bien que les services du département sont constamment saisis pour des actes qui peuvent sembler tout simples. Le « projet pour l'enfant » et le contrat d'accueil mentionneront en outre les modalités selon lesquelles les parents seront tenus informés de l'exercice des actes usuels.

M. Jean-Pierre Sueur. – La rédaction initiale de l'article est plus large, elle prévoit que le projet pour l'enfant définit les modalités selon lesquelles les actes usuels sont exercés. Ce que nous proposons, en somme, le rapporteur, c'est de dresser une liste à deux colonnes, l'une récapitulant ceux de ces actes qui exigent un accord préalable du commettant, l'autre ceux qui sont laissés à la libre appréciation de la famille d'accueil. Mais ces actes usuels peuvent, au cours d'une journée, être très nombreux – une coupe de cheveux, une visite chez le médecin, mais aussi l'organisation des repas, de la toilette... – et je crains que l'amendement ne complique un peu les choses.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – J'indique que cet amendement a recueilli l'accord de Mme Meunier, et devrait être repris par la commission des affaires sociales. Les familles d'accueil, nos auditions nous l'ont montré, voudraient savoir ce qu'elles peuvent faire librement. Or, il est impossible d'en dresser une liste énumérative. D'où cette solution intermédiaire, qui consiste à dresser la liste des actes qui réclament l'accord du commettant et de mentionner, à titre d'exemple, quelques-uns de ceux pour lesquels ils n'ont pas à rechercher cet accord.

M. François Zocchetto. – Je comprends l'intérêt pédagogique qu'il peut y avoir à illustrer ce que sont ces actes de la vie courante qui n'exigent pas de formalité préalable, mais je partage l'avis de Jean-Pierre Sueur. Est-ce bien à la loi d'introduire de telles précisions ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La loi ne fait que poser le principe. C'est le projet pour l'enfant qui précise.

M. François Zocchetto. – Mais prévoir, dans la loi, que sera dressée une liste indicative d'acte usuels que la famille d'accueil pourra accomplir de son propre chef me paraît aller un peu loin. D'autant que sans mésestimer les difficultés de certaines situations, il me semble c'est là quelque chose que la famille d'accueil devrait naturellement connaître. Je crains que l'on ne la pousse ainsi à s'en tenir aux seuls actes énumérés sur la liste.

M. Jean-Jacques Hyest. – La rédaction actuelle de l'article est très large. Il me semble intelligent d'inverser la logique, en dressant la liste des actes qui doivent recueillir un consentement préalable, ce qui signifie, *a contrario*, que tous les autres peuvent être accomplis sans autorisation. C'est une manière de marquer les actes importants, comparables à ceux qui doivent, entre deux parents séparés, faire l'objet d'un accord. Ma seule réserve : la mention « à titre indicatif » est-elle bien nécessaire ?

M. Jacques Bigot. – J'ai une autre réserve sur la rédaction. Alors que le texte initial vise l'enfant « accueilli par une personne physique ou morale autre que son ou ses parents », la formulation de votre amendement me semble plus restrictive. Elle ne vise que l'enfant accueilli par une personne physique ou morale « pour le compte du service d'action éducative » : ce n'est pas toujours le cas.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Il n'y a pas, dans ce cas, de « projet pour l'enfant ».

M. Philippe Bas, président. – Cet article 6 est indissociable de l'article 5, qui vient préciser, parce que son application a connu un certain nombre d'errements, une disposition déjà inscrite à l'article L. 223-1 du code de l'action sociale, rendant le projet pour l'enfant obligatoire. On peut certes se demander si le « projet pour l'enfant » constituait un droit fondamental méritant l'intervention du législateur, et la question vaut du même coup pour les précisions ici apportées, mais tout cela forme un tout : autant aller au bout de la démarche.

Je suis d'accord avec le président Hyest : dès lors que l'on écrit que le « projet pour l'enfant » « mentionne une liste d'actes usuels courant que la personne qui accueille l'enfant peut accomplir sans formalités préalables », il est inutile d'ajouter que c'est « à titre indicatif » : le verbe mentionner l'emporte dans sa définition même.

En tout état de cause, la question qui nous est ici posée est la suivante : faut-il préciser ce qu'il faut comprendre par les « modalités » d'exercice des actes usuels de l'autorité parentale, en dressant la liste de ceux qui requièrent un accord préalable parce qu'on estime qu'ils sont plus importants que les autres ?

M. Philippe Kaltenbach. – Je suis d'accord sur l'idée d'inverser la logique ; cela me semble plus simple. Je suggère, cependant, de supprimer la dernière phrase du premier alinéa, qui n'apporte que confusion. À quoi bon mentionner une liste d'actes usuels courant

ne requérant pas d'accord préalable, dès lors qu'est établie une liste de ceux qui le requièrent ?

M. Jean-René Lecerf. – Les départements vont tendre à privilégier, pour des raisons tant financières que d'intérêt général, les assistants familiaux plutôt que les structures collectives. Ces assistants auront besoin d'indications précises sur ce qu'ils peuvent faire ou pas. Il ne me paraît donc pas inopportun de distinguer entre les actes usuels qui peuvent être accomplis sans autorisation, et ceux qui sont trop importants pour ne pas exiger l'accord du service compétent.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – C'est d'ailleurs une demande exprès des services, vers lesquels les familles d'accueil ont tendance à se tourner pour tous les actes usuels. Il s'agit de faciliter les choses aux uns comme aux autres. J'ajoute que le « projet pour l'enfant » doit être personnalisé. La liste des actes usuels réclamant un accord ne sera pas la même dans tous les projets.

M. Philippe Bas, président. – C'est un amendement pragmatique, qui part d'une réalité constatée. Il s'agit de faciliter la vie des familles d'accueil, qui n'osent plus bouger le petit doigt. On leur donne, par ce biais, des indications précises.

L'amendement n° 1 est adopté.

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

Article 8

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 8 prévoit qu'au terme de trois années de placement de l'enfant, l'Ase ne peut décider de modifier les conditions de sa prise en charge qu'après avis de l'autorité judiciaire qui a pris la mesure. C'est une procédure bien lourde que d'organiser une audience, avec convocation des personnes à entendre, pour ne rendre, de surcroît qu'un avis. Les juges pour enfants que nous avons entendus nous ont fait observer qu'elle est, de surcroît, bien inhabituelle : l'autorité judiciaire ne rend pas des avis, elle tranche. Sur la suggestion des magistrats praticiens, donc, et en accord avec la commission des affaires sociales, mon amendement n° 2 prévoit que le juge est simplement informé. On conserve ainsi, malgré tout, un éclairage judiciaire.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 10

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – À l'inverse des précédents, mon amendement n° 3 défend une position qui ne sera sans doute pas celle de la rapporteure de la commission des affaires sociales. Sur la consultation des dossiers, administratifs et judiciaires, on est arrivés à un équilibre. La communication de certains des éléments de ces dossiers peut avoir une incidence néfaste pour l'enfant. J'ajoute que s'agissant du dossier administratif, on peut toujours recourir à la commission d'accès aux dossiers administratifs (Cada). Quant au dossier judiciaire, l'avocat y a accès dans sa totalité : les parents peuvent passer par son truchement, mais il reste un filtre, car il peut juger bon de ne pas communiquer aux parents le témoignage de leur enfant mettant en cause l'un ou l'autre. Laisser les parents accéder au dossier sans aucun filtre me paraît dangereux, et contraire à l'objectif poursuivi.

Les auteurs de la proposition de loi le comprennent d'ailleurs parfaitement, puisqu'ils ont prévu de permettre à l'administration d'écartier les pièces se rapportant à des faits susceptibles de recouvrir une qualification pénale. Mais il est des comportements de parents maltraitants qui ne relèvent pas forcément du pénal – inconduite notoire, alcoolisme, carence éducatives... La communication aux parents de l'existence de tels signalements par un tiers, éducateur ou autre, pourrait porter préjudice à ces derniers.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous propose de supprimer cet article, qui vient bouleverser un équilibre satisfaisant.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette position me semble sage. Communiquer un signalement fait par un travailleur social pourrait être préjudiciable.

M. Jacques Bigot. – Je comprends l'amendement mais l'article 10 avait le mérite de mentionner dans le code de l'action sociale la possibilité de recourir à la Cada.

M. Jean-Jacques Hyest. – On ne va pas réintroduire, chaque fois que l'on vote une loi, des dispositions qui existent déjà dans une autre.

M. Jacques Bigot. – Il y a tellement de lois que personne ne s'y retrouve.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Je fais observer que dès lors qu'une procédure est dérogatoire, comme celle qu'introduit l'article, elle échappe à la Cada.

L'amendement n° 3 est adopté.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Article 11

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 11 modifie le statut du tiers beau-parent qu'il place, s'agissant des relations qu'il peut nouer avec l'enfant, sur le même plan que les grands-parents. Il ouvre, ce faisant, sur un débat beaucoup plus général, celui du statut du tiers vis-à-vis de l'enfant, qui ne saurait être traité au détour de ce texte, mais devrait l'être dans le cadre du texte relatif à l'autorité parentale, dont notre assemblée est saisie. D'où mon amendement n° 4, qui vise à supprimer ces dispositions, dont j'ajoute qu'elles reviennent sur le statut du tiers beau-parent traité dans la loi relative au mariage des personnes de même sexe, en en donnant une définition beaucoup moins précise, qui pourrait valoir pour un simple colocataire ou un ami de la famille.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Je vous proposerai également la suppression des alinéas 4 et 5 de l'article, dont l'objet est déjà satisfait par le droit en vigueur puisque la Cour de cassation, dans un arrêt du 9 juin 2010, a jugé que le juge des enfants est seul compétent, en cas de placement, pour statuer sur les modalités des relations de l'enfant avec les tiers. Qui plus est, la rédaction pose problème, puisqu'elle étendrait cette compétence au cas où l'enfant est maintenu aux côtés de ses parents. Or, les parents jouissant, dans un tel cas, de toutes les prérogatives de l'autorité parentale, décident seuls de qui fréquente l'enfant. J'ajoute que conférer cette compétence au juge des enfants serait empiéter sur les prérogatives du juge aux affaires familiales, compétent en matière d'autorité parentale, pour répartir les droits entre les parents et vis-à-vis des tiers. Le juge aux affaires familiales intervient sur le

temps long, tandis que le juge pour enfant intervient sur le temps court, dans les situations de difficultés ponctuelles.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La procédure définie aux alinéas 6 et 7 de l'article 11 vise à éviter qu'un enfant puisse voir son placement renouvelé d'année en année sans que jamais ne lui soit offerte de solution pérenne. Elle fixe à cette fin une durée maximale de placement, et fait obligation au juge des enfants de prononcer, à son issue, une mesure définitive. Or, il n'en a pas le pouvoir : mieux vaut laisser aux services sociaux le soin d'élaborer une solution définitive et d'en apprécier l'opportunité. Tel est l'objet de mon amendement n° 6, qui fait obligation au service auquel l'enfant est confié d'examiner, après une durée de placement fixée par décret, d'envisager une solution pérenne, et d'en informer le juge. C'est rendre à l'Ase sa responsabilité première.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 12

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Le titre III a trait, pour l'essentiel, à l'adoption, qui, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, participe à la protection de l'enfance. Dans sa rédaction actuelle, l'article 12 rend l'adoption simple quasi irrévocable pendant la minorité de l'adopté. Or, l'adoption simple se caractérise par le maintien des liens de l'enfant avec la famille d'origine, que l'on ne saurait, dès lors, priver de la possibilité de saisir le juge d'une demande de révocation. De même, il n'est pas sûr qu'interdire à l'adoptant de demander la révocation soit de l'intérêt de l'enfant : ce serait lui imposer un lien de filiation adoptive avec une personne qui souhaite rompre ce lien.

Alors que cette disposition vise, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, à favoriser l'adoption simple, je crains qu'elle ne se solde par un résultat contraire : en rendant l'adoption simple quasi irrévocable, on risque de dissuader les candidats à l'adoption de se lancer dans un tel projet, comme les parents d'origine d'accepter l'adoption de leur enfant – les professionnels de terrain ne nous ont d'ailleurs pas dit autre chose. Le rapport d'information a clairement montré que le problème de l'adoption simple ne tient pas à son organisation législative ou réglementaire, mais bien plutôt au fait qu'elle n'est pas entrée dans les mœurs : il préconise d'y sensibiliser les travailleurs sociaux, de repérer les familles dont les enfants pourraient en bénéficier et de sélectionner les candidats susceptibles de s'engager.

Je veux bien que l'on apporte quelques retouches à l'adoption, mais en bouleverser l'équilibre, en rendant, comme le veut cette proposition de loi, l'adoption plénière révocable tandis que l'adoption simple ne le serait plus me semble pour le moins paradoxal.

M. Philippe Bas, président. – Le texte traite de la prise en charge de la maltraitance. Derrière les demandes en révocation de l'adoption simple, on retrouve souvent des situations où à la suite d'une séparation, les liens de l'enfant avec le père s'étant distendus, celui-ci accepte, lorsque la mère vit à nouveau en couple, que le beau-père assume, via l'adoption simple, la charge de l'enfant. Mais si un jour, le couple se défait, l'ex beau-père ne prenant plus en charge le destin de l'enfant, la révocation a son utilité. L'interdire avant que l'enfant ait atteint sa majorité serait ignorer de telles réalités. Gardons-nous d'intervenir, sans avoir mené les études et la concertation que cela exigerait, sur un domaine qui déborde, au reste, la protection de l'enfance.

M. Philippe Kaltenbach. – S'agit-il simplement de porter de quinze à dix-huit ans l'âge avant lequel l'adoption simple ne peut être révoquée, ou bien le texte va-t-il plus loin ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Il va plus loin, en privant la famille de la possibilité qui lui est actuellement reconnue de demander la révocation de l'adoption simple, ce qui revient à maintenir celle-ci dans des situations où plus personne n'en veut. Où est l'intérêt de l'enfant ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Suivre les auteurs de la proposition de loi serait gommer toute distinction entre adoption simple et adoption plénière. Si l'on veut que le concept d'adoption simple subsiste, il faut suivre le rapporteur.

L'amendement n°15 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 16 est de repli, au cas où nous ne serions pas suivis sur le précédent : si l'on interdit à l'adoptant de demander la révocation, qu'on en laisse du moins la possibilité à la famille.

L'amendement de repli n°16 est adopté.

Article 14

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 14 vise à permettre à un enfant qui a fait l'objet d'une première adoption plénière d'être admis en qualité de pupille de l'État, pour faire l'objet d'une nouvelle adoption plénière. Cela revient à rendre l'adoption plénière révocable, en contradiction avec le principe d'irrévocabilité posé à l'article 359 du code civil depuis 1966. Et cela, pour répondre à une douzaine de cas problématiques, pas plus. Que l'on entende utiliser l'adoption pour mieux protéger l'enfant maltraité ou en danger, soit, mais n'allons pas, ce faisant, en bouleverser tout l'édifice. J'ajoute que la chancellerie, ainsi que nous l'a dit la garde des sceaux lors de nos discussions sur le problème de la filiation et du mariage, mène là-dessus une réflexion. Mieux vaut, de fait, privilégier une réflexion globale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce texte comporte des dispositions très utiles, mais cet article pose un vrai problème. Il va mettre vent debout toutes les associations qui ont à s'occuper de l'adoption, car il met en cause le principe même de l'adoption plénière, qui noue un lien indéfectible entre l'enfant et ses parents adoptifs. L'adoption plénière fait de l'enfant votre enfant. Revenir là-dessus serait dissuader d'adopter.

M. Philippe Bas, président. – Il peut arriver, même si le cas est marginal, que des parents adoptants soient – pardon de l'expression, qui peut choquer – déçus de l'enfant qui leur a été confié, et l'abandonnent. Je suppose que cette disposition visait à permettre à un enfant dans cette situation d'être réadopté, en autorisant qu'il soit une deuxième fois déclaré pupille l'État, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce serait aller vers un système d'adoption démonétisé. Il doit être clair que lorsque l'on adopte un enfant de manière plénière, il n'y a pas de retour en arrière. On ne peut pas se dire, au bout de quelque temps, que l'on est finalement « déçu ».

M. Jean-René Lecerf. – Le parent biologique peut être déçu aussi. Va-t-on l'autoriser de la même manière à faire une déclaration d'abandon ? Ceci pour dire que dans l'adoption plénier, les parents sont parents au même titre que des parents biologiques.

M. Philippe Bas, président. – Des enquêtes sur la maltraitance conduites par des chercheurs de l'Inserm font apparaître que dans les motivations de la violence, on trouve cette notion d'une déception causée par l'enfant, qui ne correspond pas à la représentation idéalisée que s'en faisaient les futurs parents. Il paraît difficile de mettre le doigt dans cet engrenage. Il y a là une question morale dont on ne saurait se détourner.

M. Jacques Bigot. – Je suis d'accord avec le rapporteur : ce n'est pas dans ce texte que l'on peut régler le problème. Malheureusement, si l'on peut contraindre des parents, qu'ils soient naturels ou adoptants, à assurer la subsistance d'un enfant, on ne pourra jamais les requérir d'avoir pour lui de l'affection. Mais la différence, c'est que l'enfant, dans le cas d'une adoption plénier, ne pourra pas bénéficier d'une adoption simple, alors que l'enfant naturel le pourra.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'adoption simple peut se surajouter à l'adoption plénier.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 15

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 18 vise à supprimer l'obligation de désigner systématiquement un administrateur *ad hoc* pour représenter les intérêts de l'enfant dans une procédure d'adoption le concernant. Il me semble que les conséquences financières d'une telle disposition ont été mal mesurées. Un administrateur *ad hoc* n'est pas chargé de s'occuper des seuls intérêts patrimoniaux de l'enfant, mais de tous ses intérêts personnels – éducatif, psychologique... Il faudra disposer d'administrateurs formés à cette fin.

J'ajoute que le droit en vigueur satisfait la visée des auteurs de la proposition de loi : l'article 388-2 du code civil prévoit déjà que le juge saisi de l'instance désigne un administrateur *ad hoc* chargé de représenter le mineur quand, dans une procédure, ses intérêts apparaissent en opposition à ceux de ses représentants légaux.

L'amendement n° 18 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 19 nous a été suggéré par l'audition d'un juge aux affaires familiales et un juge pour enfant, qui estiment que dans certains cas, il est préférable que l'enfant soit entendu, non par le juge, mais par un psychologue.

M. Philippe Bas, président. – Cela me semble très judicieux. Il convient de penser avec soin les conditions dans lesquelles est recueilli le témoignage de l'enfant si l'on veut obtenir de lui des réponses sincères.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'audition reste ainsi obligatoire, comme le prévoit le texte, mais elle peut être déléguée.

L'amendement n° 19 est adopté.

Article 16

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 20 vise à apporter, comme le veulent les auteurs de la proposition de loi, un peu plus de force à l'adoption simple, en lui donnant le même encadrement fiscal que l'adoption plénière. Il précise, conformément à une jurisprudence récente de la Cour de cassation, qu'il suffit que les secours et soins non interrompus aient été prodigués au titre d'une prise en charge continue et principale par l'adoptant pour permettre à l'adopté de bénéficier du régime fiscal favorable applicable aux transmissions en ligne directe.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 17

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 7 procède du même esprit que l'amendement n°18 : cet article 17, dont il propose la suppression, est largement satisfait par l'article 388-2 du code civil, précité. J'ajoute qu'il ne me semble pas utile de stigmatiser les services de l'Ase en posant pour principe que l'administrateur *ad hoc* ne saurait être choisi en son sein.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 18

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La proposition de loi entend substituer à la notion d'abandon celle de délaissement. Outre que cette initiative me rappelle celle qui avait présidé à la distinction entre inculpé et mis en examen, qui n'a guère changé les choses, à mon sens, dans l'esprit du citoyen, il me semble que la notion de délaissement introduit une connotation psychologique qui dilue le caractère rédhibitoire de l'abandon. Ce serait, de surcroît, introduire dans notre droit deux notions du délaissement, l'une dans le domaine pénal, l'autre dans le domaine civil. D'où mon amendement n° 21, qui revient au terme d'abandon.

M. Philippe Kaltenbach. – Qu'est-ce qui a motivé les auteurs de la proposition de loi ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – C'est dans l'air du temps. Il s'agit sans doute de mettre en avant une dimension psychologique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela apparaît moins dur, moins fautif...

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mais cela laisse aussi penser que le délaissement peut être provisoire. Or, ce ne sera pas le cas juridiquement.

M. Philippe Bas, président. – Nous touchons là à un problème de fond, que l'on rencontre depuis longtemps. La procédure qui aboutit à la reconnaissance d'abandon, qui permet de faire de l'enfant un pupille de l'État et de le rendre par là même adoptable peut être très longue, parce que l'on veut donner toutes ses chances au maintien ou au rétablissement du lien avec les parents. Mais on sait aussi que plus on tarde à rendre un enfant adoptable, plus on amenuise ses chances d'être adopté. Les médecins pédopsychiatre qui suivent des enfants que la relation avec leurs parents met en danger, sont nombreux à souhaiter voir accélérer la procédure. Je crois que l'intention des auteurs de la proposition de loi était de

faciliter l'adoption de ces enfants, mais les magistrats insistent sur le fait que ce n'est qu'avec d'énormes précautions que l'on peut en venir à considérer que le lien d'un enfant avec sa famille peut être rompu. La responsabilité du magistrat, en son âme et conscience, reste intacte, que l'on parle d'abandon ou de délaissé. Et l'on peut se demander s'il est justifié de rechercher une accélération.

M. Jean-René Lecerf. – La rédaction de l'article 381-1 me laisse, qui plus est, dubitatif.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Ce sera l'objet de mon amendement suivant.

L'amendement n° 21 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Dans la rédaction de la proposition de loi, le délaissé se détermine de manière objective : il peut être prononcé dès lors que les parents n'ont, pendant un an, contribué par aucun acte à son éducation. Mais cela voudrait dire, *a contrario*, qu'il suffit d'un acte en direction de l'enfant...

M. Jean-René Lecerf. – Une carte postale...

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – ... pour interdire le délaissé. Or, on sait bien ce qu'il est des parents à éclipse. D'où mon amendement n° 22, qui, précisant que l'abandon doit être volontaire, restitue au juge sa faculté d'appréciation. Il doit être démontré que les parents se sont volontairement abstenus d'avoir avec l'enfant des relations nécessaires à son éducation et son développement. Si l'on s'en tenait à la seule notion d'acte, comme le veut la proposition de loi, on pourrait déclarer abandonné un enfant dont le parent a passé un an dans le coma ou bien encore un enfant dont les parents ont été expulsés du territoire, et qui a été confié à l'Ase.

M. Philippe Kaltenbach. – En tout état de cause, votre rédaction est meilleure.

M. Philippe Bas, président. – La question de la volonté est de toute façon examinée par le juge.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Tandis que la rédaction proposée aboutirait, en somme, à remplir un QCM. Tel et tel acte n'a pas été accompli, donc, il y a abandon.

M. Philippe Bas, président. – Prenons cependant l'exemple d'une mère atteinte de troubles mentaux d'une telle gravité qu'ils conduiraient à l'interruption de tout lien affectif avec son enfant, et qui ne pourrait compter sur l'appui de sa famille pour aménager un environnement acceptable pour l'enfant. Le juge pourra-t-il, si l'on vous suit, déclarer l'enfant adoptable, dès lors que la mère ne peut manifester sa volonté ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Dans le cas que vous évoquez, en effet, on ne peut considérer que la mère s'abstient volontairement.

M. Philippe Bas, président. – Précisément : le juge pourra-t-il malgré tout déclarer l'abandon ? Cela peut être indispensable. Le juge doit pouvoir prendre en compte un tel environnement.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – On peut, dans un tel cas, recourir à d'autres outils, comme la délégation de l'autorité parentale.

M. Jacques Bigot. – Ou l'adoption simple.

M. Philippe Bas, président. – Il est clair que s'il y a une famille, le juge ne va pas déclarer l'enfant abandonné, mais je pense au cas où il n'y en a pas. Imaginez une femme seule, affectée d'un trouble psychiatrique probablement irréversible, qui l'empêche même d'avoir conscience de sa maternité. Il me semble que si l'on retient votre rédaction, il ne sera pas possible de déclarer l'enfant abandonné, pour le rendre adoptable.

Mme Catherine Troendlé. – Vous prenez l'exemple d'une mère, mais on pourrait tout aussi bien imaginer un père dans une telle situation.

M. Philippe Bas, président. – Absolument, ce n'est qu'un exemple, que j'ai choisi parce que de fait, on rencontre plus souvent des mères que des pères isolés.

Mme Catherine Tasca. – Il me semble que le texte répond à votre question. D'une mère durablement hospitalisée, on ne peut pas dire qu'elle s'est volontairement abstenu : dans une telle situation, l'abandon ne doit pas pouvoir être prononcé ; il faut trouver d'autres solutions.

M. Philippe Bas, président. – La jurisprudence s'interroge sur la possibilité de déclarer l'abandon de l'enfant dans ce cas.

Mme Catherine Tasca. – La rédaction qui nous est proposée me semble préférable.

M. Philippe Bas, président. – Cela dépend des cas. On prend en compte, précisément, dans la procédure d'abandon, le fait qu'un lien n'est pas susceptible d'être rétabli avec la mère, en raison de la gravité et de l'irréversibilité de son trouble psychique.

M. Alain Marc. – Supposons, dans le cas qui vous sert d'illustration, que le père soit inconnu. À supposer qu'il se manifeste au bout d'un an quand il apprend sa paternité ? Il n'a pas pu contribuer à l'éducation de l'enfant, puisqu'il ignorait qu'il était père. Viser les « père et mère » de l'enfant me semble donc poser problème.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Pour répondre aux questions que soulève, monsieur le président, votre exemple, il me semble que la première solution serait de rechercher le retrait de l'autorité parentale. L'enfant pourrait ainsi être déclaré pupille de l'État et devenir adoptable, même s'il n'a pas été abandonné.

M. Jean-René Lecerf. – Pourquoi remplacer « pendant une durée d'un an » par « pendant plus d'un an », expression qui me paraît plus floue ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Par coordination avec la rédaction retenue en matière de retrait de l'autorité parentale.

M. Philippe Bas, président. – Il faudra peut-être se pencher sur l'objection soulevée par M. Marc.

L'amendement n° 22 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Limiter à six mois le délai dans lequel le tribunal doit se prononcer sur une demande en déclaration judiciaire de délaissement manifeste ne me paraît pas raisonnable, en particulier quand il faut mener des expertises psychologiques. Mon amendement n° 23 supprime cette disposition. J'ajoute qu'en droit français, la notion de délai raisonnable est partout sous-jacente.

Mme Catherine Troendlé. – Ne risque-t-on pas de voir s'allonger les procédures, au détriment de l'intérêt de l'enfant ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Le délai habituel est de douze à quatorze mois. Il faut compter le temps du procès et d'un appel éventuel.

M. Philippe Bas, président. – Il serait contre-indiqué de fixer un délai. Au début d'une instance, le juge ne sait pas combien de temps il lui faudra pour éclairer une situation familiale.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La chancellerie y est d'ailleurs très opposée.

L'amendement n° 23 est adopté.

Article 20

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 8 supprime l'article 20, qui, visant à rendre automatique le retrait de l'autorité parentale dans certains cas de figure, n'est guère conforme à l'esprit de notre Constitution, non plus qu'à celui qui préside aux jugements de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est témoigner, qui plus est, d'une défiance injustifiée à l'encontre des juges, alors qu'aucun élément ne justifie la remise en cause de la rédaction en vigueur, adoptée en août dernier avec la loi renforçant l'égalité réelle entre les hommes et les femmes.

Mme Catherine Tasca. – Ce serait parfaitement contraire à la philosophie de la réforme pénale, qui met l'accent sur l'individualisation des peines.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Je précise que cette disposition ne faisait pas partie des préconisations du rapport d'information. C'est une pièce rapportée...

M. Philippe Bas, président. – L'autorité parentale n'est d'ailleurs pas liée à la présence de l'enfant au foyer des parents. Le juge dispose de toute une gamme de mesures qui permettent de moduler l'exercice de l'autorité parentale sans aller jusqu'à son retrait. Laissons les magistrats assumer leurs responsabilités.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 21

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Même logique que précédemment pour mon amendement de suppression n° 9 : l'indignité successorale n'a pas vocation à sanctionner un mauvais parent. Elle procède d'un principe simple : on n'hérite pas de celui que l'on a tué. L'article 21 le dénature.

L'amendement n° 9 est adopté.

Article 22

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Nous en arrivons aux dispositions de ce texte concernant l'inceste. J'avoue que si ma première réaction allait à ne rien changer au droit en vigueur, qui permet de prendre en compte toutes les hypothèses, mes discussions au sein de la commission m'ont fait évoluer. Dans sa présentation du projet de nouveau code pénal, Robert Badinter rappelait que tout code pénal doit remplir une double fonction, l'une répressive, en défense de la société civile et de ses membres, l'autre, plus secrète, reposant sur des valeurs reconnues par la conscience collective, et qu'il qualifie de fonction expressive. Les citoyens, censés connaître la loi, parviennent à mieux l'appréhender s'ils retrouvent, dans une incrimination, un terme qui leur parle. Or, si l'inceste est sanctionné par le code pénal, le terme d'inceste n'apparaît jamais. Il n'est peut-être pas inutile de l'introduire. En revanche, je ne saurais suivre les auteurs de la proposition de loi, qui entendent en faire une circonstance aggravante : mon amendement n° 13 tend à supprimer cette disposition qui, en vertu des règles de la loi pénale plus sévère, ne pourrait s'appliquer, s'agissant des actes commis avant la promulgation de la loi, qu'à ceux perpétrés par un ascendant ou une personne ayant autorité sur la victime. Ainsi, alors qu'uninceste peut être révélé jusque vingt ans après les faits, une victime s'apercevra que la violence qu'il a subie ne peut tomber que sous le coup des dispositions anciennes de la loi. Je vous proposerai plutôt de faire de l'inceste une surqualification pénale, ce qui, sans changer les conditions de sa répression, permettra aux cours d'assise de qualifier l'infraction d'«inceste» dès la promulgation de la loi.

Autre question : quelle est la portée de l'inceste ? Y voit-on une disposition civile qui, traduisant l'exigence de protection génétique de l'espèce, interdit un nombre limité de relations ou l'inscrit-on dans une dimension beaucoup plus subjective, pour estimer qu'il y ainceste dès lors qu'existe aux yeux de la victime une relation de parenté ? Auquel cas, ce serait laisser à la victime, en fonction de l'idée qu'elle se fait de sa relation avec quelqu'un, le soin de définir une infraction – ce qui me semble un peu problématique. Il convient donc à mon sens d'éviter, dès lors que l'on fait de l'inceste une surqualification pénale, de faire entrer dans son champ les anciens conjoints ou concubins des parents, ce qui pourrait conduire à qualifier d'inceste, par exemple, une relation entre un homme et l'enfant né de son ancienne compagne, alors qu'il l'a quittée avant que l'enfant ne soit conçu. Ce qu'il faut trancher, c'est le périmètre de l'inceste pénal. Je pense, pour ma part, qu'il faut exclure les cousins et cousines – d'autant que le mariage est autorisé entre eux – ainsi que quelques autres cas.

M. François Zocchetto. – Nous touchons là à un sujet récurrent, dont nous avons longuement débattu dans le passé. Une question : si l'on retient la surqualification pénale, le quantum de la peine s'en trouve-t-il modifié ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Non, c'est purement expressif. On répond à une demande des victimes, qui veulent voir figurer le terme dans la loi pénale.

M. François Zocchetto. – Au risque de créer une désillusion dès lors que le quantum ne change pas.

Autre question, comment traiter les auteurs de l'inceste qui seraient mineurs – le frère ou la sœur, le neveu ou la nièce ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Par le droit commun : la cour d'assise des mineurs.

M. François Zocchetto. – Cela ne change donc pas grand-chose.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Absolument. L'incrimination actuelle est celle de viol, avec comme circonstance aggravante, l'ascendance ou l'autorité que l'auteur a sur la victime. On introduit simplement de l'expressif, sans bouleverser notre droit pénal.

M. Jacques Bigot. – Cela devient un expressif confus. L'inceste, dans nos représentations immémoriales telles qu'a pu les traduire la littérature est quelque chose de précis. On introduit un flou qui n'apporte rien au plan pénal.

M. Philippe Bas, président. – Il ne s'agit pas, si je comprends bien, d'alourdir les peines, mais de nommer l'acte. C'est une initiative singulière en un temps où les liens de parenté ne sont plus aussi univoques qu'il y a un siècle. Qu'est-ce qu'un grand-oncle ou une grand-tante après trois générations de familles recomposées ? Conjoint, ex conjoint, concubin, ex concubin, partenaire, ex partenaire... cela fait beaucoup de monde dont les relations avec un mineur, exercées sous la contrainte, pourraient être qualifiées d'incestueuses.

La qualification n'a pas de conséquence sur les peines encourues : l'utilité de cette disposition est discutable, de même que le sens qu'elle revêt. C'est là une vraie question. Doit-on se déclarer favorables à cette introduction de l'« expressif » dans notre droit pénal, qui suppose d'énoncer la liste de ceux qui entrent dans le champ ? Et à supposer qu'on le soit, ce texte est-il bien le lieu où introduire une telle liste ? Dernière question enfin : si une telle liste était introduite, faudrait-il lui donner des conséquences en matière de sanctions encourues ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – J'ai une autre solution à vous proposer, dont j'ai de bonnes raisons de croire qu'elle conviendrait tout à fait au Gouvernement : écarter ces dispositions, pour les revisiter, comme le rend nécessaire la décision du Conseil constitutionnel, après une réflexion plus approfondie.

J'attire votre attention sur le fait que dans le bloc d'amendements que je vous propose, il n'est pas prévu d'aggravation des sanctions pénales encourues. En revanche, la proposition de loi faisant de l'inceste une circonstance aggravante, les règles de la loi pénale plus sévère auront cet effet que ce qui sera voté ne sera pas applicable, y compris dans vingt ans, aux incestes commis aujourd'hui qui ne relèvent pas actuellement d'une circonstance aggravante existante. Si donc la commission penchait dans le sens de ce qui était ma réaction initiale – ne toucher à rien – il serait néanmoins utile, pour le cas où la commission des affaires sociales ne se rangerait pas à cette position, de prévoir un amendement de repli, pour écarter la circonstance aggravante.

M. Philippe Bas, président. – Nous voterions donc un amendement de suppression, et un amendement de repli au cas où la commission des affaires sociales ne nous suivrait pas.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Restera le problème de ce que l'on introduit dans la liste. Mais nos débats démontrent à l'évidence que le sujet appelle une réflexion globale.

Mme Catherine Tasca. – Il est clair que le crime d'inceste était attaché à une conception déterminée de la famille. Il visait les relations de sang. Dès lors que les frontières

de la famille évoluent à grande vitesse – rappelons-nous nos débats sur la gestation pour autrui –, on en arrive à un tel flou qu'il faut se garder de toute énumération, et s'en tenir au moindre mal, en évitant les circonstances aggravantes.

M. Philippe Bas, président. – Le sujet est extrêmement délicat. Pour résumer la position sur laquelle pourrait s'arrêter la commission : bien qu'il soit nécessaire, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, que le Parlement se prononce sur le champ d'application du crime d'inceste, nous estimons que nous ne sommes pas mûrs pour le faire et proposons donc la suppression de l'article ; nous n'en adoptons pas moins plusieurs amendements de repli, au cas où nous ne serions pas suivis, pour écarter l'introduction de la circonstance aggravante et, sans rien ajouter à la liste des personnes susceptibles d'entrer dans le champ de l'incrimination d'inceste, supprimer au contraire la série des « ex » – conjoint, concubin, partenaire – qu'introduit la proposition de loi.

L'amendement de suppression n° 24 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 10 est adopté

L'amendement n° 11 n'est pas adopté.

L'amendement n° 12 est adopté, ainsi que l'amendement n° 13.

L'amendement n° 14 n'est pas adopté.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois donne un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La commission veut-elle bien me mandater, si je n'étais pas suivi par la commission des affaires sociales, pour redéposer ces amendements en vue de la séance publique ? (Assentiment).

La réunion est levée à 15 h 45

Mercredi 3 décembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35

Faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine tout d'abord le rapport de M. Jean-Pierre Vial et le texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 586 (2013-2014) visant à faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – La proposition de loi, dont je ne suis pas signataire, émane du maire de Calais, Madame Natacha Bouchart. La ville compte environ 3 000 personnes en situation irrégulière dont la présence est liée à des bandes organisées de

passeurs. Sa situation particulière et médiatisée explique que l'auteur de la proposition de loi ait voulu compléter l'arsenal législatif existant et notamment les dispositions de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo).

La protection du domicile relève traditionnellement du juge judiciaire. La Cour de cassation donne une interprétation extensive de la notion de domicile qu'elle définit comme le lieu où une personne a le droit de se dire chez elle. À côté des procédures judiciaires classiques, au fond, en référé ou sur requête, l'article 38 de la loi Dalo a ouvert la possibilité au propriétaire ou au locataire d'un domicile illégalement occupé de saisir le préfet pour obtenir l'expulsion de l'occupant illégal sans décision de justice. Malgré ce dispositif législatif très complet, les occupations illicites de domiciles se multiplient. À Calais, certains squats comptent jusqu'à 350 occupants. Cela concerne tant les villas que les immeubles.

La proposition de loi a pour objectif d'apporter une réponse rapide à la personne victime de l'occupation de son domicile car plus la situation dure et plus il est difficile d'y mettre fin. À mon sens, les dispositions du texte ne servent pas efficacement cet objectif.

Le premier article de la proposition de loi prévoit de modifier l'article 53 du code de procédure pénale afin d'allonger de 48 à 96 heures la durée pendant laquelle le flagrant délit d'occupation sans titre d'un logement peut être constaté. Mais, ni l'article 53 précité, texte général qui définit la flagrance pour l'ensemble des crimes et délits, ni aucun autre texte ne fixe un délai de flagrance. Est flagrant le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre. Le délai de 48 heures évoqué par la proposition de loi est un délai prétorien. Introduire un délai légal de flagrance pour le seul délit de violation de domicile est problématique et ne résoudrait pas les difficultés rencontrées sur le terrain. Au-delà de 96 heures, la flagrance n'existerait plus. Les difficultés viennent en réalité d'une ambiguïté dans la rédaction de l'article 226-4 du code pénal qui punit « *l'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte* ». L'interprétation du ministère de la justice est claire : la violation de domicile est un délit continu. Cette interprétation n'a cependant pas été confirmée par la Cour de cassation et la Cour d'appel de Paris, par exemple, l'a écartée dans une décision du 22 février 1999. Et, de fait, le texte semble exiger que les manœuvres, menaces, voies de fait et contraintes soient utilisées au moment de l'introduction dans les lieux puis ensuite pour s'y maintenir, ce qui est rarement le cas en pratique. Dès lors, si les manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes, n'ont été utilisées qu'au moment de l'introduction dans les lieux, la flagrance ne peut alors être invoquée que dans un temps très voisin de l'intrusion dans le domicile.

Plutôt que de toucher à l'article 53 du code de procédure pénale, je propose de modifier l'article 226-4 du code pénal pour lever tout doute sur le caractère continu de l'infraction de violation de domicile et permettre aux forces de l'ordre d'intervenir au titre du flagrant délit tout au long du maintien dans les lieux, quelle que soit sa durée.

Le second article de la proposition de loi autorise le maire qui a connaissance d'une violation de domicile à saisir le préfet d'une demande de mise en demeure à l'occupant de quitter les lieux. En pratique les contacts entre le maire et le préfet existent déjà. Est-il opportun de confier au maire la défense de la propriété privée de ses administrés en dehors de toute considération de sécurité publique ? S'il s'abstient d'agir, ne court-il pas le risque de voir sa responsabilité engagée ? À mon sens, il n'est pas raisonnable d'étendre le dispositif de l'article 38 de la loi Dalo qui est déjà dérogatoire au droit commun. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) a renforcé les dispositions relatives à la trêve hivernale. Je propose donc de supprimer l'article 2.

M. Philippe Bas, président. – Vous suggérez de modifier la proposition de loi pour atteindre les objectifs qu'elle se donne par d'autres moyens. Vous ne souhaitez pas fixer un délai de flagrance ni permettre au maire de se substituer au propriétaire pour solliciter l'intervention du préfet.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – La vraie difficulté vient des différentes interprétations du caractère continu du délit de violation de domicile.

M. François Pillet. – Je remercie notre rapporteur pour la précision de son analyse juridique. Le titre de la proposition de loi ne correspond pas à son contenu ; il donne à penser que nous élaborons un droit dérogatoire, spécifique aux squatteurs de domicile. C'est regrettable. Il conviendrait de donner à ce texte un titre technique qui ne crée pas de confusion.

M. Jean-Yves Leconte. – L'analyse du rapporteur rejoint nos réflexions. Je m'associe à la remarque de François Pillet. Le propriétaire victime d'une occupation illicite de son domicile ne doit pas être réduit à appeler le Samu social pour se loger ! Les forces de l'ordre doivent pouvoir intervenir au titre du flagrant délit en cas de maintien dans les lieux. Il convient toutefois d'agir avec mesure. Je partage l'analyse du rapporteur sur l'article 2. La proposition de loi nous donne l'occasion de réfléchir à la portée de la loi Alur, sur laquelle nous n'avons pas encore de recul, et sur l'application des dispositions de l'article 38 de la loi Dalo pendant la trêve hivernale.

M. Alain Richard. – Soyons objectifs : le squat, ce n'est pas seulement une occupation romantique ! Le squat, c'est aussi une délinquance grave qui s'exerce le plus souvent au détriment des demandeurs de logements sociaux. L'occupation illicite de HLM est une activité organisée et lucrative : les squatteurs sont souvent rançonnés par les organisateurs... De ce point de vue, la proposition de loi trouve une justification réelle, au-delà de sa portée médiatique. Le dispositif législatif actuel est insuffisant. En pratique, il est impossible d'obtenir l'intervention du préfet plus de 48 heures après l'introduction de squatteurs dans les lieux. Même s'il n'est pas prévu par les textes, l'administration applique le délai de 48 heures par crainte d'une censure des tribunaux. Les organisateurs de squats le savent et en jouent. Je comprends l'analyse juridique du rapporteur sur la notion de délit continu. Je voudrais toutefois comprendre l'incidence de l'incise « *hors les cas où la loi le permet* ». Quelles sont les hypothèses visées ?

Il est loisible de justifier la suppression de l'article 2 en invoquant les relations étroites entre maire et préfet : le maire n'a pas besoin d'une loi pour téléphoner au préfet. Toutefois, lorsque le préfet est saisi par le propriétaire sur le fondement de l'article 38 de la loi Dalo, il est tenu d'agir. Prévoir une saisine par le maire sur le fondement du même texte renforcerait l'efficacité du dispositif. Affirmer que le maire ne serait pas dans son rôle en saisissant le préfet prête à sourire : une telle saisine se rattache manifestement à ses prérogatives de garant de l'ordre public. Une occupation illicite ne se déroule jamais pacifiquement. Le risque d'engagement de la responsabilité du maire est très théorique puisqu'en la matière la faute grave est requise. Pour éviter d'avoir à intervenir, le préfet a la tentation de jouer la montre. Sa saisine par le maire l'empêcherait d'y succomber.

M. René Vandierendonck. – Je signale un entretien donné aujourd'hui à *la Voix du Nord* par le préfet de la région Nord-Pas de Calais. Il explique avoir mis un entrepôt à disposition pour accueillir des personnes sans hébergement pendant la trêve hivernale.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis déçu d'apprendre que les problèmes de Calais ne sont pas résolus. Je remercie notre rapporteur d'avoir toiletté les dispositions de la proposition de loi. Il convient de distinguer les cas d'occupation de domiciles temporairement inoccupés – par exemple lors d'un séjour à l'hôpital – et celle de locaux vacants. La solution de notre rapporteur règle la première situation. La seconde pourrait relever des dispositions de droit commun.

Mme Cécile Cukierman. – Nous sommes en présence d'une proposition de loi présentée pour des raisons d'affichage médiatique. Son titre, en total décalage avec son contenu, en est la meilleure preuve. Le texte ne s'attaque pas aux organisateurs des occupations illicites. Il vise l'occupation des domiciles privés mais ne traite pas du problème de l'occupation des immeubles et bâtiments vacants. Je regrette qu'il n'évoque pas les difficultés des personnes sans domicile, trimbalées de lieux en lieux, notamment les migrants. Je doute que la proposition de loi améliore la situation à Calais.

Mme Esther Benbassa. – Je rejoins les observations de Cécile Cukierman. Je crains que ce texte ait uniquement pour objet de faciliter l'expulsion de migrants ayant trouvé refuge dans des logements inoccupés. Ma suspicion s'appuie sur le souvenir de ce qu'il y a un an, Mme Bouchart appelait les Calaisiens, sur sa page Facebook, à dénoncer les squats de migrants. Je reste sceptique sur la proposition de loi malgré les améliorations apportées par notre rapporteur.

M. Philippe Bas, président. – Notre commission travaille sur une proposition de loi et non sur les écrits de Mme Bouchart sur les réseaux sociaux.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Je partage l'idée qu'il conviendrait de modifier le titre du texte. Il pourrait être : « proposition de loi tendant à préciser l'infraction de violation de domicile ». Ainsi que l'observe Jean-Yves Leconte, nous sommes dans l'incertitude sur la manière dont les tribunaux interpréteront la loi Alur. Certains auteurs estiment qu'en cas d'inaction du préfet en raison de la trêve hivernale, le juge judiciaire pourra être saisi en référé dans le cadre du droit commun.

Certes, il est nécessaire de protéger le droit de propriété, comme l'a rappelé Alain Richard, mais nous ne pouvons ignorer certaines situations sociales très délicates ; un équilibre doit être trouvé.

Il est indéniable que nombre de squats sont organisés par des bandes. En Savoie, des migrants sont pris en charge à la sortie du tunnel du Mont-Blanc par des réseaux criminels qui connaissent les failles de la loi et les exploitent. Les migrants sont introduits dans les locaux vides le vendredi soir au moment de la fermeture des services administratifs. Le lundi, il est trop tard pour les expulser. On peut imaginer que l'incise à laquelle Alain Richard se réfère a voulu préserver la possibilité pour les autorités judiciaires d'intervenir, lors de perquisitions par exemple.

Je comprends l'intérêt de donner au maire une capacité de saisine. Pour autant, il peut ignorer certaines situations ou ne pas vouloir intervenir. En l'état du texte, un particulier pourrait lui reprocher de ne pas avoir saisi le préfet. Je m'en tiens donc à ma proposition.

La loi Dalo a créé un régime dérogatoire au droit commun sans intervention du juge judiciaire. Ceci étant, même dans le cadre général, le préfet intervient pour exécuter les

décisions de justice prononçant l'expulsion. Sur le plan opérationnel, le cadre législatif actuel est satisfaisant.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – L'amendement n° 1 propose de modifier l'article 226-4 du code pénal pour dissocier les deux phases de l'infraction. L'introduction dans le domicile d'autrui, pour être sanctionnée, doit être précédée de « manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes ». En revanche, le maintien dans le domicile à la suite de l'introduction illégale serait sanctionné en tant que tel.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 2

M. André Reichardt. – Sensible aux observations d'Alain Richard, je ne suis pas favorable à la suppression de l'article 2. La victime d'une occupation illégale va naturellement voir le maire. Le risque allégué d'un engagement de la responsabilité de ce dernier s'il s'abstient de saisir le préfet est inexistant car le texte prévoit seulement la possibilité pour le maire de cette saisine, sans la rendre obligatoire. Le maire peut toujours saisir le préfet sans texte mais cela ne justifie pas qu'on ne précise pas que cette possibilité existe.

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous allons encadrer la possibilité d'un maire de saisir le préfet. Or le maire peut toujours saisir le préfet !

M. Alain Richard. – Aux termes de l'article 38, le propriétaire a la faculté de saisir le préfet mais, dans ce cas, le préfet est tenu d'adresser une mise en demeure à l'occupant illicite. Il faut une mention légale pour ouvrir au maire la faculté de saisir le préfet dès lors que celui-ci sera obligé d'agir.

M. Jean-Yves Leconte. – En cas de troubles à l'ordre public d'autres dispositions permettent d'agir. Le texte vise le cas où le maire ne peut contacter le propriétaire. Cela signifie qu'il ne sait même pas s'il y a ou non occupation illicite.

M. François Grosdidier. – Prévoir que le maire puisse saisir le préfet donne une légitimité à l'action du préfet qui n'aura pas été saisi par le propriétaire.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Dans le cadre des dispositions de l'article 38, le propriétaire ne peut saisir le préfet qu'après avoir déposé plainte et sous réserve de justifier que le logement occupé constitue son domicile. Il serait donc hasardeux pour un maire de saisir le préfet sans connaître le propriétaire. L'article 38 a créé un dispositif suscitant déjà certaines interrogations au regard du droit constitutionnel. Ouvrir ce dispositif au maire fragiliserait davantage son assise juridique. J'en reste donc à la suppression de l'article 2.

M. Alain Richard. – Soutenir la position du rapporteur revient à considérer qu'une occupation illicite constitue seulement une atteinte à la propriété privée alors qu'il s'agit également d'un trouble à l'ordre public, lequel justifie l'intervention du maire. Les

squatteurs sont bien conseillés. Nul doute qu'ils auraient saisi le conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité s'ils pensaient que l'article 38 est contestable.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'article 2 prévoit l'intervention du maire en cas d'occupation du domicile d'un de ses administrés ou d'un logement vacant. C'est ce qui me gêne, car les situations sont très différentes. Il y a une contradiction entre le titre de la proposition –qui vise seulement les occupations de domicile- et son contenu.

M. Jean-René Lecerf. – Une alternative à la suppression de l'article 2 serait sa réécriture en supprimant la mention « le cas échéant » et l'hypothèse de l'occupation d'un logement vacant.

M. Philippe Bas, président. – L'article 38 prévoit que le propriétaire peut demander au préfet de mettre en demeure l'occupant sans titre de quitter les lieux. Le préfet n'est pas tenu de faire droit à cette demande. En revanche, s'il y a eu mise en demeure et si elle n'a pas été suivie d'effet, le préfet doit procéder à l'intervention forcée, il a compétence liée. L'interprétation du président Hyest est exacte. La faculté laissée au maire de saisir le préfet ne fait pas naître d'obligation pour ce dernier. En d'autres termes, la proposition de loi prévoit une faculté pour le maire qui ne lie pas le préfet. Nous discutons du point de savoir si le maire peut faire ce qu'il fait couramment, c'est-à-dire prévenir le préfet de l'existence d'un squat. La portée juridique du texte est réduite !

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Je maintiens ma proposition de suppression de l'article 2.

L'amendement n° 2 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – La proposition de loi aurait pour titre « tendant à préciser l'infraction de violation de domicile »

L'amendement n° 3 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction des travaux issue de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| Article 1^{er} | | | |
| Maintien dans le domicile d'autrui à la suite d'une introduction illégale dans ce domicile | | | |
| M. VIAL, rapporteur | 1 | Précision relative au caractère continu de l'infraction de violation de domicile | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|---|----------------------|
| Article 2 Saisine du préfet par le maire pour qu'il mette en demeure l'occupant sans titre d'un domicile de quitter les lieux | | | |
| M. VIAL, rapporteur | 2 | Suppression | Adopté |
| Intitulé | | | |
| M. VIAL, rapporteur | 3 | Référence à l'infraction de violation de domicile | Adopté |

Amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Michel Mercier et le texte qu'elle propose 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.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le texte voté par l'Assemblée nationale est issu de deux propositions de loi, l'une de Jacques Pélissard, alors président de l'Association des Maires de France, l'autre de Bruno Le Roux, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, qui ont fait l'objet d'une discussion commune.

La proposition de loi traite des communes nouvelles introduites dans notre droit par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Cette loi a donné la possibilité à plusieurs communes de se regrouper en une commune nouvelle. Elle a abrogé la loi Marcellin du 16 juillet 1971 qui avait prévu un système de fusion de communes n'ayant pas connu un grand succès.

La création de la commune nouvelle n'empêcherait pas de conserver les anciennes communes en leur donnant le statut de communes déléguées, où serait appliqué un système comparable à celui des mairies d'arrondissement de Paris, Lyon ou Marseille. Jusqu'à présent, cette formule n'a pas eu un grand succès – on ne compte que 18 communes nouvelles, qui regroupent une cinquantaine de communes. Cependant, cette proposition de loi vient à un moment opportun. Il y a quelques jours, la rencontre annuelle des communes nouvelles a rassemblé 500 personnes à Baugé-en-Anjou contre 60, lors de la première édition. Lors du congrès des maires de France, 600 maires ont participé à l'atelier que nous avons organisé sur les communes nouvelles, montrant ainsi leur intérêt pour la formule. En proposant un autre mode de gestion, la commune nouvelle offre une solution pour faire face à la baisse des dotations de l'État. Dans mon département, en regroupant 6 500 habitants issus de cinq communes différentes, en une commune nouvelle, nous avons pu faire des économies substantielles : 35 000 euros sur les fournitures scolaires, 42 000 euros sur les assurances, et plus de 100 000 euros grâce aux achats groupés. Les chiffres peuvent apparaître modestes, mais ce sont des économies qui comptent dans une petite commune.

Paradoxalement, la réforme de l'intercommunalité favorise également l'intérêt des maires pour la commune nouvelle. La réforme induite par la loi de 2010 et celle annoncée

dans le projet de loi NOTRe laissent envisager un changement d'échelle pour l'intercommunalité. Or, plus l'intercommunalité sera grande, plus les communes auront intérêt à être fortes pour peser dans les décisions et exercer des compétences de proximité. La commune nouvelle contribue à cela. Nous sommes en début de mandature, et la formule nécessite d'être explicitée. Elle est un outil attractif que les maires pourront utiliser à leur gré pour avancer dans la réorganisation du bloc communal.

La proposition de loi sur le régime de la commune nouvelle renforce l'attractivité du système mis en place par la loi de 2010. L'article 1^{er} prévoit que tous les élus des anciennes communes siègent au conseil municipal de la nouvelle commune pour une période transitoire allant jusqu'à la fin de leur mandat si les anciennes communes le décident. Leurs indemnités seraient plafonnées au montant correspondant à l'enveloppe prévue pour le conseil composé à la proportionnelle de la population des anciennes communes. L'article 2 renforce l'intégration des anciennes communes, en facilitant l'expression de leur spécificité dans la commune nouvelle. Au maire de la commune nouvelle pourraient s'ajouter les maires délégués de chaque commune qui auraient la qualité d'adjoint – hors quotas, et avec des indemnités encadrées. Une conférence des maires délégués serait également instituée. Parmi les autres dispositions, l'une donne priorité aux communes concernées pour décider du nom de la commune nouvelle, la décision revenant au préfet, en cas d'échec. Il nous a fallu une demi-journée pour trouver le nom de Thizy-les-Bourgs, commune nouvelle de mon département. Cela peut parfois être plus difficile. Une autre disposition simplifie la procédure de mise en place de la commune nouvelle dans le cas où elle couvrirait plusieurs départements. La modification se ferait par décret en Conseil d'État, à moins d'une opposition par délibération motivée des conseils régionaux concernés. Enfin, une disposition prévoit de conserver les spécificités urbanistiques des communes déléguées au sein de plans de secteur.

Quant aux dispositions financières, elles représentent l'essentiel de cette proposition de loi. En 2010, aucune incitation financière n'avait été prévue pour encourager la création des communes nouvelles, et cela, à la demande expresse de l'Association des Maires de France – M. Péliſſard l'a rappelé hier, tout en reconnaissant que c'était une erreur. Nous proposons de garantir aux communes nouvelles le niveau des dotations de l'État pendant trois ans. On supprimerait ainsi la diminution prévue de ces dotations, plutôt que de simplement la suspendre. Telle est du moins l'interprétation que nous a livrée la direction générale des collectivités locales. Une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire est également prévue.

Mes amendements ne porteront que sur quelques améliorations techniques du texte, car les dispositions générales vont dans le bon sens. Grâce à cette proposition de loi, les maires disposeront bientôt d'éléments clairs et lisibles, qui favoriseront la création de communes nouvelles.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour cet éclairage précieux sur une question que vous connaissez bien. Je voudrais rappeler les débats que nous avions eus lorsqu'Alain Richard avait présenté sa proposition de loi sur la composition des conseils intercommunaux. Ne risque-t-on pas d'être confronté au même problème de proportionnalité entre les représentants des communes fondatrices et le nombre de leurs élus, pour la composition des conseils municipaux des communes nouvelles ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – C'est là une question de constitutionnalité tout à fait pertinente. La proposition de loi prévoit que la totalité des élus des communes fondatrices siègeront au conseil municipal de la commune nouvelle, pour une période transitoire allant jusqu'à la fin de la mandature. Dans ce cas, la jurisprudence du Conseil

constitutionnel relative à la métropole de Lyon s'applique. Une autre disposition étend la période transitoire au mandat suivant, pour un nombre de conseillers municipaux correspondant à la strate supérieure de la population – soit deux ou quatre de plus. Ma commune nouvelle comptait 59 conseillers municipaux, dont 42 ont été évincés de la liste pour les élections municipales de 2014, en raison notamment de l'obligation de parité. Ce sont des frustrations qui passent. En conservant deux ou quatre sièges de plus pendant encore six ans, on arrondit les angles. Le Gouvernement avait déposé un amendement de suppression de cette disposition, en arguant de son anticonstitutionnalité. L'Assemblée nationale a voté contre.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette proposition de loi est bénéfique. Elle s'inscrit dans la longue liste des projets de réduction du nombre des communes en France. Ils ont presque tous échoué. On connaît l'attachement extraordinaire des Français aux communes. Quand il y a un problème, c'est au maire qu'on s'adresse. Cependant, certaines communes n'ont pas plus de trente ou cinquante habitants ; elles gagneraient à se rassembler. L'intercommunalité a été une solution efficace. Le projet de loi NOTRe prévoit de la renforcer : c'est une disposition à laquelle je tiens. Attendons de voir quel effet produira cette proposition de loi. Son article 1^{er} prévoit d'intégrer les élus des communes fondatrices au conseil municipal de la nouvelle commune. Si plusieurs communes décident par délibérations concordantes de constituer une commune nouvelle, c'est un véritable Parlement municipal qui se réunira dans la salle des fêtes. Heureusement, la mesure n'est que transitoire. Elle est bonne sur le fond. Je souhaite que cette proposition de loi ait plus de succès que toutes les mesures qui ont fleuri depuis cinquante ans pour réduire le nombre des communes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le fantasme selon lequel il y aurait trop de communes en France a la vie dure. Depuis 1789, tous les ministres de l'Intérieur y sont allés de leur projet pour en réduire le nombre. Cette proposition de loi s'inscrit dans cette tradition, avec une certaine mesure. Elle n'a rien d'obligatoire et laisse le choix aux maires. Cependant, l'intercommunalité fonctionne bien. Pourquoi compliquer la situation en créant encore autre chose ? La nouvelle formule redonnerait du poids aux communes dans une intercommunalité trop élargie. Si l'on crée de grandes régions, il faudra également un corps intermédiaire – le département est tout indiqué, qui existe déjà. Pourquoi n'arrive-t-on pas à créer une fois pour toutes des collectivités alliant efficacité et proximité ?

Les communes vont-elles y gagner ? J'en doute, car on devra nécessairement prendre sur la cagnotte des autres pour donner plus aux communes nouvelles. La proposition de loi reste ambiguë : elle laisse une liberté de choix aux maires, tout en les incitant à regrouper leurs communes. Jusqu'à présent, on ne compte que 18 communes nouvelles. C'est peu. Cette proposition de loi contribue néanmoins au souci de simplification de l'administration territoriale !

M. René Vandierendonck. – Nous connaissons tous le fameux rapport Raffarin-Krattinger qui montre l'extrême diversité juridique du régime de l'intercommunalité. Favoriser son extension bénéficie à la politique d'aménagement du territoire. La question de la représentation d'un certain nombre de communes au sein d'un ensemble plus vaste se posera nécessairement ; regrouper les petites communes contribuerait à mettre en place une meilleure mutualisation des moyens.

Je tiens à saluer M. Pélié. Sans être du même bord politique, je suis comme lui partisan de la coopération intercommunale, qui favorise le volontariat et la contractualisation. La clarification des compétences ne doit pas pour autant effacer la diversité des territoires.

Rappelons-nous ce que disait notre ancien collègue Alain Lambert, lors du colloque de juillet dernier organisé par l'AMF sur les communes nouvelles. Cette proposition de loi a pour avantage de s'adapter aux situations locales. Je la soutiens.

Mme Jacqueline Gourault. – Les intercommunalités aussi bénéficient de la possibilité de se transformer en commune nouvelle. Il faudrait néanmoins aménager dans le calendrier un délai suffisant pour permettre leur intégration à un nouvel EPCI. Si une intercommunalité de 12 000 habitants choisit de se transformer en commune nouvelle, doit-on immédiatement l'intégrer dans une intercommunalité de 20 000 habitants ? Quant aux maires délégués, il faudrait pouvoir les supprimer. Je suis favorable à cette proposition de loi, qui aura sans doute plus de succès qu'on imagine. Les maires sont intéressés ; dans mon département, certaines communes n'ont que quelques dizaines d'habitants. L'intercommunalité leur a apporté un début de réponse.

M. Jean-René Lecerf. – La loi Marcellin a trouvé un certain nombre d'applications, même si elle n'a pas eu un grand succès. Le régime des communes nouvelles serait tout indiqué pour remplacer la fusion avec constitution de communes associées. On pourrait ainsi mettre fin à un système d'administration complexe et coûteux – des commissions rendant des avis à un conseil consultatif non décisionnel, avec le conseil municipal comme ultime référent. Dans ce cas précis, la commune nouvelle bénéficierait-elle des mêmes avantages financiers que les autres ? Par ailleurs, ce type de fusion a donné lieu à des dérives dans la formation du collège des grands électeurs, car on a souvent additionné les conseillers municipaux des anciennes communes à ceux de la nouvelle commune. Ne risque-t-on pas le même type de dérive dans le cas des communes nouvelles ?

M. François Grosdidier. – Tout ce qui facilite la volonté des élus de constituer une commune nouvelle est bénéfique. Cependant, la partie financière de cette proposition de loi me paraît tout à fait contestable. On fait fi du travail accompli bénévolement par les élus des 36 000 communes de notre territoire. Lors de l'élaboration de la réforme territoriale de la loi du 16 décembre 2010, le Comité Balladur où siégeait André Vallini avait recommandé le maintien des 36 000 communes, en choisissant de généraliser l'intercommunalité plutôt que de procéder à des fusions d'office. Pourquoi faudrait-il fusionner les communes, alors qu'elles fonctionnent encore comme des copropriétés avec un syndic bénévole ? On veut confier à des agents territoriaux qu'il faudra payer ce qui est aujourd'hui assuré par des bénévoles, et cela à seule fin de faire des découpages toujours plus grands pour une gestion plus efficace. Si certains maires souhaitent que leur commune fusionne avec une autre, il faut leur faciliter la tâche. Néanmoins, les communes nouvelles auront besoin d'incitations financières. Le système peut devenir vicieux. Dans certaines intercommunalités, la mutualisation des compétences, peu efficace sur un plan pratique, n'a été qu'un prétexte pour obtenir plus de dotations de l'État. La situation tourne à l'absurde, lorsque les intercommunalités se retrouvent à gérer des problèmes de quartiers, ou lorsqu'elles envoient des représentants pour siéger dans les conseils scolaires. Le régime de la commune nouvelle ne doit pas servir à obtenir plus de dotations de l'État. Il doit répondre à un besoin local. S'il est bien appliqué, les communes y gagneront et pourront même s'autofinancer.

M. Michel Mercier, rapporteur. – La loi Marcellin prévoyait dans chaque département l'établissement d'un schéma de fusion obligatoire. Depuis 1971, la décentralisation s'est imposée. L'époque n'est pas la même ; elle appelle davantage de modestie de la part des instances centrales. Il faut donner des outils aux acteurs locaux plutôt que de les insérer dans des schémas où ils refusent d'entrer. L'essence de la décentralisation, c'est d'accepter la diversité des territoires et des règles. La commune nouvelle peut faire vivre

cette diversité. Monsieur Grosdidier, les inégalités de dotations financières par nombre d'habitants sont le vrai scandale sur lequel nous devrions revenir. Elles n'ont fait que croître depuis trente ans. Nous sommes tous responsables. Les modifications de dotations financières induites par le régime de la commune nouvelle ont en réalité peu d'incidence. Le passage à la commune nouvelle s'est fait sans modification des dotations de l'Etat, dans mon département. En revanche, par stricte application du droit existant, nous gagnons 150 000 euros de plus par an, car nous avons changé de strate de population.

Monsieur Lecerf, une commune associée peut se transformer en commune nouvelle, si sa commune s'associe à une autre commune de plein exercice.

M. Jean-René Lecerf. – Cette autre commune peut-elle être déjà associée ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – La commune nouvelle est une seule commune formée par l'association de communes de plein exercice.

Madame Gourault, une intercommunalité qui se transformera en commune nouvelle sera obligatoirement une petite intercommunalité. La proposition de loi prévoit un délai de deux ans pour que la commune nouvelle née de l'intercommunalité puisse aller vers une intercommunalité nouvelle. Lors des auditions, les représentants de l'AMF souhaitaient allonger ce délai. Je souhaitais le réduire : deux ans est un bon compromis. Quant aux maires délégués, ils peuvent être supprimés sur décision du conseil municipal.

La loi Marcellin prévoyait le sectionnement électoral. Cela ne vaut pas pour les communes nouvelles qui ne constituent qu'une seule circonscription électorale. Le conseil municipal choisit les maires délégués parmi ses membres. Il peut également choisir de les supprimer. Cette souplesse correspond à l'esprit de la commune nouvelle qui repose sur le volontariat. Le nombre des grands électeurs sénatoriaux de la nouvelle commune est proportionnel à celui de ses habitants. Il ne serait pas conforme à la Constitution de modifier ce nombre.

M. Alain Richard. – Les deux dispositions financières qui figurent dans la proposition de loi déplacent le débat. Elles peuvent donner lieu à des comportements de chasseurs de prime. Cela fait perdre une moitié de son intérêt à ce texte. Quand une commune nouvelle est créée, les anciennes communes sont supprimées définitivement. L'équipe municipale qui a pris la décision de créer la commune nouvelle l'a fait sans possibilité de rappel. La loi du 17 mai 2013, en instaurant l'élection des conseillers communautaires par fléchage, a fait passer de vie à trépas la plupart des sections de communes. J'entends bien que le système de sectionnement électoral des communes altère la légitimité de l'équipe municipale. Lorsque la majorité précédente avait inventé les sections départementales à l'intérieur de la liste pour les élections régionales, on s'était interrogé au Conseil d'Etat sur le respect du principe d'intelligibilité de la loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'était incompréhensible.

M. Alain Richard. – La loi a quand même été adoptée et tout le monde en est satisfait. Je me demande si dans la perspective d'une installation dans la durée des communes nouvelles, on ne devrait pas prévoir un système de sectionnement électoral à l'intérieur de la liste. Sinon, sur le long terme, certaines communes fondatrices risquent de ne plus être représentées du tout. Il n'est pas forcément judicieux d'avoir supprimé toute représentation des anciennes communes.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

L'amendement de clarification rédactionnelle n° 3 est adopté.

L'amendement de précision n° 4 est adopté.

L'amendement de précision rédactionnelle n° 5 est adopté.

L'amendement de rectification n° 6 est adopté.

L'amendement de clarification rédactionnelle n° 2 est adopté.

L'amendement de précision n° 7 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 8 est adopté

M. Michel Mercier, rapporteur. – Les alinéas 10 à 12 étendent le régime transitoire dont bénéficient les conseils municipaux des communes réunies en une commune nouvelle au second mandat de celle-ci. L'amendement n° 1 du gouvernement supprime cette extension, qui pourrait s'avérer contraire à la Constitution.

M. Alain Richard. – Il est vrai que cette disposition n'apporte rien.

Mme Catherine Tasca. – Faire durer le transitoire, c'est une idée bizarre.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je soutiens pour ma part Mme Pires Beaune qui, à l'Assemblée nationale, s'est déclarée très hostile à cet amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'effectif des conseils municipaux, précédemment limité à 69, pourrait passer à 80 par exemple si les conseils municipaux font le choix, dans la première phase de la transition, de faire siéger au conseil de la commune nouvelle tous les élus en exercice. Le ramener à 23 ou 25 aux prochaines élections sera très douloureux – à force de tuer, on se lasse.

M. Jean-Pierre Sueur. – On pourrait, au nom des mêmes arguments, demander que le système se perpétue indéfiniment : le retour au droit commun lors du troisième renouvellement sera encore présenté comme un traumatisme. Si une phase transitoire est nécessaire, elle ne doit pas prendre un caractère définitif.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit de savoir où fixer la limite de la transition. L'amendement a été rejeté par l'Assemblée nationale, tenons-nous en à ce choix.

M. Jean-René Lecerf. – N'y a-t-il pas un risque d'inconstitutionnalité ?

M. Philippe Bas, président. – Il n'y a pas, en tout cas, de certitude de constitutionnalité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Abstention.

L'amendement n° 1 est rejeté.

Article 1^{er} bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 9 porte sur le choix du nom de la commune nouvelle : la proposition de loi prévoit que, faute d'accord des conseils municipaux, le représentant de l'État dans le département propose « *un ou plusieurs noms* ».

M. Jean-René Lecerf. – Si le préfet donne le choix entre « Joli-Bois » et « Bois-Joli », que fait-on ? Supprimons la mention « *comportant un ou plusieurs noms* ».

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est d'une logique imparable : que le préfet assume ses responsabilités en ne proposant qu'un nom.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous modifions l'amendement en ce sens, ce qui incitera les conseils municipaux à s'entendre entre eux.

L'amendement n° 9 ainsi rectifié est adopté.

Article 2

Les amendements rédactionnels n°s 10 et 11 sont adoptés.

Article 4

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 12 vise à préserver l'existence des communes déléguées au-delà de la fusion de la commune nouvelle avec une ou plusieurs autres communes, sauf décision contraire des conseils municipaux. C'est un problème purement pratique.

L'amendement n° 12 est adopté.

Article additionnel avant l'article 5

M. Michel Mercier, rapporteur. – Une commune nouvelle pouvant réunir des communes dont le statut diffère au regard de la loi Littoral, l'amendement n° 13 vise à éviter que l'ensemble du territoire de la commune nouvelle passe systématiquement sous le régime de cette loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce serait pourtant une grande simplification.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous nous efforçons de nous inspirer, autant que possible, des dispositions anti-inondation du Var.

M. Philippe Bas, président. – Si cet amendement était rejeté, je le défendrais moi-même en séance.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 7

L'amendement de coordination n° 14 est adopté.

Article 8

L'amendement de précision n° 15 est adopté.

Article additionnel avant l'article 9

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 16 vise à maintenir les taux de fiscalité applicables dans les communes préexistantes membres d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre différents, jusqu'au rattachement de la commune nouvelle à un nouvel EPCI à fiscalité propre.

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 9

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 17 supprime les dispositions portant sur la réduction du délai d'harmonisation fiscale progressive, prévu à l'article 18 du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 10

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement rédactionnel n° 18 tend à ce que ne soient pas codifiées les dispositions transitoires prévues dans cet article.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ces fameuses modifications financières dont bénéficient les communes nouvelles transforment une possibilité en opportunité.

M. Philippe Bas, président. – Il peut y avoir de mauvais motifs pour créer une commune nouvelle, mais si le législateur estime que cette création est d'intérêt général, ses motifs seront retenus. Ils ne sont pas pires que la contrainte exercée par les préfets pour la création d'intercommunalités que ne souhaitent pas les communes adhérentes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dépositaire d'une part du pouvoir législatif, j'utilise cette modeste attribution pour faire valoir mon point de vue.

M. Philippe Bas, président. – Nous n'entendons pas vous contredire.

M. François Grosdidier. – Je conteste qu'il soit dans l'intérêt général de la nation de réduire le nombre des communes et de juger toujours l'économie d'échelle préférable à la proximité. Il n'est pas légitime que les communes nouvelles soient favorisées par l'État au préjudice des finances des autres.

M. Philippe Bas, président. – C'est au nom de la proximité que je défends les communes nouvelles, car les choses ont bien changé depuis la loi Marcellin : de grandes intercommunalités existent désormais dans le milieu rural, et il est question, dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, de les agrandir encore...

M. François Grosdidier. – C'est une erreur !

M. Philippe Bas, président. – ... si bien que beaucoup de petites communes rurales, craignant de devenir des coquilles vides, approuvent la création de communes nouvelles, plus aptes à exercer leurs compétences de proximité. C'est dans ce souci que certaines travaillent déjà à leur fusion.

M. Alain Richard. – La prime financière est-elle justifiée pour autant ?

M. Philippe Bas, président. – Elle est en tout cas bienvenue.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mieux vaudrait cesser d'imaginer des pansements pour les plaies que l'on a causées : on fait une loi stupide pour contraindre les communes à se regrouper en de grandes entités, puis on s'efforce d'en corriger les effets. Les communes nouvelles bénéficieront en outre, au nom des charges de centralité, d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée, et, au nom des économies qu'elles sont censées faire, d'une augmentation de la même dotation. Il faudrait choisir !

M. Philippe Bas, président. – On pourrait, en effet, y voir une certaine contradiction.

M. François Grosdidier. – L'erreur de fixer à 20 000 habitants le seuil des intercommunalités n'est pas encore commise. Je me souviens qu'un rapport de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation proposait que nous soyons tenus de siéger dans des assemblées locales, afin de maintenir le lien avec les collectivités une fois que l'interdiction du cumul des mandats serait entrée en vigueur : c'était reconnaître implicitement les conséquences néfastes de cette mesure. Nous n'en sommes heureusement pas là pour la réorganisation territoriale, mais l'organisation scolaire touche déjà à l'aberration : la précédente majorité a révisé les schémas départementaux de coopération intercommunale en cherchant à tout prix à supprimer de nombreux syndicats intercommunaux, pourtant adaptés au traitement de ce problème. La situation s'aggravera si l'on impose des intercommunalités trop grandes. Si l'intérêt local est satisfait par la création d'une commune nouvelle, et que celle-ci bénéficie d'une dotation supplémentaire au titre des charges de centralité, il n'est pas nécessaire de majorer cette dotation au détriment des autres communes.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Permettez-moi de vous rappeler que cette disposition, qui suscite entre nous un débat passionnant, a été votée dans la loi de finances pour 2014 et s'applique depuis le 1^{er} janvier de cette année.

L'amendement n° 18 est adopté.

Article 11

L'amendement de précision n° 19 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|---|---------------------------------|
| Article 1^{er} Composition transitoire du conseil municipal de la commune nouvelle | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 2 | Clarification rédactionnelle | Adopté |
| M. MERCIER, rapporteur | 3 | Clarification rédactionnelle | Adopté |
| M. MERCIER, rapporteur | 4 | Précision | Adopté |
| M. MERCIER, rapporteur | 5 | Précision rédactionnelle | Adopté |
| M. MERCIER, rapporteur | 6 | Rectification d'une référence | Adopté |
| Le Gouvernement | 1 | Suppression de la seconde phase de la période transitoire | Rejeté |
| M. MERCIER, rapporteur | 7 | Précision rédactionnelle | Adopté |
| M. MERCIER, rapporteur | 8 | Rédactionnel | Adopté |
| Article 1^{er bis} Détermination du nom de la commune nouvelle | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 9 | Sens du défaut de délibération des conseils municipaux des anciennes communes sur la proposition préfectorale réduite à un nom | Adopté avec modification |
| Article 2 Élection de la municipalité de la commune nouvelle | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 10 | Clarification rédactionnelle | Adopté |
| M. MERCIER, rapporteur | 11 | Rédactionnel | Adopté |
| Article 4 Procédure de création des communes déléguées | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 12 | Maintien des communes déléguées, sauf décision contraire des conseils municipaux, en cas de fusion de la commune nouvelle avec une ou plusieurs autres communes | Adopté |
| Article additionnel avant l'article 5 | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 13 | Précision du champ d'application de la loi littoral sur le territoire de la commune nouvelle | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|--|----------------------|
| Article 7 Délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre d'une commune nouvelle issue du regroupement des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 14 | Coordination | Adopté |
| Article 8 Maintien transitoire du mandat des conseillers communautaires des anciennes communes et de l'application des taux de fiscalité votés par les organes délibérants de ces EPCI dont elles étaient membres | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 15 | Précision | Adopté |
| Article additionnel avant l'article 9 | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 16 | Maintien transitoire des taux de fiscalité applicables dans les communes préexistantes membres d'EPCI différents | Adopté |
| Article 9 Faculté de réduire le délai d'harmonisation progressive des taux d'imposition d'une commune nouvelle | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 17 | Suppression des dispositions relatives à la réduction du délai d'harmonisation fiscale progressive | Adopté |
| Article 10 Maintien pendant trois ans du niveau des dotations forfaitaires de l'État pour les communes nouvelles | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 18 | Rédactionnel et précision | Adopté |
| Article 11 Maintien pendant trois ans du niveau des dotations de péréquation verticale versées par l'État aux communes nouvelles | | | |
| M. MERCIER, rapporteur | 19 | Précision | Adopté |

La réunion est levée à 11 h 50

Jeudi 4 décembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50

**Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de
Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction
publique et de M. André Vallini, secrétaire d’État à la Réforme territoriale**

La commission entend Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et M. André Vallini, secrétaire d’État à la réforme territoriale, sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons procédé à de très nombreuses auditions ouvertes à l’ensemble des sénateurs, en étendant le spectre des personnalités auditionnées à des représentants de la fonction publique territoriale et des grandes associations nationales d’élus, des personnalités étrangères et des universitaires. Nous nous sommes déplacés, comme vous, en région ; nous avons échangé avec des élus et interrogé les forces vives de nos territoires afin de bien mesurer ce qu’elles attendent de la réforme territoriale.

La commission des lois a désigné comme rapporteurs, au début de l’été, René Vandierendonck, membre du groupe socialiste et, au début du mois d’octobre, Jean-Jacques Hyest, du groupe UMP. La lisibilité politique de ce double choix est évidente : notre travail vise à atteindre un consensus.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. – André Vallini et moi-même avons participé, dans toute la France, à des débats républicains tenus à huis-clos afin de favoriser la libre expression des participants ; nous étions vendredi dernier à Caen. Le projet, enrichi, a évolué sur de nombreux points.

Le Président de la République et le Premier ministre souhaitent que ce texte atteigne sa forme définitive à partir d'accords trouvés en amont avec le Parlement, en particulier avec le Sénat. Le président du groupe UMP, retenu ce matin par une session budgétaire dans son département, m'a fait part de son souhait que nous fassions mieux, cette fois, que lors de l'établissement de la carte régionale. Nos échanges ont fait apparaître des divergences transpartisanes. On nous reproche d'avoir changé d'avis au sujet des départements : c'est vrai. Envisageant tout à la fois la question constitutionnelle, la nécessité d'avoir des majorités et la question des solidarités territoriales, le Président de la République et le Premier ministre ont tranché : nous avons un mandat devant nous pour nous poser ensemble la question du devenir des départements. Nous devons en revanche être attentifs dès maintenant aux compétences essentielles maintenues à cet échelon.

Le rapport Raffarin-Krattinger posait l'alternative de très grandes régions dans lesquelles les départements seraient conservés, ou de petites régions sans département. Nous avons réalisé un choix intermédiaire : les régions sont assez grandes pour que se pose la question de l'échelon de proximité et du lien entre la région et le bloc communal. Certains préconisent que cette fonction continue d'être celle des départements.

Ce texte fait suite à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, qui a créé la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), outil essentiel pour adapter la gestion des compétences à la réalité géographique et historique diverse des régions de France. Conscient de cette diversité, l'État est prêt à faire confiance aux élus pour trouver des accords dans chaque région.

Leurs compétences économiques doivent être renforcées, afin que chacune définisse une stratégie originale associant l'enseignement supérieur, la recherche et le développement, et les transferts de technologie : quel secteur privilégié ? Pour quelles créations d'emplois ? Notre pays est victime de l'antienne de la fin du XX^{ème} siècle selon laquelle l'économie des services allait substituer ses emplois à ceux perdus dans l'industrie. Il faut au contraire continuer à travailler sur ces deux piliers de l'économie, dans le cadre de stratégies élaborées par chaque région. Elles sont seules à pouvoir aider directement les entreprises, notamment par une entrée temporaire dans leur capital dans certains cas précisément définis – création, difficultés créées par de très gros marchés – qui requiert aujourd'hui de passer devant le Conseil d'État.

Nos échanges avec les deux commissaires européens compétents ont fait apparaître que les régions pourraient apporter leur garantie à des prêts bancaires de longue durée de la Banque européenne d'investissement (BEI), en particulier dans les secteurs présentant des risques en matière de technologie.

Les régions sont également confortées dans leurs fonctions relatives à la formation professionnelle. Espérons que cela contribue à mettre fin à la concurrence entre enseignement initial dans les lycées professionnels ou techniques et formations en apprentissage portées par les chambres des métiers, les chambres de commerce ou d'autres organisations. Nous ne sommes pas allés jusqu'à donner aux régions une compétence sur l'enseignement professionnel.

Les régions conduisent énormément de schémas, nécessitant beaucoup d'études, de recherches et, finalement, de dépenses publiques qui ne sont pas toujours utiles. Limitons-les au schéma régional de développement économique, d'innovation, d'internationalisation et au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, portant sur l'intermodalité et l'environnement. La nécessité d'un engagement des régions pour les infrastructures est manifeste : certains schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU), conçus en fonction de l'histoire locale, ont dû être entièrement repris après la création d'un pôle gare ou d'un dispositif d'intermodalité. La discussion est ouverte sur le contenu, l'opposabilité et la cohérence du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

La question des instances exécutives et délibératives ne nous semble pas relever immédiatement de la définition des compétences.

Si la clause de compétence générale des départements est supprimée, vos débats et nos échanges nous ont conduits à créer à leur intention une compétence de solidarité territoriale : un projet structurant important pour une commune, une intercommunalité, ou toute autre organisation, qui ne se réalisera pas faute d'aide du département, manquerait au pays. Beaucoup de zones rurales ou montagnardes en particulier connaissent de grandes difficultés d'ingénierie ; la compétence de solidarité territoriale pourra y remédier. Reconnaissions cependant que la réflexion à ce sujet est en cours : il faut le dire, nous ne sommes pas prêts.

La suppression des départements suppose la majorité nécessaire à une révision constitutionnelle. Nous avons cinq ans pour élaborer une solution, pendant lesquels les compétences sociales et de solidarité seront les plus observées par nos concitoyens.

Le débat se concentre sur les routes et les collèges. Est-il opportun de transférer l'ensemble des infrastructures de mobilité, pour plus de cohérence ? La question me semble relever de la CTAP. Dans certaines cités scolaires, les personnels non enseignants relèvent de trois employeurs différents : collège, région et État.

Nous discuterons le 15 décembre prochain de la proposition de loi de M. Pélissard et Mme Pires-Beaune sur les communes nouvelles. Ce sujet, qui n'existe pas il y a deux ans, suscite un intérêt croissant de la part de nos élus locaux : ils jugent avec raison que certaines communes ne pourront assumer les politiques publiques nouvelles demandées par nos concitoyens – pour la petite enfance, notamment – faute d'une assiette fiscale suffisante.

Si la clause de compétence générale nous semble indispensable pour les communes, nous souhaitons supprimer le maximum de syndicats intercommunaux, dont le périmètre est inférieur ou égal celui d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cela représente 17 milliards d'euros de dépenses, 9 milliards d'euros en fonctionnement. Les syndicats départementaux qui fonctionnent bien, pour des frais modestes, seront évidemment conservés.

L'horizon de 20 000 habitants fera l'objet, comme le Premier ministre l'a promis avant l'été, d'adaptations. Les critères en seront la densité démographique et le temps nécessaire pour se rendre du centre de l'intercommunalité à sa frontière. La visioconférence ne saurait remplacer entièrement les rencontres entre élus, et j'ai pu me rendre compte moi-même que 20 000 habitants ne se trouvent pas aisément réunis dans nos régions de montagne. Une intercommunalité de 18 990 habitants en zone de vitalité démographique doit évidemment être conservée. Le seuil de 20 000 est un objectif fixé par souci des ressources fiscales. Si nous voulons préserver nos terres agricoles et nos espaces naturels, nous aurons à réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) en trouvant un autre critère que le seul bâti pour déterminer les dotations de l'État. Nous nous sommes donné jusqu'au mois de juin 2015 pour bâtir une proposition ; les préfets recevront d'ici-là des instructions simples.

Nombreux sont ceux qui souhaitent rouvrir le dossier des deux grandes métropoles de Paris et de Marseille. L'étude de l'OCDE sur l'évolution de leur PIB montre la nécessité de rationaliser la dépense publique dans ces grands ensembles, tout en y améliorant les conditions de logement et de transport. Marseille pose en outre des questions spécifiques en tant que grand port méditerranéen, qui perd de ses parts de marché par rapport à Gênes, Valence et Barcelone ; les équipements appellent une rationalisation. Nous sommes ouverts aux propositions de tous les groupes politiques et de tous les élus pour trouver un statut *sui generis* pour ces territoires, afin que leurs maires soient mieux entendus sur les plans d'urbanisme et sur leurs priorités d'investissement. Nous ne sommes pas favorables, en revanche, à leur donner la possibilité de lever l'impôt. La cotisation foncière des entreprises (CFE) varie de 5 à 30 sur l'aire de Paris, ce qui provoque beaucoup de dumping entre les territoires : seuls ceux qui peuvent la maintenir très bas continuent d'attirer des sièges sociaux. La concurrence n'est pas une valeur, mais un fait. Substituons-y la coopération en lissant la CFE, quel que soit le temps que cela doit prendre.

M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale. – Le gouvernement attend beaucoup du débat parlementaire sur ce texte, qui concerne au premier

chef la Haute assemblée, chambre des collectivités locales. Le Premier ministre vous l'a dit le 28 octobre dernier : nous souhaitons que ce débat soit le plus constructif possible.

Aux régions le développement économique, aux départements la solidarité, aux intercommunalités la proximité. Le débat s'engage sur le développement économique, et il est passionnant : il s'agit, à titre expérimental et dans les régions qui le souhaiteront, d'ajointre à l'aide aux entreprises, à leur internationalisation et à l'innovation, le service public d'accompagnement vers l'emploi. Ce serait une œuvre décentralisatrice que l'on inscrirait dans la loi.

Cette réforme vient accompagner toutes les réformes territoriales en cours. La crise des finances publiques provoquée par la crise économique et sociale entraîne une baisse des dotations, difficile à supporter pour les collectivités. Les élus sont contraints à des efforts considérables de rationalisation de leur gestion, partant à des réformes : mutualisations, agrandissement des intercommunalités, avant même le vote de la loi. Les départements eux-mêmes se rapprochent – le Loiret, le Loir-et-Cher, l'Eure-et-Loir ; la Drôme et l'Ardèche. D'autres veulent aller plus loin, comme la Savoie et la Haute-Savoie, dont les deux présidents, que j'ai reçus il y a quelques jours, se proposent de créer une collectivité unique à statut particulier. Les élus locaux, en général, font preuve de beaucoup de créativité pour faire face à leurs difficultés.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nos relations de travail avec vous et vos services, comme la direction générale des collectivités locales (DGCL), sont excellentes.

La réforme globale de la DGF, qui devait initialement intervenir dans le projet de loi de finances pour 2015, est repoussée à celui de 2016. Nous ne débattons pas d'un texte de décentralisation, mais d'organisation ; la décentralisation suivra cependant incessamment sous peu. Des annonces en ce sens, concernant des services de l'État, interviendront-elles avant la seconde lecture au Sénat ? Il est de la plus haute importance, pour contrôler la dépense publique, d'unifier le régime des aides économiques en évitant les doubles emplois.

Il n'y aura pas de vraie décentralisation sans déconcentration. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont pris un poids excessif, nombreux sont les préfets qui reconnaissent qu'elles ne rendent plus de compte qu'à leur ministère. Y aura-t-il un amendement gouvernemental sur Paris et Marseille ? Quand ?

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Je vous remercie de nous avoir apporté quelques éclaircissements supplémentaires. Nous avons un texte datant de juin 2014, dont l'objectif clairement annoncé était la dévitalisation des départements.

M. Jacques Mézard. – Leur suppression !

M. Philippe Bas, président. – L'expression est de M. Balladur.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Le gouvernement semble avoir reculé face aux difficultés constitutionnelles. Les solidarités territoriales continueraient à incomber aux départements.

Nous nous proposons de reprendre la philosophie de l'article 1^{er} A que nous avions inscrit dans le projet de loi sur la délimitation des régions, les élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. L'écoute que l'on nous avait promise

s'est réduite à rien – le déroulement de la CMP a été caricatural. Nous préférerions être entendus !

Nous raisonnerons en fonction de la clarification des compétences – cessons de laisser tout le monde s'occuper de tout ! La région doit fixer certaines règles en matière de développement économique, tout le monde se tenant au schéma régional. Les régions, compétentes en matière de développement économique, le seront également en matière de formation professionnelle, ce qui ne manquera pas de poser problème : l'acquisition de l'emploi ne saurait se limiter à leur périmètre. Les lycées, qui échoient aux régions, assurent aussi les formations post-bac ; les régions doivent avoir un rôle plus important dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche. Compétentes en matière de développement économique et de formation professionnelle, les régions seront nécessairement associées au service public de l'emploi. Nous ferons des propositions en ce sens sans attendre la deuxième lecture.

Un effort considérable a été accompli dans notre pays : l'ensemble des communes participant désormais à un EPCI à fiscalité propre. Cessons de fixer des seuils qui n'ont pas de sens – en Seine-et-Marne, toutes les intercommunalités sauf une ont plus de 20 000 habitants, et tout n'y est pas cohérent pour autant.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Voulez-vous vraiment clarifier les choses ? Les centres d'action médico-sociale précoce (Camsp), financés à 80 % par l'État et 20 % par le département, devraient l'être entièrement par l'État. Article 40 ! Rapprocher les foyers d'accueil médicalisés, double tarification département-ARS et les maisons d'accueil spécialisées (MAS), simple tarification, et appliquer le principe « *un seul décideur, un seul payeur* » ? Article 40 ! Et article 40 encore si nous proposons, comme vous le faites, une avancée pour le service d'accompagnement à l'emploi, qui pourrait être décentralisé. Après l'accompagnement au travail viendra la globalisation de l'accompagnement social, remettant l'usager au centre du dispositif. L'insertion sociale aura dès lors pour complément l'insertion professionnelle incombant à la région. Voulons-nous simplifier ? Article 40... Tout mon travail de clarification du texte dans le domaine social se heurte à l'interdiction du transfert de charges.

L'article 23 confie aux métropoles certaines actions sociales. Quelle vision globale pour le reste du territoire ?

Votre article 24, supprimant la clause de compétence générale des départements, leur accorde cependant le droit de continuer à accompagner financièrement les communes. Où trouveront-ils les moyens pour cela ? Et comment contribueraient-ils « *au financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands* » ? Qu'entendez-vous par là ?

Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – La région étant désormais porteuse de la compétence économique, les auditions conduites par la commission des affaires économiques ont fait apparaître que les interrogations actuelles portent plutôt sur la construction du schéma régional. Devra-t-il entrer dans les moindres détails ou définir seulement les grands enjeux stratégiques ? Il est censé veiller à ce que les aides ne contribuent pas à la délocalisation de l'activité économique au sein d'une région ou vers une région limitrophe. Or des schémas seront adoptés conjointement pour les métropoles, et, à défaut d'accord, les orientations adoptées par la métropole devront prendre en compte le schéma régional. Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce point ?

Comment imaginez-vous le pilotage et la coordination de l'ingénierie économique sur un territoire régional ?

M. Philippe Kaltenbach. – Les propositions des élus de la métropole de Paris remettent en cause le schéma voulu par la loi du 27 janvier 2014 : qu'une capacité juridique soit reconnue aux conseils de territoire et qu'ils lèvent un impôt dynamique, la CFE. Si j'adhère entièrement à votre réponse, je souhaite que nous disposions très rapidement de l'amendement gouvernemental, le texte devant être débattu en séance à partir du 16 décembre prochain.

La démocratie dans ces conseils de territoires reste un sujet à traiter : les oppositions doivent y être représentées, ce que ne garantit pas le mode de scrutin actuel. Un cinquième échelon serait cause de paralysie. Comment les compétences du conseil de métropole s'articuleront-elles avec celles de la métropole ? Que deviendront, enfin, les départements de Paris et de la petite couronne, réunis dans le territoire de la métropole ? Vous vous étiez engagée à ce qu'une étude soit présentée au Parlement sur les conditions de leur suppression ou de leur fusion. Où en est votre réflexion ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Quel est le dessein du Gouvernement ? Le fait est que ce débat a été marqué par des positions successives et changeantes. Nous pourrions faire valoir qu'elles témoignent d'une réflexion en cours. Et, après tout, la réalité est souvent ainsi : il n'existe pas de schéma *a priori* qu'on appliquerait ensuite.

Pour ma part, je rêve toujours d'une loi qui réorganiserait la France autour de régions et d'intercommunalités fortes. Cela suppose des évolutions autour des structures départementales sans aller jusqu'à décréter imprudemment leur disparition le jour J car je les crois nécessaires dans certaines circonstances – nous en avons beaucoup parlé à propos des zones rurales. Nous aimerais que le Gouvernement affiche une perspective claire sur ce sujet.

Mme Catherine Tasca. – L'écoute des ministres se traduira dans le débat parlementaire qui s'engage. Au Sénat, si attaché aux collectivités territoriales et à l'extrême diversité des territoires, chacun est conscient que tout schéma général peut être contredit par la réalité locale. Le Gouvernement n'a pas, pour autant, renoncé à la réforme, ce dont je le remercie également car la tentation était grande de baisser les bras.

La réforme a pour thème la clarification des compétences des collectivités. Comment la mener sans éclaircir le sort de la clause de compétence générale ? Comment articuler la compétence économique des régions avec celle des métropoles ? L'article 3 du projet de loi ne répond pas entièrement à cette interrogation.

Les intercommunalités sont évidemment au centre de cette réforme comme elles sont au cœur du paysage administratif de notre pays depuis la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999. Le passage du seuil de 5 000 à 20 000 habitants, qui a déjà fait couler beaucoup d'encre, inquiète. Vous avez annoncé un article d'adaptation reposant sur deux critères qui sont d'ailleurs parfois difficiles à combiner : la densité démographique et la distance en temps. En quoi le seuil de 20 000 est-il facteur d'efficacité ?

M. Gérard César. – En rien !

Mme Catherine Tasca. – Qu'est devenue l'idée de résERVER un sort particulier aux départements ruraux ? Enfin, l'article 33 du projet de loi prévoit une action récursoire de l'État à l'encontre de collectivités territoriales en cas de manquement aux obligations européennes. Cette disposition ne reflète-t-elle pas la faiblesse du contrôle de légalité ?

M. Jean-Pierre Vial. – Je m'associe aux propos de M. Savary : une partie de cette réforme est conditionnée par les engagements de l'État en raison de l'article 40. Les réserves de Mme Lebranchu m'inquiètent : le succès de la réforme ne dépend pas des seules collectivités. Elle l'a d'ailleurs constaté aux quasi-applaudissements qui ont suivi les observations sur les Dreal.

Au sujet des regroupements de départements, j'ai cru comprendre que M. Vallini en soutenait certains dans ma région Rhône-Alpes. Il a même évoqué la Savoie et la Haute-Savoie.

M. André Vallini, secrétaire d'État. – Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit !

M. Jean-Pierre Vial. – Je n'ai pas parlé de la nouvelle collectivité... Que l'économie revienne aux régions, fort bien. À condition, toutefois, de ne pas oublier que son moteur est l'enseignement supérieur et la recherche, ce qui laisse entrevoir la complexité des articulations entre région et métropoles. Dans la région Rhône-Alpes, *quid* de Grenoble et de Lyon ?

Qu'adviendra-t-il des syndicats intercommunaux ? Ils constituent parfois un préalable aux regroupements. Pour preuve, un préfet très volontariste dans mon département, qui souhaitait atteindre le seuil de 20 000 habitants, a dû se résoudre à y avoir recours pour éviter une perte de compétences. L'on ne met pas en place une intercommunalité à marche forcée : on a souvent besoin de la souplesse des syndicats intercommunaux.

M. Mathieu Darnaud. – Qui fait quoi ? M. Hyest l'a bien dit, c'est la seule question qui vaille. Si nous voulons gagner en clarté, si nous voulons avancer, il faut y apporter une réponse nette.

Je suis un départementaliste convaincu. Le département est le bon échelon pour pérerquer. Cela sera-t-il possible au sein des régions ? Le Gouvernement répond par la compétence relative à la solidarité territoriale. Encore faudrait-il la définir et, surtout, savoir sur quelles ressources il compte l'asseoir. La Drôme et l'Ardèche, dont M. Vallini a donné l'exemple, connaissent des situations très différentes : la Drôme a encore la capacité d'accompagner les territoires, l'Ardèche ne l'a plus.

La notion de proximité joue, même dans un État fédéral comme l'Allemagne ; c'est ce qui est ressorti de l'audition de la ministre-présidente de la Sarre la semaine dernière. C'est la raison pour laquelle le département en France a un sens profond. Des compétences structurantes telle que celle de la voirie doivent rester du ressort des conseils généraux.

Pardonnez mon insolence, si je dis avec le président Retailleau que la loi du nombre est celle de l'idiotie. Le seuil de 20 000 habitants n'a aucun sens sans un minimum d'ingénierie et de ressources. On ne pourra pas faire vivre l'intercommunalité en additionnant des communes pauvres dans certains territoires ruraux, il faut absolument repenser cette question.

M. Jacques Mézard. – Je caressais l'espoir que Mme la ministre ait eu une apparition, celle de la réalité de nos collectivités territoriales, s'étant rendue à Lourdes...

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Pas à Lourdes ; mais dans les Hautes-Pyrénées, oui !

M. Jacques Mézard. – Ceci explique sans doute cela... Hélas ! Ce texte, je l'ai dit et le maintiens, est dévastateur pour nos territoires interstitiels. Contrairement à Mme Tasca, dont je partage les questionnements, je n'ai pas le sentiment que le Gouvernement soit à l'écoute du Sénat. Nous en avons eu la preuve absolue lors de l'examen du premier texte consacré à la carte des régions : nos propositions ont été systématiquement balayées. Vivrons-nous la même expérience ?

J'ai toujours été favorable à la clarification des compétences. Où en est-on sur la clause de compétence générale ?

Je lis dans l'exposé des motifs : « *le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020* »... Est-ce encore à l'ordre du jour : oui ou non ? Si oui, dites-le clairement. Nous le sentons bien, il y a eu un « juste avant » le congrès des maires ; nous sommes désormais dans le « juste après »... Votre objectif demeure-t-il, comme cela est inscrit dans le texte, de transférer la compétence de la voirie, des collèges et du transport scolaire des départements aux régions ?

Autre question qui appelle une réponse par oui ou par non, maintiendrez-vous le seuil de 20 000 habitants pour une intercommunalité ? Au demeurant, le texte ayant pris beaucoup de retard, il faudra laisser du temps aux intercommunalités qui ne sont pas encore prêtes.

Mme Tasca l'a souligné, le texte prévoit des pénalités à l'encontre des collectivités en cas de manquement aux règles européennes. Si vous imaginez pouvoir en appliquer sur la question des nitrates, vous lèverez une révolution sur nos territoires. Au rang des curiosités de ce texte, citons également la mise sous tutelle des collectivités par les chambres régionales des comptes ou encore les conventions entre chambres régionales des comptes et collectivités.

Quelle est la volonté du Gouvernement ? Il aurait beau jeu de nous dire « *Travaillez, construisez, ne rendez pas copie blanche* » si notre texte fait l'objet d'une destruction systématique à l'Assemblée nationale. Que les choses soient dites clairement, et nous gagnerons beaucoup de temps.

M. Yves Détraigne. – Depuis quelques années, texte après texte, nous augmentons les seuils des intercommunalités. Celui de 5 000 habitants favorisait une intégration avancée des communes au sein des EPCI à fiscalité propre. En passant à 20 000 habitants, on court le risque d'une dilution. Je connais une intercommunalité de 13 400 habitants dans la Marne, elle regroupe 60 communes. Comment, dans ce genre de secteurs, aller plus loin ? Nous aurions un groupement s'étendant sur 80 kilomètres de longueur, dont les membres, hormis la commune-centre, ne se sentirait plus partie prenante. L'intérêt de l'intercommunalité en perdrait tout son sens. On ne peut pas décréter à Paris le seuil d'une intercommunalité dans une France, et c'est l'un de ses charmes, aux territoires aussi variés.

Une question transpartisane : au fil des années, nous renforçons les intercommunalités mais quel est l'objectif au final ? S'agit-il, en s'inspirant de la loi Paris-Lyon-Marseille de 1982, d'inverser la logique actuelle ? Les communes ne seraient plus la base de l'intercommunalité, mais en procéderaient pour se transformer en sections. Les élus qui commencent sérieusement à se poser la question seraient heureux de savoir, quelle que soit la réponse, ce qui se cache derrière cette manie législative.

Où en est la réflexion sur les moyens financiers dont disposeront les collectivités pour mettre en œuvre les compétences nouvelles qui leur seront attribuées ? L'état de nos finances publiques ne nous offre plus le luxe de légiférer en repoussant à demain la question des ressources, sauf à décevoir les élus et les territoires chargés de mettre en œuvre cette loi.

M. Daniel Gremillet. – La compétence économique aux régions, d'accord, mais on ne peut pas s'en tenir là. Si l'on veut un guichet unique, il faudra revoir l'architecture des services de l'État. La compétence formation professionnelle, qui est conforme à la vocation des régions, nécessitera un mariage à quatre : État, région, entreprises mais aussi régions voisines. Des passerelles interrégionales seront à aménager car chaque région n'offrira pas toutes les formations recherchées. Je le sais pour venir d'une région où le poids de l'industrie agro-alimentaire est très lourd.

Le Premier ministre, après le débat douloureux sur la carte des régions, a corrigé le tir par rapport au seuil de 20 000 habitants. Un point important à ne pas négliger dans cette discussion : la population et son adhésion à un projet intercommunal. Je ne suis pas certain que les critères de densité démographique et de distance en temps suffisent ; mieux vaudrait une approche plus fine, par bassin de vie.

M. Francis Delattre. – Merci de donner la parole à un sénateur qui n'est pas membre de l'éminente commission des lois...

M. Philippe Bas, président. – L'organisation territoriale de la France intéresse tous les sénateurs.

M. Francis Delattre. – Les départements de la grande couronne sont pris entre le marteau et l'enclume, entre une belle métropole dont les contours approchent ceux de l'ancien département de Paris supprimé il y a cinquante ans et des régions environnantes qui se renforcent. Devons-nous ressusciter le département de la Seine-et-Oise avec Versailles pour capitale ?

Les enjeux sont de taille pour la grande couronne. Dans mon agglomération, trois communes ont déposé plus de permis de construire que Paris *intra-muros*. Or le logement ne peut pas se concevoir sans les transports, que la future métropole revendique. Comment fera-t-on ? Interrrompra-t-on les trajets à hauteur d'Épinay ? Que deviendrons-nous, nous les petits astéroïdes gravitant autour du soleil métropolitain ? Le Premier ministre, avec sa bonne ville d'Évry, connaît la situation ; il doit certainement avoir quelques idées que nous aimerais connaître car nous sommes totalement dans le brouillard. Je joins nos doléances à celles des territoires ruraux, que nous sommes à moitié dans la grande couronne. Je ne sais pas comment nous pourrons fonctionner sans conseils généraux, coincés entre une région de 12 millions d'habitants et le Grand Paris. Je plaide pour leur maintien dans les départements de plus d'un million d'habitants.

M. Yannick Botrel. – Le Premier ministre a indiqué que le destin des départements différerait selon qu'ils sont urbains, ruraux, voire très ruraux ou en déshérence. Quels critères retiendrez-vous pour les classer dans ces trois catégories ?

Les syndicats intercommunaux ont tendance à disparaître à mesure que progresse l'intercommunalité, c'est exact. En revanche, il y va différemment des syndicats départementaux. Ces émanations du bloc communal sont peu nombreuses, je n'en connais que deux dans les Côtes-d'Armor. L'article 14 du projet de loi les maintient, je m'en réjouis dès à présent, je serai vigilant pour la suite.

M. Franck Montaugé. – La compétence économique surdétermine l'avenir des territoires. Quelle sera la contribution effective des territoires ruraux à la création de valeur et d'emploi en lien avec la métropole ? Évitons la caricature de territoires ruraux sous perfusion de dotations, quand bien même leurs dotations seraient adaptées. Cela m'amène à la question du seuil des EPCI à fiscalité propre. Dans le Gers, le passage à 20 000 habitants aboutirait à des territoires longs de 80 kilomètres et larges de 30 kilomètres. Cependant, la question ne porte pas tant sur le seuil que sur les ressources dont disposeront ces groupements de collectivités pour faire face aux besoins des populations. Dans les territoires ruraux, c'est l'interrogation principale.

M. François Bonhomme. – Si le texte a évolué entre juin et septembre, de nombreuses ambiguïtés demeurent, notamment sur la compétence de solidarité territoriale. Néanmoins, la faute originelle de ce projet de loi réside dans la fixation du seuil de 20 000 habitants. Mortifère pour les territoires ruraux, il diluera le sentiment d'appartenance. Quand la période est à la raréfaction des dotations publiques et à la dégradation des capacités d'autofinancement, on peine à imaginer comment cela fonctionnera avec des départements, affaiblis, dépouillés de leurs principales compétences et réduits au rôle de prestataire social. Abandonnons ce seuil pour retenir la notion de bassin de vie de l'Insee. C'est également la condition pour faire vivre la démocratie locale et la proximité amoindries par le nouveau mode d'élection des conseillers généraux.

Espérons que le Gouvernement revienne au moins sur ce point. Sinon, il ne nous restera qu'à allumer un cierge à Lourdes... Que le groupe RDSE, si attaché à la laïcité, s'autorise des invocations qu'il évite habituellement manifeste tout le désarroi des élus.

M. Jérôme Bignon. – Le seuil de 20 000 habitants pose un problème de déficit démocratique. Imaginez-vous 90 maires regroupés dans une salle qui n'a ni les dimensions ni l'équipement de celle-ci. Aux places du fond, ils n'entendent pas l'orateur qui s'exprime sans micro. Ils en repartent sans avoir compris de quoi il retournait. Vous me direz que les documents peuvent leur être envoyés par internet, sauf que le très haut débit n'a pas atteint toutes les campagnes. Un changement de programme ? Impossible de joindre les élus sur leur portable car le réseau de téléphonie mobile est trop faible. Résultat, les communautés renvoient à leur bureau...

La réalité des élus ruraux n'a rien à voir avec celle des élus urbains. Durant la campagne sénatoriale, j'avais suggéré que les stagiaires de l'ENA effectuent tous le tour des communes de France pour modifier leur regard sur ce qui représente tout de même 85 % de notre territoire. Qu'on ne s'étonne pas du sentiment d'isolement des élus ruraux.

Sans être insolent, madame la Ministre, les intercommunalités de 80 communes traversées par une quatre voies sont rares. S'il y en a, aucune sortie n'a été aménagée pour

elles ; elles doivent se contenter de regarder passer les voitures. Dans ces zones, ce sont des petites routes, de moins en moins entretenues parce que les dotations qui leur sont consacrées ont diminué de 50 % en l'espace de trois ans.

Enfin, concernant les Dreal et au risque de vous choquer, le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que les préfets sont les représentants de l'État dans leur département. Qu'ils fassent leur travail...

M. Gérard César. – Ils ne le font pas !

M. Jérôme Bignon. – C'est à eux qu'il revient de faire les arbitrages.

M. Philippe Bas, président. – Certaines questions sont derrière nous. Le texte a évolué depuis son dépôt le 18 juin dernier. Le Gouvernement a mis à profit ces six mois pour écouter, discuter et prendre des positions sur les départements qui ne sont pas celles que l'on lit dans l'exposé des motifs. Le débat sur leur suppression était d'anticipation en juin, il est dorénavant rétrospectif. Que feront les départements demain ? Voilà la seule interrogation d'actualité.

Plusieurs collègues ont évoqué la transformation de ce projet en un texte de décentralisation sur les régions. On ne comprendrait pas que des grandes régions stratégies en matière d'économie n'aient pas la compétence de lutte contre le chômage et de reconversion des bassins d'emploi. À cette question majeure, le Gouvernement devra répondre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Effectivement, le débat sur les départements est derrière nous. La rénovation de la politique économique se pose partout en Europe, nous en parlions avec d'autres États membres hier, puisque l'organisation actuelle n'a pas empêché la crise. L'Italie, elle, a choisi de supprimer les provinces pour créer des aires d'initiative territoriale. Le Premier ministre a dit le changement de cap du gouvernement sur les départements. Reconnaissez qu'il y a une certaine noblesse à modifier sa position pour tenir compte de l'avis du Parlement.

Nous connaîtrons évidemment des moments difficiles au cours de nos débats ; comptez cependant sur ma volonté de faire converger au maximum votre vision avec celle des députés. Eux aussi connaissent les départements ruraux à faible démographie, certains y ont été élus. Je connais également les territoires de France : l'agglomération où je vis mais dont je ne suis plus présidente n'est pas traversée par une voie rapide ; sa voisine, en revanche, l'est. Mais je suis tout autant attentive aux territoires urbains où se côtoient l'hyper-richesse et l'hyper-pauvreté. Nous avons beaucoup à apprendre les uns des autres. À l'un de vos collègues députés qui avait écrit un texte pour démontrer l'importance des départements en zone rurale, j'expliquais que l'existence de conseils généraux n'avait pas mis fin à la situation dramatique dans ces territoires.

L'effort doit porter sur les départements très ruraux et les départements urbains en grande difficulté. Qui finance la solidarité ? La péréquation n'y suffira pas. Faut-il une assiette fiscale territoriale très large, un système de ticket modérateur ou la faire porter sur les familles au moment de la succession, sur la solidarité nationale ? J'entends vos remarques sur l'article 40 de la Constitution. Nous devons y réfléchir en amont de la discussion. En tout cas, l'existence de départements ne règle pas le problème.

Comme vous le savez, j'ai nommé un sénateur et un député pour réfléchir à une réforme de la DGF. Je l'ai fait car le milieu rural ne peut plus vivre avec une DGF assise sur le bâti et la population. C'est primordial si nous ne voulons plus que l'équivalent d'un département de terres agricoles disparaisse tous les dix ans, si nous voulons conserver nos zones Natura 2 000 et nos périmètres de captage, si nous voulons continuer d'assurer notre indépendance alimentaire en 2035. Il faudra prendre en compte les mètres carrés agricoles et les mètres carrés nécessaires à la protection de nos espaces dans l'assiette de la DGF.

Les métropoles, abcès de fixation de la demande de solidarité, ont une responsabilité. Pour son territoire malade où le pourcentage de vote aux extrêmes est si élevé qu'il atteint presque la majorité, Jean-Pierre Balligand, président de l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation, demande à la métropole des logements pour ses étudiants et ses jeunes en alternance, un accompagnement de leur mobilité. C'est aussi cela l'obligation de solidarité. M. Mézard marque qu'il trouve cette remarque idiote, il n'empêche, certains sujets sont communs aux départements urbains et ruraux. Je m'engage à examiner de près où l'article 40 pourrait provoquer des blocages.

Autres abcès de fixation, les Dreal. C'est affaire de contrôle. La difficulté ne tient pas à elles – qu'on ne reproche pas aux fonctionnaires d'appliquer la loi – mais aux populations et à notre procédure, qu'ils proposent d'ailleurs de simplifier. Actuellement, 90 % des projets ne voient jamais le jour à cause des recours et des contentieux ; il faut dix ans, en moyenne, pour mener à terme un gros chantier. Avec MM. Vallini et Mandon et Mme Royal, nous nous attelons à simplifier notre droit. Il faudrait également inclure dans ce débat les Direccte. Quels personnels mettre à disposition des régions ?

Vous n'êtes pas sans le savoir, nous procérons actuellement à une revue des missions de l'État. Ses résultats seront publiés en février prochain. À partir de là et de l'évaluation de politiques publiques telle que les 85 milliards d'euros d'aides aux entreprises, nous ferons des propositions et débattrons avec les commissions. Dans le même temps, M. Cazeneuve travaille sur l'administration territoriale de l'État. L'échelon départemental s'est détérioré du fait que la RéATE, pourtant une bonne idée, s'est heurtée à la RGPP. Il faut redonner de l'ingénierie aux départements, rehausser le rôle du préfet et l'interministérialité des services, nous en sommes tous d'accord.

Le contrôle ou plutôt la culture du contrôle, nous en avons besoin pour nos exportations et importations agricoles. Sans cachet, comment certifier la qualité d'une viande animale venant de l'étranger ? Une réécriture du contrôle est à mettre en œuvre, le Parlement sera appelé à en débattre.

Le Gouvernement présentera avant nos débats un amendement perfectible sur Paris et Marseille, je m'y engage. Il s'agit de donner un statut à ces territoires, sans revenir à un syndicat d'EPCI qu'a rejeté le Sénat, lui qui est à l'origine de la métropole du Grand Paris. Développement économique, logement et transport étant largement liés, nous trouverons des solutions. À propos de la Grande couronne justement, nous avons tenu Roissy, Saclay ou encore le grand ensemble Val-d'Oise hors du Grand Paris. En effet, la mobilité des salariés est une vraie question : être obligé de passer par Paris pour rejoindre l'aéroport quand l'on vient de chez M. Delattre paraît incohérent. Le dire n'est pas mettre en cause le projet de Grand Paris Express décidé par l'ancienne majorité, nous y avons même mis quelques milliards d'euros. Nous devrons porter ce sujet avec les élus de la Grande couronne et la région Ile-de-France qui est la seule à détenir un outil opposable.

Monsieur Hyest, vous avez posé une fort bonne question sur le lien entre économie et formation professionnelle.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Merci !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Le Gouvernement a ouvert la porte sur l'accompagnement vers l'emploi ; je l'ai dit à votre président, M. Larcher, qui est d'ailleurs l'initiateur du regroupement de l'ANPE et des Assedic au sein de Pôle emploi – l'idéal eût été de décentraliser les ANPE. Les parlementaires présenteront leurs amendements, je proposerai des expérimentations sous la forme de conventions d'objectifs et de moyens et d'un chef de filat. La plus forte opposition vient des missions locales.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous l'avons vu.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – D'autres pistes peuvent être explorées : la présence des régions au sein des conseils d'administration de Pôle emploi, le transfert aux régions de la tutelle des missions locales et des maisons de l'emploi, la fusion des structures d'accompagnement au niveau régional...

Monsieur Hyest, tout à fait d'accord sur le post-bac. Les BTS représentent parfois une voie de refuge pour des familles qui ne peuvent pas payer d'études longues à leurs enfants. Attention à l'égalité des possibles ! La discussion est ouverte sur les contenus, mais pas sur les contenus. Les centres de ressources technologiques sont de merveilleux outils au sein des lycées techniques.

Le seuil de 20 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre, mais M. Vallini y reviendra plus longuement, est documenté ; pour nous, il est le gage d'une intercommunalité qui fonctionne, d'une intercommunalité efficace. C'est la seule façon de sauver les communes, même si je ne suis pas certaine qu'il faille toujours laisser le choix : l'objectif n'est pas de les faire disparaître.

Madame Létard, si vous pouvez me résumer votre grand projet en trente lignes, je suis preneuse. Je n'ai qu'un dessein : redresser le pays, l'emploi. Nos concitoyens veulent aussi vivre correctement, ils attendent de plus en plus de services. Les territoires ne sont pas seulement des territoires de vie, ce sont aussi des facteurs de production. Certains créent moins de valeur qu'ils ne le pourraient parce qu'ils n'ont pas les outils, l'ingénierie. Disons les choses, un projet de communautés de communes ne peut pas aboutir si un assistant ne se charge pas de sa rédaction.

Nous devons absolument mentionner les services marchands, parce que la compétence économique est donnée aux régions ; ces services, ce sont le bureau de poste, la boulangerie ou encore le groupement de médecins qui doivent être accompagnés pour se maintenir.

Mon dessein est aussi de sortir de la logique de concurrence entre régions pour en venir à la coopération. C'est pourquoi j'ai défendu le transfert de la compétence voirie aux régions, le bon niveau pour la péréquation. Le Sénat pense différemment, soit. Nous en reparlerons mais n'oublions pas que des transferts en sens inverse peuvent être décidés au sein des conférences territoriales de l'action publique, ainsi pour les cités scolaires.

La clause de compétence générale, nécessaire durant la période transitoire, peut être supprimée de nouveau puisqu'il existe à présent des conférences territoriales et une clause de solidarité territoriale.

La gestion des fonds structurels européens étant désormais confiée aux régions, le texte prévoit logiquement qu'elles seront responsables en cas de manquement aux règles européennes. En revanche, l'État le restera pour sa part FSE. Nous éviterons ainsi des contentieux inutiles.

M. André Vallini, secrétaire d'État. – La certification des comptes des grandes collectivités territoriales garantit leur régularité et leur sincérité. Si certains élus sont réticents à s'engager dans ce processus, perçu comme suspicieux, lourd et coûteux, il est cependant facultatif et ne concerne que les collectivités dont les produits de fonctionnement sont supérieurs à 200 millions d'euros ; il est protecteur pour elles, puisque la convention précise le champ, le référentiel et les moyens du contrôle avec l'avis des ministres compétents ; il est progressif, enfin, avec un bilan intermédiaire après trois ans et définitif qu'après huit ans.

Les moyens nécessaires aux régions pour exercer leurs nouvelles compétences, provenant largement de la DGF et de la CVAE, seront en débat lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2016. Il faudra non seulement rendre la DGF plus lisible, plus simple et plus équitable, notamment à l'égard du milieu rural, mais opérer des transferts de fiscalité, sans doute des départements vers les régions en fonction de leurs compétences respectives. Si les présidents de région ne souhaitent pas de transferts de compétences considérables, en dehors du domaine économique, ils prétendent néanmoins à d'importants transferts de CVAE.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – C'est cela !

M. André Vallini, secrétaire d'État. – Le débat aura lieu avec les associations d'élus, au sein du Comité des finances locales et au Sénat.

La seule solution pour sauver les communes françaises, c'est l'intercommunalité. Elles l'ont bien compris, et l'on assiste depuis vingt ans à une révolution silencieuse sur nos territoires : au 1^{er} janvier 2013, 200 mouvements de fusion ou de rattachement de communes isolées avaient eu lieu depuis la loi de 2010 ; au 1^{er} janvier 2014, 300. Une diminution de 2 600 à 2 150 intercommunalités en deux ans, c'est énorme ! Nous voulons aller encore plus loin, quitte à prévoir de multiples dérogations au seuil de 20 000 habitants, suivant des critères démographiques, géographiques, kilométriques... Prenons garde toutefois : une suppression complète de ce seuil ralentirait l'évolution.

La vraie question que les élus se posent, et que j'entends sur mon territoire, est celle de la stabilité : après la loi de 2010 et le redécoupage des cantons, nous proposons encore une nouvelle carte des intercommunalités. Nous en débattrons, et écouterons tout particulièrement le Sénat, monsieur Mézard.

Le conseil général de l'Isère discutait il y a quinze jours de la répartition de subventions. Une commune de 89 habitants s'est lancée dans un projet, très modeste à l'échelle du département, très important pour elle, de rénovation de sa salle des fêtes ; il est subventionné à 90 % par l'Europe, la région, le département et la communauté de communes ; manquent 10 %, que le maire nous demande.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La loi limite la subvention à 80 % !

M. André Vallini, secrétaire d'État. – C'est vous dire s'il y a lieu de se poser la question de la justification de communes de cette importance, et si la proposition de loi relative aux communes nouvelles est bienvenue. Elle suscite beaucoup d'intérêt : une dizaine de fusions sont envisagées rien que dans mon département.

Le Premier ministre a annoncé en avril dernier l'ouverture du débat, d'ici 2021, sur l'avenir des départements. S'il s'est déclaré favorable à leur suppression, il n'a jamais été question d'une date couperet. Les cartésiens que nous sommes voient l'organisation territoriale de la République comme un jardin à la française. Ce modèle est dépassé. Notre grand dessein, Jean-Pierre Sueur, est d'être utile aux territoires, de les aider à rendre le meilleur service aux citoyens. Oui, la loi a évolué, parce que le gouvernement a écouté le Parlement et les associations d'élus. Nous sommes pragmatiques : la France n'a plus besoin d'être administrée de la même façon de Lille à Perpignan ou de la Bretagne à l'Alsace. Il serait évidemment regrettable que les deux départements savoyards fassent sécession, mais l'administration territoriale de la République est capable de s'adapter à la réalité de ses différents territoires. Le rapport passionnant sur l'hyper-ruralité de votre collègue Alain Bertrand, que j'ai eu le plaisir de recevoir, dit à quel point il est important, notamment en milieu rural, que les intercommunalités aient une taille suffisante pour disposer d'ingénierie, rendre des services à la population.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Il faudrait qu'elles aient 40 000 habitants pour être rentables.

M. André Vallini, secrétaire d'État. – Vous n'y pensez pas ! On me dit que 20 000, c'est parfois déjà trop.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le Ministre, nous sommes très sensibles au fait que Mme Lebranchu et vous ayez pris le temps de nous écouter et de nous répondre.

La réunion est levée à 12 h 15

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 25 novembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises

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 simplification de la vie des entreprises s'est réunie au Sénat le mardi 25 novembre 2014.

Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, Mme François Descamps-Crosnier, députée, vice-présidente, M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a procédé ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Loin de se cantonner à ce texte, la simplification est un chantier de longue haleine.

À l'issue de la première lecture au Sénat, 15 articles ont été adoptés dans les mêmes termes par nos deux assemblées. Ainsi, l'Assemblée et le Sénat se sont accordés, à l'article 29, pour fusionner Ubifrance et l'Agence française des investissements internationaux ou, à l'article 13, pour habiliter le Gouvernement à simplifier les obligations déclaratives fiscales des entreprises.

Au terme de ces premières lectures, 47 articles demeurent en discussion. Certains d'entre eux ne soulèvent pas de difficultés, le Sénat ayant fait des ajouts ou des modifications utiles. Ainsi, en matière sociale, des dispositifs de titres simplifiés, à l'article 1^{er}, de la conclusion des contrats d'apprentissage, à l'article 2 bis, de la pérennisation du CDD à objet défini, à l'article 2 quinques, ou de la représentativité des organisations patronales de l'agriculture, à l'article 2 sexies.

Le rescrit, à l'article 3, est une mesure importante pour les entreprises.

Le Sénat a introduit l'article 7 bis A qui sécurise les procédures de mise à jour des documents d'urbanisme existants par rapport aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Il a également sécurisé les procédures en matière d'urbanisme et codifié les dérogations en matière de retrait par rapport aux limites séparatives par l'article 7 bis. Il a transformé une habilitation en disposition législative sur l'intervention des notaires contre les marchands de sommeil à l'article 7 ter. Il a introduit l'article 8 bis, très important, qui porte sur l'application des plans de prévention des risques technologiques aux biens des entreprises. Enfin, il a supprimé l'article 10, relatif aux certificats d'économie d'énergie pour la commercialisation

du fioul, sur lequel l'Assemblée nationale s'était interrogée : la question, en effet, ne saurait être traitée dans ce texte.

De même, en matière fiscale et comptable, nos assemblées peuvent tomber d'accord sur l'abandon de l'habilitation au profit d'une disposition législative à propos de la continuité des prélèvements SEPA, à l'article 16, et sur la simplification de la déclaration sur la participation au développement de la formation professionnelle continue. Enfin, sur les autres mesures de simplification, plusieurs modifications ou ajouts du Sénat ne soulèvent pas de difficultés : simplification dans le secteur touristique, à l'article 31 *bis*, simplification du code général de la propriété des personnes publiques à l'article 32 ou encore réforme de la commande publique à l'article 27.

En revanche, plusieurs modifications introduites par le Sénat soulèvent des difficultés : ainsi la modification de l'article 2 sur l'harmonisation de la notion de jour dans le code du travail et de l'article 2 *ter* sur le portage salarial, et surtout l'abrogation du volet pénibilité de la loi du 20 janvier 2014 sur les retraites, sont des points de désaccord. En ce qui concerne la simplification des procédures administratives, la suppression de l'article 4 nous oppose, car elle revient à vider le texte d'un de ses points centraux et à priver de base juridique un chantier essentiel de la simplification. En matière d'urbanisme, les modifications apportées à l'article 7 sur la question de la limitation des places de stationnement sont également un sujet de discussion.

Pour le droit des sociétés, les deux assemblées sont en désaccord sur l'article 12 A introduit par le Sénat, qui supprime l'information préalable des salariés en cas de cession d'une entreprise de moins de 250 salariés. Nous divergeons également sur l'article 12, qui simplifie le régime des sociétés anonymes et modifie les règles de transfert du siège d'une société à responsabilité limitée. Enfin, l'introduction de l'article 12 *bis* A, qui supprime l'obligation d'enregistrement auprès de l'administration fiscale des statuts et des autres actes des sociétés commerciales, pose problème, de même que l'article 25, relatif aux conventions de mandat passées par les personnes publiques pour l'encaissement de leurs recettes et le paiement de leurs dépenses.

Les points de divergence sont donc nombreux. Pour trouver un compromis sur un sujet – la simplification de la vie des entreprises – susceptible de nous rassembler, un échange a été engagé entre rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale. Nos deux assemblées restent en désaccord sur l'article 12 A relatif à l'information des salariés en cas de cession de leur entreprise. Il nous semble impossible, alors que les décrets d'application viennent d'être publiés et que l'application de ce dispositif ne soulève pas de difficultés, d'abroger une telle avancée pour les salariés.

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie Madame Errante pour notre réunion de la semaine dernière, constructive et qui a rapproché considérablement nos positions – lesquelles restent toutefois distinctes sur certains points. Certes, le fait que le Gouvernement tarde à nous répondre n'a pas facilité notre travail.

Le Sénat souhaite participer à l'œuvre de simplification, en apportant si possible des améliorations. Le compte de pénibilité et le droit d'information préalable des salariés des petites entreprises en cas de cession sont les deux principaux points d'achoppement. Il s'agit de sujets selon nous essentiels, si nous voulons faire œuvre de simplification. Pourrons-nous surmonter nos divergences ?

Mme Laure de La Raudière, députée. – Je salue le travail du Sénat, qui a souvent substitué des dispositions législatives directes aux habilitations prévues dans le texte initial. Le groupe UMP de l'Assemblée nationale est favorable aux deux modifications majeures apportées par le Sénat : la suppression du compte de pénibilité, dont nous voyons bien qu'il est impossible à mettre en place dans de nombreuses entreprises, et la suppression de l'avis préalable des salariés en cas de cession de leur entreprise, qui entravera la vie des affaires. L'aide financière à l'apprentissage est bienvenue, mais ce texte ne simplifie pas suffisamment les règles d'embauche, notamment pour les apprentis de moins de dix-huit ans, auxquels de nombreux stages restent interdits, sauf dérogation.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Merci pour cet hommage rendu à notre travail ! Le titre proposé par le Sénat pour ce projet de loi est plus exact, mais nous pouvons accepter celui que l'Assemblée nationale a retenu.

La commission mixte paritaire adopte l'intitulé du projet de loi dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le Sénat a souhaité que l'article 1^{er} prenne en compte les conventions collectives particulières. L'Assemblée nationale a considéré que cela allait de soi.

Mme Catherine Procaccia, sénateur. – Nous voulions attirer l'attention sur la question, mais si l'Assemblée nationale souhaite supprimer cette précision...

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous acceptons la rédaction du Sénat !

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction du Sénat.

Article 2

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 2 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 2 quinquies (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte, assorti de modifications rédactionnelles, l'article 2 quinquies dans la rédaction du Sénat.

Article 2 sexies (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 sexies dans la rédaction du Sénat.

Article 2 septies (nouveau)

Mme Catherine Procaccia, sénateur. – Notre intention était que des dispositions votées à l'Assemblée nationale comme au Sénat s'appliquent effectivement. La suppression du compte personnel de prévention de la pénibilité à laquelle nous avons procédé est inacceptable pour l'Assemblée nationale. Entre temps, le Président de la République a annoncé certaines dispositions, dont nous voulons croire qu'elles aboutiront à un résultat concret. Aussi présentons-nous la proposition de rédaction n° 1 :

« D'ici le 30 juin 2015, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité (...). Après consultation des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel et des branches professionnelles particulièrement concernées par les facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail, ce rapport propose, le cas échéant, des pistes d'amélioration et de simplification du dispositif, tant du point de vue des entreprises dans leurs obligations de recensement et de déclaration que du point de vue des salariés pour la mobilisation de leurs droits. »

Ce texte de compromis maintient l'expression de notre préoccupation relative à la pénibilité.

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – En effet.

Mme Laure de La Raudière, députée. – Que se passera-t-il si le Gouvernement ne remet pas ce rapport au Parlement ? La loi sur les retraites s'appliquera, et ce dispositif n'aura pas été simplifié. Nous savons bien que pour de nombreuses entreprises, surtout dans le secteur du bâtiment, il est impossible à appliquer. Aussi préférerions-nous le supprimer.

Mme Catherine Procaccia, sénateur. – Nous aussi ! Est-il possible de sanctionner le Gouvernement s'il ne rend pas son rapport ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Non. Ce n'est pas la première fois qu'une loi inclut le dépôt d'un rapport du Gouvernement au Parlement. Prévoir une sanction est impossible : cela constituerait une injonction au Gouvernement. Toutefois, si le Gouvernement ne remet pas son rapport, le Parlement sera fondé à en tirer les conséquences.

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – Mon groupe est opposé à la suppression, que propose le Sénat, du compte de pénibilité. La proposition de rédaction envisagée va dans le sens de sa remise en cause. Je ne la voterai donc pas.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 1.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 septies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

La commission mixte paritaire adopte, assorti d'une modification rédactionnelle, l'article 3 dans la rédaction du Sénat.

Article 4 (supprimé)

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le Sénat a supprimé l'article 4. La proposition de rédaction n° 2 que M. Reichardt et moi vous présentons vise, elle, à le rétablir en précisant son champ d'application :

« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et aux fins d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi aux fins de supprimer ou de simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumis les entreprises et les professionnels dans le cadre de l'exercice de leur activité, de remplacer certains de ces régimes d'autorisation préalable par des régimes déclaratifs, et de définir, dans ce cadre, des possibilités d'opposition de l'administration, des modalités de contrôle a posteriori et des sanctions éventuelles, tout en préservant les exigences de garantie des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la santé publique, ainsi que de protection des personnes et des données à caractère personnel.

« Les régimes d'autorisation préalable et de déclaration mentionnés au précédent alinéa sont ceux qui s'appliquent exclusivement aux entreprises et professionnels et qui n'impliquent pas de demande à portée exclusivement financière. »

M. Philippe Bas, président. – Rédaction habile et concise.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 2.

La commission mixte paritaire rétablit l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7

Mme Élisabeth Lamure, sénateur. – La proposition de rédaction n° 3 concerne l'obligation de prévoir des places de stationnement dans les nouvelles constructions. Elle est identique, pour sa première partie, à la proposition de rédaction n° 16 et prévoit que, pour les logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, les établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et les résidences universitaires, s'ils sont situés à moins de cinq cent mètres d'une gare, le nombre d'aires de stationnement exigible soit abaissé à 0,5 par logement sous réserve des orientations d'aménagement et de programmation. Sa deuxième partie est identique à la proposition de rédaction n° 17 et ouvre la possibilité qu'un PLUI n'impose pas d'aires de stationnement aux types de logement que j'ai énumérés.

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il y aussi ma proposition de rédaction n° 15.

Mme Élisabeth Lamure, sénateur. – Je ne l'ai pas cosignée car elle ramène à 0,8 par logement le nombre de places de stationnement exigibles pour les logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État. Je souhaite que ce nombre demeure fixé à 1 pour ce type de logements.

M. Alain Richard, sénateur. – Est-ce à notre commission mixte paritaire d'instaurer des règles de fond, qui seront directement applicables sur tout le territoire et se heurteront partout aux PLUI élaborés dans la concertation ? Nous ne disposons d'aucune étude d'impact. Or la recommandation générale est de construire des logements plus denses, donc de construire des logements sociaux dans des quartiers déjà très occupés. L'exigence d'une place de stationnement par logement, instituée par la loi SRU, correspond au maximum de tension urbaine acceptable. Dans les quartiers centraux, aucun espace de voirie publique n'est disponible pour accueillir le trop-plein. Faut-il créer du désordre urbain ? Ce serait irréversible. Le plafond de 0,5 pour les résidences adaptées est applicable, mais le législateur doit-il se substituer aux auteurs des plans d'urbanisme ?

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Soit.

La proposition de rédaction n° 15 est retirée.

Mme Élisabeth Lamure, sénateur. – Ma proposition n° 3 prévoit aussi une adaptation des périmètres où s'appliquent ces aménagements, selon la qualité de la desserte.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 3.

Les propositions de rédaction n° 16 et 17 sont satisfaites.

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7 bis A (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte, assorti de modifications rédactionnelles, l'article 7 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 7 bis

La commission mixte paritaire adopte, assorti d'une modification rédactionnelle, l'article 7 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 7 ter

La commission mixte paritaire adopte, assorti d'une modification rédactionnelle, l'article 7 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 7 quater (nouveau)

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 4 est la suivante :

« L'article L. 427-2 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Conformément à l'article 3 de l'ordonnance n° 98-526 du 24 juin 1998 réglementant l'urbanisme commercial dans la collectivité territoriale de Mayotte, lorsque le permis de construire porte sur un projet soumis à une autorisation d'exploitation commerciale, le permis ne peut être accordé avant la délivrance de cette autorisation. Sa mise en œuvre ne peut être entreprise avant l'expiration des recours entrepris contre elle. »

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 4.

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7 quinquies (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte, assorti de modifications rédactionnelles, l'article 7 quinquies, dans la rédaction du Sénat.

Article 8

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction du Sénat.

Article 8 bis (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 10 (supprimé)

L'article 10 demeure supprimé.

Article 11

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction du Sénat.

Article 11 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 11 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 12 A (nouveau)

M. Jean-Charles Taugourdeau, député. – Nous sommes trois députés, au sein de cette commission, à vouloir voter l'article 12 A. Il est déjà suffisamment difficile de préserver la confidentialité des échanges lors de la cession d'une entreprise, d'autant plus que le nombre de groupes bancaires s'est réduit. Un chef d'entreprise investit souvent tous ses biens dans son entreprise : son intérêt est de la conserver ou de la vendre correctement.

J'étais opposé à la proposition de rédaction n° 1, qui portait sur l'article 2 *septies* et le compte de pénibilité. Je n'ai pas eu le temps de le préciser alors.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Dont acte.

M. Jean-Charles Taugourdeau, député. – Nous parlions de pénibilité. Le plus pénible pour un salarié, c'est de perdre son travail.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – En effet.

M. Lionel Tardy, député. – J'ai vécu une reprise d'entreprise en 2000. Nul besoin de dispositions législatives pour que le dirigeant fasse le tour des éventuels entrepreneurs et, si aucune solution ne se dessine, se tourne vers les salariés. L'intérêt du chef d'entreprise est de valoriser celle-ci. Si les salariés sont les mieux placés pour la reprendre, son intérêt est de trouver un accord avec eux. Une disposition législative posera des problèmes de confidentialité vis-à-vis des clients et des fournisseurs.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous sommes là face au principal abcès de fixation de notre commission mixte paritaire. Si nous retenons cet article, le texte ne pourra pas être adopté par l'Assemblée nationale.

M. Alain Richard, sénateur. – C'est en effet un moment important de notre réunion, après l'adoption de l'article 2 septies. Essayons de faire fonctionner le bicamérisme en trouvant un accord entre nos deux assemblées, dont la composition est reflétée par celle de notre commission mixte paritaire ; y renoncer aboutirait à provoquer une nouvelle lecture dans chaque assemblée. Les différents avis exprimés sont également respectables, mais si nous adoptons le texte du Sénat, le travail de notre commission deviendra sans portée car il ne se trouvera pas de majorité pour nous suivre à l'Assemblée nationale. Pour autant, le débat sur les conditions d'application de ces nouveaux termes du code de commerce n'est pas clos. Nous aurons l'occasion de le rouvrir et de tirer les leçons de l'expérience. Je crois que ce projet de loi de simplification n'est pas la bonne occasion pour abroger un texte tout récent, et qui a fait l'objet de longs débats. Si nous nous accordons pour supprimer l'article 12 A, je ne crois pas que nous rencontrerons d'autres obstacles insurmontables à la réussite de la présente commission mixte paritaire.

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – La non-automaticité de l'information des salariés vous semble naturelle... J'insiste sur le fait que ces mesures ont été votées tout récemment. Il serait bon de respecter les textes votés au sein d'une mandature au moins le temps que dure celle-ci !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – On a vu des gouvernements modifier eux-mêmes des textes qu'ils avaient fait adopter.

M. Martial Bourquin, sénateur. – Un salarié doit avant tout faire bien son travail, certes. Mais il peut aussi prendre des responsabilités ! Il a montré sa capacité à gérer des sociétés coopératives ouvrières de production ou des entreprises. Nul ne peut être cantonné une fois pour toutes dans un rôle subalterne. Vous connaissez tous les casseroles Cristel, qui était un joyau de notre industrie de luxe. Cette entreprise est devenue une SCOP pendant une dizaine d'années avant de redevenir une entreprise privée. L'information du comité d'entreprise suscitera peut-être plus de reprises par les salariés, contribuant à régler le gros problème français des transmissions d'entreprise.

M. Jean-Marc Gabouy, sénateur. – Ayant été acteur de reprises d'entreprise, je sais que pour l'acquéreur, il n'y a pas de reprise réussie sans contact et cohésion avec les salariés, mais l'information préalable des salariés peut être dangereuse car elle nuit à la confidentialité à un moment décisif. En outre, en cas de cession d'une partie des actions d'une

filiale, la disposition prévue sera inapplicable. Elle ne serait utile que dans les cas où il n'y a pas de solution et où, faute d'information, les salariés n'ont pas participé au processus.

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Nous aurions pu placer quantités de choses dans ce texte, car nous avons tous envie de simplifier les procédures dans de nombreux domaines. Nos missions d'information récentes nous suggéraient bien des pistes, je songe à la simplification des relations avec les URSSAF.

Pour autant, je ne souhaite pas que nous revenions sur une loi votée récemment. Ce texte n'est pas le bon véhicule pour cela, et ce n'est pas le moment. Le dispositif dont nous parlons posera peut-être des problèmes, mais il est également riche d'opportunités. Je suis prête, pour le défendre, à prendre la responsabilité de l'échec de notre commission mixte paritaire.

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est au Sénat que cet article a été introduit. Vous nous dites que ce n'est ni le véhicule ni le moment : l'Assemblée nationale a introduit dans ce texte d'autres articles...

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ils n'ont pas le même impact.

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'indique à nos collègues que nous avons essayé de rédiger une proposition de rédaction de compromis. Nous limitions la possibilité, pour le juge, de prononcer la nullité de la cession au cas où un ou plusieurs salariés auraient eu l'intention de présenter une offre et auraient été matériellement en mesure de le faire. L'absence d'information aurait en effet alors constitué pour eux une perte de chance. Nous proposions également d'exclure du dispositif les filiales contrôlées, quel que soit leur effectif. Le Gouvernement s'y est opposé. Nous avons même envisagé de limiter nos exigences à la remise d'un rapport au Parlement, ce qui a également été refusé.

La position du Sénat va-t-elle faire achopper notre commission mixte paritaire ? Faut-il rester arc-bouté sur cet article ? Pour ma part, je m'abstiendrai.

Mme Laure de La Raudière, députée. – Vous dites qu'il ne serait pas raisonnable de revenir sur une loi qui vient d'être votée. Pourtant, plusieurs dispositions de ce projet de loi sont, par exemple, des retours en arrière par rapport à la loi dite « ALUR ». Dès lors, pourquoi s'interdire de le faire pour la loi sur l'économie sociale et solidaire ? Plusieurs dispositifs ne sont pas encore en application... Certes, il serait bon que cette commission mixte paritaire aboutisse, mais je regrette que mes collègues socialistes n'aient pas le courage de faire un geste qui répondrait à celui que le Sénat a fait sur la pénibilité. Je voterai cet article, avec l'espoir que les sénateurs socialistes feront preuve de sagesse et nous suivront...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vouloir faire aboutir la commission mixte paritaire n'impose pas, pour la majorité sénatoriale, de renoncer à son engagement de faire évoluer ce texte, que nous considérons comme nocif. Mieux vaut du reste abroger les dispositions nocives d'un texte avant qu'elles n'entrent en application ! Passons au vote.

La commission mixte paritaire n'adopte pas l'article 12 A.

Article 12

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction n° 5 rétablit l'habilitation adoptée dans le texte de l'Assemblée nationale, afin de réduire le nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées, sous réserve d'un encadrement : les compétences et les règles de composition, d'organisation et de fonctionnement des organes sociaux ne doivent pas être remises en cause. En effet, le texte initial ne disait rien des conséquences d'une modification du nombre des actionnaires.

L'habilitation visant à simplifier les modalités de transfert du siège d'une société à responsabilité limitée a été transformée en modification directe du code de commerce. Nous proposons une simplification supplémentaire : le déplacement dans le même département ou un département limitrophe peut être décidé par le gérant puis ratifié à la majorité simple des associés, mais tout autre déplacement du siège devrait être décidé à la majorité également, sans possibilité d'une décision préalable du gérant.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 5.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 bis A (nouveau)

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La suppression de cet article serait souhaitable. En effet, la suppression de la formalité d'enregistrement des actes des sociétés coûterait environ 70 millions d'euros et porte atteinte au principe du monopole des lois de finances. Les lois de simplification n'ont pas vocation à se substituer aux lois fiscales. Par ailleurs, l'absence d'application informatique qui fasse le lien entre les greffiers des tribunaux de commerce et la direction générale des finances publiques risque de handicaper cette dernière dans sa mission de contrôle fiscal. Enfin, la suppression pure et simple de l'enregistrement peut être source d'insécurité juridique car les actes des sociétés n'auront plus de date certaine à l'égard des tiers.

À défaut de suppression, nous proposons de ne supprimer l'obligation que pour les actes constitutifs de la création d'entreprise. C'est le sens de la proposition de repli n° 12.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est une main tendue !

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Vous voulez en fait supprimer tout l'article ?

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Oui, car le manque à gagner qu'il entraîne est important. Réduire son champ d'application en diminuerait au moins l'impact.

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous souhaitons mettre en œuvre une vraie simplification, c'est-à-dire supprimer toutes les formalités pour tous les actes concernés de la vie de l'entreprise. Si cela doit coûter 70 millions d'euros...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Y renoncer serait un crève-cœur pour la majorité sénatoriale !

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Si nous devons approuver cette proposition de rédaction n° 12, qui s'en tient aux actes dont l'enregistrement est gratuit, je suggère que nous en revenions à la date du 1^{er} juillet 2015, et non 2016, car ce délai supplémentaire avait été octroyé au Gouvernement dans l'hypothèse d'une dispense pour tous les actes.

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – D'accord.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 5 ainsi modifiée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 ter (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 13 bis (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 13 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 15

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 dans la rédaction du Sénat.

Article 16

La commission mixte paritaire adopte l'article 16 dans la rédaction du Sénat.

Article 17

La commission mixte paritaire adopte l'article 17 dans la rédaction du Sénat.

Article 19

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 dans la rédaction du Sénat.

Article 21

La commission mixte paritaire adopte l'article 21 dans la rédaction du Sénat.

Article 25

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 6 effectue plusieurs coordinations au sein de l'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales, par cohérence avec les modifications apportées à l'article 25 du projet de loi par le Sénat. Elle confirme en particulier le caractère écrit de la convention de mandat. Elle rétablit le caractère facultatif du paiement des indus par l'organisme mandataire, accepté par l'Assemblée nationale, pour conserver une certaine souplesse de gestion. Elle prévoit une mise en conformité des conventions en cours aux nouvelles dispositions au plus

tard lors de leur renouvellement et non dans les douze mois, pour limiter le risque contentieux.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 6.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 13 de Mme la rapporteure prévoit de supprimer l'avis conforme du comptable public, prévu pour les conventions de mandat en recettes des collectivités territoriales, au motif que cet avis conforme serait contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

M. Alain Richard, sénateur. – Cela n'a rien à voir avec le principe de libre administration des collectivités locales !

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Entièrement d'accord. Au contraire, l'avis conforme protège les collectivités territoriales.

M. Alain Richard, sénateur. – Il y a aussi le problème de la sécurité financière...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – De nombreux avis conformes s'imposent aux élus, notamment en matière d'urbanisme, dans les périmètres de protection élargie des sites classés : nul n'a jamais considéré que cela mettait en cause la libre administration des collectivités locales !

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je vous entends.

La proposition de rédaction n° 13 est retirée.

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 14 concerne la validation législative des conventions de mandat en cours.

Le projet d'article issu du Sénat prévoit, dans ses alinéas 30 et 31, que les conventions de mandat en cours soient mises en conformité avec la loi dans un délai de douze mois à compter de la date de publication de la loi. Il convient de rétablir le dispositif initial prévoyant une validation des conventions de mandat en cours et passées, car de très nombreux contrats comportent des clauses par lesquelles l'administration confie à son cocontractant le soin d'encaisser ses recettes. Des contrats plus complexes sont également concernés, comme les marchés de service public ou les délégations de service public portant sur l'eau et l'assainissement. En raison du nombre et de la complexité de ces contrats, une mise en conformité des conventions en cours pourrait s'avérer lourd et créer une situation d'insécurité juridique. C'est pourquoi il est préférable de privilégier une mise en conformité à l'occasion du renouvellement ou de la conclusion de nouvelles conventions.

En outre, les dispositions de l'article 25 exigent un décret d'application pour préciser les modalités d'exécution comptable et financière des conventions de mandat. Dans ces conditions, le délai de douze mois à compter de la publication de la loi pourrait s'avérer insuffisant.

Enfin, la validation législative des conventions de mandat en cours telle qu'elle était prévue par la version initiale de l'article satisfait aux critères posés par la jurisprudence

du Conseil constitutionnel : intérêt général suffisant, pas d'intervention en matière répressive, respect des décisions ayant force de chose jugée et des règles de valeur constitutionnelle, portée strictement limitée. L'intérêt général de cette validation est caractérisé puisqu'il s'agit, en assurant la stabilité de relations contractuelles, de garantir la continuité du service public. Par ailleurs, la validation législative poursuit un objectif de sécurisation juridique : en l'absence d'une telle disposition, les différents acteurs seraient exposés à des risques contentieux lourds.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 6, que nous avons adoptée, ne porte-t-elle pas sur le même paragraphe ?

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Si. J'avais compris que la proposition de rédaction n° 14 devenait sans objet.

Pourquoi le Sénat a-t-il supprimé cette validation législative ? Parce qu'elle ne répond pas aux exigences du Conseil constitutionnel en la matière : celui-ci réclame un impérieux motif d'intérêt général. De plus, malgré nos demandes au Gouvernement, nous ne savons toujours pas combien de conventions ont été élaborées. Mieux vaut donc en rester au texte du Sénat.

M. Alain Richard, sénateur. – Y a-t-il contradiction entre la mise en conformité des conventions en cours et la validation législative proposée par la rapporteure ? Non.

Serait-il justifié d'adopter le principe de ces validations législatives sur des litiges en cours, relatifs à des conventions ? Une telle validation serait-elle de nature à neutraliser une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité ? Non plus ! Une mode se répand au sein du barreau : réussir une QPC. Nous risquons donc de la provoquer : il reviendra alors à la Cour de cassation de trancher. Les conditions fixées par le Conseil constitutionnel sont-elles réunies ? Le motif impérieux d'intérêt général n'est pas flagrant. Un principe constitutionnel est-il touché ? Nous allons offrir au Conseil constitutionnel l'opportunité de décider si la séparation de l'ordonnateur et du comptable est un principe constitutionnel : il est à craindre qu'il réponde que oui.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Ne jouons pas aux apprentis sorciers...

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je maintiens mon amendement.

La commission mixte paritaire n'adopte pas la proposition de rédaction n° 14.

La commission mixte paritaire adopte l'article 25 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 27

La commission mixte paritaire adopte l'article 27 dans la rédaction du Sénat.

Article 27 bis (nouveau) (supprimé)

L'article 27 bis demeure supprimé.

Article 28

Mme Élisabeth Lamure, sénateur. – La proposition de rédaction n° 7 améliore les dispositions relatives aux chambres de commerce et d'industrie, plus particulièrement aux écoles de commerce, en réparant une omission.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 7.

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 28 bis (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 28 ter (nouveau)

Mme Élisabeth Lamure, sénateur. – La proposition de rédaction n° 8 améliore la rédaction sur les fusions de chambres de commerce et d'industrie.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 8.

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 30 (supprimé)

L'article 30 demeure supprimé.

Article 31 bis A (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 9.

La commission mixte paritaire adopte l'article 31 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 31 bis

Mme Élisabeth Lamure, sénateur. – La proposition de rédaction n° 10 exclut des domaines où le Gouvernement est autorisé à prendre des mesures par ordonnance le classement des stations de tourisme : les communes concernées n'ont demandé aucune simplification, elles n'ont pas été consultées et craignent un transfert de ce classement aux intercommunalités.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 10.

La commission mixte paritaire adopte l'article 31 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 32

La commission mixte paritaire adopte l'article 32 dans la rédaction du Sénat.

Article 32 bis (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 32 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 32 ter (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 32 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 33

La commission mixte paritaire adopte l'article 33 dans la rédaction du Sénat.

Article 34

La commission mixte paritaire adopte l'article 34 dans la rédaction du Sénat.

Article 34 ter

Mme Sophie Errante, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 11 précise que le livre IV du code de commerce dans sa version actuelle est applicable à Wallis-et-Futuna, car certaines modifications n'y ont pas encore été étendues. Elle autorise également les agents du service des affaires économiques et du développement à mener des missions de contrôle, notamment contre les pratiques anticoncurrentielles.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Des agents ne relevant pas de la DGCCRF pourraient donc agir sur le contrôle des prix. Le Sénat avait voulu adopter un tel amendement, mais le Gouvernement n'était pas prêt : vous l'avez manifestement aidé à formaliser son intention.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 11.

M. Bernard Gérard, député. – Pardon d'y revenir, mais l'article 34 compliquera la vie des entreprises de vente à distance et de commerce électronique en faisant courir le délai de rétractation à partir de la conclusion du contrat. Cela se comprend pour la vente à domicile, mais pas pour la vente à distance. Nous venons déjà de changer un certain nombre de clauses de vente tout récemment, lors de la discussion de la loi relative à la consommation ! Songez aux entreprises du Nord comme les Trois Suisses et la Redoute, qui luttent pour leur survie et n'ont pas besoin de cela...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Seul le Gouvernement peut déposer un amendement sur les conclusions d'une commission mixte paritaire : je vous propose de l'alerter en notre nom à tous.

M. André Reichardt, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le sénateur Dallier avait déposé un amendement sur cette question du délai de rétractation pour les contrats immobiliers, qu'il avait retiré après la réponse du Gouvernement. La solution proposée par le président Bas semble bien être la bonne.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Une modification rédactionnelle relative à la Nouvelle-Calédonie est également apportée à l'article.

La commission mixte paritaire adopte l'article 34 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 36

La commission mixte paritaire adopte, assorti d'une modification rédactionnelle et d'une coordination, l'article 36 dans la rédaction du Sénat.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il nous reste à nous prononcer sur l'ensemble.

Mme Laure de La Raudière, députée. – Le groupe UMP de l'Assemblée nationale s'abstiendra sur les conclusions de cette commission mixte paritaire. Malgré des avancées certaines, nous regrettons des dispositions qui n'ont rien à voir avec la simplification et, surtout, nous déplorons l'abandon de la suppression par le Sénat du compte de pénibilité et de l'avis des salariés lors des cessions d'entreprises. Nous resterons vigilants sur le contenu des ordonnances.

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – Je m'abstiendrai pour des raisons différentes, par égard pour tout le travail effectué, sans que cela ne présage en rien de notre position en séance publique sur l'ensemble du texte : nous craignons en effet l'amalgame entre simplification et déréglementation.

M. Jean-Marc Gabouty, sénateur. – Nous ne pouvons pas être satisfaits de toutes les dispositions du texte. Certaines contraintes pénalisent les entreprises bien plus que la fiscalité dont on parle habituellement. J'espère que ce projet de loi sera suivi d'autres, moins superficiels et cosmétiques, plus systémiques, reprenant les codes chapitre par chapitre.

La commission mixte paritaire a ensuite adopté, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises dans le texte issu de ses travaux.

La réunion est levée à 15 h 30

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 DÉCEMBRE ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 9 décembre 2014

à 14 h 30

Salle n° 263

- Auditions successives, ouvertes au public et à la presse, de représentants de syndicats de salariés 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 (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur) :

à 14 h 30 : Mme Marylise Léon, secrétaire nationale de la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), responsable de la politique du développement durable, des politiques industrielles, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la coordination en matière de RSE.

à 15 h 15 : M. Jacky Chorin, représentant de la Confédération Force Ouvrière – Membre du Conseil économique, social et environnemental.

à 16 heures : M. Alexandre Grillat, secrétaire national au secteur « Développement durable, logement, RSE et énergie » de la Confédération Française de l'Encadrement – Confédération Générale des Cadres (CFE-CGC).

à 16 h 45 : Mme Marie-Claire Cailletaud, responsable de la politique énergétique et industrielle à la Fédération Nationale des Mines et de l'Énergie – Confédération Générale du Travail (FNME-CGT).

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République (Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis).

Mercredi 10 décembre 2014

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse

- Table ronde, 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 (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur), avec des représentants d'organisations non gouvernementales :

- . Mme Maryse Ardit, responsable du réseau énergie de France Nature Environnement,
- . Mme Anne Bringault, chargée de la coordination des activités sur la transition énergétique pour les ONG,
- . M. Marc Jedliczka, vice-président du CLER,
- . Mme Armelle Le Comte, chargée de plaidoyer climat et énergies fossiles à Oxfam France.

à 14 h 30

Salle n° 263

- 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 (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur) (ouvertes au public et à la presse)

à 14 h 30 : Audition de M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des Énergies Renouvelables (SER).

à 15 h 30 : Audition de MM. Jean-Yves Le Déaut et Marcel Deneux, auteurs du rapport intitulé « Les freins réglementaires à l'innovation en matière d'économies d'énergie dans le bâtiment : le besoin d'une thérapie de choc » (9 juillet 2014) fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

à 16 h 30 : Audition 3 de M. Jacques Chanut, président de la Fédération Française du Bâtiment (FFB).

- 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.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 10 décembre 2014

à 14 h 30

Salle RD 204

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :

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

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

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

Ces trois textes font l'objet d'un rapport commun.

. le projet de loi n° 806 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, et l'Amérique centrale d'autre part (M. Alain Néri, rapporteur),

. le projet de loi n° 118 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des Gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du

Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteurs),

. le projet de loi n° 138 (2014-2015) autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 (Mme Leila Aïchi, rapporteure).

- Proposition de désignation de candidats appelés à siéger au sein des organismes extraparlementaires suivants :

- . Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (un titulaire),
- . Conseil d'administration de l'Agence française de développement (un titulaire),
- . Conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (un titulaire),
- . Conseil national du développement et de la solidarité internationale (un titulaire et un suppléant).

- Désignation des candidats titulaires appelés à siéger au sein des organismes extraparlementaires suivants :

- . Conseil d'administration de Campus France,
- . Conseil d'administration de France expertise internationale,
- . Conseil d'administration de l'Institut français.

Commission des affaires sociales

Mardi 9 décembre 2014

à 14 h 30

Salle n 213

- Examen de l'avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Mercredi 10 décembre 2014

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Jean Bassères, candidat proposé par le Président de la République à la direction générale de Pôle emploi (en application de l'article 13 de la Constitution) (captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination et dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées.

- Examen des amendements sur le texte n° 147 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi n° 799 (2013-2014) relative à la protection de l'enfant.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mercredi 10 décembre 2014

à 15 h 30

Salle n° 213

- Désignation du bureau.
- Échange de vues sur le programme de travail.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 10 décembre 2014

à 15 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport de Mme Colette Mélot et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 119 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique du patrimoine culturel.

Délai-limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 8 décembre à 12 heures.

Commission des finances

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).

Mercredi 10 décembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 131

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2014.
- Désignation des candidats pour siéger au sein de plusieurs organismes extraparlementaires.
- Examen du rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014, sous réserve de sa transmission (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

Jeudi 11 décembre 2014

à 16 h 15

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis de M. Charles Guené, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

- Examen du rapport de M. Philippe Dominati, 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, sous réserve de sa transmission.

Vendredi 12 décembre 2014

à 8 h 30 et, éventuellement aux suspensions du matin et de l'après-midi

Salle n° 131

- Examen des amendements sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 10 décembre 2014

à 8 h 30 et, éventuellement à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 143 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi n° 586 (2013-2014) visant à faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile.

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis sur la proposition de résolution n° 149 (2014-2015) présentée par Mme Éliane Assassi et les membres du groupe CRC, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et des incidences sur la situation de l'emploi et la recherche dans notre pays.

- Examen du rapport de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 8 décembre 2014, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mercredi 10 décembre 2014

à 14 h 30

Salle Médicis

- Audition de Mme Anne Brasseur, présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Mercredi 10 décembre 2014

à 14 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport en nouvelle lecture de M. François-Noël Buffet et du texte proposé par la commission sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et de sa transmission).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Mercredi 10 décembre 2014, à 10 heures

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Jeudi 9 décembre 2014

à 9 heures

Salle 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2015

Jeudi 9 décembre 2014

à l'issue de la CMP sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Salle 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Jeudi 9 décembre 2014

à l'issue de la CMP sur le projet de loi de finances pour 2015

Salle 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 11 décembre 2014

à 9 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Examen du rapport d'information et des recommandations de Mme Chantal Jouanno et de M. Roland Courteau sur les stéréotypes masculins et féminins dans les jeux et les jouets.

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Mardi 9 décembre 2014

à 17 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Suite au rapport public thématique de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, audition sur les finances communales de :
 - . M. Christian Martin, Conseiller maître,
 - . M. Claude Lion, Conseiller référendaire.

- Mise en place d'un groupe de travail sous la responsabilité de M. Rémy Pointereau, premier vice-président délégué chargé de l'évaluation et de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Délégation à l'outre-mer

Mardi 9 décembre 2014

à 14 h 30

Salle n° 216

- Définition du programme de travail de la délégation.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 9 décembre 2014

à 16 h 30

Salle 7040 – Assemblée nationale

- Communication du Président Jean-Yves Le Déaut sur le calendrier 2015.
- Audition de M. Jean-Claude Ameisen, président du Comité consultatif national d'éthique, sur la fin de vie.
- Présentation des conclusions de Mme Anne-Yvonne Le Dain, députée, relatives à l'audition publique du 3 juillet 2014 sur le thème « Construire une société nouvelle, améliorer notre compétitivité grâce à la recherche environnementale ».
- Présentation des conclusions de M. Bruno Sido, sénateur, premier vice-président de l'OPECST relatives à l'audition publique du 25 septembre 2014 sur « Le tournant énergétique allemand : quels enseignements pour la transition énergétique française ? ».