

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 3433

- *Audition de M. Daniel Verwaerde, candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)..... 3433*
- *Audition de M. Henri Malosse, président du Comité économique et social européen (CESE) ... 3439*
- *Présentation par M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), du rapport « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement »..... 3447*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 3455

- *Audition de M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'Etat sur les conclusions de son rapport sur le droit d'association dans les armées 3455*
- *Audition de S.E. M. Hakki Akil, ambassadeur de Turquie en France (sera publiée ultérieurement)..... 3462*
- *Situation en Turquie - Communication de Mme Nathalie Goulet..... 3462*
- *Déplacement auprès des forces armées en Afrique - Communication de M. Jacques Gautier.... 3462*
- *Questions diverses..... 3463*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 3465

- *Communication 3465*
- *Auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur les maternités..... 3465*
- *Faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement – Examen du rapport et du texte de la commission 3478*
- *Nomination de rapporteurs..... 3481*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3483

- *Communication - Tableau national de répartition des bandes de fréquences (TNRBF)..... 3483*
- *Transition énergétique pour la croissance verte - Examen du rapport pour avis 3484*
- *Communication – Calendrier des travaux 3495*

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 3497

- *Effets des motorisations diesel sur la santé et l'environnement – Table ronde 3497*
- *Transition énergétique pour la croissance verte – Examen du rapport pour avis..... 3519*
- *Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)..... 3573*

COMMISSION DES FINANCES..... 3575

- *Protection judiciaire de la jeunesse - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes 3575*
- *Désignation de rapporteurs 3590*
- *Transition énergétique pour la croissance verte – Examen du rapport pour avis..... 3590*

COMMISSION DES LOIS 3609

- *Nouvelle organisation territoriale de la République - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission..... 3609*
- *Nomination de rapporteurs 3617*
- *Création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains qui révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis 3618*
- *Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Examen des amendements au texte de la commission..... 3619*
- *Diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3622*
- *Questions diverses..... 3628*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 3629

- *Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur l'actualisation des projections financières du système de retraite 3629*
- *Audition de Mme Monika Queisser, chef de la division des politiques sociales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les réformes et le pilotage des régimes de retraite en Europe..... 3635*

GROUPE DE TRAVAIL PRÉFIGURANT LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR LA CROISSANCE ET L'ACTIVITÉ 3641

- *Constitution 3641*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 26 JANVIER ET A VENIR
..... **3645**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mardi 20 janvier 2015****- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -****Audition de M. Daniel Verwaerde, candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)***La réunion est ouverte à 18 heures.*

M. Jean-Claude Lenoir, président. – En application de l'article 13 de la Constitution, nous allons entendre M. Daniel Verwaerde, que le président de la République envisage de nommer administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Cette audition est publique et ouverte à la presse. À son issue, nous procéderons à un vote à bulletin secret.

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ayant auditionné M. Daniel Verwaerde mercredi dernier, nous procéderons au dépouillement à l'issue du vote. Le président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois-cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur Verwaerde, vous êtes ingénieur, diplômé de l'École centrale de Paris et vous avez, depuis 1978, accompli toute votre carrière dans la partie nucléaire militaire du CEA, dont vous êtes, depuis 2007, le directeur du pôle Défense, direction des applications militaires (DAM).

Je souhaite que vous vous présentiez et que vous nous exposiez votre stratégie à moyen terme pour ce très bel établissement. Quels sont les grands enjeux et les défis pour le CEA ? Le Sénat examinera dans quelques jours le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte et le CEA est concerné à plus d'un titre : l'avenir de la filière nucléaire et d'Areva en particulier, dont vous êtes l'actionnaire principal ; la prolongation des centrales existantes et la construction de réacteurs de nouvelle génération ; le stockage des déchets radioactifs ; la recherche et le développement des énergies renouvelables, avec la question du stockage de l'énergie ... Enfin, nous aimerions savoir si vous souhaitez faire évoluer la gouvernance du CEA et son architecture interne.

M. Daniel Verwaerde candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du CEA. – Je suis fier d'être pressenti pour prendre la direction de ce grand établissement de recherche public à caractère industriel et commercial. Depuis 70 ans, cet organisme exceptionnel a contribué à l'excellence scientifique française, à la sécurité et à la compétitivité de notre pays. Je mesure le poids et la responsabilité que d'être à la tête de 16 000 salariés chercheurs, ingénieurs, techniciens et personnels administratifs de haut niveau et qui ont su faire reconnaître dans le monde entier la qualité de la recherche française tout en offrant à notre pays une dissuasion crédible.

Je suis ingénieur et chercheur, diplômé de l'École centrale de Paris. Je suis entré au CEA en 1977 pour y accomplir mon service national puis, l'année d'après, comme

ingénieur. J'ai effectué toute ma carrière au sein de la direction des applications militaires tout en ayant exercé de 1997 à 2000 la fonction de directeur scientifique pour la simulation numérique auprès du Haut-commissaire René Pellat.

Mathématicien et informaticien, j'ai occupé successivement plusieurs postes de recherche et de management : c'est ainsi que j'ai été le premier directeur du programme de simulation français, puis que j'ai dirigé le centre CEA DAM-Île de France à Bruyères-le-Châtel, avant d'être nommé en 2007 directeur des applications militaires.

Le CEA est l'un des rares organismes de recherche à avoir été bâti autour d'une thématique. Sa devise, « De la recherche à l'industrie », traduit bien le positionnement voulu par ses créateurs, le général de Gaulle et Frédéric Joliot-Curie, qui perdure encore. Le CEA est en effet organisé autour de cinq grands pôles opérationnels.

Parce que la physique nucléaire est la fille aînée de la physique et de la science, le premier pôle est la direction des sciences de la matière : largement ouverte sur la communauté de la recherche mondiale, elle a pour mission d'apporter à l'ensemble du Commissariat tous les savoirs fondamentaux dont il a besoin.

Les directions de l'énergie nucléaire et des applications militaires développent les applications civiles et militaires de l'atome, mais aussi des énergies alternatives. La direction de l'énergie nucléaire transmet son savoir aux industriels et mène des recherches appliquées sur cette thématique. La direction des applications militaires a en charge la partie nucléaire des programmes d'armement de la dissuasion française, de même que la lutte contre la prolifération et le pilotage des programmes de sécurité nationale confiés au CEA.

L'actuelle direction de la recherche technologique (CEA-Tech) utilise et transfère vers l'industrie française, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), les savoirs, les technologies et les méthodes développées par le CEA. L'innovation tient le plus souvent à la combinaison de plusieurs domaines. Ainsi, le développement des énergies renouvelables croise les connaissances sur les matériaux, les semi-conducteurs et les technologies de l'information. Cette direction se ressource régulièrement en puisant dans les travaux financés par les programmes nucléaires.

Enfin, dès la découverte des premières propriétés du noyau des atomes, les scientifiques ont compris que l'interaction du rayonnement et du vivant pouvait présenter des dangers. A la création du CEA, Joliot-Curie a voulu que cette interaction soit étudiée pour mieux s'en préserver, mais aussi pour appliquer les connaissances ainsi produites.

Les profondes évolutions du CEA ces dernières années se sont concrétisées par son changement de patronyme en 2010 lorsqu'il est devenu le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives. Depuis plus d'une décennie, le Commissariat a voulu développer les énergies décarbonées, en transférant à l'industrie les résultats de ses recherches, le but étant d'améliorer le rendement et le stockage des énergies renouvelables en assurant la complémentarité entre le nucléaire et les énergies alternatives.

Depuis sa création, le CEA a valorisé ses travaux en transférant ses applications non nucléaires à l'industrie française. Je rends hommage à tous ses personnels qui ont donné le meilleur d'eux-mêmes à la science et à notre pays, et en particulier aux hauts commissaires et administrateurs généraux qui se sont succédé : de Frédéric Joliot-Curie à Yves Bréchet, de Raoul Dautry à Bernard Bigot, qui a été mon patron pendant six ans.

La transition énergétique est indispensable. Nos sociétés occidentales se sont développées grâce aux énergies fossiles, dont les réserves sont limitées. De plus, leur consommation est nocive pour la santé et amplifie l'effet de serre. Nous devons donc faire appel à des énergies bas-carbone et améliorer l'efficacité énergétique.

Les énergies décarbonées représentent plus des deux-tiers des travaux financés par l'État. Le gouvernement a demandé au Commissariat de contribuer au redressement industriel de notre pays, en créant des plateformes régionales de transfert de technologies (PRTT). Ces programmes, qui répondent aux enjeux de la transition énergétique, ne doivent pas être redondants avec ceux d'autres organismes de recherche, d'où les alliances comme l'Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (ANCRE) ou l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi). Notre pays n'est plus assez riche pour financer des doublons dans la recherche, sauf lorsqu'il y a lieu de stimuler la concurrence.

Le CEA s'est doté d'un outil exceptionnel de soutien et de transfert au tissu industriel français. Cette action est conduite en étroite collaboration avec les régions, les départements et les organismes de recherche présents.

Six enjeux principaux détermineront l'avenir du CEA. Celui-ci, qui atteint l'âge respectable de soixante-dix ans, va devoir s'interroger sur son mode de gouvernance : je devrai conforter la confiance que nous accordent les quatre ministères de tutelle et la représentation parlementaire afin que chacun ait une bonne vision de notre action. Il faudra renforcer les plans à moyen et long termes – qui sont les documents navettes entre les tutelles et le CEA – et les contrats d'objectifs, pour que l'information soit transparente.

Le second enjeu sera de préserver l'équilibre financier du CEA. Le redressement des comptes publics de l'État a conduit le Gouvernement à demander aux organismes de recherche et à l'administration de nouveaux efforts. Le CEA a renforcé son dialogue avec ses tutelles pour identifier les priorités à préserver et il aura à s'interroger sur le calendrier et la conduite des projets dont il est responsable.

L'amélioration de la sûreté et de la sécurité du nucléaire est le troisième enjeu : l'accident de Fukushima nous a conduits à mettre en place un plan de mesures complémentaires de sûreté qu'il convient de mener à son terme. En outre, le CEA doit améliorer la mise en œuvre des mesures de protection des matières nucléaires.

Quatrième enjeu, le soutien à la filière nucléaire française, et plus particulièrement l'appui aux industriels de l'énergie. Le Commissariat devra poursuivre ses partenariats avec Areva et EDF, et en développer de nouveaux avec d'autres acteurs industriels de l'énergie. Les PRTT monteront en puissance. Nos relations scientifiques avec les laboratoires du monde entier font rayonner la recherche française. Il faudra développer les accords existants et en signer de nouveaux.

Depuis les années 2000, le CEA s'est attaché à ouvrir des centres en région et il a développé des zones partagées avec des établissements de recherche et des industriels. Cette démarche sera poursuivie, y compris par la direction des applications militaires, qui devra participer au développement de Paris-Saclay, dont nous sommes membre fondateur.

Le dernier enjeu est sans doute le plus important : il s'agit du personnel de l'établissement public. Le CEA n'a pas d'autre valeur que celles de ses personnels. Son rayonnement exceptionnel tient à la qualité de leurs travaux. Alors que les augmentations

salariales se font rares, je préserverai la motivation des salariés au service du pays et du CEA. Le dialogue social y est de très grande qualité : celui-ci devra bien sûr se poursuivre. Mon slogan est de faire en sorte que chaque salarié se sente bien au travail et sache quelle est sa propre contribution.

Si vous approuvez ma nomination, il m'appartiendra de relever, avec tout le personnel du CEA, ces nouveaux défis.

M. Roland Courteau. – La fusion thermonucléaire produirait une énergie abondante pendant des milliers d'années en utilisant très peu de combustible. Peut-on espérer un premier prototype d'ici 2050 ? Avant cette fusion, les réacteurs de quatrième génération, à neutrons rapides, sont attendus. Où en est-on ?

Le CEA dispose d'un savoir-faire en matière de démantèlement des installations nucléaires, mais est-il capable de démanteler un site entier ? Existe-t-il d'autres organismes dans le monde disposant du même savoir-faire ? La France ne pourrait-elle être *leader* dans ce domaine ?

J'ai eu l'occasion de travailler avec votre département analyse-surveillance-environnement lors de mon rapport sur le risque de tsunami sur les côtes françaises. J'avais suggéré que le CEA mette en place avec le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) le centre d'alerte. Ce centre est opérationnel pour la Méditerranée et pour une partie de l'Atlantique nord-est. Le financement était assuré jusqu'en 2014. Les récentes difficultés ont-elles été résolues ?

M. Gérard César. – Que pouvez-vous dire à un sénateur girondin du Laser Mégajoule (LMJ) ?

M. Yannick Vaugrenard. – L'Europe prévoit 300 milliards pour relancer l'activité économique : ne pourrait-on en consacrer une partie à un programme sur le stockage de l'énergie ? Ne faudrait-il pas aussi mener des recherches pour le stockage des déchets radioactifs ? Enfin, quatre ministères de tutelle, n'est pas un peu trop lourd ?

M. Marc Daunis. – Ne conviendrait-il pas que le CEA se rapproche encore davantage d'Areva et des autres grands opérateurs ? Le CEA a-t-il les moyens de poursuivre à la fois le LMJ et le projet de réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) ?

M. Daniel Gremillet. – Le stockage des déchets radioactifs constitue une véritable question de société. De même, que pouvez-vous nous dire sur le stockage de l'énergie ? Grâce au nucléaire, le prix de l'électricité française est modéré. Faut-il poursuivre dans cette voie pour favoriser nos industries ?

Comment préserver la motivation des salariés du CEA lorsque le gouvernement annonce qu'il veut réduire à 50 % l'énergie nucléaire dans le mix énergétique ? La fuite des cerveaux ne risque-t-elle pas de s'accélérer ?

M. Martial Bourquin. – Les questions du stockage et du transport sont essentielles. Le CEA travaille-t-il sur l'hydrogène, sur les piles à combustible ?

Les matières premières nucléaires se trouvent en Afrique, d'où certaines guerres. En revanche, le vent, le solaire et l'eau sont des matières premières disponibles partout. Que peut faire le CEA pour développer ces énergies du XXI^e siècle ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Quand nous avons auditionné Bernard Bigot sur le projet de loi de transition énergétique, il nous a dit que l'objectif de réduction du nucléaire à 50 % à l'horizon 2025 était irréaliste. Partagez-vous ce point de vue ?

La filière électronucléaire française est en difficulté, du fait des problèmes rencontrés en Finlande et à Flamanville. Quel est votre avis ?

Le CEA est impliqué dans deux des trente-quatre plans industriels que le gouvernement a lancés : autonomie des batteries et nanoélectronique. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

M. Daniel Verwaerde. – La fusion nucléaire est une promesse. Elle semble présenter beaucoup d'avantages, mais la réalité sera sans doute bien plus compliquée que nos rêves. La fusion contrôlée est difficile à mettre en œuvre. Les physiciens ont découvert la fusion et la fission à peu près en même temps : ils ont mis trois ou quatre ans pour inventer un réacteur nucléaire et ils sont encore en train de se demander comment faire un réacteur à fusion. C'est compliqué...

M. Roland Courteau. – Ça en vaut la peine !

M. Daniel Verwaerde. – ...parce que dans un réacteur à fission, les températures ne dépassent pas 2 500 degrés. En revanche, la fusion démarre après le million de degrés : voilà un réel défi.

Le CEA a beaucoup travaillé sur les réacteurs de quatrième génération. Parmi les six concepts en lice, le CEA a choisi le réacteur à neutrons rapides, dont la technologie, déjà utilisée dans Phénix et Superphénix, lui semblait la plus mature. Le projet Astrid en est à son avant-projet sommaire et l'avant-projet détaillé devrait être dévoilé en 2019. Nous n'avons encore aucune idée du prix de ce réacteur, car tant qu'un produit n'est pas défini, il n'a pas de coût. Il faudra ensuite que ce projet soit agréé par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Le cœur du réacteur a un coefficient de vidange négatif, ce qui améliore la sûreté.

Le démantèlement est une charge importante pour l'État mais, comme l'affirme une publicité, celle-ci peut devenir un atout puisque la France a déjà démantelé des installations de taille moyenne. Nous occupons une place de *leader*. Nous pouvons bâtir une filière sur ce véritable marché. Nous avons déjà créé un campus pour les entreprises à Marcoules.

L'argent public étant rare, le Centre d'alerte aux tsunamis (CENALT) a connu quelques difficultés, liées notamment au fait que deux ministères le financent. Vous êtes remonté au créneau et désormais cet organisme fonctionne bien : en cas d'alerte, dans le quart d'heure, les autorités et les populations sont prévenues. En revanche, une coopération à l'échelle européenne serait bienvenue.

J'ai porté le LMG sur les fonts baptismaux en 1996 en tant que patron de la simulation : le Premier ministre est venu le mettre en marche le 23 octobre dernier. J'ai voulu que le LMG monte progressivement en puissance afin de déceler toute faille dans la sécurité informatique. Il s'agit d'une formidable aventure industrielle : 2 000 entreprises françaises ont contribué à cette réalisation. Peu de pays au monde, à part les États-Unis aujourd'hui, la Chine demain et la Russie après-demain, sont capables de réaliser une telle installation. Notre pays devrait s'enorgueillir de tels succès.

La nécessaire transition énergétique se heurte à la question du stockage de l'énergie qui n'est pas toujours produite au moment où on souhaiterait l'utiliser. Le CEA participe largement au programme européen Horizon 2020 et une partie des 300 milliards du programme Juncker pourrait peut-être financer de la recherche. Il importe de penser à la dimension industrielle des applications.

Nous travaillons sur le stockage de l'hydrogène depuis une décennie : la sécurisation des réservoirs d'une voiture roulant à l'hydrogène doit être totale. Nous avons lancé deux projets de piles à combustible, mais les fortes températures modifient les propriétés des matériaux et réduit leur durée de vie. Nous avons également travaillé sur la sécurité des piles, car les risques d'explosion sont réels. Nous nous sommes associés avec Renault qui, depuis, a choisi sa propre filière. Pour l'amélioration du stockage dans les batteries, les électrolytes jouent un rôle important : avec l'université de Tours, nous avons mené des travaux pour améliorer les propriétés des électrolytes actuels ou pour en modifier la composition. La France gagnerait à se mobiliser sur la tenue des matériaux.

À l'origine, le CEA n'avait comme tutelle que les services du Premier ministre. Il en compte maintenant quatre, ce qui gêne les ministères pour appréhender les travaux que le CEA mène à leur profit. Je vais faire en sorte que chaque tutelle ait une meilleure visibilité. La vie du pôle défense, qui n'a qu'une tutelle, est plus simple.

ITER et le LMJ tentent tous deux d'atteindre la fusion thermonucléaire. L'Institut de recherche sur la fusion, situé à Cadarache, supporte le projet ITER, mais ce projet est mondial et le CEA n'est qu'un des participants à cette grande entreprise.

M. Marc Daunis. – Le budget d'ITER a été multiplié par trois.

M. Daniel Verwaerde. – Effectivement, mais les défis scientifiques étaient de taille. M. Bigot devrait prendre la direction d'ITER, ce qui ne sera pas une sinécure, vu les nombreux États impliqués. Il a le talent nécessaire à la tâche.

Le LMJ est financé par le budget du ministère de la Défense. À la différence d'ITER, qui a vocation à produire de l'énergie par fusion, le laser mégajoule est un instrument de physique dont la vocation est d'étudier l'ensemble des phénomènes pouvant affecter le fonctionnement des armes. La quantité de tritium consommée est de l'ordre du kilogramme pour ITER, et seulement du milligramme pour le LMJ. Pour produire l'équivalent d'une tranche nucléaire de 1 000 mégawatts, il faudrait que le laser effectue 50 expériences par seconde. On est loin d'un outil de production. Ces deux projets sont complémentaires et font appel à des technologies communes, comme la cryogénie. Ainsi, c'est la même équipe du laboratoire de Grenoble qui travaille sur la supraconductivité à basse température nécessaire au fonctionnement d'ITER, et sur l'utilisation du gaz sous forme de glaçon pour le LMJ.

Le CEA travaille bien avec Areva et EDF depuis de nombreuses années. Cette collaboration pourrait être approfondie autour de projets plus structurés et plus intégrés, par exemple sur le démantèlement des installations nucléaires. Le CEA épaulerait efficacement EDF sur la question de la prolongation de vie des centrales nucléaires, en faisant valoir auprès de l'ASN ses connaissances en termes d'évolution du matériau à l'intérieur des centrales. Ce ne sont là, bien évidemment, que des pistes que je lance.

Quant aux effets de la réduction du parc nucléaire sur la motivation des salariés, il n'est pas toujours nécessaire d'espérer pour entreprendre. Il sera difficile d'atteindre l'objectif

de réduction de 50 % en 2025. Néanmoins, le tout nucléaire n'est pas nécessairement la meilleure solution. En France, les barrages et l'éolien produisent chacun l'équivalent de quatre à cinq tranches nucléaires. Le bouquet énergétique peut encore se développer. Mieux vaut présenter aux salariés le verre à moitié plein qu'à moitié vide. D'ailleurs, je ne suis pas certain que le pourcentage d'électricité d'origine nucléaire ait une réelle influence sur leur motivation, car beaucoup d'entre eux travaillent très en amont dans la recherche. Je ne suis pas aussi pessimiste que vous sur le sujet.

Areva est une entreprise en difficulté. Sa dette a dépassé les 4 milliards d'euros. En revanche, à court terme, c'est-à-dire au moins jusqu'en 2016, aucun problème de trésorerie n'est à prévoir. Il est important que l'État continue à soutenir cette entreprise stratégique pour notre pays, tant pour les emplois que pour le nucléaire. Dans les années 2005-2007, les dirigeants d'Areva ont fait le pari que le nucléaire allait redémarrer, et ont augmenté fortement les investissements de l'entreprise. Or l'accident de Fukushima a freiné le développement espéré. Areva a révisé ses investissements sans pouvoir en retirer les bénéfices escomptés. Lors de ma collaboration avec Technicatome, une des branches d'Areva, j'ai pu constater la qualité des personnels de cette entreprise, et leur grande compétence. Cela justifie de les soutenir et de garder espoir dans l'avenir de cette entreprise.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous propose de renouveler très prochainement ce passionnant entretien pour revenir sur ces questions complexes. Nous allons procéder au vote, dès que vous aurez quitté la salle.

Puis la commission procède au dépouillement du vote intervenu sur la candidature de M. Daniel Verwaerde, candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du CEA.

Le résultat du dépouillement est :

– 20 voix en faveur de cette candidature.

Mercredi 21 janvier 2015

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

Audition de M. Henri Malosse, président du Comité économique et social européen (CESE)

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur le Président, je suis très heureux de vous accueillir aujourd'hui car nous achevons ainsi notre cycle d'auditions préparant l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en réfléchissant à l'insertion de ce dispositif dans la dimension européenne du marché de l'énergie.

Vous êtes président du comité économique et social européen depuis avril 2013. Vous êtes d'ailleurs un homme issu du monde de l'entreprise et allez nous exposer de quelle manière vous intervenez lors de l'élaboration des directives européennes. Pouvez-vous, tout d'abord, nous rappeler brièvement les caractéristiques du marché européen de l'énergie, ses atouts, mais aussi ses failles ?

S'agissant de la politique européenne de l'énergie, l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en fixe les objectifs à atteindre : assurer la sécurité des approvisionnements et le fonctionnement du marché, encourager l'efficacité énergétique et promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Ces objectifs sont-ils en voie d'être atteints et le projet de loi que nous allons examiner dans quelques jours y contribue-t-il ? Enfin, pourrez-vous nous dire quelques mots sur les engagements européens en matière de lutte contre le changement climatique ? Là encore, le projet de loi s'insère-t-il, selon vous, dans le cadre communautaire en vue de la Conférence Climat qui se tiendra à Paris à la fin de l'année ?

M. Henri Malosse, président du Conseil économique et social européen. – C'est un grand plaisir d'être ici devant vous. En effet, j'ai l'honneur de présider la cinquième institution de l'Union européenne, souvent oubliée d'ailleurs en France, ce qui est paradoxal car sa création fait suite à une initiative de Jean Monnet à l'occasion des Traités CECA de 1954. Le Comité est l'une des trois institutions citoyennes de l'Union, à l'instar du Comité des Régions, avec lequel il partage les mêmes locaux, et du Parlement européen. Ces trois institutions ont d'ailleurs signé un accord de coopération visant à mettre en commun leurs ressources, via notamment la création d'une direction de recherche et d'études commune. La proximité physique de nos institutions s'avère ainsi complétée par une forme de complémentarité politique de plus en plus étroite, impliquant pour le CESE de fournir des études d'impact sur les politiques européennes où le point de vue de la société civile est exprimé. Ainsi, nous venons de réaliser une étude d'impact sur les politiques européennes en matière d'énergie renouvelable pour le Parlement européen avec lequel le CESE entretient d'étroites relations que je veille à instaurer, du reste, avec les parlements nationaux de chacun des États membres.

Ma conviction d'Européen engagé depuis plus de trente ans, c'est que, dans les cinq prochaines années, le secteur énergétique devrait bénéficier le plus de l'intégration européenne. Certes, dans les domaines de la sécurité et de la protection des citoyens, une attente s'est faite plus pressante, surtout depuis ces quinze derniers jours marqués par les événements que nous connaissons, et l'intégration européenne devrait progresser.

Mais, au-delà, l'énergie demeure le domaine où des avancées significatives sont à attendre. D'un point de vue politique d'une part, le nouveau président du Conseil européen, M. Donald Tusk, de nationalité polonaise, a placé la réalisation de l'Union européenne de l'énergie au rang de priorité essentielle de son mandat. Différentes d'initiatives, comme celle de Jacques Delors qui visait la création d'une communauté européenne de l'énergie par le biais d'un nouveau traité, ont certes pu être exprimées, mais l'actuelle démarche se fait dans le cadre institutionnel actuel, quitte à formaliser ses avancées ultérieurement.

En outre, l'adhésion des citoyens est essentielle pour que l'énergie redevienne le moteur de la construction européenne. Comme l'a démontré un récent sondage, près de 68 % des européens attendent davantage de l'Union en matière de politique énergétique ; l'adhésion au projet d'union de l'énergie atteignant quelque 78 % des citoyens pour l'ensemble des États-membres.

D'un point de vue planétaire, avec les ressources énergétiques qui sont les nôtres et la taille modeste de nos pays, l'énergie demeure le domaine où notre cohésion doit être efficace. Jusqu'à présent, la construction de l'Europe de l'énergie a essuyé une série d'échecs, débutant par le Traité Euratom qui n'a pas été suivi de réels effets en raison des politiques divergentes des États dans le domaine du nucléaire. Ensuite, dans les années 80, où le

libéralisme était le parangon de toute politique, la dérégulation des marchés dans le domaine de l'énergie a été mise en œuvre sans convaincre pour autant les citoyens de l'Union européenne de son bien-fondé. Un troisième échec, survenu depuis le Protocole de Kyoto, a consisté à reléguer la politique énergétique au rang de conséquence subalterne des politiques luttant contre le réchauffement climatique. Ainsi, c'est au nom des objectifs de réduction des émissions de CO₂ et pour répondre à la question climatique, que l'Union européenne a tenté de coordonner les différentes politiques énergétiques conduites au niveau national. Ce n'est donc que très récemment qu'est né l'espoir de conduire une politique proprement européenne de l'énergie.

Le CESE, dans l'un de ses derniers rapports, a souligné l'existence d'une forme de pauvreté énergétique générée par la hausse excessive du coût de l'énergie constatée de manière continue jusqu'à ces dernières semaines. En effet, près de 10 à 15 % des citoyens européens ne peuvent se chauffer pendant l'hiver et ce, parfois sous des climats rigoureux comme aux Pays-Bas ! L'Union européenne, qui connaît une faible croissance, pâtit également du surcoût de l'énergie qui obère sa compétitivité et ainsi l'emploi de ses habitants.

En outre, comme l'a récemment illustré la crise ukrainienne, l'Union demeure fragile quant à ses sources d'approvisionnement. Un tel constat est nécessairement celui de M. Donald Tusk, dont le pays est confronté à cette difficulté récurrente.

Ainsi, le CESE participe, avec les autres institutions européennes, à la création d'une Union pour l'énergie qui reposerait sur trois piliers. Premier pilier, l'Union européenne doit parler d'une seule voix, dans le domaine international sur les questions énergétiques, notamment vis-à-vis des pays fournisseurs, en donnant mandat à la Commission européenne. Une telle démarche est en train de s'opérer de manière informelle, comme en témoignent les réponses communes et adressées récemment à la Russie quant aux cours de l'énergie. Vis-à-vis des autres pays producteurs, comme l'Algérie ou l'Azerbaïdjan, sans qu'il n'y ait à proprement parler de mandat explicite en ce sens, la Commission européenne bénéficie d'une sorte de délégation pour s'exprimer au nom des États-membres sur les questions en matière d'approvisionnement en gaz et en pétrole.

Le partage des réserves énergétiques entre les membres constitue le second pilier de cette union. Le nouveau président du Conseil européen est très attaché à cette idée de communautarisation des stocks qui fait actuellement son chemin.

Troisième pilier enfin, l'interconnexion des réseaux qui réclame des investissements lourds et dont l'absence fragilise actuellement l'Union européenne en cas de crise ou de phase haussière de consommation et constitue l'un des éléments du surcoût de l'énergie. La recherche-développement fournit également une perspective pour l'union énergétique, notamment en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique.

La construction de l'Europe de l'énergie repose sur ces trois piliers et va par conséquent bien au-delà de la question de la production de l'énergie sur laquelle subsistent entre nos pays de réelles différences. S'agissant des modes de production, l'Union européenne a souscrit des engagements pour 2020 et 2030 ; ces derniers étant débattus au niveau international lors de la Conférence COP21. Nous avons fixé désormais trois objectifs qui concernent la production d'énergie renouvelable, la diminution de l'utilisation de l'énergie et la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Cependant, ces objectifs demeurent relativement flexibles et certains sont même non-contraignants. Aussi, l'union pour l'énergie va bien au-delà !

Le fonds européen de l'énergie, doté de 230 millions d'euros, soutient les efforts de l'Union pour l'énergie et la mise en œuvre du « paquet climat ». Ce fonds mixte privé-public, relativement peu utilisé par la France, a soutenu les investissements des entreprises et des collectivités territoriales dans l'efficacité énergétique. Le nouveau plan d'investissement de 315 milliards d'euros, récemment annoncé par M. Jean-Claude Juncker et destiné à favoriser l'investissement, l'emploi et la croissance, devrait également profiter à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables, ainsi qu'aux interconnexions. La France a d'ores et déjà présenté des projets sur cette dernière thématique, même s'il convient de noter qu'y sont privilégiées les grandes infrastructures au détriment des initiatives plus locales impliquant notamment les collectivités territoriales. De mon point de vue, les projets présentés par la France demeurent perfectibles puisque la spécificité territoriale, s'agissant notamment de l'insularité, n'est pas suffisamment prise en compte. Il serait ainsi souhaitable de proposer des projets qui corrigent cette lacune afin de profiter du Fonds lequel, je le rappelle, existe depuis 2011 et va être abondé du fait du nouveau soutien accordé par la Commission à l'investissement.

Le CESE entend également, lors de sa prochaine session plénière, promouvoir une initiative conjointe avec la Commission : le dialogue européen sur l'énergie. Car l'ensemble de ces évolutions notamment liées à la mise en œuvre du « paquet climat » destiné à favoriser l'accompagnement de la transition énergétique doit se faire en associant les citoyens, via notamment leurs représentants parlementaires, et la société civile, c'est-à-dire les employeurs, les représentants des salariés ainsi que le monde associatif. Car la réduction de la consommation énergétique doit nécessairement impliquer les particuliers, les entreprises et les collectivités locales afin qu'elle soit considérée comme un facteur de progrès. Nous allons ainsi lancer ce dialogue avec la Commission européenne, en novembre 2015, qui sera décliné au niveau national, afin de définir les changements nécessaires à la bonne conduite de la transition énergétique.

D'ailleurs, nos collègues du Comité des régions demeurent très actifs pour mobiliser les collectivités locales afin de participer au fonds européen de l'énergie en fédérant les maires impliqués dans des projets favorisant la transition énergétique, et le CESE vient de lancer un projet similaire pour la mobilisation des acteurs privés et des entreprises, via la constitution d'une association d'entrepreneurs en faveur de la transition énergétique à l'occasion notamment du renouvellement de leur parc industriel et de l'adoption de moyens de transport plus écologique. Ces derniers pourront ainsi bénéficier des programmes européens d'investissement qui consistent en des subventions et des prêts impliquant notamment le soutien de la Banque européenne d'investissement et le concours de divers fonds européens, ainsi que de divers établissements bancaires à l'échelle nationale.

Le CESE va également poursuivre son évaluation de l'impact de la transition énergétique, à l'instar de l'étude sur les énergies renouvelables que nous avons conduite et dont la conclusion souligne que sans l'implication de la société civile, toute politique énergétique est vouée à l'échec. Un tel constat légitime la déclinaison aux niveaux national et local du dialogue que nous allons bientôt débiter afin de donner force et vigueur à la mise en œuvre de l'Union européenne de l'énergie pour la réussite de laquelle le CESE est mobilisé.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre présentation qui suscite à la fois l'intérêt et les questions des commissaires présents. Je passe la parole à notre rapporteur, M. Ladislas Poniatowski.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Ma première question concerne le dispositif proposé par le projet de loi sur la transition énergétique. Vous avez déjà, par le passé, appelé de vos vœux le développement d'une énergie que je qualifierai de citoyenne. Pensez-vous que certaines mesures contenues dans ce projet de loi répondent à un tel projet ou faut-il, selon vous, aller plus loin encore ? Parmi ces mesures figurent la participation des collectivités locales au capital des sociétés de production ainsi que les financements participatifs des sociétés de projet prévues dans la loi, ou encore la création de sociétés d'économie mixte pour l'exploitation de l'énergie hydraulique. De telles démarches vous paraissent-elles de nature à répondre aux enjeux que vous soulevez ?

Ma seconde question portera sur l'ambition d'une politique énergétique européenne favorisant les interconnexions, le soutien accru aux activités de recherche-développement, ainsi que le développement des énergies renouvelables. À ce sujet, le CESE ne pourrait-il pas s'emparer de la thématique essentielle de l'harmonisation des aides des différents pays ? En effet, la grande disparité constatée ne doit-elle pas être recensée afin de parvenir à une réelle harmonisation à l'échelle de l'Union européenne ?

M. Yannick Vaugrenard. – Le projet dont nous débattons concerne la transition énergétique. Or, celle-ci n'est pas à proprement parler la préoccupation du nouveau président du Conseil européen, M. Donald Tusk, qui s'attache avant tout à l'indépendance et à la sécurité de l'approvisionnement énergétique. En effet, 70 % du gaz et 93 % du pétrole consommés en Pologne viennent de Russie. Certes, un terminal gazier construit avec l'aide de la Banque européenne de développement permet de réduire la dépendance énergétique et les Polonais se tournent de plus en plus vers l'énergie nucléaire. Pensez-vous que la France soit en bonne position pour aider à la Pologne à conquérir une forme d'indépendance énergétique ? Je soutiens également vos propos lorsque vous évoquez l'importance, pour l'Union européenne, de s'assurer une indépendance énergétique dont bénéficient, en retour, les États-membres à leur échelle nationale. En effet, la France peut avoir comme objectif la transition énergétique tandis que d'autres pays membres de l'Union européenne doivent sécuriser leur approvisionnement, ce qui représente un écueil politique majeur notamment pendant la période instable que nous traversons.

S'agissant de la fracture énergétique, si nous sommes parvenus à construire l'Europe politique et de l'économie, les enquêtes d'opinion témoignent de l'attente des Européens d'une Europe plus sociale et citoyenne qui reste à construire. Lorsque j'étais membre du Parlement européen, de 2005 à 2009, nous insistions, avec mon collègue Robert Navarro, sur cette question cruciale pour la poursuite du processus européen. Cette attente d'une Europe sociale et des solidarités s'est clairement exprimée lors de l'abandon, par la précédente commission, du soutien aux associations caritatives et humanitaires et ce, même si un tel soutien ne relevait pas directement des compétences de l'Union. Selon vous, la politique européenne peut-elle évoluer pour résorber cette fracture énergétique que vous évoquiez dans votre propos ?

Les 315 milliards annoncés par le Président de la Commission européenne, qui reposent sur des financements mixtes, fournissent une occasion unique pour l'Union européenne de s'engager dans un programme de recherche très important pour résoudre les problèmes de stockage des énergies renouvelables. Les États-membres vont-ils s'engager sur cette voie qui nous engage à court et moyen termes ?

M. Michel Le Scouarnec. – J'avais également une question analogue à celle de notre collègue Ladislas Poniatowski sur l'harmonisation des législations nationales dans le

domaine de l'énergie, car s'il faut se féliciter des positions de l'actuel président du Conseil européen, encore faut-il reconnaître que la durée de son mandat avive le risque de nouvelles orientations à relativement court terme. Par ailleurs, lors d'un forum maritime, j'ai récemment évoqué le caractère vieillissant de la flotte dont il fallait renouveler près de la moitié en tenant compte des enjeux de la transition énergétique et en promouvant l'adoption du bateau du futur. Mais si les perspectives des chantiers qu'un tel renouvellement entraîne s'avèrent prometteuses, encore faut-il se prémunir contre les dangers du dumping social, faute d'une harmonisation sociale à l'échelle de l'Union. À défaut d'une réelle harmonisation sociale qui reste la condition d'appels d'offres équitables, la transition énergétique n'entraînera pas les mêmes coûts pour notre pays.

Mme Sophie Primas. – Quelles sont les raisons pour lesquelles la France n'utilise pas le fonds européen pour l'énergie ? S'agissant également de l'utilisation prochaine des 315 milliards annoncés par M. Jean-Claude Juncker, quels sont les orientations privilégiées en matière de recherche-développement ? Quel est enfin l'état de la recherche sur le stockage des énergies renouvelables ?

M. Gérard Bailly. – Quel est l'état de l'opinion et comment la société civile, que le CESE représente à l'échelle de l'Union, réagit dans les différents États-membres ? La sensibilisation aux questions énergétiques, que l'on peut percevoir en France, se retrouve-t-elle chez nos partenaires européens ? S'agissant du projet de loi sur la transition énergétique qui sera bientôt discuté en séance publique, l'un de ses objectifs qui fixe une baisse de moitié de la consommation énergétique d'ici à 2050 n'est-il pas trop ambitieux, lorsque l'on connaît la pression démographique et la multiplication des appareils électriques générant une consommation accrue, dans le contexte de mondialisation impliquant la recrudescence de l'usage des moyens de transport ? Je demeure sceptique quant au réalisme d'un tel objectif, quand bien même nous consentirions à de sérieux efforts dans le secteur du bâtiment et dans celui des transports collectifs. Le CESE a-t-il évalué l'évolution des besoins d'énergie, à l'échelle européenne ; une telle étude ne semblant pas, du reste, avoir été réalisée par notre propre ministère de l'Écologie en ce qui concerne la France.

Pensez-vous enfin que l'exploitation des sources énergétiques issues de l'agriculture, de la biomasse et de la forêt peut encore être améliorée et contribuer à la diversification des sources d'énergie ? Le CESE s'est-il penché sur cette question ?

M. Bruno Sido. – Vous avez longuement exposé l'objectif de constituer une Union européenne de l'énergie et nous avons, au sein de notre commission, publié un rapport il y a une dizaine d'années qui évoquait cette thématique. Or, en examinant la diversité des États-membres, notre rapport avait abordé la question du régulateur européen sans laquelle il ne pouvait y avoir de politique énergétique intégrée. Qu'en est-il aujourd'hui ? Par ailleurs, les interconnexions présentent de réelles difficultés de mise en œuvre, surtout dans les massifs montagneux. Une solution existe cependant : la transformation par des centrales spécifiques de l'énergie alternative en continue afin d'être en mesure d'enfouir de gros câbles, mais cela entraîne d'énormes surcoûts. Le caractère opérationnel de ces dispositifs est reconnu, mais leur mise en œuvre s'avère très onéreuse. L'Union européenne est-elle en mesure d'aider à la construction et à l'exploitation de ces usines de transformation ?

M. Daniel Gremillet. – Vous avez évoqué les difficultés de l'Europe à renouer avec la croissance. Comment la stratégie européenne en matière de transition énergétique va-t-elle contribuer à l'harmonisation tarifaire entre les différentes catégories d'utilisateurs ainsi que celle des panels productifs entre les différents États-membres, induisant une distorsion

des prix énergétiques au niveau communautaire. La France bénéficie d'une énergie relativement peu onéreuse, ce qui lui permet d'ailleurs de compenser d'autres handicaps en matière économique. Comment pérenniser un tel avantage comparatif ?

M. Robert Navarro. – Vous nous avez rappelé les difficultés du traité EURATOM qui n'a finalement pas donné lieu à une politique européenne dans le domaine du nucléaire. Je le regrette vivement. Toutefois, ne pensez-vous pas que les performances de l'industrie nucléaire française pourraient offrir, en définitive, une chance pour l'Europe en devenir, tant en termes d'efficacité que de durabilité et de sécurité d'approvisionnement ?

M. Jean-Claude Lenoir, Président. – Je voudrais évoquer deux points. D'une part, il me paraît essentiel de bien distinguer entre les concepts d'indépendance énergétique et de sécurisation des approvisionnements. Car l'indépendance énergétique n'existe pas, en revanche, l'importance réside dans la capacité de sécuriser l'approvisionnement énergétique. D'autre part, nous sommes préoccupés par le sort réservé aux industries électro-intensives en France et ce, alors que les industries analogues bénéficient, en Allemagne, d'un prix de vente de l'électricité nettement inférieur à celui pratiqué dans le reste du secteur industriel. Pouvez-vous nous donner votre réaction sur ce point ?

M. Henri Malosse, président du CESE. – La coopération sur l'ensemble des sujets relevant de la transition énergétique entre les gouvernements des États-membres est encore trop faible, faute d'une vision d'ensemble et l'hétérogénéité des mesures prises au niveau national. Le CESE a d'ailleurs identifié d'autres pistes sur la transition énergétique et la participation citoyenne en privilégiant la participation des acteurs de la société civile dont les comportements doivent évoluer. Le développement de petites installations, qui permettent aux particuliers de produire leur propre énergie et de la diffuser sur des réseaux, sans intervention d'une bureaucratie considérée comme un obstacle diriment, et la stabilité du cadre légal demeurent, à nos yeux, des priorités. À ce titre, je souscris à votre constat, qui corrobore d'ailleurs les résultats des études conduites sur cette question, d'une diversité normative et d'une relative versatilité de l'ensemble des politiques conduites à l'échelle nationale. Le CESE milite d'ailleurs en faveur de la simplification des procédures de facturation destinée aux installations de production d'électricité, de l'ouverture de guichets uniques destinés à faciliter l'utilisation des aides européennes ainsi que du développement des réseaux locaux. Si l'ensemble de ces mesures est évoqué dans le projet de loi sur la transition énergétique, l'implication des citoyens dans leur mise en œuvre ne semble guère encouragée. Sans doute la formulation de telles dispositions émane de spécialistes, sans que ne soit réellement prise en compte l'opinion des utilisateurs qui sont pourtant essentiels à la réussite de la transition énergétique. En outre, les initiatives de la Commission européenne, pour dresser un état des lieux des dispositifs de soutien en vigueur dans les différents États-membres, se heurte à une grande diversité, ainsi qu'à un manque de transparence que déplorent également les citoyens et les entreprises.

A l'instar de la Pologne, certains pays vont-ils revenir à l'énergie nucléaire ? Il est vrai que, pour les pays limitrophes de l'Ukraine et de la Russie, la question de la sécurité des approvisionnements énergétiques est beaucoup plus importante que celle de la transition énergétique. Le traitement des questions climatiques est également fonction du niveau de développement économique des États et les sensibilités demeurent variables pour des raisons évidentes. Ainsi à Chypre, la question de l'exploitation du sous-sol marin et de ses gisements gaziers, qui constituent une ressource peu employée, suscite l'assentiment des citoyens. D'ailleurs, je rappellerai que l'Union européenne dispose du plus grand espace maritime au

monde, avec la zone économique exclusive la plus étendue grâce aux régions ultrapériphériques notamment.

Cependant, s'agissant de l'industrie nucléaire comme moyen de sécuriser l'approvisionnement énergétique, l'exemple de la Lituanie, qui demeure totalement dépendante de la Russie depuis la fermeture de sa dernière centrale nucléaire, est révélateur. Certes, cet État-membre cherche à se doter d'un nouveau réacteur et ce, alors que la Russie vient d'en ouvrir deux, l'un à Kaliningrad et l'autre en Biélorussie situé à quelques kilomètres de la frontière lituanienne. La France est-elle bien placée sur ces marchés ? Certainement ! L'énergie nucléaire paraît bien l'énergie du futur à moyen terme, mais pas nécessairement à long terme. Il faut certainement investir dans la recherche sur toutes les formes d'énergie, y compris celle issue de la canne à sucre sur l'Ile de la Réunion ! D'ailleurs, l'échelon territorial est essentiel à la réussite de ces filières alternatives de production énergétique et il importe que le projet de loi en assure le soutien.

Pourquoi la France a peu recours au Fond européen pour l'électricité ? Sans doute par méconnaissance ou du fait de l'existence, au niveau national, de dispositifs de soutien suffisants qui rendraient inutile le bénéfice des mécanismes de soutien européens. Avec le plan des 315 milliards initié par M. Jean-Claude Juncker, une telle situation est appelée à évoluer.

Un grand nombre de questions portait sur le sujet de l'Europe de la solidarité sur lequel le CESE est très engagé. D'ailleurs, la thématique du détachement des travailleurs, plus communément évoquée avec la Directive Bolkenstein, nous paraît centrale. Nous militons en faveur de la révision de cette directive à laquelle nous avons consacré une étude d'impact dans le secteur du bâtiment. Ainsi, le détachement pour une durée de trois mois dans un autre pays que celui d'origine où est acquitté le paiement des charges sociales en vigueur représente un outil de dumping social légalisé. Le rapport qui dénonçait ce point a d'ailleurs été adopté à l'unanimité par le CESE et l'ensemble des partenaires sociaux qui y sont représentés, incluant notamment les pays émetteurs de main d'œuvre. Nous demandons que cette révision implique la prise en compte des règles de cotisations sociales du pays non plus d'origine, mais d'accueil de la main d'œuvre. Le Président Jean-Claude Juncker a d'ailleurs repris ce point dans un discours qu'il a prononcé au Parlement en octobre dernier. Le rapport du coût de la main d'œuvre national par rapport à celui des travailleurs détachés peut aller de un à trois, ce qui est dommageable pour les entreprises locales et l'idée européenne du même coup !

M. Martial Bourquin. – Cette réalité nous fait, à nous territoires, très mal en effet !

M. Henri Malosse. – Nous nous heurtons en revanche sur cette question à un certain dogmatisme opposé par l'administration européenne qui tend à freiner le Président Jean-Claude Juncker.

M. Martial Bourquin. – Donnez-lui de l'élan !

M. Henri Malosse. – La fracture énergétique pose problème. C'est d'ailleurs l'un des représentants de la CFTC au niveau européen, M. Pierre-Jean Coulon, qui a été le premier à soulever la question de la pauvreté énergétique. Le CESE a proposé depuis longtemps une convergence des salaires minimums, que l'Allemagne vient d'adopter. Nous proposons qu'un nouvel agenda social européen soit fixé, et ce, alors que la précédente présidence Barroso l'avait totalement occulté parmi les priorités de l'Union.

Les États du centre de l'Europe, en particulier les pays scandinaves, l'Allemagne et l'Autriche, ont comme préoccupations d'organiser la transition énergétique et de préserver l'environnement, que ne partagent pas d'autres États confrontés à des manques d'énergie. L'harmonisation des prix est à promouvoir et le développement des interconnexions en est l'un des moyens et devrait être favorisé par la mise en œuvre du Plan Juncker qui prévoit des mécanismes de financement accélérés. Ainsi, les centrales assurant la transformation de l'énergie alternative en continue devraient bénéficier de ce dispositif.

Le CESE s'est en outre prononcé pour la création d'un régulateur européen qui suscite une opposition d'ordre conceptuel de plusieurs États-membres. Cette démarche ne semble, pour l'heure, guère avancer.

La recherche-développement devrait en outre intervenir sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Le CESE est d'avis que l'efficacité énergétique devrait enregistrer, dans les années à venir, le plus de progrès. Il existe certes de nombreux projets pilotes en cours sur le stockage des énergies renouvelables, tandis que l'efficacité énergétique est une thématique sous-exploitée qui est pourtant génératrice, notamment dans le secteur industriel, d'économies de consommation très importantes. Dans ce domaine, il paraît ainsi possible de favoriser parallèlement la réalisation des objectifs climatiques et de mobiliser les acteurs de la société civile et des citoyens sans lesquels les plans de transition énergétique ne peuvent aboutir. Plutôt que d'établir des structures, privilégions l'éducation, ainsi que le dialogue, et favorisons l'implication des territoires et des acteurs locaux afin d'atteindre des résultats probants !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, Monsieur le Président, pour vos propos très clairs qui nous permettent de resituer le dispositif proposé par le projet de loi, dans son contexte européen.

Présentation par M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), du rapport « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement »

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je souhaite la bienvenue à M. Thierry Repentin que nous avons pu apprécier comme parlementaire, puis comme membre du Gouvernement. Nous l'entendons aujourd'hui en tant que président de la Commission nationale de l'aménagement de l'urbanisme et du foncier : il a, en effet, présenté au début du mois de janvier 2015, un rapport sur la mise en œuvre de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Je fais observer que ce remarquable rapport établit un constat qui suscite une certaine déception par rapport aux espoirs des promoteurs de cette loi sur l'efficacité des cessions foncières avec décote en matière de construction de logements.

M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier. Je vous remercie pour votre accueil. Je me félicite de pouvoir présenter en premier au Sénat, qui représente les territoires et se préoccupe tout particulièrement de la question foncière, le rapport qui a été prévu par une disposition expresse de la loi du 18 janvier 2013.

Je rappelle que ce premier rapport intervient six mois après ma prise de fonction à la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) et je suis certain que le rapport de l'année prochaine pourra présenter un bilan quantitatif sans commune mesure avec celui de cette année.

Je rappelle tout d'abord que la mission qui nous a été confiée par la loi comporte deux objets. La commission nationale est, de façon générale, chargée de suivre le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement. Elle doit plus particulièrement s'assurer que la stratégie adoptée par l'État et les établissements publics concernés est de nature à favoriser la construction de logements sociaux, mais aussi du secteur libre en cédant des biens appartenant à leur domaine privé. La commission que je préside intervient lorsque les cessions présentent des difficultés et, depuis son installation le 24 juillet 2014, la CNAUF se réunit environ une fois par mois.

Ce premier rapport comporte quatre parties.

En premier lieu, il analyse les évolutions législatives résultant de la loi du 18 janvier 2013. Cette loi prévoit que l'État peut céder des terrains avec une décote qui a été augmentée par rapport au droit antérieur. Plafonnée jusqu'en 2013 à 25 % et à 35 % au maximum en zone de tension, la décote peut désormais atteindre 100 % en fonction de circonstances locales et en tenant compte de la proportion de logements sociaux construits. Le périmètre de la décote a également été élargi aux biens bâtis et aux équipements publics.

Trois contreparties sont exigées des bénéficiaires de cet effort financier de l'État. Tout d'abord, les acheteurs doivent s'engager à réaliser le programme de construction en cinq ans. Le Parlement a cependant prévu la possibilité d'accorder un délai supplémentaire, par exemple quand il s'agit d'opérations complexes qui s'étendent sur plus de 5 hectares, comme à Nantes ou la construction de 1 600 logements nécessite de suivre une procédure complexe et d'effectuer des travaux préalables de dépollution. Ensuite, la loi prévoit l'introduction de clauses « antispéculatives » pour éviter les effets d'aubaine. Enfin, les modalités de contrôle par l'État de l'exécution du programme de construction sont renforcées avec des exigences en matière de mixité sociale.

La mise en œuvre du dispositif a été recentrée sur le préfet de région. Celui-ci établit la liste des biens prioritaires à vendre, signe la convention entre l'État et le preneur annexée à l'acte de cession, assure le contrôle de la réalisation des programmes de construction et en dresse le bilan. La dimension partenariale de la gouvernance se traduit par la consultation des maires et des présidents d'Établissements publics de coopération intercommunale concernés en amont de l'inscription d'un bien sur une liste de biens à vendre et également par la consultation du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement sur cette liste et sur l'élaboration du bilan régional.

En ce qui concerne l'application de la loi, deux ans après son entrée en vigueur, trois décrets d'application ont été publiés : d'abord, le 15 avril 2013, sur les biens de l'État ; ensuite, le 18 octobre 2013 pour élargir le mécanisme au foncier des quatre établissements de transport que sont le Réseau ferré de France (RFF) – pour lequel un plafonnement de la décote à 30 % a été prévu jusqu'au 1^{er} janvier 2017 compte tenu de sa situation financière - la Société nationale des chemins de fer (SNCF), la Régie autonome des transports de Paris (RATP) et Voies navigables de France (VNF). Enfin, le décret du 30 décembre 2014, étend la possibilité de décote aux ventes de biens des établissements publics de santé, dont

l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, les Hospices Civils de Lyon et l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille.

Le dispositif est aujourd'hui pleinement opérationnel, non seulement parce que les textes d'application ont été pris mais aussi parce que des journées de rencontre et des formations ont été mises en place pour faciliter l'information sur le dispositif et permettre aux acteurs de se l'approprier sur le terrain.

Concrètement, les listes de biens cessibles pour la production de logements ont été élaborées. Pour les biens du domaine privé de l'État, 21 listes régionales ont été publiées, avec 264 biens identifiés comme cessibles pour la production de logements, notamment de logements sociaux. S'agissant des biens cessibles des établissements publics, 69 ont été identifiés sur les listes régionales et une charte d'engagement des opérateurs ferroviaires (RFF /SNCF) a été signée en juin 2014 : je note à ce sujet que la réunification des deux établissements permettra de s'adresser à un interlocuteur unique.

Au total, plus de 700 hectares sont ainsi disponibles pour la production de logements et leur cartographie montre que toutes les régions sont concernées par les implantations de logements qui en découleront, avec une attention particulière pour les zones en tension. À l'automne, un vivier de 111 terrains prioritaires – 98 de l'État et 13 terrains de RFF et de la SNCF – a été identifié par les préfets de région : ils ont vocation à être cédés, pour une majorité, d'ici à fin 2015. Les opérations sont engagées pour étudier les niveaux de décote mais je ne peux pas vous garantir que l'intégralité des biens seront vendus, car la négociation des programmes est une tâche complexe.

Sur la base de ce premier bilan de la mise en œuvre de la loi du 18 janvier 2013, le rapport de la commission suggère cinq axes d'amélioration. Il convient, tout d'abord, de poursuivre la formation des services territoriaux de l'État et renforcer la pédagogie sur le nouveau dispositif auprès des élus et de leurs services. Nous proposons également de perfectionner le dispositif législatif, en particulier pour étendre le champ de la décote aux « biens bâtis à rénover ». La loi ne pouvait pas tout prévoir et nous sommes confrontés à des blocages sur le terrain : par exemple, d'anciens logements occupés par des douaniers nécessitent d'importants travaux de réhabilitation ; or la loi ne le permet pas. En outre, la législation ne permet pas d'appliquer de décote pour les logements intermédiaires et ces deux points pourraient éventuellement être corrigés. Le rapport préconise aussi de renforcer l'accompagnement des services territoriaux de l'État dans l'instruction des dossiers, notamment par une capitalisation de l'expérience acquise et par un recours aux professionnels de l'aménagement si nécessaire. Je signale que notre rapport détaille en annexe un certain nombre de cas pratiques : par exemple, le délai de cinq ans peut être prorogé en consultant la CNAUF, et celle-ci propose des mesures de bon sens pour permettre de faire bénéficier de la décote des acquéreurs se trouvant dans des situations complexes.

En quatrième lieu, le renforcement du pilotage du dispositif est souhaitable, en identifiant mieux des « équipes projets » au sein des préfetures. Enfin, la stratégie de vente doit être améliorée, en ordonnant les terrains dans les listes et priorisant les actions : je souhaite que même si les 264 entités ne peuvent pas être cédées immédiatement, on puisse accélérer le processus pour les cas les plus simples.

Au total, en 2014, treize cessions ont été réalisées par l'État et une par Réseau Ferré de France sous le régime de la loi du 18 janvier 2013. Leur nombre est limité, mais elles représentent 13 000 logements et ont donné lieu à des taux de décote importants, de 26 % à

84 %. Onze cessions sur treize ont des taux de décote supérieurs à 35 % et dix cessions sur treize ont des taux de décote supérieurs à 50 %. Cela se traduit donc par un effort financier important de l'État : ces treize cessions ont généré 29,6 millions d'euros de recettes pour 32,7 millions d'euros de décote consentie. France domaine avait, en effet, estimé ces biens de l'État à environ 60 millions d'euros. Trois exemples illustrent ce processus : à Romainville, la vente de l'emplacement d'un talus d'autoroute délaissé se traduira par la création de 260 logements, dont le quart de logements sociaux, puisqu'il s'agit d'une zone où le secteur social est d'ores et déjà largement présent. La cession de la caserne Mellinet au centre de Nantes, avec 67 % de décote permettra de construire 1 700 logements dont 35 % de logements sociaux. Enfin, la Ferme Champagne à Savigny-sur-Orge, qui est un terrain du ministère de la Justice, est cédée avec une décote de 45 % avec un programme de 65 logements sociaux.

Pour conclure, j'attends, dès le premier trimestre 2015, une vive accélération des cessions, ce qui nécessite d'aller sur le terrain pour faciliter le processus.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour cet exposé : les multiples et éminentes fonctions exercées par son auteur lui ont permis d'aborder la question sous ses multiples facettes et de façon très réaliste.

M. Martial Bourquin. – Nous retrouvons ici le problème classique des difficultés d'application de la loi et on constate ici tout l'intérêt d'avoir mis en place la commission présidée par Thierry Repentin.

Dans la ville dont je suis maire, nous sommes confrontés au coût très élevé de la dépollution des dépôts cessibles par RFF, qui peut atteindre le triple du prix de cession. Cet espace pourrait permettre de créer très rapidement 300 logements, mais le coût de la dépollution est un véritable obstacle et nous avons besoin de soutiens pour trouver un compromis acceptable. Le foncier est une question vitale et concrète et je souhaite vous interroger sur les solutions envisageables pour régler ces problèmes de dépollution.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Vous avez dressé un bilan précis de l'application de la loi et qui propose des évolutions. J'observe cependant que le bilan quantitatif reste aujourd'hui mitigé avec une douzaine de cessions effectives alors que l'État avait présenté une liste de 264 terrains identifiés par les Préfets de régions.

Je souhaite insister sur un certain nombre de blocages qui subsistent. Tout d'abord, l'organisation des services de France Domaine semble perfectible avec des injonctions contradictoires dans la chaîne hiérarchique. Ensuite, la méthode d'évaluation des biens utilisée par France Domaine semble insuffisamment transparente. Enfin, il conviendrait de clarifier l'application de la décote qui cristallise souvent les difficultés : qu'en est-il, par exemple, du cas où la décote peut se substituer à des subventions de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) ?

Par ailleurs, le préfet a été identifié comme interlocuteur unique pour faciliter les négociations, mais en pratique ce processus est contrecarré par les difficultés portant sur les modalités de cession et par l'intervention des services de l'État de trois ministères différents.

La liste des biens sera-t-elle ouverte et évolutive ? Il faudrait, en effet, tenir compte du fait que certains terrains ne pourront jamais être cédés, tandis que les collectivités locales peuvent identifier des sites qui ne figurent pas sur cette liste.

Je termine en recommandant une clarification de la définition et de l'application de la décote ; en particulier, on observe des pratiques très différentes d'un territoire à l'autre.

M. Henri Tandonnet. – Je peux témoigner ici, parce que j'en suis membre, de l'utilité de l'intervention de la commission. D'autre part, j'insiste à mon tour sur la question de la décote qui est un point crucial des négociations. Les opérations doivent être évaluées globalement et préalablement mais comment procéder si on ne connaît pas à l'avance le montant de la décote ? Ne pourrait-on pas prévoir un calcul forfaitaire de la décote, par exemple, au mètre carré, pour permettre aux opérateurs d'avoir une visibilité suffisante ?

Plutôt que de former les fonctionnaires, on devrait s'appuyer sur les Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL) qui sont des professionnels aguerris.

M. Marc Daunis. – Tout d'abord, chacun sait que la question foncière est stratégique. Ensuite, les dispositions que nous avons votées sont essentielles et justifiées par l'urgence de la situation.

J'ajoute que l'intervention de la commission est fondamentale pour faire prévaloir un principe dont découlent la plupart des difficultés rencontrées : les opérations d'intérêt général ne peuvent pas se plier aux évaluations fournies par le marché. Sur ces bases, je constate aujourd'hui un début d'évolution positif de France Domaine.

De plus, la communication autour de l'inventaire des terrains de l'État n'a pas été particulièrement adroite. Elle a donné lieu à certains articles de presse et la concertation n'a pas été suffisante. Dans mon département, un travail exigeant doit être fait pour cartographier, de façon encore beaucoup plus précise, ce qui peut être effectivement cédé.

Enfin, pouvez-vous nous indiquer quelle est votre réelle marge d'action pour surmonter les difficultés de négociation qui impliquent, en particulier, les services de l'État de trois ministères ?

M. Daniel Gremillet. – La SNCF et RFF détiennent de grosses réserves foncières, mais souvent polluées.

Ma crainte s'agissant de la décote en fonction de la proportion de logements sociaux est relative à la mixité sociale. Le dispositif de cession avec décote doit favoriser cette mixité.

Il faut faire des économies. Les établissements publics fonciers locaux ont un savoir-faire, y compris sur la dépollution.

Enfin, je voudrais savoir combien, parmi les sites que vous avez évoqués, se situent en milieu rural ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue la démarche pragmatique de la CNAUF.

J'ai deux questions pratiques : les cessions peuvent-elles se faire en secteur privé ? Avez-vous travaillé sur des bases militaires ?

M. Bruno Sido. – L'État est aujourd'hui impécunieux. Il sollicite les collectivités locales pour financer les gendarmeries. L'Armée dispose de terrains qu'elle veut revendre aux

collectivités pour construire des gendarmeries ! Ne pourrait-elle au moins les céder à l'euro symbolique ?

M. Michel Magras. – En outre-mer, le foncier et le logement social sont des sujets cruciaux. La délégation sénatoriale à l'outre-mer a décidé de se saisir du sujet. La CNAUF traite-t-elle aussi des problématiques ultramarines, le cas échéant avec des adaptations ?

M. Franck Montaugé. – Je salue aussi le pragmatisme de votre action. Mon département a dû faire face à la fermeture de deux sites militaires. Les zones rurales ne sont pas confrontées à des tensions liées à la rareté des terrains ou au niveau élevé de leurs prix, mais à des problèmes globaux de logement. Une des deux casernes s'étend sur 5 hectares, nous avons trouvé un investisseur privé prêt à la reprendre. Si l'opération se révèle déséquilibrée, l'État peut-il intervenir pour que la production de logements, voire de commerces, puisse se réaliser ?

Je suis également confronté à la difficulté de mener à bien des projets d'urbanisme commercial. Notre législation est trop compliquée. Ces freins sont aussi des freins à la croissance économique.

Mme Sophie Primas. – Ma question porte sur les décotes : je m'interroge sur l'opportunité de ne favoriser que le logement social. Le territoire dont je suis élue a été traumatisé par les grands ensembles. Il faut aujourd'hui davantage de mixité dans la composition des parcs de logements.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Existe-t-il des délais spécifiques liés au déclassement des terrains en fonction de leur affectation initiale ?

M. Martial Bourquin. – La CNAUF a le grand mérite de commencer à débloquer des projets encastrés depuis longtemps, je voulais le souligner.

M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier. – Vos questions sont pragmatiques. La loi du 18 janvier 2013 n'a pas été votée pour brader le patrimoine de la Nation. L'État ne peut céder son domaine privé à vil prix, il s'agit d'un principe constitutionnel. Il en est de même pour les collectivités locales, qui tiennent compte de la nature de l'opération projetée. Cette loi prévoit donc les conditions dans lesquelles une décote peut être décidée. Celle-ci est proportionnelle à la surface de logements sociaux dans l'opération. Elle est d'autant plus élevée que ces logements sont plus sociaux.

Sur quoi la décote est-elle assise? Cela pose la question de la méthode d'évaluation de France Domaine. La valeur vénale d'un terrain est calculée par référence au marché lors d'une vente ordinaire à un acquéreur privé. On part donc du prix « libre », duquel on défalque toutes les dépenses faites par la collectivité locale ou l'opération pour la viabilisation du site (notamment la dépollution). Le but est que l'opération soit équilibrée financièrement. Cette partie préliminaire de l'opération prend du temps. Il est parfois nécessaire de disposer d'un plan masse. Il arrive qu'il soit nécessaire de désamianter des bâtiments. Le coût de ce type d'intervention doit être intégré.

La décote liée au logement social ne se justifie que parce que les loyers de ces logements sont plus faibles. La décote est ainsi proportionnelle au rendement du logement, et permet ainsi d'équilibrer l'opération.

La loi du 18 janvier 2013 ne permet pas de vendre ces terrains décotés directement au secteur privé. La vente ne peut se faire qu'à une collectivité locale, responsable de l'opération. Si la proportion de logements sociaux de l'opération n'est pas celle qui était prévue, le prix de cession est modifié *a posteriori*.

Les opérateurs privés sont toutefois intéressés à ces opérations. Dans une zone d'aménagement concertée classique, la collectivité locale fait souvent payer aux opérateurs privés, sur la partie réservée aux logements libres, son manque-à-gagner sur la partie réservée à la construction de logements sociaux. Grâce à la décote obtenue par la CNAUF, ce manque-à-gagner disparaît, et la nécessité pour les promoteurs privés de « payer pour le logement social » avec elle.

Ces méthodes de calcul et de négociation sont nouvelles : elles exigent donc de la pédagogie à l'égard des différents services publics, de l'État comme des collectivités locales.

La CNAUF rappelle à France Domaine que la vente doit se faire non au prix le plus élevé possible, mais au juste prix pour équilibrer l'opération.

La décote est nécessaire à peu près partout en zone urbaine : les tensions sur les prix et les surfaces empêchent d'y construire des logements sociaux. En revanche, en zone rurale, le coût de marché du foncier est souvent suffisamment faible. En outre, l'État est davantage propriétaire foncier en milieu urbain qu'en milieu rural.

La compétence de la CNAUF s'étend également aux bases militaires désaffectées.

S'agissant de l'organisation de France Domaine, ce service a évolué au cours des derniers mois. Nous avons toujours trouvé un accord sur une divergence d'appréciation des prix de vente, permettant ensuite de rapprocher les points de vue. Les ministres ont la volonté que France Domaine évolue pour que la mobilisation foncière nécessaire aboutisse. La loi ne date que de janvier 2013. Ses résultats ne peuvent pas encore être très importants, une programmation de construction de logements nécessite plusieurs années. Les maires peuvent être amenés à devoir changer leur programme local de l'habitat (PLH), adopté avant la loi.

3 000 logements sont programmés dans les opérations décidées depuis mon entrée en fonction, j'ai espoir d'un régime de croisière de 25 000 logements par an.

S'agissant de l'ANRU, nous allons traiter le sujet avec la ministre de la ville.

J'ambitionne d'augmenter le rythme de vente de terrains en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Le préfet y sera prochainement sensibilisé. Si le choix des terrains se fait au niveau régional, ce sont les directions départementales des territoires (DDT) qui valident les programmes.

La décote ne peut pas être forfaitaire, car la valeur vénale des terrains est très hétérogène sur le territoire. Dans les zones les plus tendues, une décote forfaitaire serait inopérante et contraire à l'interdiction constitutionnelle de brader le patrimoine de l'État.

La CNAUF ne dialogue qu'avec les préfets de région, le ministre du budget et celui du logement. Si aucun accord n'est obtenu, nous avons recours à l'arbitrage du Premier ministre.

Il faut considérer la liste des 264 propriétés sur lesquelles la décote est de droit comme un point de départ. Tous les biens, qui figurent sur cette liste ont vocation à être cédés, mais ils ne sont pas les seuls à pouvoir l'être ! Si les collectivités locales repèrent d'autres réserves foncières, elles peuvent le signaler : dès lors qu'il s'agit de programmer 75 % de la surface en logements, la CNAUF peut intervenir. Il faut saisir les préfets.

Pour RFF, la décote est plafonnée à 30 %, du fait de la nécessité de ne pas trop porter atteinte à son bilan, grevé par une dette très importante.

L'action de la CNAUF ne s'étend pas concrètement à l'outre-mer pour le moment. Des dispositions antérieures à la loi du 18 janvier 2013 traitent la question de la mobilisation du foncier public.

Une opération en cours, si elle porte sur une proportion de 75 % de logements, et tant que la cession n'est pas signée, peut voir ses conditions être renégociées.

La cession à l'euro symbolique (100 % de décote) n'est possible qu'en zone tendue et pour réaliser des logements dits « PLAI » (prêt locatif aidé d'insertion).

La liste des sites prioritaires ne comprend que des sites qui peuvent être cédés rapidement, donc *a priori* ne devant pas faire l'objet d'un déclassement préalable. En cours d'opération, il arrive qu'on découvre que certains terrains sont grevés de contraintes juridiques particulières qui créent des délais imprévus, par exemple une ancienne propriété du Maréchal Pétain en région PACA.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie Thierry Repentin. J'insiste sur la nécessaire pédagogie à développer pour faire connaître la loi du 18 janvier 2013 et faciliter l'action de la CNAUF.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 14 janvier 2015****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président –***La réunion est ouverte à 10 heures***Audition de M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'Etat sur les conclusions de son rapport sur le droit d'association dans les armées**

La commission auditionne M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'Etat, accompagné de M. Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d'Etat, sur les conclusions de son rapport sur le droit d'association dans les armées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous recevons aujourd'hui M. Bernard Pêcheur, Président de la section de l'administration du Conseil d'Etat, qui a remis, le 18 décembre dernier, un rapport au président de la République sur « le droit d'association professionnelle des militaires ». Ce rapport a été confié à M. Pêcheur peu de temps après la publication, le 2 octobre dernier, de deux avis de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant la France en raison de l'interdiction faite aux militaires de se syndiquer. Il s'agissait de réaliser une étude sur les conséquences de ces arrêts en droit français et de proposer, le cas échéant, une adaptation du dispositif juridique en vigueur.

Monsieur le Président, nous sommes particulièrement honorés de votre présence aujourd'hui car je crois que c'est la première fois que vous présentez publiquement votre travail. C'est pour nous un sujet particulièrement sensible dans la mesure où, d'une part, la France a été condamnée, d'autre part, la perspective de l'introduction du droit syndical dans les armées, alors que celles-ci sont sous tension du fait du nombre d'opérations extérieures engagées et des difficultés budgétaires, suscite des inquiétudes.

Dans ce contexte, vos propositions, qui sont approfondies et opérationnelles puisqu'elles comportent un avant-projet de loi, sont particulièrement importantes. Nous discuterons, bien entendu, avec l'exécutif des conclusions qui en seront tirées. Mais il nous importe de connaître votre analyse et la démarche qui a été la vôtre pour formuler ces propositions à partir de la position exprimée par la CEDH dans ses arrêts.

M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'Etat : C'est un honneur pour mon collègue et moi d'être ici et ce sera effectivement pour nous la seule occasion – outre, une audition à l'Assemblée nationale – de nous exprimer publiquement sur ce rapport, qui appartient désormais au gouvernement. Ce rapport débute par une citation tirée du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale de 2013, qui définit les deux fondements de la stratégie de défense et de sécurité de notre pays : « *La France préservera sa souveraineté en se donnant les moyens de l'action et de l'influence ; elle contribuera à la sécurité internationale en inscrivant ses actions dans une légitimité nationale et internationale* ». Il se termine également par une citation, tirée du Fil de l'Épée (Charles de Gaulle, 1933) : « *Certaine illusion pourrait donner à croire que le rôle des soldats, si vaste fut-il dans le passé, est en voie de disparaître et que l'univers d'à présent peut enfin se passer*

d'eux. Une telle théorie, répandue dans une génération dont le destin politique, social, économique, moral fut précisément réglé à coups de canon, est, par elle-même, assez singulière ». Nous rappelons ainsi que nos armées ont combattu, combattent et combattront et que notre état du droit traduit cette réalité.

Cette mission m'a été confiée à titre personnel, en tant que conseiller d'Etat et président du Haut Comité d'évaluation de la Condition militaire, et je l'ai acceptée comme telle, en choisissant moi-même pour m'accompagner dans cette mission mon collègue, M. Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d'Etat. Notre état d'esprit initial était de contester la position de la CEDH. Nous avons alors la conviction qu'il fallait demander le renvoi des arrêts devant la grande Chambre de la Cour.

Conformément aux recommandations de la commission présidée par M. Renaud Denoix de Saint Marc en 2003, l'interdiction d'adhésion à des groupements ou associations, prévue au niveau législatif par la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, avait en effet été débattue et confirmée en 2005 à l'occasion de l'examen et du vote de la loi de refonte du statut général des militaires (loi n° 2005-270 du 24 mars 2005). Cette loi avait en outre permis des évolutions en matière de concertation, de participation et de représentation : création d'un Haut Comité d'évaluation de la Condition militaire, développement des commissions participatives et des présidents de catégorie, qui représentent les militaires dans les unités, adaptation du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire. Par ailleurs, des évolutions étaient engagées dans la gendarmerie, dont les présidents de personnel sont élus depuis 2010. Nous pensions donc avoir atteint un juste équilibre entre discipline et dialogue.

Enfin, la question était beaucoup plus complexe que la Cour n'avait pu l'appréhender dans son approche, dans la mesure où nos armées conduisent des opérations militaires à l'extérieur mais aussi sur le territoire national (des gendarmes ayant, rappelons-le, été tués en Guyane dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage). C'est pourquoi il nous est apparu nécessaire de faire dans notre rapport une mise en perspective de l'état du droit et de rappeler dans quelles circonstances il s'est cristallisé, en rappelant le rôle des armées françaises depuis la Révolution.

Fallait-il demander le renvoi devant la grande Chambre de la Cour? Quelles étaient les chances de succès de cette démarche et les objectifs poursuivis ? Et que faire si l'on ne le demandait pas ? Cela supposait d'engager une réforme ne conduisant pas à ébranler notre édifice militaire et qui soit suffisante pour qu'on n'ait pas à y revenir.

Concernant l'idée de demander le renvoi, nous avons changé d'avis par rapport à notre conviction initiale car nous n'avions aucune chance de gagner. Si nous avions eu une seule chance de l'emporter, nous aurions recommandé le renvoi. Ce n'était pas le cas.

Nous aurions pu faire valoir le manque de clarté de la motivation des arrêts, qui mélange droit d'association et droit syndical, mais cela ne nous donnait pas un intérêt à agir. En outre, l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales lui-même mêle les deux notions.

Sur le fond, nous n'avions pas davantage d'espoir de gagner, eu égard à la position qu'avait exprimée la Cour dans un arrêt de 2008 (CEDH, 12 novembre 2008, Demir et Baykara c/Turquie). Jusqu'alors, sur le fondement de l'article 11§2 de la Convention, la Cour admettait très largement la possibilité de « restrictions légitimes » à l'exercice du droit

d'association. Mais à compter de cet arrêt de 2008, la CEDH a évolué vers une interprétation restrictive de cette notion, les exceptions devant être justifiées, nécessaires et ne pas porter atteinte à la substance du droit. Les exceptions sont donc de plus en plus limitées et elles ne peuvent affecter les « éléments essentiels de la liberté syndicale ».

Enfin, nous n'aurions eu aucun soutien de la part des autres Etats. En ce qui concerne le droit dans les Etats voisins, il faut noter que la Grande-Bretagne interdit le droit syndical mais tolère, sans l'autoriser formellement, l'activité d'une association professionnelle nationale, la *British Armed Forces Federation (BAFF)*. L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède admettent le droit syndical mais leurs armées n'assument pas les mêmes missions que les nôtres. Seule l'Italie est un peu comparable à la France puisqu'elle interdit le droit d'association et le droit syndical, tout comme les Etats-Unis.

Les propositions que nous faisons tiennent compte d'une double nécessité : faire évoluer le droit pour assurer sa conformité à l'article 11 de la Convention tout en respectant les limites et les principes fixés par la Constitution, notamment la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 28 novembre 2014, a affirmé le principe de « la nécessaire libre disposition de la force armée par le pouvoir exécutif ». Il existe donc un chemin étroitement borné, dans lequel s'inscrit la solution que nous proposons. La transposition pure et simple du droit syndical dans les armées, sans restriction, se heurterait au principe constitutionnel précité ; à l'inverse, son adaptation par des mesures restrictives conduirait à dénaturer le droit syndical, ce que condamnerait également le Conseil Constitutionnel. Il en serait de même s'agissant du droit de créer des associations régies par le droit commun. D'où notre proposition de créer des associations sui generis, régies par le code de la défense, et en tant qu'elles n'y sont pas contraires, par la loi de 1901 sur les associations.

Confirmant l'interdiction pour les militaires de créer et d'adhérer à des syndicats, le projet de loi autoriserait la création d'associations professionnelles nationales de militaires (APNM) dont l'objet serait exclusivement de préserver et promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire. Une définition de la condition militaire serait, à cet égard, introduite dans le code de la défense, à l'article L. 4111-1, permettant de délimiter le champ matériel aussi bien des associations professionnelles de militaires que du Haut Comité d'Evaluation de la Condition militaire et des instances de participation. Les associations professionnelles de militaires seraient exclusivement nationales. Elles seraient constituées par des militaires d'active et de la réserve opérationnelle, ainsi que par des fonctionnaires détachés dans les forces armées, à l'exclusion des retraités. Elles seraient ouvertes à tous les grades, ne devraient procéder à aucune discrimination et devraient respecter les principes fondamentaux de l'état militaire et les valeurs de la République. Leurs sièges sociaux se trouveraient en France. Les ANPM reconnues représentatives auraient des droits particuliers comme celui d'être entendues au niveau national (ministres, chefs d'états-majors...) ou de siéger dans les conseils d'administration de certains établissements publics tels que la Caisse nationale de sécurité sociale des militaires. Celles représentatives au niveau interarmées pourraient désigner des représentants au Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) dans la limite d'un tiers, celles représentatives au niveau d'une armée ou d'une formation rattachée pourraient siéger au Conseil de la fonction militaire (CFM) correspondant. En aucun cas, elles ne pourraient siéger dans les instances locales de participation.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie. Il s'agit d'une innovation très importante : un droit d'association spécifique, répondant à un certain nombre de contraintes, et s'appuyant sur les piliers structurants que vous avez évoqués.

M. Jacques Gautier. – Je salue votre rapport et vous remercie pour la précision et la liberté de ton de votre présentation. Début octobre, nous avons été nombreux à partager votre première réaction. Il était donc important que vous puissiez nous faire part de votre analyse et des convictions que vous avez acquises au cours de votre travail.

L'adoption des propositions que vous nous présentez nous mettrait-elle à l'abri d'une nouvelle condamnation par la Cour européenne ? Serions-nous véritablement protégés par l'institution d'un droit d'association, qui ne serait pas un droit syndical ? Par ailleurs pourquoi préconisez-vous la mise en œuvre de la procédure accélérée ?

M. Joël Guerriau. – La question d'un droit d'association dans l'armée se pose depuis longtemps. Il existe des associations d'anciens officiers et des associations de soutien à l'armée qui sont autorisées et permettent une expression publique. Je m'interroge sur l'influence, au sein de la Cour européenne des droits de l'homme, de juges issus de pays non directement concernés par les questions militaires.

Par ailleurs, il y a un risque que les futures associations prennent publiquement la parole, y compris devant les médias, par exemple pour commenter les propos du chef de l'Etat, s'exprimer sur un engagement extérieur de la France. Comment limiter ce risque ? Il faudra convenir des moyens d'éviter ce genre de situation.

M. Gaëtan Gorce. – Au moment où chacun sent bien la nécessité de conforter l'autorité de l'Etat et donc des moyens mis à sa disposition pour assurer sa sécurité, on ne peut que s'interroger sur les conséquences de cette réforme. Nous devons néanmoins respecter nos engagements et chercher une solution qui prenne en compte ces deux préoccupations. Dès lors, comment concilier le droit de ces associations de s'exprimer publiquement et leur non-ingérence dans la définition de la politique de défense ?

Mme Nathalie Goulet. – Les associations locales de militaires retraités nous ont alertés au sujet de ce projet dans la mesure où elles seraient exclues des nouvelles associations professionnelles. Quelle serait dès lors la place des retraités dans le nouveau dispositif ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque que le principe hiérarchique s'impose au sein de ces associations et réduise à néant le droit d'expression ?

M. Bernard Pêcheur. – La nouvelle loi nous mettra-t-elle à l'abri d'une condamnation ? Nous le pensons. Nous nous sommes entourés d'un certain nombre d'avis qui ont convergé avec notre analyse. En effet, la convention européenne des droits de l'homme ne distingue pas le droit syndical du droit d'association. Nous pouvons remplir nos obligations en garantissant la substance du droit prévu par l'article 11 de la Convention, et les moyens d'exercer ce droit, sans pour autant adopter le modèle du droit syndical.

Par ailleurs, plus le consensus sera fort sur ces questions qui touchent à l'identité d'un pays, plus la Cour sera sensible à la position adoptée par le législateur de ce pays.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Ce point est extrêmement important pour nous. Un consensus général donnera de la force à notre position.

M. Bernard Pêcheur. – Pourquoi aller vite ? Depuis le 3 janvier dernier, dès lors que la France n'a pas demandé le renvoi de l'affaire devant la grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, la loi, c'est-à-dire l'article L4121-4 du code de la Défense, est contraire à la Convention. Toute association peut se constituer et demander au juge que des facilités lui soient accordées. A défaut de cadre juridique précis, c'est le juge qui devra alors fixer des limites au cas par cas, en s'appuyant sur les grands principes. Il est souhaitable que ce soit le législateur qui détermine rapidement et clairement le cadre d'exercice de ce droit d'association.

Quels sont les risques que présente l'évolution du droit proposée ? Le premier est celui d'une dérive syndicale, qui se traduirait par l'émergence d'un syndicalisme s'élevant en contre-pouvoir, en contre-hiérarchie. Ce ne serait pas acceptable.

Le deuxième risque serait que les associations de militaires ne deviennent, en réalité, les instruments des états-majors. Une telle instrumentalisation de l'action des associations, pour obtenir gain de cause auprès des pouvoirs publics, est observée dans certains pays. Or le pouvoir civil doit conserver son autorité sur les armées.

Le troisième risque est celui d'une politisation de ces associations.

Il est indispensable, pour réduire ces risques, que le législateur réaffirme de grands principes : l'indépendance des associations vis-à-vis des partis, des confessions, de la hiérarchie et le respect par elles des obligations de l'état militaire.

Que faire pour empêcher que certaines associations ne viennent contester des orientations stratégiques ? C'est l'objet de la définition de la condition militaire, qui n'inclut ni la politique de défense ni la conduite des opérations, mais se rapporte aux hommes, c'est-à-dire au soutien, et notamment aux rémunérations.

M. Gaëtan Gorce. – Les choix budgétaires pourraient-ils être contestés ?

M. Bernard Pêcheur. – Les choix budgétaires sont à la charnière de ce qui pourrait, ou non, être contesté par les associations. Le droit d'expression sera probablement utilisé dans le sens d'une augmentation des moyens. Mais il ne doit pas s'agir de contester les choix du Parlement. Le devoir de réserve sera réaffirmé. L'évolution proposée n'est pas sans risques ; c'est la moins mauvaise solution. La loi devra comporter un certain nombre de verrous pour cantonner l'expression des associations.

Plusieurs considérations nous ont conduits à ne pas prévoir la présence des retraités au sein de ces associations. D'une part, les retraités possèdent leurs propres associations, très attachées à la condition militaire, qu'ils ont souvent défendue, notamment dans la gendarmerie. Les retraités disposent aussi d'une instance, le conseil permanent des retraités militaires. D'autre part, si les militaires quittent le service pour la réserve, ils pourront siéger dans les associations. Mais il n'est pas souhaitable que des retraités, qui n'ont plus aucun lien, sinon affectif, avec l'état militaire, soient membres des associations, les armées n'ayant plus aucune prise sur eux. Les associations de militaires doivent être de nature purement professionnelle.

Mme Nathalie Goulet. – Et s'agissant du lien hiérarchique à l'intérieur de ces nouvelles instances ?

M. Bernard Pêcheur. – Les associations seront inter-catégorielles et inter-grades. Les militaires ne sont évidemment pas en nombre équivalent selon les grades. Les associations seront ouvertes à tous les grades et susciteront probablement l'émergence de *leaders* parmi les représentants de catégorie ayant déjà fait leurs preuves. Dans les unités, les présidents de catégorie sont élus. Ce sont des professionnels reconnus et légitimes. Il est souhaitable qu'ils s'investissent dans les associations.

M. Robert del Picchia. – Je reste sceptique, voire inquiet, à l'égard de certaines de vos propositions. La création d'associations professionnelles présente des risques que nous devons mesurer. Ces futures associations n'auront-elles pas tendance à défendre des idées politiques ? Quel sera le rapport entre elles et la presse ? Nous avons l'exemple des syndicats de policiers qui interviennent dans la presse dès qu'il y a un incident et qui jouent un rôle de communication. Lorsque nous nous rendons sur des théâtres d'opération extérieure, les soldats nous parlent de leurs difficultés, en termes de conditions de vie mais aussi de matériels ou équipements. Les associations évoqueront-elles ce type de sujets devant les journalistes ? On voit bien que cette évolution présente des limites et des dangers.

M. Gilbert Roger. – Nous appartenons tous à une ou à plusieurs associations et nous avons tous été à l'origine de la création d'au moins une d'entre elles. Nous savons bien comment elles fonctionnent. C'est pourquoi l'exposé des motifs de la loi et l'objet social des futures associations doivent être particulièrement clairs, notamment en ce qui concerne l'absence de position politique ou confessionnelle et le respect de la hiérarchie et des objectifs.

Je rejoins par ailleurs la question qui vient d'être posée en ce qui concerne les syndicats de police qui s'expriment devant les journalistes. Les associations de militaires seront-elles amenées à jouer un rôle similaire ?

Enfin, comment organiser les droits des fonctionnaires civils dans les armées et réciproquement ceux des personnels militaires détachés dans le civil ?

M. Michel Boutant. – On assiste depuis plusieurs années au rapprochement entre la police et la gendarmerie. Dans ce droit fil, les associations de gendarmes n'auront-elles pas tendance à imiter les syndicats de police ?

Par ailleurs, que se passerait-il si nous ne donnions pas suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme ?

M. Gaëtan Gorce. – L'article 11 de la Convention évoque des « restrictions légitimes » aux libertés. La limitation à la liberté d'expression constitue-t-elle une restriction légitime au regard des enjeux que nous avons évoqués ?

M. Jacques Legendre. – Je regrette que nous n'ayons pas su traiter ce problème avant que la Cour ne statue. En tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je participe à l'élection des juges de la Cour et il est vrai que nous assistons à une surreprésentation des petits Etats, dont la culture juridique ou militaire diffère profondément de la nôtre. Depuis la disparition de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), nous n'avons plus, à un niveau équivalent, de réflexion sur des problèmes de défense, ce qui est dommage. Il eut été préférable d'anticiper cet arrêt, par exemple en suscitant un débat approfondi au sein des instances du Conseil de l'Europe. Ce type de débat aurait permis d'éclairer le sujet d'un point de vue politique et historique, contribuant ainsi à la réflexion et aux délibérations des

juges de la Cour dans le complet respect de leur indépendance. Nous prêtons souvent plus d'attention aux travaux du Parlement européen et aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne qu'à ceux du Conseil de l'Europe. Enfin, je redoute aussi, comme certains de mes collègues, l'évolution de ces associations vers un fonctionnement similaire à celui des syndicats de police.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Les responsables des futures associations verront dans la loi française une voie médiane vis-à-vis de la jurisprudence de la Cour et auront tendance à développer leurs propres prérogatives. C'est une évidence du simple point de vue de la sociologie des organisations ! Et donc un point de vigilance pour nous.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Peut-on imaginer que le nouveau contexte d'insécurité puisse amener la Cour à faire évoluer sa jurisprudence ?

M. Bernard Pêcheur. – Notre ordre constitutionnel et la Convention européenne des droits de l'Homme répondent à des logiques différentes. Le législateur français, comme celui de beaucoup d'autres pays, doit opérer une conciliation entre des principes de même force mais qui peuvent être antagonistes : la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, les libertés, la sécurité... La Convention n'a pas été conçue ainsi : elle pose d'abord le principe des droits de l'Homme, la puissance publique ne constituant en quelque sorte qu'une ingérence dans ces libertés.

En ce qui concerne la composition de la Cour, sur laquelle je ne saurais me prononcer mais qui peut en effet soulever des interrogations, il est clair qu'il existe des cultures juridiques, militaires ou historiques très différentes entre les Etats membres et qu'elles peuvent dépendre de la taille de l'Etat.

Si notre droit n'est pas adapté en conséquence de l'arrêt de la Cour, la France sera à nouveau condamnée.

M. Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d'Etat. – En outre, le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe peut saisir lui-même la Cour européenne des droits de l'Homme pour manquement.

Surtout, conformément à l'article 55 de la Constitution, les juges nationaux saisis d'un contentieux pourraient écarter l'application de la loi française et seraient amenés à élaborer au cas par cas une jurisprudence pour autoriser ou non telle ou telle association, tel ou tel syndicat.

M. Bernard Pêcheur. – Le juge national applique le droit européen, conformément à la Constitution.

M. Jeanny Lorgeoux. – Il s'agit donc d'un projet de loi de conciliation a minima ?

M. Bernard Pêcheur. – Non. Nous saisissons l'opportunité de l'arrêt de la Cour pour améliorer plus largement notre droit, par exemple en renouvelant certaines instances ou en donnant une définition de la condition militaire. Mais il est vrai que la loi devra être particulièrement bien écrite pour que le cadre qu'elle fixe soit pleinement opérationnel dans la durée.

En ce qui concerne le rapprochement entre la police et la gendarmerie, je constate que, depuis 2009, les gendarmes ont en fait redécouvert leur « militarité », notamment parce qu'ils ne sont plus en concurrence avec les autres militaires sur le plan budgétaire. La participation de la gendarmerie aux opérations extérieures modifie également la perception des choses. Je suis donc plutôt optimiste.

Les fonctionnaires détachés dans les armées, par exemple les policiers détachés dans la gendarmerie, pourront, dans la proposition que nous faisons, adhérer à des associations professionnelles puisqu'ils font bien partie des armées. Nous proposons d'ailleurs un mécanisme de mise en œuvre de la loi relative à la mobilité dans la fonction publique car des difficultés subsistent pour publier certains décrets d'application. Un militaire détaché dans le civil relève à la fois du militaire et du civil et pourrait donc se syndiquer à ce dernier titre.

L'usage qui sera fait de la liberté d'expression relève d'abord de la pratique et présente, il est vrai, un risque réel. Dans la rédaction que nous proposons, les associations ont pour seul objet de préserver et promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire, ce qui exclut les missions ou les opérations.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie. Nous voyons bien que nous sommes dans une forme d'impasse juridique mais que la solution est complexe à trouver et à mettre en œuvre. Le contexte actuel ne facilitera pas l'émergence d'un consensus sur cette question.

Mercredi 21 janvier 2015

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

La réunion est ouverte à 9 h 30

Audition de S.E. M. Hakki Akil, ambassadeur de Turquie en France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Situation en Turquie - Communication de Mme Nathalie Goulet

La commission a ensuite entendu une communication de Mme Nathalie Goulet sur la situation en Turquie.

Déplacement auprès des forces armées en Afrique - Communication de M. Jacques Gautier

Puis la commission a entendu une communication de M. Jacques Gautier sur le récent déplacement auprès des forces armées en Afrique, auquel participaient également MM. Daniel Reiner, Mme Leila Aïchi et M. Jean-Marie Bockel.

Questions diverses

Mes chers Collègues,

En « questions diverses » conformément à ce que nous étions convenus la semaine dernière, nous pouvons désigner aujourd'hui les sénateurs pour les missions d'information que le Bureau de notre commission a définies pour 2015.

Pour « Les conséquences géopolitiques du changement climatique : du dérèglement climatique au dérèglement politique », le groupe de travail sera co-présidé par Cédric Perrin et Leila Aïchi tandis que Éliane Giraud participera au rapport et effectuera le déplacement. Je précise tout de suite qu'un programme d'auditions sur la « Conférence Climat » sera organisé pour toute la commission en liaison avec les autres commissions concernées. Pour la mission en Chine, sur « Les conséquences sur la France et l'Europe de la « nouvelle croissance » - inclusive-, chinoise », les co-présidents seront Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret, qui sont nos rapporteurs « aide publique au développement » ; tandis que Bernard Cazeau et André Trillard participeront au rapport et effectueront le déplacement. Pour le rapport : « Les relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse ? », Aymeri de Montesquiou et Josette Durrieu seront co-présidents, tandis que Robert Hue (et un sénateur restant à désigner) participeront au rapport et effectueront le déplacement. La mission : « L'Iran, le renouveau d'une puissance régionale », dont le déplacement sera jumelé avec celui qui est prévu à Abou Dhabi (visite des bases militaires françaises, notamment la base aérienne d'où partent nos avions de chasse pour l'Irak, et présence au salon d'armement IDEX), justifie de ce fait, comme nous l'avons décidé la semaine dernière, la participation de 5 sénateurs. Jacques Legendre et Daniel Reiner seront co-présidents pour le volet « Iran », tandis que Jacques Gautier et Daniel Reiner co-présideront le volet « Abou Dhabi ». Michèle Demessine et Joël Guerriau effectueront le déplacement à Abou Dhabi et en Iran et participeront au rapport.

A ces quatre thèmes de mission s'ajoute le déplacement annuel de la commission à New York à l'occasion de l'Assemblée générale de l'ONU, que je conduirai, et auquel Bariza Khiari et Alain Gournac participeront (un sénateur reste à désigner). Y a-t-il des oppositions ? (Il en est ainsi décidé).

Je n'oublie pas notre programme « défense », qui sera lui aussi bien rempli. Nos rapporteurs du programme 146, Jacques Gautier et Daniel Reiner, vont travailler sur « La coopération franco-allemande en matière de défense » et se rendront, à cet effet, à Berlin. Nous devons également contrôler l'exécution de la loi de programmation militaire, s'agissant en particulier du respect de sa trajectoire financière, comme nous l'avons fait en juin dernier, et préparer la mise en œuvre du report des déflations d'effectifs ; préparer aussi le débat législatif sur le droit d'association dans les armées ; et suivre la réforme du service de santé des armées.

La commission se déplacera auprès des forces armées, notez déjà le 5 février la visite du « Balardgone », qui sera suivie d'autres déplacements, auprès du service de santé des armées, de la base aérienne de Lyon Mont de Verdun, à Sissone au centre d'entraînement en zone urbaine de l'armée de terre, et à Toulon pour la Marine -et je ne désespère pas de vous faire découvrir la base aérienne de Cognac !-. Sans compter les visites de nos rapporteurs aux entreprises de défense -165 000 emplois sur le territoire-, grands groupes comme PME.

La réunion est levée à 11 h 50

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 21 janvier 2015

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

Communication

M. Alain Milon, président. – Avant d’aborder l’ordre du jour de ce matin, je voudrais vous adresser, à l’occasion de la première réunion de la commission des affaires sociales de 2015, mes vœux les plus cordiaux de bonne et heureuse année.

Celle-ci s’annonce d’ores et déjà intense pour notre commission, avec l’examen de plusieurs textes importants sur l’adaptation de notre société au vieillissement, la fin de vie, la santé et, bien entendu, d’autres travaux législatifs et de contrôle. Je souhaite qu’à cette occasion, nous puissions réaliser un travail fructueux et utile, dans l’esprit de dialogue et d’écoute mutuelle qui caractérise, jusqu’à présent, notre commission.

Je ne peux manquer, en ce début d’année, de saluer la mémoire de notre collègue Jean-Yves Dusserre, sénateur des Hautes-Alpes, décédé en toute fin d’année, le 27 décembre.

Il avait rejoint notre commission après le renouvellement sénatorial de septembre dernier. Maire d’une commune de montagne, au pied du massif des Ecrins, durant près de trente ans, conseiller général durant plus de vingt ans, il présidait l’assemblée départementale des Hautes-Alpes depuis 2008.

Jean-Yves Dusserre luttait courageusement contre la maladie et il participait encore aux travaux de notre commission lorsque nous avons examiné, début décembre, la proposition de loi sur la protection de l’enfant.

Je salue aujourd’hui Mme Patricia Morhet-Richaud, qui lui succède au sein de notre assemblée et lui souhaite la bienvenue.

Le Président du Sénat prononcera l’éloge funèbre de Jean-Yves Dusserre en séance publique au début du mois de février.

Je souhaite vous demander un instant de recueillement, en y associant le souvenir de nos anciens collègues disparus en 2014, particulièrement le président Guy Fischer (*Mmes et MM. Les sénateurs se lèvent et observent une minute de silence*).

Auditions pour suite à donner à l’enquête de la Cour des comptes sur les maternités

La commission entend M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes ; M. Christophe Lannelongue, directeur général de l’agence régionale de santé de Bourgogne ; Mme Martine Aoustin, directrice générale de l’agence régionale de santé du Languedoc-Roussillon ; M. René Caillet, adjoint au délégué

général et responsable du Pôle organisation sanitaire et médico-sociale et Mme Florence Martel, chargée des questions sanitaires de la fédération hospitalière de France (FHF).

M. Alain Milon, président. – J'en viens à notre ordre du jour de ce matin en vous rappelant qu'il y a deux ans, Mme la présidente Annie David, au nom de notre commission, avait sollicité la Cour des comptes afin qu'elle réalise une enquête sur la situation des maternités dans notre pays. Il paraissait en effet nécessaire de faire le point sur un secteur en profonde évolution au cours des quinze dernières années et de chercher à évaluer la pertinence de cette organisation, en termes d'accès à des soins de qualité, de cohérence réglementaire et de financement. Il s'agit, pour nos concitoyens, d'un enjeu de santé publique très important et nous espérons que cette enquête permettra de dresser un certain nombre de constats objectifs puis de réfléchir et de débattre sur des pistes d'amélioration.

La Cour a mené un important travail en impliquant plusieurs chambres régionales des comptes, ce qui a permis d'affiner les analyses à travers des enquêtes très précises menées dans six régions de métropole et en Guyane.

M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre, va nous en présenter les conclusions. Il est accompagné de M. Noël Diricq, conseiller-maître, ainsi que de Mme Anne-Christine Priozet et M. Sahbi Salah, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

Il m'a semblé utile, pour notre information, de recueillir sur cette enquête les réactions de représentants des établissements de santé et de l'administration.

Je remercie tout particulièrement de leur présence M. René Caillet, adjoint au délégué général de la fédération hospitalière de France et responsable du Pôle organisation sanitaire et médico-sociale, qui est accompagné de Mme Florence Martel ; M. Christophe Lannelongue, directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne et le docteur Martine Aoustin, directrice générale de l'ARS Languedoc-Roussillon.

M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – La Convention nationale, en 1795, lançait un pari sur le site que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de Baudelocque-Port-Royal, en y créant l'hospice de la maternité. Ce fut le début d'un changement profond qui vit progressivement se concentrer les naissances de notre pays dans les établissements de santé. Ce mouvement s'est achevé à la fin des années 1960, et aujourd'hui, la quasi-totalité des naissances - 820 000 en 2014 - ont lieu dans les maternités.

Vous nous avez demandé d'examiner la situation du réseau des maternités à partir de constats de terrain. Nous avons donc conduit, avec six chambres régionales des comptes, une enquête de quatorze mois, menée tant au niveau local - nous avons étudié l'organisation de dix-neuf établissements de santé et le maillage des maternités dans sept régions - que national, aux fins de synthétiser les éléments d'appréciation portés par l'administration centrale. Nos conclusions se présentent ainsi en deux volets, l'analyse générale étant assortie d'une série de monographies régionales.

Premier constat, le réseau des maternités a connu une restructuration d'ampleur, guidée au premier chef par une exigence de sécurité des naissances et le souci d'améliorer nos indicateurs de périnatalité. Ce mouvement, entamé au début des années 1970, avec le décret Dienesch, s'est accéléré avec les décrets du 9 octobre 1998 visant, dans le prolongement du

plan périnatalité de 1994, à améliorer les indicateurs de périnatalité du pays, dont il était considéré qu'ils méritaient substantiellement de l'être. C'est la restructuration la plus profonde qu'ait connu notre secteur hospitalier dans les années récentes. Entre 1972 et 2012, les deux tiers des maternités que comptait le pays ont fermé et ce mouvement est resté marqué sur la période 1998-2012. En 2012, on recensait ainsi 544 maternités sur le territoire. La conséquence en a été une diminution importante du nombre de lits d'obstétrique, en même temps qu'une augmentation de la dimension moyenne des établissements. La période 2002-2012 a ainsi été marquée par une forte augmentation des maternités de grande taille. Le nombre d'établissements assurant annuellement plus de 3 000 accouchements a doublé en dix ans, tandis que le nombre de ceux qui en assurent moins de 500 a été divisé par deux.

Cette restructuration, bien que puissante, n'en aboutit pas moins à un paysage qui diffère largement de celui que l'on observe chez un certain nombre de nos voisins. Quand les maternités assurant plus de 3 000 accouchements annuels accueillent 51 % des accouchements en Suède et 69 % en Grande-Bretagne, ce taux n'est, en France, que de 23 %.

Ce mouvement de réorganisation a également produit des effets sur la répartition des établissements entre établissements du secteur public, établissements privés d'intérêt collectif et établissements privés à but lucratif : une forte diminution du nombre et de la part des établissements privés à but lucratif - un tiers des accouchements en 2002, un quart seulement en 2012 -, et une augmentation corrélative de la part des établissements publics, tandis que celle des établissements de santé d'intérêt collectif restait stable.

La première conséquence en est une tendance à l'augmentation de la technicité des soins, qui pousse beaucoup de femmes souhaitant revenir à des méthodes plus naturelles, à choisir certains lieux de naissance de préférence à d'autres.

Deuxième conséquence, cette restructuration a rendu nécessaire la mise en place de structures spécifiques pour assurer un suivi de proximité : 55 réseaux de santé périnatale et 78 centres périnataux de proximité ont ainsi été créés à ce jour. L'existence de ces structures qui assurent consultations pré et post-natales, échographies, suivis de proximité, - tandis que l'accouchement, proprement dit a lieu dans des établissements dont le maillage est moins dense - contribue largement à faciliter la réorganisation. A noter que la perte en densité dans le maillage des maternités ne s'est pas traduite par une augmentation du temps médian d'accès à ces établissements, qui reste de dix-sept minutes, même si ce temps peut être beaucoup plus long dans certains départements.

Au total, le mouvement de restructuration a abouti à un paysage qui semble répondre aux objectifs qui présidaient aux décrets de 1998 et rencontrer un équilibre au regard des besoins de desserte de la population.

Cet état des lieux est, cependant, faussement rassurant. En dépit des outils mis en place pour accompagner cette restructuration profonde, la sécurité des naissances demeure imparfaite dans un certain nombre de situations.

Le fait est que les décrets de 1998, seize ans après leur parution, ne sont pas pleinement respectés. Le premier problème qui se pose est celui des effectifs. Alors que la démographie des professionnels de santé des secteurs gynécologues-obstétriciens, anesthésistes-réanimateurs, pédiatres, sages-femmes est plus élevée que jamais, on relève, paradoxalement, des inégalités territoriales très prononcées, que les évolutions démographiques à venir, dans ces professions, pourraient encore creuser. Si la démographie des professions médicales de santé du

secteur, hors sages-femmes, est élevée, c'est parce que s'y concentre, plus que dans d'autres spécialités, l'apport de médecins à diplôme étranger, dont rien ne garantit qu'il restera le même à l'avenir, tandis que le flux de formation en France n'a pas autant augmenté que dans d'autres spécialités médicales. On peut ainsi craindre que certains établissements, dans certains territoires - territoires ruraux isolés ou territoires urbains concentrant des populations défavorisées - ne s'en trouvent encore fragilisés.

Relevons que l'ensemble des établissements, en dépit des efforts déployés - recrutement de médecins contractuels, d'intérimaires, recours accru aux sages-femmes -, ne respectent pas les normes relatives au personnel et notamment l'impératif de permanence des soins qu'imposent les décrets de 1998. La fermeture brutale, en octobre dernier, de la maternité d'Orthez, à la suite d'un accident grave, témoigne de cette grande fragilité et des risques considérables qui y sont attachés.

Notre deuxième constat a trait à la sécurité des prises en charge. Les décrets de 1998 sont très prescriptifs quant à la sécurité des locaux dans le secteur de la naissance. Ils exigent une continuité entre le bloc obstétrical et le secteur de la naissance qui doivent au moins être localisés dans le même bâtiment. Or, tel n'est pas toujours le cas, même dans le cadre de réorganisations récentes, comme en témoignent les problèmes que nous avons relevés au CHU de Tours. Nous avons également observé attentivement la situation dans les maternités les plus petites, dont treize ont reçu une dérogation pour poursuivre leur activité en dépit d'un nombre d'accouchement inférieur au seuil légal de 300. Or, on relève des cas préoccupants de non-conformité aux normes. Nous documentons ainsi, dans notre rapport, le cas de la maternité de Die qui, avec 137 accouchements annuels, continue de fonctionner en dépit des difficultés relevées par l'Agence régionale de santé (ARS).

A ce problème, s'ajoute celui de la prise en charge de grossesses que l'on peut prévoir difficiles. Alors que le secteur des maternités est organisé en trois niveaux, celles de niveau I prenant en charge les grossesses normales, tandis que celles de niveaux II et III se consacrent respectivement aux grossesses pour lesquelles on anticipe des besoins de soins et aux grossesses dites pathologiques, on observe que cette structuration se déforme. Du fait de la fermeture de maternités de niveau I, on voit ainsi se concentrer les naissances dans les maternités de niveaux II et III, au prix de difficultés d'accès à ces derniers établissements pour les grossesses pathologiques ; et ceci, en dépit de l'action des réseaux de santé périnatale, qui peinent à résoudre ces difficultés d'orientation pour les naissances gémellaires ou prématurées.

Notre étude met également l'accent sur trois points qui méritent une vigilance accrue. Nous observons, en premier lieu, que les indicateurs de périnatalité, dans un certain nombre d'établissements, sont très dégradés. Dans trente-trois d'entre eux, le taux d'enfants mort-nés atteint presque le double de la moyenne, il dépasse 10 ‰ dans vingt d'entre elles et atteint 15 à 20 ‰ dans certains cas. Une analyse systématique de ces situations fait défaut. En outre, le suivi des populations en situation de précarité est mal assuré. Malgré des initiatives intéressantes, comme le recours à des réseaux associatifs, le suivi reste insuffisant, ainsi que la Cour le soulignait déjà, il y a deux ans, dans son rapport public. Enfin, la prise en charge des naissances dans les DOM, que nous avons évoquée dans notre rapport public thématique de mai 2014, reste problématique, en particulier en Guyane et à Mayotte, où les indicateurs sont très dégradés.

Le mouvement de restructuration des maternités est appelé à s'amplifier dans les années à venir, pour les raisons démographiques que j'ai évoquées, et en vertu d'exigences tant organisationnelles que d'efficience. La fragilité des établissements, au vu de l'examen de

leur situation financière, nous a frappés. Ils sont soumis à un effet de ciseau : tandis que leurs charges augmentent, la tarification reste largement fondée sur ses bases historiques, malgré sa revalorisation récente. Cette situation fragilise le réseau tant public que privé -mais il est vrai que nous manquons des moyens légaux pour documenter la situation du privé.

La question d'une évolution des tarifications est donc posée, qui doit avoir deux corollaires : une évaluation de l'efficacité des établissements, notamment au regard de la durée moyenne de séjour : de 4,2 jours en moyenne en France, quand la moyenne de l'OCDE s'établit à 3 jours ; une amélioration du taux d'occupation des lits qui, malgré la forte diminution de leur nombre, reste inférieur à ce qui serait souhaitable dans nombre de services.

Au vu de cette fragilité, des fermetures supplémentaires sont à attendre dans les années qui viennent. Cherchant à analyser la vision de l'administration centrale sur les évolutions à venir, nous avons été frappés par le manque de perspective à dix ou quinze ans, qui laisse le sentiment que l'on se défausse sur les ARS, charge à chacune d'entre elles d'organiser au mieux, en fonction des stratégies d'établissement -qu'elles maîtrisent inégalement- la recomposition du paysage. L'idée souvent alléguée d'une stabilité du réseau des maternités dans les années à venir ne se retrouve pas dans les données des ARS qui anticipent, dans les schémas régionaux d'organisation des soins (SROS), des fermetures dans une fourchette allant de un à quarante-sept établissements dans les années à venir, le chiffre haut représentant une contraction considérable de l'offre, à hauteur de 10 %, qui se concentrerait, de surcroît, dans certaines régions.

On peut ainsi craindre une recomposition sauvage de l'offre, laissée au gré de décisions individuelles, notamment le désengagement de structures privées, plus petites que les établissements publics et tributaires de stratégies de groupes de moins en moins enclines à accepter une activité de maternité déficitaire au motif qu'elle pourrait générer, sur la durée, un flux à venir de patientèle.

Alors qu'une telle recomposition au coup par coup mettrait le réseau en plus grande difficulté encore, au risque d'accidents et à une moindre accessibilité pour la population, nous appelons à une réflexion large et globale avec l'ensemble des acteurs sur les objectifs de la recomposition du système, à l'instar de celle qui fut menée au début des années 1990. Une telle réflexion nous semble indispensable pour piloter activement des réorganisations devenues nécessaires et inéluctables. Nous formulons, au terme de notre étude, neuf propositions pour aider au pilotage d'un secteur qui, malgré une recomposition active, doit encore se poser la question de sa structuration.

M. René Caillet, adjoint au délégué général de la Fédération hospitalière de France, responsable du pôle organisation sanitaire et médico-sociale. – Je salue la présentation que vient de faire M. Durrleman de cette enquête de la Cour des comptes qui traduit, de façon très étayée, la réalité de la situation du secteur. Je m'abstiendrai de commenter certaines de ses préconisations qui intéressent d'autres acteurs de l'hospitalisation, pour m'en tenir à celles qui concernent le secteur public, lequel représente près de 70 % de l'offre et pour formuler quelques remarques qui vont dans le même sens que la Cour.

Le mouvement très important de restructuration du secteur a impliqué massivement professionnels et établissements. Constatant que ces évolutions sont subies dans une certaine mesure, la question du pilotage se pose pour le secteur public. De fait, le désengagement économique et stratégique des acteurs privés exige du public qu'il prenne en charge, conformément à sa vocation, ce secteur de la maternité et de la petite enfance.

La réorganisation des maternités s'est accompagnée, il est vrai, d'un glissement vers plus de technicité et a modifié la taille des établissements, ouvrant des problématiques d'organisation et de gestion qui ne sont pas toutes refermées : articulation entre les établissements de niveaux I, II et III pour une prise en charge des parturientes et des familles dans les meilleures conditions ; inégalités d'accès sur le territoire - même si le temps d'accès moyen reste correct, il n'en existe pas moins des zones difficiles et les évolutions à venir de la démographie médicale pourraient aggraver le problème.

Maintenir l'attractivité des professions du secteur constitue un enjeu majeur et nous serons attentifs aux conclusions de la mission confiée à M. Jacky Le Menn sur le sujet.

Il est vrai que les décrets de 1998 ne sont pas mis en œuvre dans toutes leurs dimensions. L'étude de la Cour des comptes met en évidence des insuffisances qui appellent un effort de planification - mot qui doit cesser d'être tabou. La ministre a souhaité la mise en place d'un schéma de moyen terme visant à mieux articuler les niveaux d'établissements et leur organisation : nous faisons nôtre ce vœu.

La situation des petits établissements est un sujet de préoccupation. Il ne peut être dissocié de la question de l'aménagement du territoire et des enjeux des politiques locales. Il est des situations limites qui perdurent en dépit de toutes préconisations techniques, d'où la nécessité d'une analyse épidémiologique détaillée, ainsi que le recommande la Cour.

S'agissant de l'organisation des établissements, nous pouvons confirmer, après concertation avec les professionnels, qu'il est envisageable et souhaitable de faire évoluer la durée du séjour dans les établissements publics. Si les durées de séjour demeurent élevées, c'est essentiellement parce que les professionnels ont considéré, jusqu'à présent, qu'elles devaient rester à ce niveau-là, mais il semble que l'obstacle ne soit pas infranchissable. La Fédération hospitalière de France peut apporter sa contribution à cette fin. Les taux d'occupation méritent, également, de s'améliorer. C'est un sujet sur lequel nous avons proposé de lancer un travail avec l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé (Anap).

La problématique de la durée de séjour ne peut être dissociée de la question de la gestion de l'aval et de la précarité. Notre pays connaît une situation économique qui trouve sa traduction dans les difficultés que rencontrent de futures mamans et leur famille, compliquant l'accompagnement après l'accouchement. Cette situation exige une réflexion politique et de santé publique sur le secteur. La Fédération hospitalière de France est prête à accompagner le mouvement.

M. Christophe Lannelongue, directeur général de l'agence régionale de santé de Bourgogne. – Je remercie la Cour des comptes et les chambres régionales dont le travail met en perspective une politique publique engagée de longue date et qui a mobilisé les pouvoirs publics dans toutes leurs composantes. Son rapport témoigne de l'ampleur de l'effort d'organisation des soins, successivement consenti par les agences régionales de l'hospitalisation puis par les agences régionales de santé, montrant du même coup la capacité de la puissance publique à promouvoir des améliorations significatives dans l'organisation des soins, contrairement à l'idée qui veut que seules les actions de marché, par les prix, ou les actions normatives de portée nationale, soient efficaces. Sur une longue période, l'action d'organisation des soins à proximité des acteurs, *via* des mécanismes de planification ou d'incitation territoriale, a fait la preuve de son efficacité. Les initiatives recensées dans le rapport, qui constituent un recueil de bonnes pratiques, sont un encouragement pour l'avenir.

Au-delà, l'étude de la Cour fait apparaître qu'il est nécessaire de poursuivre. Il reviendra à la ministre de prendre en compte ses constats et préconisations, sur lesquels nous ne faisons ici que réagir à chaud.

Nous souscrivons à la nécessité de poursuivre la réflexion prospective, organisée dans une programmation. Ainsi que le souligne fort justement le rapport, nous sommes soumis à des pressions contradictoires : garantir la qualité et la sécurité des soins, limiter les temps d'accès, assurer l'attractivité des professions médicales, tenir compte du rôle que jouent les établissements dans l'aménagement du territoire. Autant de préoccupations que l'on ne peut gérer dans la durée que sur le fondement d'une vision réfléchie et mûrie.

J'insiste sur l'importance de la coopération et de la mise en réseau des établissements entre eux mais aussi de l'hôpital et de la ville. Il n'est pas possible d'obtenir autrement une amélioration de la prise en charge. Il faut donc souligner, comme le fait le rapport, l'importance des communautés hospitalières de territoire, du lien entre les maternités et le CHU et des filières de formation avec passage territorial.

Le rapport met l'accent, à juste titre, sur l'importance des réseaux de périnatalité et je tiens celui de Bourgogne comme exemplaire car il permet un accès préparé et organisé des parturientes aux maternités plutôt qu'un accès au fil de l'eau.

Incontestablement, un renouveau des schémas est nécessaire pour mieux organiser les prises en charge mais, à mes yeux, le problème principal réside dans les filières de formation. De nombreuses décisions, prises en urgence, sont liées à des questions de recrutement de personnels.

Sur tous ces sujets, des réflexions prospectives doivent être menées au niveau territorial.

Mme Martine Aoustin, directrice générale de l'agence régionale de santé du Languedoc-Roussillon. – En complément de ce qui vient d'être dit, je m'attarderai sur les questions de sécurité et de financement.

S'agissant de la sécurité, les indicateurs de qualité de la périnatalité en France ne sont pas à la hauteur des autres pays comparables. La mortalité maternelle doit être réduite et il y a sans doute des progrès à accomplir en matière de morbi-mortalité infantile.

Comme le préconise le rapport de la Cour, je pense qu'il est important qu'une enquête épidémiologique soit conduite afin de connaître précisément les facteurs organisationnels et populationnels ; on a souligné la particulière fragilité des populations précaires qui sont à l'origine de ces résultats décevants. Il faut renforcer le suivi des grossesses et plus particulièrement celui des femmes enceintes souffrant de poly-pathologies. Il y a dans ces cas, sans doute, encore une insuffisance de suivi et on voit encore arriver dans les maternités des femmes qui n'ont pas eu de suivi de leur grossesse.

Il y a une contradiction apparente entre la technicité des naissances qui augmente et la demande d'accouchements physiologiques, qui entraîne la création de maisons de naissance et de centre périnataux de proximité (CPP). Il faut que nous procédions à un examen de ces différents types de prises en charge si nous voulons pouvoir juger des moyens qu'il sera nécessaire de mettre en œuvre à l'avenir.

Le programme d'accompagnement du retour à domicile (Prado) est intéressant, sous réserve que toutes les populations accèdent effectivement aux soins à domicile.

S'agissant du financement, les contraintes actuelles font que certaines maternités font le choix de limiter leur personnel. Les maternités privées à but lucratif abandonnent l'accouchement, qu'elles ont longtemps pratiqué, dans une logique de fidélisation de la clientèle. La normalisation des pratiques était nécessaire mais s'est avérée trop coûteuse.

En Languedoc-Roussillon, du fait de la part importante de l'activité privée lucrative dans les secteurs de la médecine, chirurgie et obstétrique, les cliniques assurent environ 50 % des accouchements.

Le tarif, auparavant uniquement centré sur la mère, comporte désormais une composante spécifique pour le nouveau-né qui tend à augmenter. Ceci est un progrès mais le tarif continue à ne prendre en compte que les coûts, or ceux-ci sont sous-évalués par rapport à la norme.

Je pense qu'il faut approfondir nos connaissances sur le caractère faisable et socialement rentable de la mise en place de maisons de santé et de CPP en procédant à une évaluation médico-économique de ces structures et des autres maternités et en nous penchant sur la pertinence des tarifs.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le sujet des maternités est important et je remercie la présidente Annie David d'avoir demandé à la Cour des comptes d'étudier cette question. Malgré la situation économique, les Français continuent à vouloir fonder des familles et le taux de fécondité se maintient au plus haut niveau en Europe.

J'aurai une série de questions à l'attention de la Cour des comptes. Vous notez le mauvais classement de la France dans le domaine de la périnatalité. C'est incontestablement un problème grave mais la France a également un nombre absolu de naissance important. Cet élément ne devrait-il pas être pris en compte parmi les facteurs expliquant notre mauvais classement ?

Nous sommes tous ici des élus locaux et, à ce titre, confrontés aux enjeux de la proximité. Je soutiens pleinement la préconisation de la Cour tendant à faire une étude épidémiologique.

Vous insistez par ailleurs, à juste titre, sur le nombre minimal d'accouchements nécessaires pour qu'un établissement de santé puisse les assurer en toute sécurité. Vous semblez considérer que le seuil fixé par les décrets de 1998 (300 accouchements) devrait être pleinement appliqué mais aussi revu à la hausse. Avez-vous une idée du niveau auquel il faudrait porter ce seuil ?

Vous jugez que la recomposition de l'offre devrait se faire à partir d'une carte blanche en matière de structures et se fonder uniquement sur les besoins des populations. On comprend l'intérêt de la démarche dont vous soulignez néanmoins qu'elle demandera un fort volontarisme politique. Les résultats à attendre d'une telle démarche seront-ils pour autant très différents que ceux issus d'une approche qui prenne en compte les structures actuelles ?

Enfin, le modèle économique des maternités apparaît défaillant. La tarification à l'activité est-elle réellement adaptée à la maternité ? Etant donné l'importance de la natalité

pour l'avenir de notre pays, il me semble que l'allocation des ressources publiques doit prendre en compte ce fait. Nous y reviendrons dans le cadre de la loi de santé publique.

Mme Catherine Génisson. – Je note que la Cour dénonce l'absence de vision à moyen terme de l'administration centrale, mais il faut également tenir compte de la diversité géographique de nos territoires et de leur environnement socio-économique. Il me paraît essentiel d'appuyer les réseaux de périnatalité et de mobiliser les acteurs du secteur libéral ; dans la lutte contre l'hospitalo-centrisme, souvent dénoncé, ils ont incontestablement un rôle à jouer. Le Prado permet la reconversion des certaines sages-femmes de la pratique hospitalières vers la pratique libérale et surtout une meilleure qualité de prise en charge. Il y a là certainement des cercles vertueux à amorcer. Je partage, avec le rapporteur général, l'idée que la loi de santé publique doit nous permettre de mettre en place un chapitre spécifique consacré aux maternités.

La Cour note l'engorgement des maternités de niveau III mais celles-ci sont, à la fois, des maternités de proximité et des maternités de référence et il faut concilier ces différents aspects.

Je partage l'analyse de la Cour s'agissant de la nécessité de nous pencher particulièrement sur le suivi des populations précaires. Dans ma région du Nord-Pas-de-Calais nous sommes particulièrement sensibilisés à cette question.

Je m'interroge sur deux préconisations de la Cour. Pourquoi mettre en place des normes spécifiques pour les maternités qui effectuent plus de 4 000 accouchements ? Par ailleurs, est-il réaliste de penser que l'on pourra créer, dans les maternités de niveau III, des services de réanimation pour les adultes ?

Je souhaite également donner l'exemple de la maternité d'Arras, maternité de niveau III, qui comporte une salle d'accouchement physiologique. C'est, je pense, un bon moyen de répondre à la demande légitime des futures mères.

Enfin qu'en est-il de la variabilité du taux de césariennes sur notre territoire ?

M. Olivier Cadic. – Il faut incontestablement améliorer la qualité et la sécurité des soins. D'autres pays européens ont fait des choix qui semblent intéressants. Au Royaume-Uni, il n'est pas rare que la mère rentre chez elle avec son bébé le soir même de l'accouchement. Il y a, par contre, un accompagnement à domicile par une sage-femme qui permet tout à la fois d'évaluer l'environnement dans lequel se trouve l'enfant et d'enseigner aux parents les gestes de la prise en charge au quotidien. Le développement en France d'un réseau dédié de suivi au domicile me paraît une nécessité pour mieux protéger les enfants et accompagner les mères.

Je pense, par ailleurs, qu'il nous faut des objectifs précis en matière de mortalité et un suivi annuel afin de faire baisser ce chiffre. L'inaction en la matière serait un grave échec.

Mme Michelle Meunier. – Je tiens à insister sur la nécessité de renforcer les liens entre la ville et l'hôpital et sur le rôle que jouent les réseaux de périnatalité et les services de protection maternelle et infantile (PMI). Une évaluation médico-économique me paraît importante et je souhaiterais savoir combien coûte une césarienne et combien coûte un accouchement physiologique.

M. Claude Haut. – La sécurité est incontestablement le critère essentiel. Il faut cependant prendre en compte l'ensemble des paramètres. Dans certains secteurs, la distance à la maternité est de plus de trente minutes. Je suis donc particulièrement intéressé par l'étude épidémiologique que demande la Cour. Je note également que de petites structures peuvent apporter des soins de qualité, notamment dans le cadre des conventions avec les maternités de niveau III. Il n'y a alors aucun problème de sécurité et on lutte contre l'engorgement des maternités de niveau III.

M. Antoine Durreleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Sur la corrélation éventuelle entre un mauvais classement sur les indicateurs de périnatalité et une forte natalité, la comparaison avec un pays comme le Royaume-Uni, où ces indicateurs sont meilleurs, avec un environnement démographique du même ordre, est éclairante. Il y a moyen, pour notre pays, de faire des progrès. C'était au demeurant la conviction de Bernard Kouchner, alors ministre de la santé, lors de la préparation des décrets de 1998, qu'un renforcement de la prise en charge pouvait permettre une amélioration substantielle des indicateurs de périnatalité. Sans mésestimer l'action des pouvoirs publics, le constat est que les résultats ne sont pas au rendez-vous. Ainsi que l'avait montré la partie du rapport public annuel de la Cour consacrée à la prise en charge de la naissance il y a deux ans, il y a urgence à se remobiliser sur ces résultats de périnatalité. La question est importante, elle n'implique pas seulement le système de soins mais aussi d'autres acteurs : les réseaux de protection maternelle et infantile ont un rôle déterminant à jouer dans la qualité de la prise en charge de la naissance au sens large. Or, d'un département à l'autre, la structuration de l'effort de PMI est très différente.

Suivant l'adage latin *Sutor, ne ultra crepidam !*, (cordonnier, pas plus haut que la chaussure !), la Cour, qui n'a pas de compétence médicale, ne saurait se prononcer sur la détermination d'un seuil d'activités en deçà duquel il faudrait fermer une maternité. D'après les sociétés savantes consultées sur ce sujet, il semble que la question du seuil à 300 accouchements mérite d'être redocumentée. Les établissements qui pratiquent de 500 à 1 000 accouchements par an concentrent les difficultés en termes d'équilibre économique, celui-ci se situant plutôt autour de 1 200 accouchements par an en l'état actuel de la tarification, mais aussi d'attractivité pour les professionnels. On observe une mise en concurrence pour la ressource rare que constituent les professionnels qui appelle à réfléchir sur cette question des seuils d'activité, tout en considérant qu'il n'est pas anormal que puissent exister des situations dérogatoires, en conformité avec les exigences de sécurité. Or, à Die, comme à Ussel, ces conditions de sécurité ne sont pas remplies. Les dérogations ne devraient donc être possibles qu'à une double condition de sécurité et d'équilibre financier, ce qui peut se traduire par des financements mixtes.

En préconisant l'élaboration d'un schéma de moyen terme, la Cour n'appelle pas pour autant à une *tabula rasa*. Il est évident que les établissements sont ancrés dans une histoire et dans un territoire. Pour autant, la Cour a fait le constat du caractère très contingent de la structuration en matière de niveau de prise en charge. Dans le département de l'Allier, par exemple, les trois maternités, qui sont toutes de niveau II, n'en respectent pas les normes de personnel obligatoires. L'une d'elles pourrait passer en niveau I au bénéfice des autres. C'est d'autant plus important que l'on constate « l'encombrement » de certaines maternités. Seules 7 % des maternités disent qu'elles peuvent rencontrer des difficultés à certains moments mais c'est le cas de 25 % des maternités de niveau III. Il est vrai que les accouchements sont soumis à une certaine saisonnalité. Les maternités de niveau III jouent aussi un rôle de proximité mais elles accueillent aussi au-delà de leur territoire, en raison du souhait des femmes d'accoucher dans des établissements dotés d'un plateau technique

performant. A rebours, on observe aussi le souhait de certaines femmes d'accoucher dans des conditions moins médicalisées.

La définition d'un objectif cible permettrait d'avancer.

L'accompagnement des femmes à leur retour à domicile est à la fois essentiel et structurant. Des stratégies d'accouchement ambulatoire sont mises en place dans certains pays, comme la Suisse, où le temps de l'accouchement n'est qu'un moment de la prise en charge. Ce retour plus précoce suppose un accompagnement et pose la question de la durée d'accès au lieu de naissance. Notre pays a fait le choix de la proximité du domicile de la parturiente. En Suède, 18 maternités accueillent un nombre de naissances que l'Ile-de-France répartit sur 92 maternités. Ce n'est pas un modèle absolu mais c'est une organisation différente qui suppose de faire en sorte que les femmes soient hébergées avant la naissance à proximité du lieu d'accouchement. Les expérimentations d'hôtels hospitaliers peuvent être intéressantes à cet égard.

Pour les établissements pratiquant plus de 4 000 accouchements par an, il y a un besoin de règles d'organisation et d'exercice de leurs responsabilités qui soient plus claires. La Cour a proposé que les maternités de niveau III soient dotées de services de réanimation adulte au regard des problématiques de mortalité maternelle. Cela suppose des flux de formation d'anesthésistes réanimateurs mais aussi, une réorganisation accrue dans le domaine chirurgical.

Le rapport contient des éléments relatifs aux césariennes de confort. Sur ce sujet, la Haute Autorité de santé a lancé des actions sur l'optimisation du recours à la césarienne qui ont été puissamment relayées par les réseaux de santé périnataux et se sont traduites, dans certains établissements, par une véritable chasse à la mauvaise indication.

En ce qui concerne la relation ville-hôpital, le Prado est effectivement une initiative intéressante mais elle n'est pas la seule. De fait, il s'est souvent superposé à des initiatives hospitalières et libérales existantes et s'est parfois révélé désorganisateur par rapport à des pratiques antérieures. Il va dans la bonne direction mais n'a pas toujours été introduit de la façon la plus efficiente.

Mme Laurence Cohen. – Ce rapport est très orienté sur les chiffres et la rentabilité financière. En quoi les maternités peuvent-elles être considérées comme rentables ? En quoi l'évolution à la baisse du nombre de maternités est-elle un progrès ? Il faut bien sûr tenir compte des conditions de sécurité mais la maternité n'est pas une maladie. La surmédicalisation, le développement des maternités de niveau III sont des mouvements contestables. Il est indispensable d'avoir également des structures qui accueillent les grossesses ordinaires. Un temps de séjour moindre ne constitue pas forcément un progrès. Il faut faire attention aux critères. Les restructurations nuisent à la politique de santé. La tarification à l'acte est-elle appropriée à la maternité ? Le temps d'accès médian de 17 minutes n'est pas un critère pertinent : il occulte des difficultés réelles dans certaines zones, en montagne par exemple, mais aussi dans certaines zones urbaines denses. Les préconisations 2 et 9 ont retenu mon attention. De nombreux professionnels défendent des maternités de proximité au seuil de 300 accouchements. Il faut optimiser les équipes et non fermer les structures. On se sert souvent d'arguments économiques pour fermer des maternités mais Dourdan, qui a rouvert depuis, ou Les Lilas sont des structures exemplaires.

Mme Brigitte Micouleau. – Le nombre des maternités à fermer a-t-il été évalué, quelle est leur répartition territoriale ? Je m’interroge également sur le coût d’un accouchement ordinaire et sur le nombre de césariennes de confort.

Mme Catherine Deroche. – Je vois un grand intérêt à la réalisation d’une enquête épidémiologique. Le débat entre sécurité et proximité est toujours présent. Je voudrais pour ma part insister sur l’importance du suivi des enfants nés prématurés.

Mme Corinne Imbert. – La sécurité est au cœur de nos préoccupations. Il faut adapter le délai de séjour aux conditions familiales et aux possibilités d’accompagnement dont les femmes peuvent bénéficier. A propos du lien avec les services de PMI, je voudrais mettre en garde contre un phénomène souvent observé de glissement du sanitaire vers le social. Il faudrait dans ce cas donner les moyens financiers nécessaires aux départements. Je voudrais évoquer les cas où le risque de fermeture de la maternité, alors qu’elle se situe pourtant au-delà du seuil des 300 accouchements, est une conséquence de la fermeture de la chirurgie de nuit, dans le cadre d’un équilibre économique global. Enfin, les établissements qui pratiquent entre 300 et 500 accouchements rencontrent-ils systématiquement des difficultés ?

M. Michel Forissier. – Chacun, en fonction de son parcours, notamment d’élu, a un prisme personnel sur ce sujet. Il nous faut retisser une nouvelle toile dans la gestion des territoires. L’importance de la prévention soulève aussi la question de la difficulté à tenir les normes.

Mme Annie David. – Je suis contrariée par l’angle financier qui est toujours privilégié dans ces travaux. On peut faire parler les chiffres avec une prise en compte du sujet. Je partage le souci financier. Si l’on observe le temps d’accès à la maternité, celui-ci, d’après une étude de la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), a augmenté dans une cinquantaine de départements. Le développement des maternités de type III s’oppose effectivement au souhait des femmes d’avoir un accouchement plus physiologique. Il faut renforcer la proximité alors qu’on observe une augmentation du nombre des naissances et une diminution du nombre de lits. Les conditions du retour au domicile sont très importantes. Une étude épidémiologique serait effectivement très importante alors que les maternités font partie de l’aménagement du territoire.

M. Alain Milon, président. – Le président Durrleman pourra le confirmer mais à la lecture du rapport, je n’ai vraiment pas eu le sentiment d’une vision comptable du sujet. J’ai plutôt constaté la mise en évidence d’un sous-financement des maternités.

Mme Catherine Procaccia. – Quelle est la localisation des maternités qui pratiquent plus de 4 000 accouchements par an ? La mortalité néonatale a-t-elle connu une dégradation récente ? Quelle est sa cartographie, peut-on la relier à la classification de maternités ?

M. Daniel Chasseing. – Je voudrais souligner qu’une grossesse non risquée peut néanmoins demander une prise en charge rapide. L’évolution du nombre de praticiens constitue une réelle préoccupation. Un *numerus clausus* très bas conduit à augmenter le besoin de médecins à diplôme étranger.

M. René Caillet, adjoint au délégué général et responsable du Pôle organisation sanitaire et médico-sociale de la fédération hospitalière de France (FHF). –

La France n'a jamais été bien classée en termes de mortalité périnatale, ce qui doit amener une réflexion. On observe en particulier des différences par rapport aux pays anglo-saxons où se pratique une individualisation des responsabilités des acteurs médicaux très différente des pratiques françaises.

La concentration des établissements n'est pas un sujet financier. Les chirurgiens, les anesthésistes ne peuvent plus travailler autrement que dans des équipes étoffées, ce qui entraîne une course à la taille raisonnable, plutôt située autour de 1 200 accouchements par an. Il s'agit d'une évolution économique, mais aussi médicale et juridique.

Pour ce qui concerne la T2A, le secteur de la maternité et de la pédiatrie sont sous-financés. La liste des établissements pratiquant plus de 4 000 accouchements par an est dans le rapport. Il faut faire un travail de segmentation entre les grossesses simples et les autres. Il faudrait faire venir les futures mamans avant et opérer un rapprochement des gros plateaux techniques.

Mme Martine Aoustin, directrice générale de l'agence régionale de santé du Languedoc-Roussillon. – Il y aurait un grand intérêt à l'évaluation des éléments qui sont responsables des difficultés, avec l'analyse épidémiologique, celle des pratiques médicales. Une analyse médico-économique devrait être conduite pour chaque établissement avant toute décision.

M. Alain Milon, président. – L'évolution des modalités d'exercice des médecins, en équipe, avec un plateau technique structuré, est irréversible. Elle s'explique aussi par le niveau des assurances.

M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Je voudrais revenir sur ce qu'a été notre approche pour cette enquête. Il ne s'agit pas d'une approche financière - même si l'intérêt de la Cour pour les questions financières ne doit surprendre personne - mais plutôt d'une évaluation de la politique publique par rapport aux objectifs et aux indicateurs que le Gouvernement a lui-même définis. Le constat, c'est qu'au regard de ces indicateurs de santé publique, les résultats ne sont pas présents.

L'ordre de nos recommandations reflète celui dans lequel les questions ont été abordées au fil des différents chapitres. Ce n'est pas un ordre de priorité. Néanmoins, la recommandation principale est bien celle que nous formulons en premier : la nécessité de la réalisation d'une enquête épidémiologique pour mieux documenter certaines situations. Il y a étonnamment peu de littérature scientifique sur ces sujets. Le peu que nous avons trouvé figure dans le rapport. C'est préoccupant : comment peut-on avoir un pilotage collectif d'un sujet aussi important en l'absence de données ? Chaque ARS peut se faire une idée sur son territoire, mais il est de la responsabilité des pouvoirs publics d'éclairer les décisions sous un angle de santé publique.

Nous sommes conscients de la dialectique entre sécurité et proximité. La Cour ne propose pas la fermeture abrupte des petites maternités mais recommande de ne les laisser fonctionner qu'à condition d'assurer, pour les femmes et les enfants, une sécurité identique à celle garantie dans les autres structures. Notre enquête était en cours lorsque la maternité d'Orthez a dû être fermée dans l'urgence alors que ses conditions de fonctionnement n'étaient ignorées de personne. La procrastination a eu des conséquences au moins pour une femme.

Le trésor de notre système de soins, c'est la confiance des patients. C'est un trésor récent. Jusqu'à la fin des années 1950, l'hôpital était le lieu de prise en charge des plus pauvres. Ce qui s'est construit sous la V^{ème} République avec l'hôpital public est très comparable à l'œuvre de la III^{ème} République pour l'école publique. Si la confiance n'est plus là, c'est l'ensemble du dispositif qui est mis en risque. Ces problématiques de sécurité sont majeures.

Pour ce qui concerne les problématiques de sous-financement, le tarif d'un accouchement facturé par un établissement de santé est de 2 435 euros auxquels s'ajoutent 931 euros au titre de la prise en charge du nouveau-né. Il y a une sous-valorisation qui varie selon les situations mais est toujours nette. Il y a une réflexion à relier à l'efficacité du fonctionnement des maternités.

En matière de taux d'occupation et de durée de séjour, il y a des progrès sensibles à réaliser sans pour autant compromettre la qualité des soins. C'est pourquoi la Cour insiste sur le suivi post-natal. Un effort très important, bien qu'encore insuffisant pour les populations précaires, a été réalisé sur le suivi prénatal.

Elle n'a pas une approche financière mais une approche d'évaluation des politiques publiques par rapport aux objectifs fixés par les pouvoirs publics. Le constat, c'est que les objectifs n'ont pas été atteints.

La Cour ne préconise pas une absorption des maternités par le niveau III. Au contraire, elle pointe une déformation anormale au détriment des maternités de niveau I et appelle à une réflexion sur la structuration des maternités en niveaux qui pose de graves difficultés dans notre pays. En raison de la pénurie démographique de professionnels, il y a un risque à ce que cette aspiration se poursuive et que les territoires soient vidés de leur substance. Les professionnels de la naissance vont tous se retrouver dans les grands établissements. Quinze ans après les décrets de 1998, il faut faire un constat et définir un projet d'ensemble. Les ARS ont besoin de cette toile de fond qui ne peut s'élaborer qu'à partir d'une vision épidémiologique.

Faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis, la commission examine, sur le rapport de Mme Claire-Lise Campion, la proposition de loi n° 126 (2014-2015) visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement.

Mme Claire-Lise Campion, rapporteure. – En décembre 2013, le Sénat a adopté la proposition de loi présentée par notre collègue Didier Guillaume et les membres du groupe socialiste visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement. Ce texte, qui avait fait l'objet d'un très large consensus au sein de notre Haute assemblée, a été à son tour adopté par l'Assemblée nationale le 25 novembre 2014. Cette dernière lui ayant apporté quelques modifications d'ordre purement rédactionnel, la navette parlementaire se poursuit. C'est pourquoi nous examinons en deuxième lecture un texte quasiment identique à celui que le Sénat a voté il y a un peu plus d'un an. De quoi s'agit-il ? Tout simplement d'apporter une solution pragmatique aux obstacles pratiques – et non financiers – que rencontrent trop souvent les personnes en situation de handicap pour exercer un acte de la vie quotidienne qui en conditionne beaucoup d'autres : accéder à une place de stationnement.

Vous le savez, au moins 2 % des places de stationnement matérialisées sur la voie publique et 2 % de celles des parkings des établissements recevant du public doivent être réservées aux titulaires de la carte de stationnement pour personnes handicapées. Celle-ci est délivrée par le préfet à toute personne atteinte d'un handicap qui réduit de façon importante et durable ses capacités de déplacement ou qui rend nécessaire l'intervention d'une tierce personne. Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont par ailleurs la possibilité de moduler leur politique tarifaire, notamment en accordant une tarification spécifique à certaines catégories d'usagers telles que les personnes en situation de handicap. Se fondant sur ces dispositions législatives, des communes ont fait le choix de rendre le stationnement gratuit sur les places réservées aux titulaires de la carte de stationnement. L'association des paralysés de France (APF), qui recense ces initiatives sur son site internet, en dénombre aujourd'hui près de 250.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture a pour objet de généraliser ces bonnes pratiques. Dans sa version initiale, elle modifie l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles afin de rendre gratuit et illimité le stationnement sur les places réservées aux titulaires de la carte de stationnement.

Le Sénat a apporté au texte initial plusieurs ajouts substantiels au cours de la première lecture. En premier lieu, sur proposition du rapporteur, notre ancien collègue Ronan Kerdraon, notre commission a étendu les règles de gratuité et de non limitation de la durée du stationnement à l'ensemble des places, qu'elles soient ou non réservées. Afin de laisser aux communes le temps d'adapter leur politique de stationnement, un délai de deux mois a été fixé pour l'entrée en vigueur de cette mesure. Le fait de ne pas prévoir de limite de temps ne doit pas constituer un encouragement à des pratiques abusives conduisant à des durées de stationnement démesurées. J'évoque par là le phénomène des « voitures ventouses ». Pour prévenir ce risque, la commission a ouvert aux autorités compétentes la possibilité de fixer une durée maximale de stationnement tout en leur imposant de respecter un seuil de douze heures minimum.

Pour les parkings publics gérés dans le cadre d'une délégation de service public (DSP), le texte initial prévoyait que soient passés, dans un délai de trois ans suivant son adoption, des avenants mettant en œuvre le principe de gratuité. Compte tenu de leur incidence financière, ces avenants risquaient d'être considérés comme modifiant un élément substantiel du contrat initial et par conséquent entachés d'illégalité en l'absence de nouvelle mise en concurrence. La proposition de loi prévoit donc désormais que la gratuité s'appliquera à la date du renouvellement des contrats.

Dernière modification, introduite en séance publique à l'initiative de notre ancienne collègue Muguette Dini, un régime spécifique a été prévu pour les parcs de stationnement qui disposent de bornes d'entrée et de sortie accessibles par les personnes en situation de handicap depuis leur véhicule. Dans ces cas, la contrainte physique que représente l'accès à l'horodateur est en effet moins prégnante. Il a donc été précisé que les autorités compétentes pourraient soumettre les titulaires de la carte de stationnement au paiement des redevances en vigueur.

C'est ce texte que l'Assemblée nationale a adopté en novembre dernier tout en lui apportant trois ajustements rédactionnels. Ces précisions n'ont aucune incidence sur le fond de la proposition de loi. Aussi, je vous propose d'adopter le texte dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Je conclurai mon intervention en revenant rapidement sur quelques-unes des interrogations qui ont pu être soulevées au cours de la navette parlementaire. La question de l'impact de la proposition de loi sur les finances communales méritait une attention particulière dans le contexte que nous connaissons. Si les estimations sont difficiles – chaque commune applique sa propre politique tarifaire –, la ministre nous a rassurés l'année dernière en séance publique en indiquant une fourchette comprise entre 16 et 21 millions d'euros par an, marginale au regard de l'ensemble des finances communales. Il convient par ailleurs d'indiquer que le texte n'aura pas d'impact financier sur les communes, de plus en plus nombreuses, qui appliquent d'ores et déjà la gratuité.

Une autre question tenait au risque que cette proposition de loi apparaisse comme voulant singulariser les personnes en situation de handicap. Didier Guillaume lui a apporté une réponse particulièrement claire lors des débats de première lecture : la gratuité et la non limitation de la durée de stationnement ne constituent pas une fin en soi mais une avancée concrète destinée à faciliter la vie des personnes en situation de handicap. En d'autres termes, il ne s'agit pas de créer une forme de « discrimination positive » mais de mettre fin aux discriminations que peut engendrer un dispositif physiquement beaucoup plus contraignant pour les personnes en situation de handicap.

Enfin, l'objet très circonscrit de la proposition de loi a parfois été regretté au regard des très nombreux enjeux qui continuent d'exister pour assurer l'accessibilité universelle. La loi du 11 février 2005 a fixé des objectifs très ambitieux en la matière. Beaucoup de retard a été pris. Dans ce contexte, la proposition de loi propose une avancée certaine qui a su rassembler en première lecture sur l'ensemble des bancs de nos deux assemblées. Sachons la saisir tout en restant engagés sur les autres chantiers qui doivent tous nous mobiliser.

Mme Catherine Deroche. – Ce texte a fait l'objet de longs débats en première lecture. Nous nous étions notamment inquiétés du risque de stigmatisation des personnes handicapées et avons estimé qu'il fallait que le principe de gratuité soit encadré afin de prévenir tout abus. Pour les parcs de stationnement disposant de bornes accessibles depuis le véhicule, un équilibre a été trouvé puisque les autorités compétentes auront la faculté de soumettre, ou non, les personnes en situation de handicap au paiement d'une redevance. Le groupe UMP votera donc ce texte.

M. Philippe Mouiller. – Je profite de l'examen de ce texte pour vous faire part de l'inquiétude de plusieurs maires face au problème de la falsification des cartes de stationnement. Le phénomène semble relativement répandu. Peut-être pourrions-nous interroger le Gouvernement sur les mesures prises en la matière.

Mme Catherine Procaccia. – Je regrette, pour ma part, que la période de stationnement soit uniformément fixée à 12 heures. Dans ma commune, des emplacements spécifiques de stationnement ont été aménagés pour permettre l'accès à une pharmacie. Par nature, ces places ne devraient pas être occupées plusieurs heures par le même véhicule. Je pense que les communes, spécialement celles qui ont un tissu urbain dense, devraient pouvoir réserver certaines places pour un stationnement bref et rotatif. Par ailleurs, des usages abusifs sont régulièrement signalés. Mais ceci est un autre débat.

Mme Agnès Canayer. – Dans ma commune du Havre, nous avons mis en place depuis longtemps la gratuité. Cela fonctionne très bien. Pour ma part, je regrette que nous en passions par la loi pour imposer une solution uniforme à l'ensemble des communes. La gratuité fait partie des choix de gestion des municipalités et je crains que l'on ne nuise au dialogue

souvent noué de longue date avec les associations pour faciliter les déplacements des personnes en situation de handicap. Cette proposition de loi s'apparente à une nouvelle contrainte pour les communes.

M. Dominique Watrin. – L'accessibilité des lieux de vie, c'est-à-dire de travail et de loisir aux personnes handicapées, est un objectif que nous partageons tous. C'est pour cette raison que le groupe communiste républicain et citoyen avait soutenu ce texte en première lecture. Nous y avons vu notamment un moyen de compenser le manque d'accessibilité des transports publics ; le nouveau report de l'application de la loi de 2005 conforte cette analyse.

Je suis cependant réservé sur la restriction apportée s'agissant de l'article 2 qui me paraît inverser le principe de gratuité en un principe de paiement pour les parcs de stationnement disposant de bornes accessibles depuis le véhicule. Cette question n'a pas encore été discutée au sein de notre groupe mais, pour ma part, je m'abstiendrai.

M. Gilbert Barbier. – Le stationnement sur des places réservées par des personnes parfaitement valides crée une irritation forte chez nos concitoyens. Or le problème me paraît particulièrement difficile à résoudre, et ce d'autant que, comme le souligne l'article 1^{er} de la proposition de loi, le véhicule peut être conduit par la personne handicapée ou par celle qui l'accompagne. Je crains par ailleurs que l'entrée en vigueur de ce texte n'encourage la multiplication du nombre de cartes de stationnement falsifiées.

Mme Claire-Lise Champion, rapporteure. – Les problèmes relatifs à la falsification des cartes et aux comportements de stationnement inadéquats, s'ils n'ont pas de lien direct avec l'objet de la proposition de loi, sont connus de nous tous et nous les dénonçons. Le Gouvernement se penche actuellement avec l'Imprimerie nationale sur la création de nouveaux types de documents non falsifiables. J'espère que des solutions seront trouvées rapidement. S'agissant de la question que soulève Gilbert Barbier, elle doit pouvoir trouver un premier niveau de réponse dans la verbalisation des comportements répréhensibles.

Nous avons eu, sur ce texte, un débat approfondi en première lecture qui a amené à des améliorations, notamment s'agissant des parcs de stationnement disposant de bornes de stationnement accessibles depuis le véhicule. Je note que l'Assemblée nationale n'est pas revenue sur le fond du texte, ce qui m'invite à penser que les travaux du Sénat sont allés suffisamment loin lors de la première lecture.

M. Alain Milon, président. – J'avais exprimé un certain nombre d'inquiétudes lors du débat en première lecture mais cette proposition de loi est néanmoins intéressante. J'indique par ailleurs qu'une telle proposition avait à l'origine été formulée par notre collègue Philippe Bas. Pour ma part, je la voterai.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme MM. Gilbert Barbier et Yves Daudigny, comme rapporteurs sur la politique du médicament.

La séance est levée à 12h40.

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

Mercredi 21 janvier 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Communication - Tableau national de répartition des bandes de fréquences (TNRBF)

M. Bruno Retailleau. – Madame la présidente, je souhaite intervenir sur un sujet qui me semble important et qui concerne notre commission.

Le Premier ministre a pris, il y a quelques jours, un arrêté modifiant le tableau national de répartition des bandes de fréquences (TNRBF). Cet arrêté constitue le premier acte pour retirer la bande des 700 MHz utilisée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour l'attribuer aux communications électroniques. Je suis favorable à ce transfert. Mais cet arrêté est illégal car il méconnaît une disposition de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public qui prévoit une consultation préalable de la commission dite du dividende numérique, désormais commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle. Cette procédure permet d'associer le Parlement aux projets de réaffectation des fréquences attribuées au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de modernisation de la diffusion audiovisuelle. Le transfert de la bande des 700 MHz est d'autant plus important qu'il passe notamment par l'arrêt de la diffusion en MPEG-2 au printemps 2016. Pour des millions de Français, cela entraînera l'achat d'adaptateurs pour rendre compatible leur téléviseur, sans bénéficier de services supplémentaires contrairement à ce qui s'est passé quand on a basculé de l'analogique au numérique.

C'est un big-bang pour l'audiovisuel car la généralisation de la haute définition (HD) et de l'ultra HD deviendra un standard et il y aura des besoins de fréquences. Sur le fond, je suis plutôt favorable au transfert mais le Gouvernement méconnaît la loi ; il doit entendre le Parlement. Le passage au numérique s'est bien passé parce que l'on a su l'anticiper.

Pourrait-on auditionner M. Olivier Schrameck, président du CSA, sur ce sujet ? Je pense que cela concerne au premier chef notre commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'étais membre de cette commission de modernisation avec David Assouline, au nom de notre commission, jusqu'en octobre dernier et M. Retailleau en était membre au nom de la commission des affaires économiques. De mémoire, je crois que nous ne nous sommes pas réunis depuis octobre 2013. C'est un vrai sujet et je vous rappelle que nous avons prévu d'auditionner M. Schrameck le 5 février prochain dans le cadre de nos travaux sur France Télévisions. Nous lui demanderons de s'exprimer également sur ce sujet. Nous allons écrire au Premier ministre pour lui signaler ce dysfonctionnement.

Transition énergétique pour la croissance verte - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de Mme Françoise Férat sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons le rapport pour avis de Mme Françoise Férat sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Ce projet de loi relatif à la « Transition énergétique pour la croissance verte », a déjà été adopté par l'Assemblée nationale et son titre, comme c'est d'usage pour les textes touchant à l'environnement, constitue tout un programme – tout comme il fait encore l'objet d'âpres débats, on le verra en séance publique.

Ce texte est copieux et gagne en volume à mesure de son examen : nos collègues députés l'ont fait doubler d'épaisseur et je crois savoir que les deux commissions de l'économie et du développement durable ne vont pas s'interdire de l'enrichir encore, malgré la regrettable procédure accélérée. L'enjeu est de taille, puisque le Gouvernement nous propose d'inscrire dans la loi l'objectif global de réduire de moitié notre consommation d'énergie finale d'ici 2050 - et d'adopter un ensemble de mesures susceptibles de nous placer sur cette trajectoire.

Notre commission s'est plus précisément saisie du titre II, intitulé : « *Mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois* » ; il comprenait 6 articles dans sa rédaction initiale, le voici à 29 articles après son examen par les députés : on voit que le passage à une rénovation énergétique généralisée, partiellement contrainte, ne va pas de soi. Car c'est bien le fond de ce titre II : obliger peu ou prou les propriétaires à la rénovation énergétique des logements, sachant que le secteur résidentiel représente la moitié de notre consommation énergétique globale et que nos bâtiments sont encore trop énergivores : 85 % d'entre eux sont mal classés pour la consommation énergétique, c'est-à-dire en étiquettes D, E et F dans les diagnostics.

Devant un tel enjeu, il est parfois difficile de s'en tenir à notre compétence « culture », mais c'est bien une obligation de méthode ; nous examinons ce texte sous l'angle du patrimoine, en nous posant ces questions : les règles nouvelles sont-elles compatibles avec la conservation et la valorisation de notre patrimoine ? En particulier, imposent-elles des charges qui pèseraient trop lourdement sur les propriétaires de ce patrimoine, ou qui risqueraient de le dégrader ?

À cette aune, les articles 3 et 5 appellent toute notre attention et inquiètent les professionnels ; je vous présenterai des amendements sur chacun d'eux.

L'article 3 dispose que les règles locales d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur, à l'emprise au sol, à la hauteur et à l'implantation des constructions, « *ne peuvent être opposées* » à des travaux d'isolation de la façade ou du toit par l'extérieur. En somme, le maire ne pourrait pas opposer des règles du plan local d'urbanisme (PLU) concernant la hauteur des bâtiments ou l'aspect extérieur des façades, contre des projets d'isolation par l'extérieur qui contrediraient ces règles locales.

Cet article inquiète les défenseurs du patrimoine, ils s'alarment de voir « *les plus beaux villages et sites de France défigurés et sacrifiés* », alors même que « *l'emballage des bâtiments* », comme ils le disent, est « *inadapté au bâti ancien* » ; de son côté, le Gouvernement nous dit que son texte est mal compris, qu'il s'agit seulement de pouvoir dépasser de quelques centimètres la hauteur maximale autorisée d'un bâtiment ou la limite du parcellaire, mais pas de toucher au patrimoine ni d'imposer « l'emballage » du bâti ancien, une technique dont le ministère reconnaît qu'elle n'est pas adaptée aux matériaux traditionnels de construction. Le Gouvernement met en avant les exceptions prévues par l'article 3 : la dérogation aux règles locales ne sera pas possible dans les secteurs sauvegardés, ni pour les immeubles classés ou inscrits Monuments historiques, ni pour les immeubles protégés au titre de délibérations locales prises après avis de l'architecte des bâtiments de France.

Je crois que ces exceptions sont trop étroites et je vous proposerai de les étendre selon deux axes : d'abord à l'ensemble de ce qui peut être considéré comme « zones patrimoniales », en particulier les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les périmètres de protection des immeubles classés, les immeubles labellisés Patrimoine du XX^e siècle, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), les parcs nationaux et parcs naturels régionaux, ou encore les zones inscrites sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco.

Second axe d'extension : les bâtiments construits avant 1948, parce que l'emballage des matériaux traditionnels est dangereux pour les bâtiments anciens, autant que pour la santé de leurs occupants, mais aussi parce que nous avons un très grand nombre de bâtiments « intéressants » sur le plan patrimonial mais hors « zones patrimoine ».

J'insiste sur ce point : en étendant ainsi les exceptions, probablement contre l'avis du Gouvernement et de nos collègues d'autres commissions, nous ne défendons pas un « pré carré » du patrimoine, nous ne cherchons pas à freiner la rénovation énergétique du bâti mais nous tenons compte des réalités, de l'expérience acquise en la matière. Quand bien même l'emballage des bâtiments ne serait pas obligatoire, le simple fait que la loi mentionne cette technique comme prioritaire pour tout le bâti, sans dire qu'elle n'est pas adaptée au bâti ancien, suffira à galvaniser bien des démarches commerciales agressives de la part de professionnels de la rénovation, qui n'entrent pas dans le détail juridique. Le niveau d'information général est encore trop faible, de même que la qualité des diagnostics énergétiques, pour se permettre de « lâcher dans la nature » une telle obligation, même si, comme l'affirme le Gouvernement, la contrainte est conditionnelle.

Il semble que la commission de l'économie, saisie au fond, envisage de réécrire cet article et que sa nouvelle rédaction nous donne satisfaction ; nous verrons alors ce qu'il en est, mais cela ne doit pas nous empêcher d'adopter des amendements aujourd'hui.

Second article épineux, l'article 5 instaure une obligation générale d'améliorer la performance énergétique d'un bâtiment à chaque fois que des travaux importants y sont réalisés. Ici encore, l'objectif est tout à fait louable : il s'agit en gros de « profiter » de travaux importants de rénovation, pour imposer un résultat énergétique. Cependant, les obligations nouvelles posent un problème sous l'angle patrimonial.

L'article 5 précise que les travaux réalisés doivent atteindre « *un niveau de performance énergétique compatible avec les objectifs de la politique énergétique nationale (...) et se [rapprocher] le plus possible des exigences applicables aux bâtiments neufs* » : cette

référence aux bâtiments neufs n'est guère souhaitable, parce qu'elle est floue et parce que l'exigence applicable aux bâtiments neufs est inaccessible au bâti ancien, en raison des matériaux de construction eux-mêmes ; je vous proposerai donc de la remplacer par une mention plus conforme aux objectifs réalistes pour le bâti ancien.

L'article 5 dispose encore qu'un décret en Conseil d'État détermine les catégories de bâtiments qui auront l'obligation d'effectuer une isolation extérieure de la façade et de la toiture, « *excepté lorsque cette isolation n'est pas réalisable techniquement ou juridiquement ou lorsqu'il existe une disproportion manifeste entre ses avantages et ses inconvénients de nature technique, économique ou architecturale* ». Ici encore, je crois qu'il faut faire une place dans la loi aux bâtiments d'avant 1948 : je vous le proposerai par amendement et je sais d'ores et déjà pouvoir compter sur un bon accueil en commission de l'économie.

Enfin, les auditions m'ont alertée sur un problème devenu urgent - celui de l'implantation des éoliennes. Je vous proposerai donc d'ajouter un article à ce texte, pour que les éoliennes ne puissent plus être implantées en dépit du bon sens patrimonial et paysager. La question des éoliennes ne manquera pas d'être posée en séance publique, une bonne dizaine d'amendements sont déposés devant la commission de l'économie, nous ne pouvons taire l'aspect patrimonial.

Je vous proposerai donc de rendre obligatoire l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France pour l'implantation d'une éolienne située dans un rayon de covisibilité de 10 kilomètres d'un monument historique, mais également d'exclure ces implantations de l'ensemble des zones « patrimoniales », en particulier les ZPPAUP, les AVAP ou encore les zones « patrimoine mondial de l'Unesco ». Le droit est très insuffisant en la matière, des abus existent, nous en connaissons tous : nous ne pouvons pas rester sans rien faire.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, je vous proposerai un avis favorable à l'adoption des articles dont notre commission s'est saisie.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je remercie Mme Férat d'avoir ouvert ses auditions aux membres de la commission. Nous avons ainsi pu nous faire un avis et prendre la mesure de l'inquiétude des associations de défense du patrimoine, de l'environnement et du paysage, ainsi que des architectes. Si le projet de loi fait de la rénovation thermique des bâtiments une de ses priorités, il faut prendre en compte ses conséquences prévisibles sur le patrimoine et le tourisme. Dans sa version initiale, le projet de loi n'exempte pas les bâtiments appartenant au patrimoine du XX^e siècle ni ceux appartenant à une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de l'obligation d'une isolation extérieure. Il en va de même pour les bâtiments construits avant 1948, dont l'efficacité énergétique est souvent comparable à celle des constructions récentes. J'aimerais par ailleurs souligner le cas du patrimoine rural. Il s'agit souvent de bâtiments non classés - mas, longères - mais dont l'esthétique participe de la beauté de nos paysages. L'isolation extérieure présente certes un intérêt écologique, mais elle a un coût financier et esthétique non négligeable. Je partage ainsi l'ensemble des conclusions du rapporteur.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je remercie Françoise Férat de nous avoir permis d'assister à ses auditions, toujours très intéressantes. Nous sommes là à la convergence de deux objectifs louables mais qui tendent à s'opposer. Je soutiens les amendements de la rapporteure pour avis. Je préside la commission nationale des secteurs sauvegardés, dont les membres ont été particulièrement émus par les dispositions de projet de loi en matière de patrimoine. Les amendements qui viennent d'être évoqués permettraient de clarifier les

choses, en étendant notamment aux ZPPAUP, AVAP et périmètres des monuments classés l'exemption de l'obligation d'isolation extérieure. Surtout, l'exemption des constructions antérieures à 1948 est une excellente idée. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie nous a en effet démontré que l'isolation des bâtiments construits avant 1948 est comparable à celle des constructions récentes.

Les sujets patrimoniaux ont toujours fait l'objet d'un consensus au sein de notre commission. Il faut apporter du poids à ces amendements, dans l'ensemble de leurs dispositions.

Vous avez évoqué le sujet des éoliennes, bien que notre commission ne soit pas saisie du titre V du projet de loi. Il faudrait envisager que les projets d'implantation d'éoliennes soient soumis à la commission nationale des sites compétente, afin d'éviter les cas incroyables - d'éoliennes dressées à proximité immédiate de sites protégés - qui nous ont été présentés.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je remercie Mme la rapporteure pour avis pour sa présentation. S'agissant du champ de la saisine de notre commission, il aurait été intéressant que la commission de la culture se saisisse des mutations en cours, qu'elle conduise une réflexion sur les rapports entre l'humanité et la culture, sur les décisions à prendre pour le bien commun, ici et ailleurs, aujourd'hui et demain. Mais ouvrir notre commission à un pan de rapport philosophique est difficile, compte tenu du calendrier très contraint d'examen de ce projet de loi. Il n'en reste pas moins que le fond relève ici d'une réflexion profonde sur l'avenir de l'humanité, la justice sociale et les équilibres mondiaux.

Je suis obligée de rappeler l'enjeu de cette loi : il s'agit de faire en sorte que la température n'augmente pas de plus de deux degrés Celsius dans les vingt années à venir. Quelles seraient les conséquences, madame Cartron, si dans vingt ans on ne pouvait plus produire une seule bouteille de vin de Bordeaux en Aquitaine ? Lisez le rapport du groupe international d'experts sur le climat (GIEC), c'est cela qui est en jeu ! Lorsqu'on parle d'isolation, c'est de cela qu'il s'agit aussi.

Je souhaite rassurer mes collègues sur le patrimoine : les moyens ne seront pas au rendez-vous pour tout emballer. En 2009, le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de Pontoise a établi un projet d'isolation thermique et d'autoproduction avec l'installation de deux panneaux solaires sur le toit. Les bâtiments de France s'y sont opposés et les ont fait démonter pour des raisons esthétiques et de protection du patrimoine. Le résultat, c'est que la commune s'est désengagée, que le CAUE n'a pas été réhabilité, et qu'il se trouve aujourd'hui en grande difficulté. Il faut se défier de tout excès dans la défense du patrimoine. À l'avenir, de nouveaux matériaux et des innovations techniques permettront de contourner ces problèmes.

Toujours à propos de l'articulation entre culture et nature, j'aimerais que mes collègues qui sont très partisans de simplifier les normes quand il s'agit de pollution par les nitrates ou de protection des zones humides, se montrent plus cohérents lorsqu'il s'agit de défendre le patrimoine. Dans ce cas, ils n'hésitent pas à nous proposer d'ajouter toujours plus de normes protectrices !

Enfin, si les éoliennes dérangent tant, c'est parce qu'elles mettent notre empreinte écologique dans notre champ de vision. Elf au Gabon ou Areva au Niger ne vous dérangent pas, mais l'éolienne au bout de votre jardin, c'est autre chose...

Je m'étonne, enfin, que vous nous proposiez d'adopter un article additionnel sur un titre dont notre commission ne s'était pas saisie.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je félicite Mme Férat pour la qualité de son rapport et de ses amendements.

La réflexion de Mme Blandin sur l'humanité et la société ne me pose pas de problème. Je pense que la relation au patrimoine et à nos centres historiques est effectivement fondée sur notre mémoire et nos éléments d'identité.

Deuxièmement, il ne faut avoir aucune mauvaise conscience à concilier les objectifs généraux de la transition énergétique avec des questions historiques et patrimoniales - la constitution des villes fait partie de notre histoire et vous remarquerez, ma chère collègue, que la densité urbaine est un facteur qui nous aide, qui va dans le sens que vous souhaitez.

Quant à l'aspect normatif, le patrimoine est un domaine déjà bien encadré et, même si les relations entre les maires et les architectes des bâtiments de France (ABF) pimentent nos débats, l'existence de ces architectes est une chance, on s'en rend très bien compte lorsqu'on voyage à l'étranger.

Notre rapporteure est cohérente, également, en nous proposant des amendements qui sont en phase avec le projet de loi à venir sur le patrimoine.

Je suis tout à fait favorable à l'extension des exceptions proposées à l'article 3. L'isolation par l'extérieur ne manquera pas, dans bien des cas, de se confronter aux règles de l'alignement, il faut y prendre garde : l'alignement est un critère de qualité urbaine, y compris pour certaines constructions récentes. Mon expérience m'a montré aussi combien il est difficile de lutter contre le grignotage du domaine public. De même, il faut compter avec les exigences d'accessibilité - donc avec une largeur minimale des trottoirs -, qui peuvent se révéler contradictoire avec l'isolation thermique extérieure. Autant de questions pratiques démontrant qu'il faut laisser aux maires leurs prérogatives locales, pour adapter les projets.

Je suis également favorable aux amendements sur l'article 5.

Quant à l'installation de panneaux solaires sur les toits, l'utilité de ces panneaux et leur désagrément esthétique doivent être mesurés à l'aune de l'architecture locale.

Enfin, sur la question des éoliennes, l'insertion de nos sites patrimoniaux dans les paysages a fait l'objet d'un gros travail de la part de la commission nationale des sites. Je vous suggère d'intégrer à votre réflexion la notion de préservation des paysages historiques, qui a fait l'objet d'une définition dans le cadre des travaux de l'Unesco pour la protection du patrimoine mondial.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Tout en comprenant bien l'argument général de notre rapporteure, nous sommes déçus que l'avis se soit cantonné au titre II du projet de loi ; nous aurions pu, par exemple, nous saisir de l'article 52, relatif aux compétences, à la formation professionnelle et la formation continue en matière de transition énergétique : nous y reviendrons éventuellement en séance publique.

Ensuite, nous sommes préoccupés par les dessaisissements envisagés du maire en matière d'urbanisme et par la façon dont pourront être financées ces nouvelles obligations.

Enfin, la question des éoliennes me semble abordée par le petit bout de la lorgnette. Nos camarades appartenant à la commission saisie au fond vont apporter des contributions à ce sujet.

Mme Françoise Laborde. – J'ai beaucoup apprécié l'intervention de Mme Blandin, qui a dû trouver un écho chez nombre d'entre nous.

Je ne sais pas dans quelle mesure ce texte va modifier les rapports entretenus par les élus avec les ABF, mais je crains de nouvelles sources de difficulté.

Les rénovations vont sans doute être rendues plus complexes : je pense par exemple aux difficultés créées sur le chantier de la gare de Toulouse par les obligations liées à l'accessibilité des usagers.

J'ai découvert aussi les effets que pouvaient avoir certaines isolations extérieures sur la largeur des trottoirs.

Enfin, comme souvent, la question de la prise en charge financière des travaux à effectuer se posera avec acuité.

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Je remercie les collègues qui ont participé aux auditions et ont contribué, par leurs questions et leurs réflexions, à enrichir les échanges.

Madame Monier, vous avez parfaitement planté le décor en reprenant le propos de mon rapport, que vous avez enrichi par la pertinence de vos questions et de vos remarques.

Monsieur Leleux, je vois que vous approuvez l'extension des zones de dérogation et, comme vous, je considère que chaque territoire, voire chaque bâtiment est spécifique. S'agissant des éoliennes, nous ne sommes certes pas concernés au premier chef par la question, mais nous avons choisi de prendre en compte ce qui nous est remonté lors des auditions.

Madame Blandin, la question du réchauffement climatique est extrêmement sérieuse et nous l'avons constamment gardée à l'esprit. Il n'en reste pas moins que nous nous devons d'apporter les améliorations nécessaires à ce texte pour le rendre applicable. S'agissant des panneaux solaires, on constate que les fabricants ont effectué de réels efforts, tant au niveau de la fabrication qu'au niveau des coûts, faute de quoi, ils auraient mis la clé sous la porte.

M. Bonnacarrère pose la question des relations entre les maires et les ABF ; elles me paraissent s'être améliorées et il n'y a pas de raison que cela ne continue pas si chacun s'efforce d'entretenir le dialogue. S'agissant des alignements, je compte sur les documents d'urbanisme pour régler les difficultés au fil du temps. Sur les panneaux solaires, je vous ferai la même réponse qu'à Mme Blandin, même si, j'en conviens, la ville d'Albi constitue dans ce domaine un cas très particulier.

Madame Gonthier-Maurin, sur l'article 52, je vous donne mille fois raison, mais nous avons eu quelques difficultés liées aux conditions dans lesquelles nous nous sommes saisis pour avis sur ce texte à la rentrée. Nous reverrons cela lors du débat en séance publique. S'agissant du dessaisissement des maires, il est évident que des élus ayant déployé beaucoup

d'efforts pour mettre en place leur plan local d'urbanisme auront du mal à le voir remis en cause.

Madame Laborde, j'ai bien entendu vos remarques même si, sur la question primordiale du financement, je me sens moins en mesure de répondre à vos interrogations.

M. Daniel Percheron. – C'est un rapport important et nous aurions pu invoquer Fernand Braudel, car il s'agit bien de l'identité de la France. Mme Blandin a essayé de nous imposer un choix cornélien : faut-il envelopper Chartres pour sauver Saint-Emilion ?

Dans ma région, alors qu'une unité sidérurgique du Valenciennois consomme autant d'électricité, nucléaire, donc décarbonée, qu'une ville de 100 000 habitants, la consommation énergétique des places historiques d'Arras est tout à fait marginale. Que représente la consommation énergétique du patrimoine qui, je le rappelle, est au cœur de la vocation mondiale de notre pays – du rôle exceptionnel que joue la France dans la mobilité et la curiosité mondiales ?

Mme Maryvonne Blondin. – Lorsqu'on évoque les zones sauvegardées, s'agit-il des secteurs définis sous le ministère d'André Malraux et qui demandent une vingtaine d'années avant d'être « labellisés » ? La direction générale du patrimoine du ministère de la culture et de la communication en recense une cinquantaine dans notre pays.

Avez-vous pu interroger les personnes auditionnées sur les outils d'analyse des déperditions thermiques ? Certains de ces outils ne sont pas adaptés à des bâtiments anciens de notre patrimoine. Il avait été prévu une rétroactivité à partir de septembre 2014 dans tous les bâtiments. Où en est-on ?

Les ZPPAUP, élaboré entre l'État et les élus, devaient permettre aux élus de résister à la pression de leurs concitoyens ; on critique souvent les ABF pour leur rigueur, voire leur rigorisme, mais ils peuvent nous être très utiles pour résister à certaines pressions, ne l'oublions pas.

Mme Corinne Bouchoux. – Les questions relatives au paysage ne sont-elles pas du ressort de la commission du développement durable ? Comment, formellement, nous prononcerons-nous sur un sujet qui ne relève pas de notre compétence ?

Mme Marie-Pierre Monier. – Lors d'une des auditions, chacun a reconnu la nécessité de l'isolation thermique, le débat a porté seulement sur l'isolation extérieure, sur les dégâts qu'elle pouvait occasionner en supprimant des motifs architecturaux, des fresques ou des moulures... De même, on nous a bien dit que l'isolation de la toiture est bien plus importante que celle de la façade, parce que c'est d'abord par le toit que la chaleur se perd.

Ensuite, certains de nos interlocuteurs nous ont fait remarquer que l'obligation d'isoler devrait s'accompagner de mesures financières pour les ménages les plus précaires et les collectivités.

M. Jean-Pierre Leleux. – Une exception aux seuls secteurs sauvegardés, madame Blondin, n'est pas suffisante ; il y en a une centaine en France, quand André Malraux en avait prévu 500 : il existe d'autres espaces protégés sur lesquels nous devons rester vigilants.

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Je signale que j'ai également consulté notre ancien collègue Yves Dauge, qui m'a conforté dans mon avis.

Monsieur Percheron, les bâtiments construits avant 1948 représenteraient de 30 % à 40 % des logements et l'ensemble des zones « patrimoine » couvriraient quelque 5 millions d'hectares, soit 10 % de notre territoire.

Madame Blondin, nous étendons les zones où il ne pourra être dérogé aux règles locales, parce que les exceptions prévues par le texte sont insuffisantes : on ne peut s'en tenir aux secteurs sauvegardés *stricto sensu*. Les questions relatives aux logiciels mesurant l'efficacité énergétique relèvent, vous le comprenez bien, de la commission du développement durable. Dans le fond, le recours à un architecte est souhaitable pour la rénovation énergétique, parce que ces professionnels sont à même de dispenser des conseils utiles, qui seront même une source d'économie, mais on ne le sait pas toujours, on ne le fait pas toujours savoir. On nous dit qu'il y a au moins une plateforme d'informations par département, j'avoue que je l'ai appris à l'occasion des auditions : il y a encore beaucoup à faire en la matière.

Mme Corinne Bouchoux. – Je confirme que la commission du développement durable officie sur le fond dans le domaine du paysage historique et du patrimoine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous passons maintenant à la discussion des articles.

Article 3

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Les dérogations aux règles locales d'urbanisme peuvent porter atteinte au patrimoine : c'est bien pourquoi l'article 3 interdit de déroger dans les secteurs sauvegardés, sur les immeubles classés ou inscrits aux Monuments historiques, ou encore dans les périmètres identifiés dans le PLU comme étant à protéger, à requalifier ou à mettre en valeur.

Je vous l'ai dit, ces exceptions sont trop étroites, dès lors que la rénovation énergétique ne fera pas toujours intervenir un architecte « tiers » mais qu'elle laissera les propriétaires face aux propositions commerciales parfois agressives des professionnels, mais aussi parce que le patrimoine à préserver est souvent diffus, hors secteur sauvegardé, ni inscription aux Monuments historiques.

Hors les secteurs protégés, le maire ne pourra pas opposer des règles qui ont été fixées sur la base d'un consensus local pour la hauteur ou l'aspect des façades ; on risque de mettre à mal une certaine unité du bâti, en particulier dans les vieux centres-bourgs, alors que cette unité d'aspect contribue à leur charme et à leur attractivité.

Avec l'amendement n° 1, je vous propose donc d'étendre la protection des règles locales d'urbanisme aux secteurs identifiés par la loi « Grenelle II » pour « utilisation de matériaux renouvelables ou évitant l'émission de gaz à effet de serre », ainsi qu'aux immeubles labellisés « Patrimoine du XX^e siècle ».

Il s'agit donc de continuer à appliquer les règles locales d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur, à l'emprise au sol, à la hauteur et à l'implantation des constructions pour les bâtiments situés en ZPPAUP, en AVAP, en périmètre de protection des immeubles classés ou inscrits aux Monuments historiques, au sein d'un parc national ou d'un parc naturel régional et en zone inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco.

Dans tous ces périmètres, les travaux d'isolation énergétique n'en seront pas empêchés, mais ils devront composer avec la forme et l'aspect des bâtiments, qui ont justifiés bien souvent leur classement et qu'il est important de préserver.

M. Michel Savin. – Je voterai cet amendement, comme les suivants. L'isolation par l'extérieur risque de mettre en péril non seulement l'aspect historique et la singularité des bâtiments anciens, mais également, d'un point de vue sanitaire, la santé des personnes qui les occupent, l'humidité restant confinée à l'intérieur. Cela génèrera des coûts supplémentaires.

Mme Marie-Christine Blandin. – Ces remarques sur le risque de confinement sans précaution sont à prendre au sérieux : il faut une circulation d'air, ou bien l'humidité se condense, c'est un fait.

Cependant, nous n'avons pas pu expertiser ces amendements, mesurer en particulier leur portée concrète. Les zones que vous retirez de l'article 3 représentent un ensemble considérable, 30 à 40 % des logements retirés de cette loi au détour d'un amendement, ce n'est pas négligeable !

Le groupe écologiste ne prendra pas part au vote des amendements n° 1 à n° 4 et nous aviserons en séance.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le groupe CRC ne prendra pas part au vote des amendements et des articles.

Mme Marie-Pierre Monier. – Tout comme le groupe socialiste.

Mme Françoise Laborde. – Je m'abstiens sur l'ensemble des amendements, dans l'attente de la séance plénière.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – L'étude d'impact du projet de loi, montre que l'isolation de la façade ou du toit par l'extérieur est pertinente pour les bâtiments « énergivores » construits, souvent en béton, pendant les Trente glorieuses, et non pas pour les bâtiments antérieurs généralement construits en matériaux traditionnels, qui sont bien plus isolants et qui demandent à « respirer », faute de quoi le bâti se dégrade et devient malsain.

Dès lors que ces techniques d'isolation sont reconnues moins pertinentes pour les bâtiments anciens, pourquoi les faire passer outre certaines règles locales d'urbanisme concernant l'aspect extérieur, la hauteur et l'implantation des bâtiments ?

Avec l'amendement n° 2, je vous propose d'exclure les bâtiments d'avant 1948 de la procédure dérogatoire instituée par l'article 3.

Mme Dominique Gillot. – Après la Seconde Guerre mondiale, des bâtiments ont été reconstruits à l'identique. Leur achèvement n'est pas daté de 1948, mais plus tard, comme à Saint-Malo ou au Havre par exemple : quel sera leur sort ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Havre n'a pas été reconstruit à l'identique...

Mme Dominique Gillot. – Ce sont des méthodes de construction identiques même si l'architecture peut faire débat. Cette date est ambiguë parce qu'elle ne tient pas compte des procédés de construction.

Mme Marie-Pierre Monier. – Quand la date de construction est antérieure à 1948 et la reconstruction postérieure à cette date, que se passe-t-il ?

Mme Corinne Bouchoux. – Dispose-t-on une estimation du nombre de logements qui se trouveraient sortis du champ d'application de la loi ? Quelle en est la cartographie ? Va-t-on en arriver à un texte qui ne proposera plus la transition énergétique que pour 20 % du territoire ?

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Le Havre se situe en zone protégée, déjà en dehors de cet article. Ce qui compte, c'est que les élus qui mettront en œuvre les documents d'urbanisme, puissent décider pour leur commune, hameau par hameau, au cas par cas. Un texte de loi qui aurait la possibilité de tout cadrer n'existe pas et ce ne serait d'ailleurs pas intéressant car c'est la diversité qui fait tout l'intérêt de notre patrimoine.

Madame Bouchoux, nous parlons bien de 40 % de logements antérieurs à 1948, mais pour lesquels l'isolation par l'extérieur n'est pas pertinente, le ministère de l'écologie le reconnaît ! Attention aux aspects sanitaires, on ne règle pas les problèmes en en créant de nouveaux... Faisons confiance aux élus qui jugeront au cas par cas de ce qu'il conviendra ou pas de faire dans leur ville ou village.

M. Michel Savin. – Aujourd'hui, les professionnels peuvent faire des propositions pour améliorer l'efficacité énergétique sans massacrer le patrimoine : il faut les encourager dans ce sens.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 5

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – L'obligation d'améliorer la performance énergétique d'un bâtiment chaque fois qu'on y fait des travaux importants est bienvenue, mais l'objectif de se rapprocher « *le plus possible des exigences applicables aux bâtiments neufs* » paraît, ou imprécise, ou disproportionnée à ce qu'on peut attendre d'un bâtiment ancien.

Les exigences applicables aux bâtiments neufs évoluent dans le temps et l'efficacité énergétique est nécessairement liée aux matériaux utilisés lors de la construction. Sans être « énergivore », un bâtiment ancien n'atteindra ainsi jamais le seuil de « l'énergie positive » et il serait illusoire de lui fixer cet objectif.

Dans ces conditions, la loi est plus précise en disposant que les travaux de rénovation énergétique doivent permettre d'atteindre un « *niveau de performance énergétique compatible avec les objectifs de la politique énergétique nationale en tenant compte des spécificités énergétiques et architecturales du bâti existant.* » : c'est l'objet de cet amendement n° 3.

L'amendement n° 3 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 4 propose, comme à l'article 3, d'écarter les bâtiments construits avant 1948 de toute obligation d'isolation extérieure par la façade ou par le toit.

L'amendement n° 4 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Comme je vous l'ai dit, les auditions ont attiré mon attention - et celle de mes collègues présents à mes côtés - sur les règles d'implantation des éoliennes.

En fait, les Monuments historiques et les paysages qu'on peut qualifier de patrimoniaux ne sont guère protégés de la covisibilité des éoliennes - chacun de nous a des exemples en tête - il y a eu des abus et il y en aura encore si nous ne changeons pas certaines règles.

Ce sujet n'est pas dans le texte mais il fera partie du débat en séance publique, une dizaine d'amendements ont été déposés, en particulier pour étendre encore les facilités d'implanter des éoliennes, notamment dans les zones d'entraînement militaire. Nous ne pouvons rester silencieux, même si la loi patrimoine, vraisemblablement au printemps prochain, sera un véhicule législatif plus approprié pour examiner ce sujet.

Actuellement, les « petites » éoliennes de moins de 12 mètres peuvent être implantées quasiment partout, sans permis de construire, celles qui sont comprises entre 12 et 50 mètres de hauteur font l'objet d'une procédure d'autorisation relativement légère, et « les grandes éoliennes » de plus de 50 mètres relèvent de la procédure plus contraignante qui s'applique aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Or, sauf dans les secteurs sauvegardés à proprement parler, la seule règle protectrice du patrimoine est celle... de l'obligation pour les ICPE d'être situées à plus de 500 mètres des zones d'habitation. Cette protection n'est pas suffisante, la notion de « covisibilité » des monuments n'est pas du tout prise en compte dans les textes, les choses se règlent au cas par cas autour du préfet de région.

Je vous propose en conséquence, par un amendement qui pourrait passer pour un amendement d'appel, d'inscrire deux règles dans cette loi de transition énergétique :

- rendre obligatoire l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France pour l'implantation d'une éolienne située dans un rayon de covisibilité de 10 kilomètres d'un Monument historique ;

- exclure ces implantations de l'ensemble des zones « patrimoniales », en particulier les ZPPAUP, les AVAP ou encore les zones « patrimoine mondial de l'Unesco ».

M. Pascal Allizard. – Vous nous présentez une vue perspective de la cathédrale de Coutances avec en arrière-plan une éolienne. Cette photo a fait polémique dans ma région car, prise au téléobjectif, l'éolienne paraît collée à la cathédrale alors qu'en réalité une distance de 3,6 kilomètres les sépare. Par ailleurs, je m'abstiendrai sur cet amendement.

Mme Corinne Bouchoux. – Nous voterons contre cet amendement, car nous ne pensons pas souhaitable d'importer dans la commission de la culture des débats qui dépendent d'autres commissions.

M. René Danesi. – Vous proposez que l'ABF ne puisse plus être contredit. Or, son avis peut être déferé par le maire à tout moment à une commission régionale ; si cet avis s'impose, cette commission régionale n'a plus lieu d'être. Il arrive aussi que des architectes se succèdent sur un projet et que leurs avis diffèrent... Je ne crois pas souhaitable que l'ABF puisse décider tout seul...

M. Jacques Groperrin. – Je m'interroge sur le critère de covisibilité et la notion de distance, merci de nous apporter des précisions pour la séance publique.

M. Jean-Pierre Leleux. – L'accord de l'architecte reste juridiquement attaquant puisqu'un recours est toujours possible devant l'instance supérieure qu'est le préfet de région.

L'amendement n° 5 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Comme c'est l'usage, je vous propose d'autoriser notre rapporteure à procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des affaires économiques, saisie au fond du projet de loi, et à redéposer les amendements qu'elle ne retiendrait pas.

Il en est ainsi décidé.

Communication – Calendrier des travaux

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je vous signale que l'examen du texte sur l'université des Antilles et de la Guyane, prévu le jeudi 22 janvier, a été retiré de l'ordre du jour. Une nouvelle date devrait nous être communiquée lors de la prochaine Conférence des présidents, qui aura lieu demain, jeudi 22 janvier. Nous aurons, par conséquent, un nouveau délai-limite pour le dépôt des amendements auprès de la séance.

La réunion est levée à 12 heures.

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

Mercredi 14 janvier 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Effets des motorisations diesel sur la santé et l'environnement – Table ronde

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

M. Hervé Maurey, président. - Nous souhaitons à chacun la bienvenue devant la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, qui commencera l'examen du projet de loi sur la transition énergétique dès la semaine prochaine. Le rapporteur du projet de loi, Louis Nègre, a souhaité que nous organisions une table ronde sur les effets de la motorisation diesel sur la santé et l'environnement. Ce sujet revenant très souvent dans l'actualité, il nous a paru important d'échanger sur ce thème.

Nous accueillons :

– Maria Neira, directrice du département « Santé publique, environnement et déterminants sociaux de la santé » de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ;

– Jean-Marc André, expert « Transports » auprès du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) ;

– Gilles Leborgne, directeur de la recherche et du développement, et Pierre Macaudière, expert « Moteurs » du groupe PSA Peugeot Citroën ;

– Christian Deleplace, membre du comité de direction de Renault en charge de la filière d'expertise, et Martine Meyer, experte « Santé et Environnement » du groupe ;

– Lorelei Limousin, chargée de mission « Climat et transports » auprès de Réseau Action Climat – France ;

– Raymond Lang, membre du directoire du réseau « Transport et mobilités durables » de France Nature Environnement.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Je remercie tous les experts présents ce matin.

L'article 9 du projet de loi sur la transition énergétique définit les véhicules propres comme « *les véhicules électriques ainsi que les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret* ».

La réunion de ce matin est destinée à éclairer les sénateurs, mais également la presse ici présente, sur un sujet grand public, celui du diesel. Quelle place le diesel occupe-t-il aujourd'hui par rapport à la santé et à l'environnement ?

Anne Hidalgo, maire de Paris désire « éradiquer » le diesel, plongeant ainsi nombre de nos concitoyens dans la perplexité ; toutefois, un constructeur national affirme que l'air est moins pollué à la sortie du pot d'échappement des véhicules diesel que lorsqu'il y entre. On a du mal à trouver un juste milieu et à déterminer où se situe la vérité - s'il en existe une !

Cette réunion est destinée à apporter un éclairage aussi objectif que possible sur ce sujet et à permettre le dialogue.

Mme Maria Neira, directrice du département « Santé publique, environnement et déterminants sociaux de la santé » de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). - Merci pour votre invitation. Les Suisses ont été très touchés par le terrible attentat qui a frappé la France, ainsi que par la réaction qui a suivi. Comme dans bien d'autres endroits, un grand nombre de pancartes où s'affichait l'inscription : « Je suis Charlie » ont fleuri à l'OMS. Je vous souhaite beaucoup de courage...

Avant de répondre à la question concernant les effets sur la santé de l'utilisation des véhicules diesel, il faut déterminer leur effet sur la pollution de l'air. L'OMS a récemment publié un rapport selon lequel on dénombre globalement 7 millions de morts par an du fait de la pollution de l'air en général, dont 3,7 millions dus à la pollution de l'air extérieur, dans les villes où l'on enregistre une forte concentration urbaine.

En Europe, selon nos statistiques, on compte plus de 432 000 morts par an du fait du trafic. L'impact de cette pollution sur la santé résulte des particules fines de moins de 10 microgrammes par mètre cube, qui s'installent très profondément dans nos poumons. Dans certains cas, elles sont même capables de passer dans le reste de notre corps, via la circulation sanguine. Il ne s'agit pas seulement d'un effet local, mais également d'un effet systémique, qui entraîne des répercussions cardiovasculaires. Auparavant, on se concentrait sur les problèmes respiratoires...

Si les particules fines ont un impact important sur notre santé, c'est également le cas du dioxyde d'azote (NOx), tout particulièrement en ce qui concerne les voies respiratoires. Ces substances sont capables de pénétrer très profondément dans les poumons, de provoquer irritation et inflammation, et ont un effet carcinogène. On peut donc redouter des cancers des voies respiratoires, des maladies cardiorespiratoires, des problèmes d'obstruction pulmonaire et des infections comme les pneumonies, particulièrement importantes dans les pays en voie de développement.

Que sait-on du diesel ? En 2012, l'Agence internationale pour la recherche sur le cancer (IARC), créée par l'OMS, a évalué les émissions liées à la combustion du diesel comme potentiellement carcinogènes. Elles figurent désormais dans le groupe 1. En 2013, toutes nos connaissances scientifiques en matière de pollution de l'air ont été mises à jour. Nous sommes arrivés à la conclusion que le diesel est à l'origine de l'inflammation des voies respiratoires et à la réduction de la fonction cardiovasculaire. La combustion du gazole est responsable, chez les patients ayant déjà un problème cardiaque, d'une cardiopathie ischémique et peut restreindre les fonctions immunitaires.

On sait en outre que le moteur diesel contribue fortement à l'accumulation des particules fines et du dioxyde d'azote. Même les personnes qui n'utilisent pas la voiture, mais qui sont exposées à cette contamination, comme celle qui vivent près d'une artère très fréquentée, développeront des problèmes respiratoires ou cardiovasculaires très importants !

Cette contamination entraîne, en Europe, 4 000 morts prématurées par an et la perte de 100 millions de journées de travail. L'hospitalisation des patients exposés à la pollution de l'air et aux maladies chroniques coûte annuellement 4 milliards d'euros. Ces chiffres sont particulièrement élevés...

Par ailleurs, on estime que l'on pourrait gagner cinq mois de vie si l'on réduisait la pollution atmosphérique à Paris de 16 à 10 points, et sept mois à Marseille.

La question des transports et de la pollution de l'air ne peut être abordée de façon ponctuelle. Il faut planifier les transports publics en zone urbaine, déterminer d'où viennent les émissions de pollution, et réduire l'utilisation des véhicules privés. Le seul fait qui nous intéresse, du point de vue de la santé, est de réduire la pollution atmosphérique, d'où qu'elle vienne. Or, on sait que le diesel y contribue largement !

M. Jean-Marc André, expert « Transports » auprès du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA). - La principale activité du CITEPA consiste à travailler sur les émissions liées au transport et au gazole.

En termes de consommation, le gazole, le fuel domestique, et le gazole non routier, qui constituent le même produit, représentent aujourd'hui, en France, 71 % de la consommation totale de carburant, contre 47 % en 1990, le reste étant dominé par la combustion non industrielle et industrielle - engins mobiles non routiers, transport ferroviaire, transport fluvial, BTP.

Je me concentrerai principalement sur les trois types d'émissions que sont le CO₂, les oxydes d'azote et les particules...

En 2013, les émissions de CO₂ ont baissé de 10 % par rapport à 1990. Cependant, les émissions dues au transport ont augmenté de 8 %, le transport routier représentant 35 % du total national. Si ce dernier a connu un pic d'émissions de CO₂ au début des années 2000, il enregistre à présent une tendance à la baisse. En volume, le transport routier est toutefois en nette hausse, le parc diesel ayant largement cru ces dernières années.

Les enjeux en matière de CO₂ sont largement liés à la loi « Grenelle I », qui impose de réduire les émissions liées au transport de 20 % par rapport à celles de 2005. En 2012, elles ont diminué de 5,8 %. Les émissions du parc doivent avoir atteint 120 grammes par kilomètre en 2020. Nous sommes aujourd'hui à 157 grammes par kilomètre. Le but doit pouvoir être atteint.

Quant aux émissions des véhicules neufs, celles-ci doivent avoir atteint 95 grammes par kilomètre en 2020. Elles sont de 114 grammes par kilomètre aujourd'hui.

Les émissions d'oxyde d'azote ont baissé de 48 % sur le territoire national depuis 1990. Les émissions dues au transport ont quant à elles chuté de 54 %, et celles du transport routier de 55 %. Les émissions de NOx liées au transport routier diesel n'ont cependant baissé que de 2 %.

La France dépasse le plafond d'émissions d'oxyde d'azote par rapport aux objectifs de la directive *national emission ceilings* (NEC) et du protocole de Göteborg. Elle se situe en effet à 990 kilogrammes par tonne, alors qu'elle aurait dû atteindre 860 kilogrammes

par tonne en 2010. Une procédure contentieuse doit d'ailleurs prochainement être engagée au sujet du dépassement des émissions de NOx en ville.

Enfin, le transport routier est à l'origine de deux sources de particules, celles qui émanent du pot d'échappement, et celles qui résultent de l'abrasion due au freinage, l'usure des plaquettes, des pneus et de la route finissant par provoquer des émissions de particules.

Si les émissions dues au transport routier, comme les émissions totales de particules, ont baissé de moitié depuis 1990, et si celles liées à la combustion ont baissé de 40 % à 80 % suivant les types de véhicules considérés, les émissions liées à l'abrasion ont augmenté de 50 %, proportionnellement au trafic.

M. Hervé Maurey, président. - Nous avons entendu des propos qui laissent à penser que le diesel joue un rôle important dans les émissions de CO₂, et qu'il comporte un impact certain sur la santé et l'environnement.

Que pensent les constructeurs de ces affirmations ? On s'étonne toujours de voir ces derniers davantage préoccupés par le développement du diesel que par celui des « moteurs d'avenir », qu'il s'agisse d'hydrogène, d'électricité, ou d'une autre source d'énergie.

M. Gilles Leborgne, directeur de la recherche et du développement du groupe PSA Peugeot Citroën. - Vaste question, surtout si on doit la traiter en quelques minutes !

En tant que constructeurs automobiles, nous ne sommes pas qualifiés pour parler des effets des polluants sur la santé. Toutefois, nous pouvons faire le point sur les progrès que nous avons déjà réalisés, et sur ceux qui restent à accomplir pour limiter les émissions polluantes, notamment les particules fines.

PSA, de ce point de vue souhaite se positionner comme un acteur du dialogue concernant les enjeux de santé publique et l'environnement. Je désirerais vous soumettre quelques idées simples...

Tout d'abord, comme chacun ici, PSA est un pourfendeur des particules fines. C'est PSA qui a inventé le filtre à particules et nous combattons ces dernières depuis les années 1990. Nous avons développé le filtre à particules à partir de l'an 2000, plus de dix ans avant la réglementation Euro 5. PSA est le premier constructeur à en avoir équipé ses modèles en série, dès 2007.

PSA rejoint l'avis de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au sujet des particules. Je cite un rapport de l'ADEME de novembre 2012 : « *Les filtres " fermés " sont généralisés sur les véhicules neufs depuis janvier 2011. Ils permettent d'éliminer au moins 95 % en masse, et 99,7 % en nombre, des particules de plus de 23 nanomètres (...) ce qui les ramène à un niveau équivalent à celui des moteurs à essence* ».

C'est un point extrêmement important. Pour l'illustrer, j'ai amené deux échantillons, que je vais faire circuler dans la salle. Le premier est un filtre blanc, en cordiérite, destiné aux moteurs à essence. À l'examen en pleine lumière, si on oriente convenablement les canaux, on se rend compte qu'il laisse passer les gaz qui sortent du moteur à essence, qui sont traités par les dispositifs catalytiques.

Un filtre à particules diesel est facile à reconnaître. Il est noir. Il s'agit d'un carbure de silicium qui doit résister à de très hautes températures. Je vous mets au défi de voir la lumière à travers : il est en effet opaque. Le mécanisme du filtre à particules de base est un dispositif de filtrage mécanique : les particules qui y entrent sont arrêtées ; au bout de 100 à 300 kilomètres, la température du moteur augmente, provoquant la combustion du carbone piégé à l'intérieur du filtre, qui se transforme en eau et en gaz carbonique. C'est exactement le même procédé que celui du four à pyrolyse.

Je précise que le filtre à particules est efficace à froid, à chaud, et dans toutes les conditions d'utilisation ! Il est en outre transparent pour l'utilisateur.

Ces filtres à particules, grâce au travail de précurseur de PSA, sont obligatoires depuis janvier 2011, dans le cadre de la norme Euro 5. PSA en aura bientôt équipé dix millions de véhicules.

Tout comme vous, nous nous battons pour réduire les émissions de particules des véhicules diesel ; le filtre à particules constitue la réponse à ce problème.

Par ailleurs, nous sommes soumis, depuis septembre 2014, à une nouvelle norme, appelée Euro 6. Les exigences de dépollution de celle-ci sont similaires pour les moteurs diesel ou essence. C'est ce que l'on nomme le « *fuel neutral* », pour employer un terme anglo-saxon. C'est là un point fondamental : grâce aux réglementations européennes, qui sont parmi les plus sévères au monde, le diesel a atteint, à l'homologation, des niveaux d'émissions équivalents aux normes des véhicules à essence.

Cette homogénéisation, qui ne dépendra pas du carburant, va s'accélérer encore avec les futures réglementations, qui apparaîtront en septembre 2017. Les deux versions seront alors non seulement équivalentes, mais on mesurera aussi les « *real drive emissions* » dans les conditions réelles d'utilisation.

Aujourd'hui, tenter un procès au diesel n'a pas de sens ! Pour répondre à la norme Euro 6, nous disposons d'un produit appelé « *Blue HDI* », qui réduit les NOx. Nos véhicules recrachent l'urée embarquée à leur bord ; elle se transforme en ammoniac, permettant ainsi de réduire les NOx. Cette technologie, qu'on est en train d'étendre à l'ensemble de nos diesels, va permettre de réduire les émissions de NOx jusqu'à 90 %.

La généralisation du filtre à particules a permis de traiter les particules émises par les véhicules diesel - je vous renvoie à ce sujet au rapport de l'ADEME. L'introduction de la technologie « *Blue HDI* », dont tous nos moteurs diesel sont maintenant équipés, permet de traiter jusqu'à 90 % des NOx.

Tout ce que l'on vient de dire précédemment sur le constat des émissions concerne le parc ancien, aucun véhicule antérieur à 2011 n'étant équipé de filtres à particules. À titre d'exemple, en 2012, 8 % du parc diesel était responsable de 23 % des émissions de particules.

Le président de PSA, Carlos Tavares, lors d'une audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, a réclamé une commission d'experts indépendants qui vienne, dans nos laboratoires, vérifier la conformité de notre production. Il existe des organismes pour cela, mais nous ne sommes pas entendus ! On pourrait de la sorte mesurer tout ce que nous venons d'avancer. Nous réitérons donc cette suggestion.

Sans vouloir polémiquer, chacun sait que les émissions de particules liées aux transports sont largement minoritaires et sont plutôt produites par les autres industries, les cheminées, métros, RER... On a déjà évoqué les frottements que provoque le freinage par exemple. Je souhaite que vous ayez d'autres tables rondes à ce sujet.

En matière de gaz à effet de serre, secteur où l'Europe est bien plus en avance que n'importe quel autre pays, notre flotte doit en moyenne atteindre un objectif de 95 grammes de CO₂ par kilomètre d'ici 2020. Or, le moteur diesel consomme 25 % de carburant en moins et émet 25 % de CO₂ en moins qu'un moteur à essence.

À ce sujet, contrairement à ce qui a été dit, PSA produit davantage de moteurs à essence dans le monde que de moteurs diesel. Nous ne sommes donc pas « accrochés » au moteur diesel ! Nous développons également d'autres produits, que je n'ai pas le temps de présenter.

Inciter les consommateurs à se détourner du diesel moderne reviendrait donc à se priver d'une technologie déterminante pour l'amélioration de la qualité de l'air et pour la réduction du CO₂ !

Quant à la notion de véhicule propre, il est important que le débat actuel se déroule sur la base de données factuelles, et non autour d'une spécificité française. PSA ou Renault constituent des groupes internationaux. Les technologies que nous développons doivent pouvoir être utilisées ailleurs.

C'est pourquoi la définition du véhicule propre qui figure dans le projet de loi nous convient. Le véhicule propre est « *technological neutral* », et n'impose ni technique, ni carburant, mais des résultats. Cela nous convient parfaitement, car privilégier une technologie plutôt qu'une autre, alors que celles-ci évoluent très rapidement, est extrêmement dangereux.

Enfin, il est paradoxal qu'au moment où le diesel est le plus propre, il soit à ce point attaqué dans notre pays, alors que c'est un point fort français ! Pour preuve, d'autres pays lui trouvent certaines vertus. La semaine dernière, un article de l'AFP indiquait que les États-Unis sont séduits par le diesel. Nous le savons, car nous entretenons des relations avec General Motors. Au Japon, Mazda, constructeur de premier plan, développe aussi des moteurs diesel. Nos partenaires chinois, avec qui nous avons des relations fortes, nous demandent d'étudier l'introduction du diesel en Chine. Je ne reviens pas sur l'augmentation du nombre de véhicules diesel en Allemagne, ni sur sa quasi-stabilité au Royaume-Uni...

M. Hervé Maurey, président. - Ce que vous avez dit est très important. Nous allons y revenir. Selon vous, grâce au filtre à particules, un moteur diesel n'est aujourd'hui pas plus polluant qu'un moteur à essence. C'est une donnée qu'il convient d'examiner.

M. Gilles Leborgne. - C'est l'ADEME qui le dit !

M. Hervé Maurey, président. - Vous évoquiez l'intérêt de nommer une commission d'experts indépendants : on ne peut y être que favorable ! Notre propos n'est pas de faire le procès du diesel, ni encore moins celui d'une grande industrie française. Nous sommes ici devant un projet de loi consacré à la transition énergétique. Le sujet est de lever certains *a priori* ou certains sentiments qui ne seraient pas conformes à la réalité sur ce point. Nous sommes conscients que ce segment de marché nous offre un avantage concurrentiel.

Tant mieux si l'on peut tordre le cou à certaines idées reçues, mais encore faut-il s'assurer que ce sont bien des idées reçues !

M. Christian Deleplace, membre du comité de direction de Renault en charge de la filière d'expertise. - Nous sommes heureux de pouvoir prendre la parole devant une commission dont l'expertise porte sur le développement durable et sur l'environnement, au Sénat, dont le rôle est de prendre de la hauteur en matière d'actualité.

Pour le groupe Renault, l'environnement constitue une préoccupation majeure. Répondre aux grands défis planétaires que représentent le CO₂ ou la qualité de l'air est une condition de survie pour l'industrie automobile. Nous sommes en effet convaincus que l'automobile du futur n'existera que si elle sait s'adapter aux besoins de l'homme et de la planète, et non l'inverse. C'est pourquoi l'investissement de Renault en matière d'environnement est très significatif. Il représente 70 % de nos dépenses de recherche et développement, dont 80 % des travaux sont localisés en France. C'est ainsi qu'au moins 1,5 milliard d'euros va être consacré aux normes d'émissions européennes des réglementations Euro 5 et Euro 6.

Les efforts consentis dans ce domaine par notre groupe concernent aussi bien nos véhicules que nos sites, qui permettent de concevoir, de fabriquer et de vendre nos produits. Nous travaillons sur deux axes. Le premier concerne l'exploration de solutions en rupture, comme le véhicule électrique, caractérisé par zéro CO₂ en utilisation, zéro émission et zéro bruit. Cette technologie nous paraît porteuse d'avenir, car elle apparaît en ligne avec notre objectif, dont le but est de parvenir à des motorisations décarbonées. À ce sujet, nous saluons le soutien et l'engagement de l'État et des pouvoirs publics en faveur du déploiement de cette filière.

En parallèle, nous travaillons bien entendu à l'amélioration des véhicules conventionnels à motorisation thermique, qui équipent la majorité des véhicules vendus aujourd'hui. Notre objectif est simple : il consiste à répondre à la réglementation en vigueur, tout en préparant en amont les solutions technologiques du futur.

C'est ce qui a guidé le développement de notre nouvelle gamme de moteurs diesel et essence, dont l'attractivité va naturellement accentuer le rééquilibrage en cours du marché entre essence et diesel.

Notre stratégie consiste à positionner durablement le groupe Renault parmi les leaders en Europe en émissions de CO₂. Le diesel est aujourd'hui un levier déterminant pour atteindre cette performance et répondre aux futures normes, notamment celle des 95 grammes de CO₂ par kilomètre, à l'horizon 2021.

J'insiste sur la performance des moteurs diesel français, en particulier de marque Renault. Nous vendons aujourd'hui des moteurs diesel à Nissan, à Daimler, et à General Motors. Nous en vendrons bientôt à d'autres. C'est un aspect des choses qu'il ne faut pas méconnaître, car cela contribue à l'activité de nos usines françaises.

En tant que constructeur automobile, tout comme nos collègues, nous ne sommes pas légitimes à nous exprimer sur l'impact de nos produits sur la qualité de l'air et sur leurs effets sur la santé, qui nous paraissent rester de la responsabilité des milieux scientifiques et médicaux.

En revanche, nous voulons nous appuyer sur les conclusions d'organismes extérieurs et indépendants pour développer tous les dispositifs et toutes les technologies qui nous permettent d'améliorer efficacement la qualité de l'air.

Cela a déjà été dit, un diesel moderne n'a plus rien à voir avec le diesel du passé. Sous l'égide de la Commission européenne et des autorités nationales, les constructeurs ont accompli des progrès considérables. Grâce à la mise en œuvre du filtre à particules, la question du traitement des particules fines est désormais sous contrôle. En vingt ans, les particules qui s'échappent d'un véhicule ont été réduites de plus de 97 %. L'avis de l'ADEME constitue pour nous, sur ce point, une référence.

Avec l'arrivée des normes Euro 6, la question des oxydes d'azote sera également traitée, ainsi que celle, plus spécifique, du NOx et de l'intégration des usages réels dans le processus d'homologation réglementaire. Grâce à Euro 6, les normes européennes futures seront indépendantes du carburant.

Au-delà, le diesel présente en outre des avantages environnementaux en termes de consommation et d'émissions de CO₂. Celles d'un véhicule diesel sont aujourd'hui inférieures de 15 à 20 % par rapport à un véhicule essence équivalent. Cet écart devrait se resserrer, mais demeurera de cet ordre.

La technologie diesel restera donc déterminante pour atteindre l'objectif de la réglementation européenne en matière d'émissions de CO₂, soit 95 grammes par kilomètre en 2021.

En Europe, les constructeurs français sont les mieux placés en ce qui concerne la moyenne des émissions de CO₂. Renault, qui était leader en 2012, a conservé sa place en 2013. Nous considérons que c'est un objectif clé par rapport au groupe...

M. Gilles Leborgne. - Et PSA sera leader en 2014 ! (*Rires*).

M. Christian Deleplace. - Le parc roulant, du fait des réglementations mises en œuvre et des progrès considérables qui ont été rappelés, s'améliore naturellement. En revanche, avec un âge moyen de neuf ans à neuf ans et demi - les véhicules les plus anciens pouvant atteindre quatorze à quinze ans - seule une faible proportion de véhicules contribue significativement à la réduction de la pollution globale, notamment en matière de particules. Toute initiative permettant d'accélérer le renouvellement du parc, notamment des véhicules les plus anciens, ira donc forcément dans le bon sens.

Enfin, nous soutenons les principes de la définition de la notion de véhicule propre, qui fait actuellement l'objet de travaux dans le cadre de la loi de transition énergétique, notamment en insistant sur la nécessaire indépendance vis-à-vis des technologies et des carburants utilisés, et l'observation factuelle des émissions de polluants.

Cette définition, qui servira ensuite de base à différents types de mesures - aides à l'achat, cadrage des achats publics, avantages parking - doit être affinée par catégorie, ainsi que le prévoit la grille publiée dans l'arrêté du 3 mai 2012. Elle doit permettre, à terme, à partir de données objectives, une analyse indépendante, quels que soient les carburants utilisés, sans exclure *a priori* aucune technologie.

M. Hervé Maurey, président. - Madame Limousin, les nouveaux moteurs diesel sont-ils ou non, selon Réseau Action Climat-France, plus polluants que les moteurs à essence ?

Mme Lorelei Limousin, chargée de mission « Climat et transports » auprès de Réseau Action Climat-France (RAC-F). - Merci d'avoir invité Réseau Action Climat-France à cette table ronde. Les transports et, *a fortiori*, les transports routiers étant l'un des principaux secteurs émetteurs de gaz à effet de serre, c'est évidemment avec un grand intérêt que nous participons à ces travaux.

Quels sont, dans un premier temps, les effets du diesel sur la santé et l'environnement ?

On l'a déjà souligné, le diesel est un fléau dont les impacts immédiats et à plus long terme sur la santé ne sont plus à démontrer. L'effet sur les changements climatiques est lui aussi direct, puisque le secteur des transports, qui carbure à 80 % au diesel, est le premier émetteur de gaz à effet de serre en France.

Certes, un véhicule diesel reste plus intéressant qu'un véhicule essence en matière d'émissions de CO₂ par kilomètre, mais force est de constater que l'écart entre les véhicules essence et diesel a tendance à se résorber. On ne saurait parler d'un atout du moteur diesel dans la lutte contre le changement climatique, le gazole étant une énergie fossile.

Heureusement, l'adoption de normes européennes en matière d'émissions de CO₂ au kilomètre et de polluants atmosphériques - dioxydes d'azote et particules fines - a permis aux constructeurs automobiles de réaliser des progrès significatifs pour diminuer leurs émissions.

Malheureusement, il faut souligner l'écart grandissant entre les émissions de CO₂ mesurées en laboratoire, au moment de l'homologation des véhicules, et les émissions réelles constatées sur les routes. Cet écart, selon un des derniers rapports de la Fédération européenne transports et environnement, dont nous faisons partie, a atteint en 2012 38 %. Cela résulte surtout des tolérances accordées aux constructeurs pour optimiser leurs véhicules au moment des tests, mais aussi de l'obsolescence du cycle de mesures, qui datent de plus de trente ans, et qui sont censées être révisées depuis un moment. Ces travaux sont en cours à l'échelon européen, en collaboration avec l'Institut national de l'énergie solaire (INES) de Genève.

Ces chiffres diffèrent d'une marque automobile à l'autre, et font émerger un sérieux besoin de contrôle des pouvoirs publics en matière de mise en conformité des véhicules. Ainsi, la même Renault Mégane émet 88 grammes de CO₂ par kilomètre aux Pays-Bas, contre 90 grammes au kilomètre dans les autres pays européens ! Cela s'explique par le fait qu'aux Pays-Bas, en dessous de 90 grammes par kilomètre, la taxation des véhicules est moins importante... La Commission européenne a d'ailleurs démontré qu'un tiers des chiffres portant sur la réduction des émissions de CO₂ depuis l'an 2000 sont en fait erronés.

Le problème est le même s'agissant des émissions de polluants, ce qui nous amène à dénoncer le terme de « diesel propre ».

Des études récentes effectuées sur des véhicules allant de la norme Euro 3 à la norme Euro 5 montrent que les émissions de NOx et de particules fines sont en réalité cinq à dix fois supérieures aux limites.

La norme Euro 6 n'est pas plus respectée dans les faits. Les tests effectués récemment par l'*International council on clean transportation (ICCT)* ont démontré que les émissions de dioxyde d'azote n'ont pas évolué depuis la norme Euro 3 adoptée en 2000. L'*ICCT* a également effectué des tests sur différents véhicules répondant à la norme Euro 6, entrée en vigueur en 2014, prouvant que les émissions de NOx sont deux à vingt-deux fois plus élevées que les limites autorisées, le facteur moyen étant de huit.

Ces résultats confirment les récentes études de la Commission européenne et de l'institut néerlandais *Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)*, qui ont mis en évidence que les émissions réelles de NOx sont six à neuf fois supérieures aux mesures des tests.

La ministre de l'écologie, Ségolène Royal, a été interpellée à ce sujet, en décembre dernier par une chaîne publique télévisée ; elle a estimé devant les caméras qu'il fallait mettre fin à ces pratiques. Nous pensons qu'il en va de l'efficacité des mesures adoptées en France et en Europe afin de réduire les émissions des transports, mais aussi de la fiabilité des politiques mises en place par les pouvoirs publics sur la base de ces données.

La première décision à prendre consiste donc à accélérer la cohérence entre les émissions mesurées lors des tests et sur les routes. À ce titre, nous regrettons que les lobbies de constructeurs automobiles cherchent à retarder la mise en place du nouveau test européen « *real world driving emissions* » (*RDE*), dont il a été fait état tout à l'heure. Cette mesure permettrait d'évaluer directement les émissions sur la route, afin de vérifier qu'elles correspondent bien aux tests. Elle devait être mise en place en 2012, puis a été reportée à 2014. Rien n'est fait cependant ! Ce sont des procédures qu'il convient d'accélérer, dans l'intérêt des automobilistes et de l'environnement, pour permettre de véritables économies d'énergie et réduire les émissions de polluants.

La première préconisation consiste à réformer la fiscalité. La fiscalité française est connue pour être l'une des moins écologiques d'Europe. Le diesel est largement subventionné, et le gazole routier bénéficie d'une niche fiscale. Même si le taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du gazole a été récemment augmenté, le montant de la niche fiscale bénéficiant à ce secteur reste considérable. Ceci est particulièrement d'actualité, puisqu'on assiste à une baisse du prix du pétrole qui envoie un signal prix contradictoire par rapport à la transition énergétique. Or, le signal prix que permet la contribution climat énergie nous paraît absolument nécessaire aujourd'hui.

Concernant la loi de transition énergétique, nous sommes favorables aux dispositions prévues, destinées à permettre aux élus locaux de mettre en place des zones à circulation restreinte. Le Réseau Action Climat-France travaillera avec les élus volontaires désireux d'encourager ce genre de zones, afin de favoriser les alternatives. Le renouvellement du parc automobile prendra vingt ans. Il faut donc développer les solutions alternatives en attendant...

Une prime à la conversion automobile peut permettre d'accélérer ce renouvellement. Le principe pourrait être étendu aux transports alternatifs. Pourquoi ne pas encourager le report modal, comme l'a récemment annoncé la maire de Paris ? On pourrait

ainsi octroyer une aide financière à tout ménage qui abandonnerait son véhicule pour un abonnement aux transports en commun...

Un mot enfin sur la meilleure façon de réduire les émissions de CO₂ et la pollution atmosphérique dans les transports : l'outil le plus efficace reste la norme européenne. Elles ont aussi pour effet d'encourager l'innovation technologique. À cet égard, nous préconisons l'adoption d'une norme CO₂ pour 2025. L'objectif de 95 grammes pour 2021 a été évoqué ; le Parlement européen s'est exprimé en faveur d'un objectif de 68 grammes à 78 grammes en 2025. Quoi qu'il en soit, il est très important d'envoyer un signal et de permettre une visibilité à long terme pour inciter les constructeurs automobiles à continuer dans la direction qu'ils ont prise, afin de réduire la consommation énergétique de leurs véhicules, qu'ils roulent à l'essence ou au gazole.

M. Hervé Maurey, président. - Je voudrais que vous puissiez nous donner votre point de vue sur la question de l'impact du nouveau diesel sur l'environnement et la santé. Personne ne conteste les effets négatifs des anciens moteurs diesel dans ce domaine.

M. Raymond Lang, membre du directoire du réseau « Transport et mobilités durables » de France Nature Environnement. - Merci de nous avoir conviés à nous exprimer sur ce sujet très important.

La question qui se pose, après la série d'interventions que nous venons d'entendre, est bien celle des nouveaux diesel. Je ne suis malheureusement pas qualifié pour vous dire s'ils sont mieux que les anciens.

Je constate que le diesel, en général, est un produit qui a eu des effets très négatifs. C'est pourquoi France Nature Environnement, avec d'autres associations, avait lancé la campagne intitulée : « Le diesel tue », en 2013. Celle-ci faisait suite aux positions de l'OMS, qui avait déclaré les produits issus de la combustion du diesel comme cancérigènes certains.

C'est un élément essentiel. Aujourd'hui, je ne peux m'en tenir qu'au discours des constructeurs. Or, l'histoire montre que les constructeurs ont à plusieurs reprises affirmé des choses qui ne se sont pas révélées exactes ! Il faut donc avoir un peu de recul avant de pouvoir dire que le futur moteur diesel sera plus propre que le précédent !

La population française est très sensible à la qualité de l'air et à ses effets sur la santé. Aujourd'hui, l'OMS estime que la pollution de l'air entraîne 42 000 décès prématurés par an, du fait de la mauvaise qualité de l'air. On évalue par ailleurs à 30 milliards d'euros le supplément de dépenses dans le domaine de la santé.

C'est donc un sujet majeur. Une étude récente de l'Institut de veille sanitaire (InVS) a démontré son impact sanitaire à court terme. Même à des niveaux d'exposition relativement faibles, il existe un accroissement du risque de la mortalité immédiate.

Cela étant, les normes définies aujourd'hui par l'Union européenne offrent de réels avantages, puisqu'elles réduisent la production de polluants ; toutefois, l'accroissement de la circulation routière compense en grande partie ces réductions. Cet avantage disparaît donc du fait du volume.

La France se singularise sur la scène internationale. Nous possédons le parc le plus « diésélisé » du monde. Cela est dû aux décisions prises après le premier choc pétrolier. On a pris à l'époque la décision de développer des véhicules utilitaires légers et des véhicules

légers en général roulant au diesel, mais les véhicules diesel coûtant plus cher, il fallait, pour obtenir des débouchés, abaisser le prix du carburant. C'est pour cette raison que l'État a décidé d'appliquer une taxe réduite, avantage fiscal qui aurait dû disparaître progressivement, au fur à mesure que l'on arrivait à maîtriser le système. Cette décision n'a jamais été prise, alors qu'il était logique de la prendre, d'autant que la qualité de combustion du diesel a été mise en cause un peu partout, notamment dans les pays qui comptent de grands constructeurs automobiles comme les États-Unis, le Japon ou l'Allemagne.

L'exemple du Japon est assez emblématique. Au début des années 1990, le Gouvernement découvre que les véhicules roulant au diesel émettent des particules fines au dioxyde d'azote, à l'origine de maladies respiratoires. Commence alors une politique antipollution qui se traduit par une taxe spécifique sur le diesel. C'est l'amorce d'une taxation d'un produit dangereux pour la santé.

Après son élection, le nouveau maire de Tokyo é décide de lancer une campagne intitulée : « Dites non au diesel ». Les résultats sont remarquables. La concentration de particules fines a diminué de 55 % entre 2001 et 2011. Cela a inspiré d'autres villes, comme Berlin, ou Londres.

En France, il a fallu attendre l'abandon de la bien mal nommée « écotaxe » pour que soit envisagée une augmentation de la taxe sur le diesel, écornant ainsi un avantage fiscal de plus de trente ans.

Le second fait qui semble indiquer que la France serait enfin mûre pour ce changement de cap est la décision de la mairie de Paris de voir disparaître rapidement la circulation des véhicules roulant au diesel dans la capitale.

Je ne parle pas du nouveau diesel : je dresse le constat de ce qui existe aujourd'hui...

France Nature Environnement estime que le modèle de mobilité fondé sur l'automobile confrontée à ses impacts environnementaux, sociaux, sanitaires et économiques est à réinventer. Il faut pouvoir se déplacer moins, mieux et autrement. Cela implique de réorganiser la ville en la rendant plus compacte pour limiter l'étalement urbain, et de développer les services en ligne, dont le télétravail.

France Nature Environnement considère que la première démarche à accomplir est de développer l'écomobilité, c'est-à-dire la capacité à se déplacer en employant les modes de transport les moins émetteurs de gaz à effet de serre et les moins polluants, l'écoconduite et l'éco-entretien.

Comme le Réseau Action Climat-France, France Nature Environnement préconise de faire évoluer la fiscalité des transports et des mobilités vers une fiscalité environnementale, avec une triple vocation, celle de réduire les émissions de GES et de tous les polluants, de compenser le coût des impacts de ces émissions, et d'inciter à des changements de comportement pour aller dans le sens d'une meilleure sobriété énergétique. On pourra ainsi accélérer la sortie du diesel sans mesure coercitive lourde.

Enfin, il faut également agir sur la logistique urbaine, encore peu connue il y a peu. Celle-ci émerge comme une composante essentielle au bon fonctionnement des villes. France Nature Environnement a créé, en partenariat avec l'ADEME, un groupe de travail

portant sur le thème de la logistique urbaine, dont les recommandations ont été présentées dans un guide paru en septembre 2010. France Nature Environnement se félicite que, depuis cette date, des expériences se soient développées sur cette base dans de nombreuses communes, avec, pour certaines, l'objectif de sortir le diesel de la ville en recourant à des carburants alternatifs, comme l'électricité ou le gaz naturel, et à des modes de livraison doux. Cela signifie que l'écomobilité exige une réflexion sur le véhicule du futur et sa motorisation.

Quant au véhicule électrique, France Nature Environnement estime que ce n'est pas un véhicule « propre », mais celui-ci présente cependant des avantages et il faut l'utiliser dans le cadre du développement de la mobilité durable.

D'autres carburants peuvent être envisagés, comme l'hydrogène. Je pense que l'on pourra y recourir dans les décennies à venir. Il existe toutefois un carburant utilisé par nombre de pays voisins, qui le développent actuellement, mais que la France ignore : il s'agit du gaz naturel. En effet, celui-ci jouit d'un certain nombre de qualités, qui sont essentielles pour la santé humaine et pour la lutte contre le réchauffement climatique.

Il ne génère quasiment aucune émission de particules fines. Sa combustion est propre naturellement. Il n'a pas besoin de filtre, raison de l'accroissement du prix du véhicule. Il est à l'origine de très peu d'émissions d'oxyde d'azote et surtout pas de dioxyde d'azote, produit le plus dangereux pour la santé humaine. Ses émissions de CO₂ sont réduites. Les véhicules utilisant ce carburant roulent moins vite.

Enfin, le gaz naturel n'est pas seulement fossile : il peut être produit de façon renouvelable par méthanisation des déchets. La perspective de voir se développer une production renouvelable significative sans avoir recours à des cultures dédiées peut faire de ce carburant un carburant quasiment neutre vis-à-vis de l'effet de serre.

France Nature Environnement estime que le gaz naturel pour véhicule devrait pouvoir jouer un rôle majeur dans le cadre de la transition énergétique, et demande que la filière du gaz naturel soit réactivée en France, et que l'État prenne toutes les dispositions pour que les infrastructures de distribution de ce carburant alternatif, prévues pour 2010 dans le protocole signé le 4 juillet 2005 par le ministre, les présidents-directeurs généraux d'EDF, Carrefour, Total, PSA Peugeot Citroën, Renault et Renault Trucks, soient mises en œuvre. En effet, ce protocole n'a jamais été appliqué !

M. Hervé Maurey, président. - J'aimerais que les différents experts puissent nous éclairer sur la question que j'ai posée à plusieurs reprises : les nouveaux moteurs diesel ont-ils un impact sur la santé et l'environnement différent des anciens moteurs ? Personne ne conteste les effets négatifs de ces derniers ; la question est de savoir si la nouvelle génération change la donne...

Je désirerais enfin que le représentant de PSA Peugeot Citroën réponde aux remarques qui ont été faites à propos de la sincérité des tests qui ont déjà été réalisés, et sur le fait que le lobby de l'automobile s'opposerait à la mise en place des nouveaux tests.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Nous paraissions tous d'accord sur le fait que les nouvelles normes ont permis au secteur industriel d'évoluer. Les constructeurs, comme les associations non gouvernementales ici présentes, semblent s'en être félicités. Savoir qu'un certain nombre d'orientations et d'objectifs environnementaux permettent de prendre conscience du problème et de réagir apparaît très positif.

Vous réclamez tous une expertise indépendante sur les normes Euro 6. J'entends votre message, et je demande à la commission du développement durable, à son président et au Sénat de vous aider à l'obtenir. Bien que le président ait posé la question plusieurs fois, je n'ai pas bien compris où l'on en était...

France Nature environnement a mené en 2013 une campagne intitulée : « Le diesel tue » ; PSA Peugeot Citroën prétend que ce n'est absolument pas le cas, et que les nouveaux moteurs diesel sont ce qui se fait de mieux ! Il est donc véritablement nécessaire d'avancer sur ce point.

Les associations ont par ailleurs avancé qu'il existait un décalage entre les normes légales définies à une certaine époque et la réalité. Une avancée est indispensable dans ce domaine !

Enfin, il existe aujourd'hui un incontestable problème lié aux particules. Les constructeurs ont chiffré des baisses considérables s'agissant des nouveaux moteurs diesel, mais il a été indiqué que le phénomène de l'abrasion, que personne n'a encore jamais évoqué, génère beaucoup de particules. Il faut sans doute travailler sur plusieurs niveaux, et englober plusieurs secteurs d'activité. Mais c'est plus facile à dire qu'à faire !

En effet, les normes de protection des travailleurs présentent de grandes différences avec celles imposées pour le grand public. Il faut donc parvenir à une convergence dans ce domaine.

Mme Maria Neira. - Il n'y a pas eu de diminution de la concentration des particules dites PM 2,5 ces dix dernières années à Paris. Certes, la situation pourrait être pire, mais elle est toujours aussi mauvaise. Les transports ont une part de responsabilité dans cette situation, puisqu'on considère qu'ils sont responsables de la pollution à hauteur de 30 %. Si les nouveaux moteurs diesel ont contribué à réduire les émissions de polluants, ce n'est pas le cas des anciens modèles. Il faut également tenir compte de la pollution due à l'oxyde d'azote.

Par ailleurs, il ne faut pas que les constructeurs expédient les vieux véhicules diesel dans les pays en voie de développement.

Je préconise la mise en place de plans urbains qui tiennent compte des transports publics.

Enfin, les derniers filtres à particules ne sont-ils pas moins efficaces à froid qu'à chaud ?

M. Gilles Leborgne. - Non...

M. Louis Nègre, rapporteur. - M. Leborgne l'a déjà indiqué, mais il convient de le réaffirmer : il n'y pas davantage de production de particules à froid ou à chaud ?

Par ailleurs, le filtre à particules filtre-t-il toutes les particules ou seulement une partie ? J'ai le sentiment que les plus petites ne sont pas arrêtées...

Mme Maria Neira. - Le dioxyde d'azote est un gaz !

M. Alain Fouché. - J'ai écouté ce qui s'est dit avec grand intérêt. J'ai bien compris que les nouveaux moteurs diesel sont bien meilleurs que les anciens, et que les filtres à particules ne peuvent être adaptés sur ces derniers...

La question que vient de soulever le docteur Neira est également importante : il ne s'agirait pas d'envoyer ces vieux véhicules dans les pays en voie de développement, où ils finissent pourtant généralement ! Il vaudrait mieux qu'ils aillent à la casse plutôt que de les vendre. Un contrôle de l'État serait nécessaire à cet égard, car je crains que les constructeurs ne se laissent séduire par cette idée...

J'ajoute que l'acharnement des pouvoirs publics sur ce dossier est une occasion, comme avec les radars, de ponctionner un peu plus le contribuable, faute d'avoir les moyens de régler ce problème. Quelle mesure faut-il prendre, compte tenu du coût de remplacement des moteurs diesel anciens qui appartiennent à des Français aux revenus modestes ? Les constructeurs insistent auprès de leurs clients pour qu'ils choisissent le diesel.

Par ailleurs, l'État n'encourage pas l'utilisation d'autres combustibles. À la pompe, l'essence demeure très chère, même si le prix du gazole doit augmenter. Si l'on veut faire reculer le diesel, il faut augmenter le prix du gazole et baisser celui de l'essence. Or, on ne va pas dans cette direction...

M. Charles Revet. - Nous légiférons pour demain, et non pour le passé. Il est donc important de se placer dans cette perspective.

Les rejets dont vous avez fait état s'appliquent-ils au volume pour 100 kilomètres parcourus ou par litre ? Un litre de gazole rejette-t-il moins de particules qu'un litre d'essence ?

J'ai été rapporteur des textes sur le transport maritime et sur l'acheminement. Les véhicules lourds bénéficient-ils des mêmes dispositifs que les véhicules légers, 80 % de l'acheminement des marchandises, en France, étant réalisé par la route ?

M. Gérard Miquel. - Toutes les marques produisent aujourd'hui des véhicules à bas prix. Bénéficient-ils des mêmes équipements que les autres, compte tenu de leurs coûts de production ?

Quelle est l'incidence des systèmes de freinage dans la diffusion de particules - métro, RER et véhicules automobiles ? Ces systèmes de freinage comportent-ils des évolutions technologiques ?

Enfin, les consommations des véhicules puissants sont plus ou moins importantes, selon qu'il s'agit de véhicules essence ou diesel. Cela produit une certaine quantité de CO₂. Je suis très favorable à la mise en place de dispositifs de contrôle indépendants pour savoir si les chiffres des constructeurs correspondent bien à la réalité, dans le cadre d'une utilisation normale. Ces éclaircissements nous sont nécessaires.

Quoi qu'il en soit, on ne peut passer d'un système à un autre brutalement. Si l'essence peut mieux convenir aux petits véhicules, il n'en demeure pas moins que les gros véhicules essence émettent incontestablement plus de CO₂.

Mme Chantal Jouanno. - Mis à part les NOx, avez-vous pu identifier d'autres polluants ?

S'agissant des données, quelle est la part de l'abrasion dans les émissions de particules ?

M. Jean-Marc André. - 50 % sur le parc diesel.

Mme Chantal Jouanno. - C'est énorme !

Concernant les filtres à particules, ceux-ci transforment les monoxydes d'azote, non toxiques, en oxydes d'azote, toxiques. La norme Euro 6 a-t-elle définitivement réglé le problème ? À partir de quand ne pouvez-vous plus vendre de véhicules à la norme Euro 5 ?

M. Gilles Leborgne. - À partir de septembre de cette année...

Mme Chantal Jouanno. - De quelles solutions disposez-vous pour résoudre le phénomène de l'abrasion ?

Enfin, madame Limousin, vous avez cité une étude de la Commission européenne qui mettrait en évidence le décalage entre les systèmes d'homologation existants et les émissions réelles. Avez-vous les références de cette étude ?

Mme Aline Archimbaud. – Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invitée. En tant que membre de la commission des affaires sociales, j'ai en effet déposé une proposition de loi concernant ces questions vues sous l'angle de l'alerte sanitaire.

S'agissant du parc ancien, il semble qu'un accord se dégage sur la dangerosité de la situation actuelle.

J'ai eu l'occasion, avec d'autres, lors de la conférence environnementale, en novembre, d'interpeller Mme Ségolène Royal sur cette question. Un parlementaire ne peut, en vertu de l'article 40, faire de proposition, mais le Gouvernement peut mettre en place une prime à la casse pour les vieux véhicules, notamment lorsque les propriétaires sont modestes. La ministre était prête à s'engager dans ce sens. J'espère que l'on pourra aller plus loin. Cela me paraît très intéressant. Ceci suppose certes un engagement financier de l'État, mais il faut également tenir compte de l'urgence sanitaire.

Les constructeurs semblent prêts à accepter des expertises indépendantes. Cela apaiserait le débat. Seules des expertises indépendantes peuvent permettre de légiférer correctement. On pourrait introduire ces deux points lors du prochain débat auquel le projet de loi donnera lieu.

Je rejoins par ailleurs les remarques qui ont été faites concernant les véhicules lourds, ainsi que la notion de pollution globale. Cela étant, on ne parviendra pas à tout régler à la fois. Je pense donc qu'il faut avancer sur certains points, afin de ne pas se noyer dans toute cette complexité, alors qu'il y a urgence à agir !

M. Hervé Maurey, président. - Concernant la prime à la casse, l'opposabilité de l'article 40 concerne l'ensemble des parlementaires, y compris la commission, mais non le Gouvernement. On aura très certainement l'occasion d'en reparler avec la ministre lors du débat et de lui faire des propositions en la matière.

Quant au comité d'experts, il s'agit d'une excellente idée. La commission du développement durable va étudier la façon de le mettre en place, afin d'avoir la vision la plus claire, la plus objective et la plus impartiale possible.

M. Gilles Leborgne. - S'agissant des émissions de particules, on ne parle aujourd'hui que de diesel, de transport, etc. Or, le chiffre de 42 000 morts cité par nos contradicteurs correspond à l'ensemble des particules émises. En moyenne, en France, on est à 17 %, dont 30 % en Île-de-France. Ce faisant, on ignore 70 % du problème. Cette précision a son importance.

On trouve sur le site de l'ADEME deux rapports que je vous invite à consulter, le rapport consacré aux cheminées, et celui d'Airparif, qui remonte à 2011. Un foyer qui répond au label Flamme verte - le *nec plus ultra* en matière de foyer fermé - émet aujourd'hui autant de particules durant une année qu'un véhicule diesel moderne qui parcourt 15 millions de kilomètres ! Quant au foyer ouvert, il produit annuellement autant de particules que 30 000 véhicules diesel modernes. Il faut donc apprécier le problème dans sa globalité...

S'agissant des écarts qui existent entre les valeurs d'homologation et la réalité d'usage, les industriels que nous sommes doivent, pour homologuer leurs véhicules, utiliser des normes. Très souvent, nous les anticipons, mais nous suivons toujours les règles imposées par le législateur.

Nous sommes contrôlés par l'Union technique de l'automobile, du motorcycle et du cycle (UTAC), dont le rapport d'homologation correspond auxdites règles. De la même façon, lorsqu'on roule, la consommation de carburant peut passer d'un à deux. Ces éléments doivent donc être appréciés. Le nouveau cycle *worldwide harmonized light vehicles test procedures (WLTP)*, qui va remplacer le cycle *new european driving cycle (NEDC)*, sera plus représentatif des usages réels, et nous pourrons mesurer les émissions de NOx dans le cadre d'un usage normal d'utilisation. Cela fait encore l'objet d'un certain nombre de discussions, mais nous allons vers une mesure de cohérence.

Concernant l'écart entre le gazole et l'essence, la moyenne européenne est à 12 centimes d'euros ; avec les mesures récentes, 14 centimes d'euros séparent le diesel de l'essence en France. L'Allemagne est à 18 centimes d'euros. Nous nous rapprochons de la moyenne européenne.

Pour ce qui est des émissions, on les calcule au kilomètre et non au litre, ce qui est plus représentatif de l'usage réel du client, cette mesure étant indépendante du carburant. Il s'agit donc du nombre de NOx, de CO₂ ou de HC émis par kilomètre.

Quant aux véhicules à bas prix, ils doivent obéir à toutes les réglementations en vigueur dès lors qu'ils bénéficient de la réception européenne (RCE).

Concernant les vieux véhicules, nous n'en sommes pas propriétaires...

M. Alain Fouché. - Vous les reprenez parfois !

M. Gilles Leborgne. - Nous les reprenons dans le cadre du recyclage, et nous respectons les normes. Cela étant dit, si quelqu'un veut franchir la mer Méditerranée avec une voiture achetée il y a dix ans, je ne vois pas en quoi nous pouvons l'en empêcher !

M. Alain Fouché. - Lorsque vous reprenez une voiture qui n'est plus aux normes, il ne faut pas la revendre !

M. Pierre Macaudière, expert « Moteurs » du groupe PSA Peugeot Citroën. – Le filtre que nous vous avons présenté arrête toutes les particules, jusqu'à 10 nanomètres, soit une taille quasiment mille fois plus petite que les particules dites PM 2,5. Les émissions automobiles produisent des particules d'environ 80 nanomètres. Le filtre les arrête toutes. Cela a été partout démontré.

On ne prétend pas que l'air est plus propre, mais que les gaz d'échappement, à la sortie du filtre à particules, sont au niveau de n'importe quelle pièce, pour ce qui est des particules.

Pour donner un exemple, dans une pièce comme celle où nous nous trouvons, la moquette ou le tissu mural sont des éléments très polluants ; seul le cuir des chaises constitue sur ce plan un point positif. On est ici probablement largement au-delà des niveaux de particules à la sortie d'un filtre.

M. Gilles Leborgne. - Il est important de bien comprendre que ce n'est pas de l'air qui sort du pot d'échappement, mais les produits de la combustion, qui ont été traités. Sur le périphérique, ce qui sort d'un filtre est moins pollué que ce qui y est entré...

Mme Maria Neira. - Qu'en est-il des NOx ?

M. Gilles Leborgne. - La norme Euro 6 impose un maximum de 80 milligrammes par kilomètre ; c'est ce que nous respectons. Cela revient, par rapport à la norme Euro 5, à diviser environ par deux le niveau de NOx émis par le diesel moderne. C'est ce que permettent nos technologies, qui ont été introduites depuis septembre dernier, et que nous sommes en train de généraliser.

Quant à l'expertise indépendante, nous l'appelons de nos vœux !

M. Hervé Maurey, président. – Vous l'aurez !

M. Christian Deleplace. - Renault et PSA Peugeot Citroën se rejoignent sur beaucoup de conclusions. Nous développons un certain nombre d'approches dans le cadre de la filière automobile française. Cet aspect coopératif, qui ne se limite pas aux constructeurs, nous paraît important...

Je voudrais revenir sur la part des transports dans les phénomènes de pollution, afin d'éviter toute mauvaise lecture. Quand on dit que les transports routiers, et en particulier le véhicule particulier, ne sont à l'origine que d'une part des émissions de particules, cela signifie que, même si nous ne constituons qu'une partie du problème, nous voulons néanmoins contribuer à apporter une partie de la solution. Nous ne pouvons toutefois détenir celle-ci seuls !

Nous avons rappelé les progrès qui ont été réalisés grâce aux réglementations touchant les véhicules particuliers : nous sommes partants pour que l'ensemble des industries qui contribuent au phénomène se placent dans la même logique dynamique.

Par ailleurs, les véhicules à bas prix, qui composent pour ce qui nous concerne la gamme « *Entry* », doivent obéir aux mêmes réglementations. Dans certains pays, compte tenu du niveau de vie, ils ne sont toutefois pas considérés comme des véhicules à bas prix...

Enfin, concernant l'international, les réglementations attachées au CO₂ se mettent progressivement partout en place - Europe, États-Unis, Japon, Chine, Corée, Brésil. Il en va de mêmes des émissions de polluants. Ce déploiement va amener les technologies nouvelles à se développer *de facto*.

Cependant, la qualité des carburants apparaît comme un point clé. On comprend bien que ce que l'on met dans le moteur a un impact sur ce que l'on retrouve à la sortie. Il est important de le prendre en compte. Toutes les nouvelles normes comportent d'ailleurs une charte relative à la qualité du carburant.

M. Jean-Marc André. - Pour ce qui est des équipements, je précise que les filtres à particules sont d'abord apparus sur les poids lourds, avant d'équiper les voitures particulières...

Le système de réduction catalytique sélective, ou *Selective Catalytic Reduction* (SCR), est apparu sur les poids lourds avant d'équiper les voitures. On règle le cas des poids lourds avant celui des voitures...

M. Pierre Macaudière. - Le SCR est en fait apparu sur les camions avant les filtres à particules. Les poids lourds ont été les premiers à être équipés du système de réduction catalytique, qui a permis de réduire leur consommation de carburant et leurs émissions de particules. Quand un camion rejette 5 % de CO₂ en moins, cela se traduit par des économies énormes en frais de fonctionnement. Aujourd'hui, poids lourds et véhicules particuliers sont tous dotés de systèmes d'élimination des NOx et des particules.

M. Charles Revet. - C'est vrai dans toute l'Europe ?

M. Pierre Macaudière. - Oui. Ce sont les normes européennes...

M. Jean-Marc André. - Une question a été posée sur les émissions dues aux plaquettes de freins. En l'état actuel des connaissances, les freins représentent environ 3 % des émissions de particules du parc diesel et essence. Les émissions attribuables aux pneus sont un peu plus importantes ; il faut par ailleurs tenir compte des émissions liées à la route.

Le nombre de polluants que nous prenons en compte s'élève à une quarantaine, conformément aux normes internationales.

Mme Chantal Jouanno. - Mis à part les gaz à effet de serre, le problème principal, en matière de pollution, provient-il bien des matières particulaires et des NOx ?

M. Jean-Marc André. - Le principal facteur de pollution provient des NOx. Les matières particulaires relèvent surtout d'un problème urbain.

M. Jérôme Bignon. - Être d'accord sur l'expertise est une chose, l'être sur le cahier des charges en est une autre. Je ne sais qui en sera chargé, mais c'est un sujet capital. Il n'y a pas de bonne expertise s'il n'existe pas de bon cahier des charges.

En second lieu, j'entends parler de pourcentage de particules, de modes de transport, de calendrier... Ne pourrait-on avoir une note claire à ce sujet ? Les statistiques peuvent être une forme mathématique du mensonge ! Il faut se méfier de la façon dont on les présente...

M. Ronan Dantec. - Je note une évolution positive au sujet de l'expertise indépendante. Cela pose la question de l'existence, en France, d'une autorité environnementale capable de conduire les expertises. Il faudrait travailler collectivement sur ce sujet.

Je voudrais par ailleurs poser aux constructeurs une question d'ordre commercial. Quel risque commercial les constructeurs courent-ils en continuant à soutenir le diesel ? Ont-ils mesuré le risque face aux acheteurs ? La filière automobile française peut être mise en danger si elle ne cherche pas à rééquilibrer son parc en faveur de l'essence.

Cela pose également la question de savoir s'il ne convient pas d'adopter une stratégie industrielle plus volontariste en faveur de l'essence, en particulier pour les petits véhicules, pour lesquels le diesel présente aujourd'hui un intérêt plus faible. Peut-être faut-il étudier un bonus-malus ou une prime à la casse, dans le cadre d'une véritable stratégie industrielle française, avec le soutien des pouvoirs publics, afin de favoriser les véhicules neufs à essence de petite cylindrée ?

M. Gilles Leborgne. - PSA Peugeot Citroën a lancé il y a un an un petit véhicule trois cylindres appelés EB Turbo Pure Tech. Il s'agit d'un rééquilibrage progressif. On est aujourd'hui à 63 % de diesel, contre 70 % il y a environ un an.

Il y a à cela deux raisons essentielles. En premier lieu, tous les dispositifs techniques de lutte contre la pollution coûtent de l'argent. En proportion, ce coût est difficile à accepter pour un petit véhicule. En second lieu, l'ensemble des constructeurs ont sorti de petits moteurs à injection directe, de faible cylindrée, à essence. Leurs performances sont extrêmement bonnes mais, contrairement à ce qui a été dit, elles ne rattraperont jamais celles d'un moteur diesel, qui a, par construction thermodynamique, un meilleur rendement qu'un moteur à essence, même turbocompressé.

Les constructeurs estiment qu'on devrait assister, à l'horizon 2020, à un rééquilibrage pour moitié entre l'essence et le diesel.

M. Christian Deleplace. - Je partage les propos de Gilles Leborgne. La nouvelle Twingo roule désormais à l'essence.

M. Ronan Dantec. - Dans ce cas, mettons-nous d'accord pour que les pouvoirs publics accélèrent cette mutation !

Mme Lorelei Limousin. - Mme Jouanno a posé une question sur les études de la Commission européenne : celles-ci datent de 2012. Je vous ferai parvenir le lien. Ces études portent sur le CO₂, les particules et les NOx. La Commission européenne cherche à combler l'écart entre les tests et les mesures réelles. Aux États-Unis, Fiat et Hyundai, à la suite de tests sur route différents des valeurs affichées par les constructeurs, ont récemment été condamnés à une pénalité de 100 millions de dollars pour ne pas avoir respecté les limites imposées.

L'étude de l'ICCT est la seule étude dont on dispose sur la norme Euro 6 ; elle suscite un certain nombre d'interrogations. Elle démontre que l'écart varie entre deux et

vingt-deux fois les mesures en matière de NOx. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles nous ne parlons pas de diesel propre !

M. Raymond Lang. - Je suis inquiet lorsque j'entends le discours des constructeurs, qui continuent à produire des moteurs diesel, bien qu'ils fassent tout pour qu'ils génèrent moins de particules. La combustion du gazole émet des particules fines et du dioxyde d'azote de manière naturelle. C'est là la première source de pollution à traiter !

Pourquoi ne pas utiliser le carburant sans oxyde d'azote dont on dispose ? Le moteur à gaz est pratiquement le même que le moteur à essence. À part l'injection, rien ne change.

En outre, la stratégie industrielle me gêne quelque peu. Les constructeurs allemands ont en effet des brevets pour tous les modèles. Le gaz n'est pas forcément la panacée, mais il apparaît comme la moins mauvaise solution. Peut-être y en aura-t-il une meilleure demain, mais il est important de réduire les pollutions initiales.

Or, le gazole n'est pas aujourd'hui un bon carburant. Pourquoi s'entête-t-on à produire des filtres à particules et autres systèmes, alors qu'il existe des solutions plus pérennes qui fournissent le même résultat ? Je n'ai pas eu la réponse !

Il n'y a pas que la question des particules qui est en cause, mais aussi celle des réactions chimiques qui se produisent au-delà du pot d'échappement. Je ne suis pas expert, mais j'ai lu des documents à ce sujet. S'il n'y a pas de polluants à la sortie du pot d'échappement, peut-être y en a-t-il dix mètres plus loin, du fait des réactions chimiques...

Tout le monde sait que le véhicule diesel utilise un carburant qui n'est pas bon pour la santé humaine. Il ne faut pas attendre que les drames se produisent et que les jeunes générations qui parviendront demain à l'âge adulte soient confrontées à une évolution sanitaire encore plus grave que celle que l'on connaît aujourd'hui !

Les zones urbaines françaises ne sont pas les seuls endroits touchés par la pollution. Il y a aussi les grands axes routiers. L'axe rhodanien et la vallée de l'Arve sont très pollués. Les camions qui ne respectent pas la norme Euro 5 ont interdiction d'y circuler. Il existe une prise de conscience locale, à cause d'une pollution presque supérieure à celle de Paris !

Il y a bien un lien entre la circulation routière et la pollution par les particules fines et par l'oxyde d'azote. Messieurs les constructeurs, prenez donc le problème à bras-le-corps, et refusez de produire des particules fines ou du dioxyde d'azote !

M. Christian Deleplace. - Une étude indépendante récente a été réalisée sur la consommation des véhicules : les constructeurs pour lesquels l'écart est le plus faible sont les constructeurs français !

M. Pierre Macaudière. – Pour ce qui est de la vallée de l'Arve, Martial Saddier, député de la Haute-Savoie, vous expliquera qu'entre 80 % et 90 % des particules que l'on recense à cet endroit sont dues aux feux de cheminée. Des études très complètes ont été réalisées lorsque le tunnel du Mont-Blanc a été fermé pour les raisons que vous connaissez. Il a été démontré que les plus importantes émissions de particules n'étaient pas dues à l'autoroute. Les habitants ont d'ailleurs été incités à s'équiper de foyers au label Flamme verte.

Certes, le transport détient sa part de responsabilité dans le phénomène. Cela fait des années que l'on essaye de développer des systèmes pour y remédier. En région Rhône-Alpes, la plus grande source de particules provient bien des foyers ouverts !

M. Louis Nègre, rapporteur. - Nous arrivons au bout de cette très intéressante réunion. Je remercie à nouveau tous nos partenaires de leur présence. Je ne suis pas sûr que nous ayons épuisé le sujet, mais c'est un premier pas.

Certains ont appelé de leurs vœux une aide à la casse : elle est prévue dans le projet de loi de transition énergétique, à l'article 13, sur la base de critères sociaux et géographiques qui seront définis par décret.

Il semble que l'on soit tous d'accord sur la nécessaire priorité de renouveler le parc, afin d'éliminer le plus vite possible ceux qui polluent le plus. Il ne semble pas y avoir de différence d'approche à ce sujet.

Les écarts entre les normes d'homologation et la réalité du terrain constituent une question plus délicate. Les constructeurs en conviennent mais estiment que c'est le législateur qui l'a imposé. Soit ! Nous ferons donc tout pour faire évoluer ces normes.

Pour autant, en matière de NOx, certains affirment qu'Euro 6 ne serait pas mieux qu'Euro 3. En outre, le taux de NOx demeure très élevé à Paris. Une association a relevé qu'aux États-Unis, certains constructeurs ont dû acquitter une amende considérable pour une trop grande différence entre les résultats des tests et les émissions mesurées sur la route. Je voudrais que les constructeurs français y échappent. Il serait bon de se mettre d'accord dans ce domaine.

Cela nous amène à l'expertise indépendante que vous avez souhaitée. Le président de la commission vous l'a proposée. Chacun est donc d'accord, Il faudra trouver des experts impartiaux pour essayer d'y voir plus clair. C'était l'un des objectifs de la réunion de ce matin. Je pense que nous avons réalisé des progrès.

Vous avez raison d'estimer qu'on se focalise sur le transport routier, alors que celui-ci ne représente qu'un tiers des particules. Il s'agit donc d'un problème plus large. Il nous faut nous pencher sur les autres secteurs qui produisent des particules. Nous ne ferons pas de révolution, mais nous pourrions peut-être les inciter à évoluer autant que l'industrie automobile, et à être plus vertueux.

J'ai bien entendu que l'abrasion, dont personne ne parle, est à l'origine de l'émission de 50 % des particules, dont 3 % pour les freins, 30 % pour les pneus, le reste étant imputable au revêtement routier. Nous avons un travail à réaliser dans ce domaine pour obtenir de meilleurs résultats.

Enfin, une dernière question pourra faire l'objet d'une prochaine réunion : pourquoi choisir le diesel, plus polluant que les autres carburants ?

La commission du développement durable va avancer sur ces pistes...

M. Hervé Maurey, président. - Nous souhaitons que cette réunion connaisse un prolongement, tant grâce à la mise en place d'un comité d'experts qu'avec le travail commun que désirent entreprendre Mmes Jouanno et Archimbaud sur l'environnement et la santé.

C'est une proposition qu'elles ont faite à leurs commissions respectives, qui devrait également déboucher.

Il ne s'agit donc pas d'un « *one shot* », mais d'un processus qui s'engage sur des sujets extrêmement importants pour nos concitoyens, et dans lesquels le Sénat veut s'impliquer pleinement.

La réunion est levée à 11 heures 30.

Mardi 20 janvier 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Transition énergétique pour la croissance verte – Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 15 heures.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Hervé Maurey, président. – Je commencerai par quelques rappels, au profit de nos nouveaux collègues, sur la procédure d'examen de ce texte. A la différence de l'Assemblée nationale, qui a convoqué une commission spéciale, le Sénat a choisi d'en partager l'examen entre ses deux commissions des affaires économiques et du développement durable. C'est finalement la commission des affaires économiques qui a été saisie au fond et à laquelle revient la responsabilité d'établir le texte qui sera examiné en séance publique, mais elle nous a délégué au fond l'examen de 83 articles, pour lesquels nous avons donc la charge d'établir une rédaction qu'elle entérinera la semaine prochaine. Nous nous sommes également saisis pour avis de 22 autres articles, sur lesquels notre rapporteur vous soumettra quelques amendements.

Avec 175 articles et pas moins de 1 500 alinéas, ce texte nous arrive de l'Assemblée nationale considérablement allongé. Je vous propose de faire un effort de concision dans la discussion générale, sachant que nous avons à examiner 450 amendements, dont 150 du rapporteur. Il est important que le Sénat imprime sa marque sur ce texte, car le travail de l'Assemblée nationale a été contraint par le temps. Notre rapporteur a réalisé un important travail, conduit de nombreuses auditions ainsi que des tables rondes comme celle qui s'est tenue la semaine dernière sur le diesel et a été largement relayée par la presse. Je lui laisse à présent la parole.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui n'est pas un texte comme les autres. Il prend sa source dans une prise de conscience essentielle : la grande menace de ce XXI^{ème} siècle, c'est le changement climatique.

Cette menace nous presse. Elle nous met devant nos responsabilités. Car nous n'avons pas le choix. « Il n'y a pas de plan B parce qu'il n'y a pas de planète B » disait encore récemment le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki Moon.

En un mot, ce projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte nous parle de notre avenir, de l'avenir de notre pays, de l'avenir de nos enfants, de l'avenir de notre planète.

Nous devons l'appréhender sans arrière-pensée partisane et dans un esprit constructif, comme nous l'avons fait pour le Grenelle de l'environnement, texte fondateur dont j'eus l'honneur d'être nommé rapporteur. Conscient que le moment était venu d'engager une profonde mutation de notre modèle de développement et de société, nous avons su, alors, être unanimes. Rares sont les occasions d'agir et de provoquer une rupture. Nous n'en vivrons peut-être jamais d'autres. Mais aujourd'hui en tout cas, c'est possible.

Sachons nous montrer à la hauteur de cette exigence. D'autant que la France, qui recevra les chefs d'Etat et de Gouvernement de 190 pays lors de la Conférence sur le climat de décembre, à Paris, se doit de montrer l'exemple.

Nous vivons le moment historique d'une prise de conscience qui a trouvé sa concrétisation politique avec le Grenelle de l'environnement, pour lequel Jean-Louis Borloo nous appelait collectivement à « *une remise en cause conceptuelle de nos modes de production et de consommation, ainsi que de nos modes de gouvernance* ». Il y avait alors une triple conviction sur une méthode, un diagnostic et un nouveau chemin de compétitivité.

Ce projet de loi s'inscrit dans ces pas. C'est une sorte de Grenelle III. S'il est une chose que le Grenelle m'a apprise, c'est qu'en matière de transition écologique, il faut être ambitieux mais humble. Le chemin est long ; le travail de conviction lent ; il faut du temps pour passer des paroles aux actes. Et le changement de modèle doit être accompagné et amplifié sur des années.

Le Grenelle a aussi renforcé mon pragmatisme. Les idéologies desservent l'écologie comme l'économie, quand c'est le juste équilibre, le juste dosage, qu'il s'agit de rechercher.

Un mot sur la méthode. S'il est vrai que l'esprit du Grenelle a présidé à l'élaboration de ce projet de loi, la concertation, chacun le reconnaît, a tout de même été moins large qu'en 2010. Les milliers d'heures de discussion qui associèrent alors les groupes de travail et les spécialistes des cinq collèges ont fait des travaux du Grenelle plus qu'une négociation, un projet collectif.

Il n'en est pas moins juste de dire que le dialogue a été au cœur de l'élaboration du présent projet de loi : le débat national sur la transition énergétique puis les travaux menés dans le cadre du Conseil national de la transition écologique et des Conférences environnementales ont permis de tenir compte en grande partie des positions de chacun des acteurs.

J'ai souhaité moi-même m'inscrire dans cette optique, de la manière la plus objective qui soit, et de saisir l'opportunité de faire avancer le pays. J'ai voulu entendre le plus grand nombre d'acteurs, conduit plus de 55 heures d'auditions, rencontré plus de 180 personnes, qui presque toutes m'ont dit leur satisfaction de voir légiférer sur ces sujets.

Ce texte, de fait, est attendu. Il l'est par les filières industrielles vertes, et plus généralement par les acteurs économiques ; il l'est par nos collectivités et leurs élus ; il l'est aussi par les Français. Selon un récent sondage, 74 % d'entre eux se sentent personnellement

concernés par la transition énergétique. Nous sommes donc bien passés des concepts aux traductions concrètes, à la vie quotidienne de nos concitoyens.

Enfin, ce texte dépasse, comme le faisait le Grenelle, le simple cadre des textes énergétiques traditionnels. Il ne vise pas seulement à rééquilibrer notre *mix* énergétique, mais engage un changement de modèle complet, qui va de l'économie à nos comportements, à nos façons de nous déplacer et de consommer. C'est un projet global – comme l'est le concept de développement durable. C'est pourquoi je vous proposerai, avant toute chose, d'en modifier l'intitulé, pour le déclarer projet de loi relatif à la transition « écologique » et non seulement énergétique. Cette nuance est loin d'être anecdotique.

Ce texte, initialement composé de 64 articles, ressort de l'Assemblée nationale avec 175 articles distribués en huit titres, qui en font un fourre-tout plus qu'un texte programmeur.

La commission des affaires économiques, saisie au fond, nous a délégué l'examen au fond de 83 articles. Nous nous sommes en outre saisis pour avis de 22 articles.

D'une manière générale, j'ai avant tout souhaité rationaliser le texte, le rendre plus lisible. Dans une optique de simplification du droit et des procédures, chère à notre collègue Rémy Pointereau, mon premier souci a été de rendre ce texte plus lisible, tout en prenant en compte, dans la tradition sénatoriale de vigilance à l'égard des engagements supranationaux de notre pays, la dimension européenne de ses enjeux.

Mon autre objectif a été de faciliter l'action des acteurs économiques et locaux afin qu'ils puissent contribuer au développement économique et à la croissance verte sans entraves inutiles. J'ai surtout adopté une attitude pragmatique et constructive, en essayant de retenir, chaque fois que cela m'a paru possible, les remarques concrètes des acteurs de terrain.

Le titre I^{er}, dont nous nous sommes saisis pour avis, redéfinit les objectifs de notre politique énergétique afin de réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance de la France et lutter contre le changement climatique.

Je rappelle – car c'est un point de débat important – les cinq objectifs, fidèles à nos engagements européens, que l'article 1er fixe à la politique énergétique.

Premièrement, la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et la division par quatre de nos émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 – la trajectoire étant fixée par le nouvel outil que constitue le budget-carbone prévu à l'article 48 ; deuxièmement, la réduction de notre consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 ; troisièmement, la réduction de notre consommation énergétique finale d'énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ; quatrièmement, l'augmentation de la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ; cinquièmement, enfin, sujet beaucoup plus problématique, la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025.

Vous vous en doutez, c'est l'objectif relatif au nucléaire qui focalise les débats. Sur ce sujet, mon sentiment est que le véritable enjeu est moins le nucléaire que la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles, qui représentent encore aujourd'hui 80% de notre mix énergétique.

Ce texte n'oppose ni les sources d'énergie, ni les technologies les unes aux autres. Il convient de rappeler avec force que le nucléaire est une filière française d'excellence dont nous devons garantir la compétitivité, favoriser l'innovation.

Mais nous devons également nous laisser l'opportunité de devenir les leaders des marchés de demain : celui des énergies renouvelables notamment. A ne pas nous y investir pleinement, nous perdrons beaucoup de terrain. Ne nous laissons pas distancer par l'Allemagne sur ce qui sera une partie de l'énergie de demain. Anticipons aussi l'industrie des énergies renouvelables, dans laquelle la Chine est devenue le premier investisseur, devant les États-Unis. Car nous avons, en Europe, les capacités, les moyens, les ressources pour être leaders. Il suffit d'y croire et de laisser ces filières se développer. J'insiste notamment sur la biomasse, qui représente la moitié de l'objectif de 32 % pour la part des énergies renouvelables de notre consommation finale brute d'énergie en 2030.

Le texte prévoit de réduire la part du nucléaire dans notre production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025, contre 75 % environ aujourd'hui. Même s'il ne s'agit là, je le rappelle, que d'un objectif, on peut s'interroger sur son réalisme. Est en outre prévu le plafonnement de notre parc nucléaire à 63,2 Gigawatts, soit la puissance actuelle de notre parc.

Cela impliquera-t-il de fermer des réacteurs ? Nul ne peut vraiment le dire aujourd'hui, puisque tout dépendra de l'évolution de notre consommation énergétique, qui, notamment en raison de la croissance démographique, ou encore de l'explosion des nouvelles technologies de l'information, devrait augmenter.

Seule certitude : en l'état actuel du parc, il faudra fermer l'équivalent de deux réacteurs lorsque l'EPR sera mis en marche. C'est d'ailleurs en raison de cette incertitude que la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit de moduler ces objectifs par période de cinq ans.

S'il est souhaitable et nécessaire d'anticiper et d'innover sur les énergies renouvelables, nous devons cependant veiller à préserver notre compétitivité ainsi que l'industrie du nucléaire et à graduer sa réduction à mesure du développement des énergies renouvelables.

Je vous proposerai, à cette fin, de modifier la rédaction du texte pour faire de la compétitivité de notre économie un objectif de la politique énergétique à part entière, qui ne soit pas menacé par l'objectif de baisse de notre consommation énergétique. Je vous proposerai également de préciser que le rapport quinquennal rendu au Parlement pour évaluer la mise en œuvre de ces objectifs devra mesurer leur impact sur notre compétitivité et donner lieu, le cas échéant, à une révision de ces objectifs.

Je ne m'étends pas sur le titre II, relatif à la rénovation thermique des bâtiments, car il relève exclusivement du champ de compétences de la commission des affaires économiques.

Le titre III traite des transports propres et de la qualité de l'air. Pour moi, c'est un enjeu essentiel de ce texte, comme cela l'était déjà pour le Grenelle. Pourquoi ? C'est en agissant sur les transports, premier facteur d'émissions de gaz à effet de serre, que l'on accomplira la véritable transition écologique ; c'est le levier qui nous permettra de réduire notre dépendance aux énergies fossiles pour aller vers une économie décarbonée et nous

mettra sur la trajectoire des objectifs que nous nous sommes fixés au niveau européen et au niveau international dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Ce titre comprend plusieurs marqueurs importants. En premier lieu, le développement des véhicules dits « propres », dont le texte de loi, à l'article 9, donne une définition qui n'exclut aucune motorisation, ni aucune source d'énergie, mais qui retient, comme principal critère, le niveau d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Je souscris à cette orientation. Restera à déterminer où placer le curseur. Un Diesel Euro 6 sera-t-il considéré comme un véhicule propre ? Il faudra nous préoccuper, au-delà, de la question de l'empreinte écologique des véhicules, notion qui prend en compte les émissions des véhicules tout au long de leur cycle de vie.

L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements devront, sur ce sujet, se montrer exemplaires. Le texte leur fait obligation d'utiliser ou d'acquérir, au moment du renouvellement de leur parc, une part d'au moins 50 % pour l'État et 20 % pour les autres, de véhicules propres, obligation que l'Assemblée nationale a étendue aux taxis et aux loueurs automobiles, à hauteur de 10 %. Le déploiement des infrastructures d'avitaillement de ces véhicules propres est également encouragé.

Deuxième marqueur : favoriser le développement des mobilités douces, comme le vélo, avec l'introduction d'une indemnité kilométrique du vélo et le crédit d'impôt pour les entreprises mettant une flotte de vélos à disposition de leurs salariés. Autant de mesures qui vont à mon avis dans le bon sens.

Plusieurs mesures incitent également au covoiturage, qui fait l'objet d'une nouvelle définition, mieux adaptée. Je souhaiterais pour ma part que les autorités organisatrices de la mobilité élaborent un schéma de développement des aires de covoiturage, dont l'utilité nous a été démontrée lors du déplacement « hors les murs » de nos commissions à Bordeaux sous la présidence de Gérard Larcher.

Un rapport du Gouvernement au Parlement devra en outre faire le point sur la possibilité de réserver certaines voies de circulation aux transports en commun et aux véhicules utilisés en covoiturage. Je vous proposerai que la piste d'une autorisation de circulation des transports en commun sur la bande d'arrêt d'urgence, aux heures de pointe, qui fait déjà l'objet d'expérimentations, soit confortée.

Ce titre prévoit également des habilitations à procéder par ordonnances pour l'instauration de servitudes nécessaires au développement des réseaux de transport. Au lieu de passer par une ordonnance, j'ai souhaité détailler dans la loi les modalités d'établissement de ces servitudes en tréfonds, qui auront leur utilité pour le développement des réseaux souterrains, en particulier du Grand Paris.

Concernant l'éco-diagnostic, si je suis bien entendu favorable à la mise en œuvre d'un contrôle des émissions plus poussé, notamment pour prendre en compte les polluants atmosphériques émis par les véhicules les plus anciens, il me semble préférable, plutôt que de multiplier des contrôles à la fiabilité parfois incertaine, de procéder par un renforcement du contrôle technique, placé sous le contrôle par l'État.

Troisième marqueur important : la prise en compte de la qualité de l'air et de la préservation de la santé publique. Le texte crée, après l'échec bien connu des Zapa, les zones d'action prioritaires pour l'air, des zones à circulation restreinte, les ZCR, qui pourront être

mises en place par le préfet. Je souhaite que l'arrêté de création de ces zones ne soit pas limité dans le temps, pour ne pas retomber dans les difficultés auxquelles se sont heurtées les Zapa, et que leur bien-fondé soit évalué, et révisé, si besoin, tous les trois ans au moins.

Je souhaite également que soit remis sous un an au Parlement un rapport aussi complet que possible sur les particules fines émises non seulement par l'échappement des véhicules mais aussi par les phénomènes d'abrasion des plaquettes de freins ou des embrayages, ou encore par la formation de gaz précurseurs. Ces particules, ultrafines pour certaines, sont particulièrement dangereuses pour la santé puisqu'elles peuvent traverser les alvéoles pulmonaires et ont des conséquences sur notre système respiratoire ainsi que sur notre système cardio-vasculaire. La table ronde que nous avons organisée sur le diesel la semaine dernière a souligné l'importance du sujet.

Ce rapport devra donner lieu à un débat en séance publique, afin que nous examinions, collectivement, dans quelle direction nous pouvons agir. Je souhaite également que notre commission du développement durable mette en place un comité d'experts sur le sujet. Bien des points essentiels ont été portés à notre connaissance, sur lesquels nous devons nous pencher.

Dernier marqueur de ce titre : le juste équilibre à trouver, pour les entreprises, entre l'incitation et la contrainte, pour réduire les émissions dues à leurs activités de transports. Je souhaite pour ma part en rester à une logique incitative pour les plans de mobilité prévus actuellement par les articles 13 *ter* et 18. La faculté d'élaborer des plans inter-entreprises ne fait d'ailleurs que la renforcer. La contrainte doit être réservée aux cas où l'enjeu de la qualité de l'air – et donc de la santé de nos concitoyens – le justifie de manière urgente, dans le cadre d'un plan de protection de l'atmosphère : dans ce cas, le préfet pourra rendre ces plans obligatoires, pour des entreprises de plus de 250 salariés. Alors que les entreprises se plaignent de la multiplication des normes, en rajouter serait aller au devant de difficultés.

Dans le même souci d'équilibre, j'ai souhaité, au sein du titre IV, supprimer des dispositions qui ne faisaient à mon sens qu'introduire rigidité ou complexité : c'est le cas du nouveau raccourcissement du délai de mise en conformité pour les enseignes lumineuses, ou bien des deux articles, le 27 *septies* A et 27 *septies*, qui entendent moduler la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale au profit des communes qui éteignent leur éclairage public la nuit. Autant rechercher l'efficacité énergétique de l'éclairage public est louable, autant le moyen emprunté n'est assurément pas le bon.

Une autre mesure importante à signaler dans ce titre III figure à l'article 18 *bis* qui avance à 2017, au lieu de 2020 dans la loi d'initiative sénatoriale de nos collègues du groupe écologiste, l'interdiction pour les personnes publiques d'utiliser des produits phytosanitaires classiques pour leurs espaces verts ouverts au public. Les usages non agricoles des pesticides constituent un enjeu à part entière, et ont une incidence significative sur la qualité de l'air et de l'eau. Vous êtes nombreux à avoir déposé des amendements sur ce sujet, nous aurons donc l'occasion d'y revenir dans la discussion. Je ne vous proposerai pour ma part que de supprimer la deuxième partie de l'article, qui vient une nouvelle fois modifier les règles relatives à l'épandage aérien alors que le sujet a été réglé par la loi d'avenir pour l'agriculture.

J'ai également opté pour une solution de compromis en ce qui concerne les servitudes de marchepied : je ne propose pas la suppression du dispositif introduit par le député Germinal Peiro aux articles 16 *ter* à 16 *quinquies*, mais un régime d'encadrement pour

éviter les dangers et dérives. Il y a en effet un conflit d'usages sur le bord des rivières, entre un public qui souhaite pouvoir jouir de ces aménités, et des propriétaires riverains soucieux de défendre leur droit à la tranquillité, ainsi qu'une nécessaire protection de la biodiversité. Mes deux amendements sur ce sujet, ont pour objectif, d'une part, de restreindre la circulation des piétons, publics non motorisés et véhicules d'entretien aux itinéraires qui auront été préalablement identifiés par le conseil général, afin d'avoir une vision d'ensemble sur les éventuels aménagements nécessaires ; d'autre part, de privilégier une voie alternative lorsque le bord de la rive est dangereux, lorsqu'il existe un chemin de contournement à proximité ou lorsque la protection de la biodiversité le justifie. Je pense qu'il s'agit d'une solution acceptable par l'ensemble des parties, qui devrait nous permettre de parvenir à un accord en commission mixte paritaire.

Le titre IV du projet de loi, relatif à l'économie circulaire, comporte diverses mesures visant à favoriser le passage à un modèle économique plus sobre qui, ancré dans des boucles d'activité locales, peut être riche d'emplois dans les territoires.

L'article 19 redéfinit pour cela les objectifs de la politique des déchets en France, à horizon 2020 et 2025. Tous les objectifs sont affirmés : prévention, valorisation matière, tri des biodéchets, valorisation des déchets du BTP. À ce titre, plusieurs articles renforcent le contrôle et les sanctions sur les décharges illégales, qui restent aujourd'hui encore un gros problème environnemental sur le terrain, notamment pour les collectivités locales. Les objectifs énoncés par l'article 19 sont, je le souligne, tout à fait en ligne avec le projet de directive actuellement discuté à l'échelon européen.

Je vous proposerai d'ajouter à ces objectifs une notion qui me tient particulièrement à cœur, celle de hiérarchie dans l'utilisation des ressources. Si l'on veut réduire progressivement notre consommation de ressources non renouvelables, il faut envoyer un signal fort. A l'image de la hiérarchie dans le traitement des déchets, du plus au moins vertueux, il faut mettre en place une hiérarchie en amont, dans le prélèvement des ressources. Cela signifie concrètement qu'il faut d'abord privilégier les ressources recyclées ou issues de sources renouvelables, puis les ressources recyclables et ne prélever qu'en dernière instance les autres types de ressources. C'est là un objectif fort pour les acteurs économiques et une avancée conceptuelle que nous nous devons d'anticiper dans la loi.

Deux mesures très médiatiques sont au cœur du titre IV : l'interdiction de la vaisselle jetable en plastique et l'interdiction des sacs de caisse à usage unique. La problématique environnementale est réelle. Ces produits créent une pollution diffuse et persistante contre laquelle il est urgent de réagir. Qui n'a pas entendu parler de ce « sixième continent » ? Une directive européenne est là aussi en cours de discussion. Si je partage pleinement les objectifs visés par ces articles, je n'en ai pas moins été guidé, ici encore, par le souci de voir retenues des mesures réalistes et surtout applicables. C'est le sens des amendements que je vous proposerai, et qui répondront largement, je crois, aux préoccupations des amendements que vous avez déposés.

En ce qui concerne la vaisselle jetable, plutôt qu'une interdiction, qui n'a pas de sens quand il n'y a pas de produits de substitution disponibles, je vous proposerai une obligation de tri à la source pour les détenteurs de ces déchets, à compter de 2018 : la mise en œuvre de cette disposition, qui coïncidera avec la mise en place du tri de tous les plastiques, permettra d'améliorer le recyclage et de développer les alternatives réutilisables.

En ce qui concerne les sacs plastiques, je vous proposerai de sécuriser la mise en œuvre de l'interdiction en prévoyant un délai fixé à 2018, non pas pour les sacs de caisse mais pour les sacs d'emballage de marchandises. Il est important qu'une filière d'alternatives ait le temps de se constituer sur le territoire, pour que la mesure ne se traduise pas par une hausse des importations de produits de substitution.

Le titre IV prévoit également deux extensions de filières de responsabilité élargie des producteurs, dites filières REP : la filière textile et la filière papier. Cette dernière souffre économiquement du fait de larges exemptions. De nombreux papiers, pourtant collectés et valorisés, ne sont pas soumis à la taxe dite EcoFolio. Je vous proposerai un amendement pour une extension partielle du champ de cette dernière à la presse. J'ai dû m'adonner à un exercice délicat de définition du champ d'application : je vous proposerai une formulation de compromis qui permet bien sûr d'exclure la presse d'information politique et générale, en raison de son rôle essentiel dans la démocratie et l'exercice de la liberté d'expression.

Enfin, ce titre IV comporte deux articles sur la définition de l'obsolescence programmée. C'est là un sujet auquel nos concitoyens sont sensibles. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale, qui fait peser un risque juridique très élevé sur nos entreprises et manque sa cible véritable, a soulevé bien des inquiétudes. J'ai consulté le plus largement possible les filières professionnelles afin de parvenir à une position de compromis. Un consensus a émergé autour de la définition proposée en 2012 par l'Ademe, agence publique de référence dans ce domaine : l'obsolescence programmée se définit par tout stratagème visant à réduire sciemment la durée de vie d'un produit pour en augmenter le taux de remplacement. C'est la définition que je vous proposerai de retenir, afin de sécuriser juridiquement l'application de cette nouvelle notion.

Sur le titre V du projet de loi, je vous informe qu'en accord avec le rapporteur de la commission des affaires économiques, j'ai fait le choix de ne pas amender le chapitre consacré aux énergies renouvelables, dont nous nous sommes saisis pour avis. Ce chapitre procède à une remise à plat globale du système de soutien à ces énergies, par la création d'un nouveau système de prime avec mise sur le marché, le complément de rémunération, qui viendra remplacer le système de l'obligation d'achat. Il vise aussi à harmoniser la gestion des concessions hydroélectriques à l'échelle des grandes vallées et avant l'arrivée à échéance du renouvellement de ces contrats.

Le titre VI concerne la sûreté nucléaire. Il s'agit essentiellement d'articles de transposition de textes européens ou de conventions internationales dans le domaine de la sûreté, auxquels nous ne pouvons qu'être favorables. Plusieurs mesures me semblent aller dans le bon sens. Ainsi du renforcement du rôle des commissions locales d'information, qui bénéficieront d'un meilleur accès à l'expertise, en particulier à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, et pourront participer plus facilement à des visites de sites. L'information des citoyens et la transparence sont essentielles si l'on veut avoir en France une filière nucléaire moderne et bien acceptée par tous.

Il est également bienvenu de prévoir qu'un décret encadre, et le cas échéant limite, le recours à la sous-traitance pour des raisons de sécurité : c'est là un point crucial. De nombreux rapports ont souligné, par le passé, le risque de sûreté attaché à une multiplication des prestataires et des sous-traitants. Le problème est ici pris en compte : non seulement le nombre d'échelons de sous-traitance pourra être limité, mais l'exploitant devra de surcroît assurer la surveillance des intervenants extérieurs auxquels il a recours. La confiance dans le nucléaire passe aussi par ce type de mesures. Autre mesure importante : la mise en place d'un

médecin référent unique tout au long de leur parcours pour améliorer le suivi médical des travailleurs exerçant chez les sous-traitants de l'industrie nucléaire.

Le titre VII vise à clarifier et simplifier les procédures. Au sein de ce titre, nous ne sommes saisis au fond que des articles 35 à 38 *ter*.

Les articles portant dérogation à la loi Littoral pour les ouvrages liés aux énergies renouvelables sont globalement conformes aux conclusions du rapport qu'Odette Herviaux et Jean Bizet nous ont présenté l'année dernière. En arrière-plan se dessine cependant la question plus large et plus épineuse de l'implantation des éoliennes sur le territoire, et des règles d'urbanisme applicables. Plusieurs amendements ont été déposés sur ce sujet important, et nous aurons l'occasion d'en débattre au cas par cas lors de l'examen des articles. Je note simplement que nous aurons à trouver un équilibre permettant de concilier d'une part, le développement de ce mode de production d'énergie renouvelable, d'autre part, les enjeux sanitaires et la protection de l'environnement.

Le titre VIII concerne la nouvelle gouvernance nationale de la transition énergétique mais aussi la transition énergétique dans les territoires.

Au sein de ce titre, nous sommes saisis principalement de l'article 56, qui réaffirme le rôle de chef de file de la région en matière d'efficacité énergétique et qui crée les plans climat air-énergie territoriaux (PCAET), qui, établis au niveau intercommunal, couvriront tout le territoire sans doublons, et, se complétant d'un volet « air », sur le modèle du schéma régional climat air énergie, viennent se substituer aux PCTE.

Cet article fixe également un objectif de deux cents « territoires à énergie positive ». Ces territoires, à mon sens mal nommés puisque leur objectif se limite à atteindre un « équilibre » entre production et consommation d'énergie, font l'objet d'un appel à projets du ministère. À la clé : des aides de l'Ademe, un accès prioritaire pour bénéficier de prêts bonifiés et d'aides à la mise en œuvre de la transition énergétique.

L'article 57 promeut enfin le service communal de chaleur et de froid. Les communes et intercommunalités sont chargées de mettre en œuvre un schéma directeur du réseau de chaleur permettant d'en planifier le développement et le potentiel en énergies de récupération. Je suis plus que favorable à cette initiative, alors nos réseaux de chaleur ne desservent que 5 % des Français contre 13 % des habitants en moyenne au sein de l'Union européenne. Veillons tout de même à ce que le développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement du réseau soit apprécié en tenant compte des capacités de production. Lors de notre déplacement à Bordeaux, nous avons vu qu'un écoquartier peut fonctionner grâce à la biomasse issue du bois produit alentour.

Telles sont les principales mesures de ce Grenelle III. Nous avons à en examiner les enjeux essentiels : la redéfinition des objectifs de notre politique énergétique, les transports, qui sont au cœur de la sortie d'un modèle carboné de développement, l'économie circulaire, qui est au cœur d'un changement de société, et l'implication des territoires, sans laquelle la transition écologique ne réussira pas.

Je me suis employé à chercher, tout au long de mes travaux, le juste dosage. Il s'agit d'aller de l'avant, d'innover, de renforcer la place des énergies renouvelables tout en restant réaliste quant aux moyens pour y parvenir. L'équilibre n'est pas facile à trouver. Il est pourtant le cœur d'un fragile consensus que nous avons la responsabilité de rechercher.

Je souhaite que le Sénat soit au rendez-vous de ce changement. Il y va de notre responsabilité d'élus, mais aussi de citoyens. Il y va de l'avenir de nos enfants et de nos petits-enfants. Il me semble que notre devoir est d'apporter notre modeste part à cette mutation qui nous dépasse, et qui est en train de s'opérer sous nos yeux.

M. Hervé Maurey, président. – Toute la difficulté est en effet de trouver le juste milieu entre les nécessaires évolutions et les contraintes qu'elles impliquent pour les ménages, les entreprises et les collectivités territoriales. Je salue le travail de notre rapporteur.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour la qualité de son propos, qui s'appuie sur un travail préparatoire approfondi et de nombreuses auditions. Nous partageons beaucoup de ses observations. Nous ne saurions le suivre, en revanche, lorsqu'il qualifie ce texte attendu de « fourre-tout ». C'est au contraire un texte qui s'engage sur un projet global à large spectre, avec des objectifs forts, au premier rang desquels celui de parvenir à un *mix* énergétique performant. Je ne doute pas que nous saurons nous retrouver là-dessus.

Lors du discours d'ouverture de la première conférence environnementale, le 14 septembre 2012, François Hollande soulignait que l'enjeu était de faire de la France la nation de l'excellence environnementale, soulignant que cette exigence était à la fois une obligation, une volonté et un atout pour l'emploi : « *A nous de faire que la lutte contre le réchauffement climatique soit non seulement une cause planétaire, européenne, nationale, mais le levier d'un nouveau modèle de croissance à la fois intelligent, durable et solidaire. La France, et j'en prends ici l'engagement* », poursuivait-il, « *se mobilisera dans la transition énergétique. Voilà le cap, la transition.* »

Ce projet de loi traduit cette volonté politique de basculer vers un mode de consommation plus économe, moins carboné et d'inciter les acteurs à adopter des comportements plus vertueux, en phase avec les enjeux du changement climatique. La notion de croissance verte traduit ce volontarisme politique. La transition énergétique et écologique ouvre l'opportunité de renouer avec une croissance durable et riche en emplois, fondée sur des investissements innovants de nature à transformer en profondeur nos modes de production et de consommation. Cette loi sera créatrice d'emplois ; le chiffre de 100 000 a été avancé. Elle a aussi pour ambition d'accroître le pouvoir d'achat des ménages en réduisant leur facture énergétique et partant, contribuer à relancer une dynamique de croissance.

Ce projet de loi signe la première étape d'une mobilisation qui vise à relancer l'investissement et renouer avec la croissance. Il s'agit d'engager de grands chantiers : rénovation thermique des bâtiments et développement de transports propres, tout d'abord. Lutter contre la pollution de l'air et réduire notre dépendance aux hydrocarbures sont deux exigences qui appellent une nouvelle politique des transports. Le titre III du projet de loi contient des mesures importantes en ce sens, comme l'obligation renforcée pour l'Etat, les loueurs et les flottes de taxis d'acquérir des véhicules propres ou le développement programmé des bornes de rechargement électrique. Il relance, en faveur de la qualité de l'air, les zones à circulation restreinte, dans une version qui tire les enseignements de celle qu'avait prévu le Grenelle.

Troisième grand chantier, celui de l'économie circulaire, qui passe par l'obligation de réduire les déchets à la source et la lutte contre le gaspillage. Il s'agit d'enclencher une révolution dans les comportements et de poser les fondements d'une politique industrielle fondée sur un usage efficace des ressources.

Vient enfin le chantier des énergies renouvelables, qui passe par le développement de filières solides, compétitives, créatrices d'emplois et bénéficiant, pour accélérer les délais d'implantation, de procédures simplifiées.

L'innovation, la recherche, la formation professionnelle doivent être le fer de lance de la transition énergétique dans les territoires. Ce projet mérite un vrai débat, qui n'a pu s'engager, nous le regrettons, à l'Assemblée nationale. Il doit avoir lieu au sein de notre Haute Assemblée, et trouver les voies du consensus dont le pays a besoin.

M. Ronan Dantec. – Je rends hommage à notre rapporteur. Face à cette loi très dense, qui a donné lieu à un tombereau d'amendements, je ne doute pas qu'il saura faire le tri pour avancer dans le consensus. Le terme clé est ici celui de transition énergétique. Notre pays, dans l'impasse, en a besoin. Le débat engagé depuis un an a montré que si nous poursuivons sans diminuer notre consommation d'énergie et sans diversifier notre *mix* électrique, nous allons au-devant d'une catastrophe non seulement environnementale mais économique.

Le climat figure au rang des grands enjeux. Entendons-nous atténuer nos ambitions, ou les adapter pour les rendre encore plus efficaces ? Le débat tranchera. Il est clair qu'il faut agir pour réduire notre consommation d'énergies fossiles, notamment dans le secteur des transports. La France est prompte à mettre en avant sa production d'électricité faiblement carbonée, car cela lui permet du même coup de faire oublier que son effort pour réduire les transports carbonés n'est pas à la hauteur de celui de ses voisins – voir le destin de l'écotaxe. La transition énergétique passe aussi par l'efficacité énergétique, et porte l'enjeu, essentiel, de la mobilité.

La filière nucléaire française est en situation de faillite. Si l'État n'était pas actionnaire d'Areva, l'entreprise serait en cessation de paiement. Rien ne sert de se bercer de l'idée qu'une nouvelle génération de réacteur miracle nous sauvera, et que l'on pourra maintenir notre parc tout en développant les énergies renouvelables. Alors que le marché européen est en surproduction, et que le prix de l'électricité de gros est descendu à 37 euros, quand il devrait être de 55 euros pour couvrir le coût de notre production nucléaire. Maintenir l'existant et retarder les échéances serait mener la France vers le déclin industriel. La transition énergétique est un objectif de survie.

La loi fixe un objectif raisonnable : ramener la part du nucléaire à 50 % de notre *mix* électrique à l'horizon 2025. Elle dispose que c'est à la nation que revient la maîtrise des stratégies énergétiques, qui avait été déléguée à l'opérateur historique, et prévoit une programmation de la production énergétique, révisable à cinq ans.

Pour avoir présidé le groupe de travail relatif à la gouvernance du débat national sur la transition énergétique, je me réjouis de constater que nos propositions visant à renforcer le schéma régional climat air énergie et, à l'échelon intercommunal, le plan climat territorial, ont avancé. La réussite de la transition énergétique passe par la mobilisation des territoires. Je souscris au vœu de notre rapporteur de voir le Sénat se mobiliser pour parvenir à un consensus sur des amendements susceptibles de recueillir un accord en CMP, mais encore faudrait-il, au préalable, qu'un consensus se dégage sur les grands équilibres de ce texte...

Mme Chantal Jouanno. – Je remercie le rapporteur, que je sais expert sur ces sujets. Au-delà des postures politiques, reconnaissons que ce texte se situe dans la continuité du Grenelle, à ceci près qu'il aborde la question du nucléaire, volontairement écartée alors, et

laisse de côté un certain nombre de sujets comme la biodiversité, la santé et la consommation, qui en étaient partie.

Si nous pouvons souscrire aux objectifs que fixe le titre I, se pose pour nous la question des moyens. Dès lors que l'on n'engage pas une réforme globale de la fiscalité, pour la faire peser sur les pollutions plutôt que sur les moyens de production, et que le budget du ministère et de l'Ademe diminue, j'ai peine à croire qu'ils seront au rendez-vous, d'autant que la proposition portée par certains membres du comité d'experts présidé par Alain Grandjean, et qui visait à s'appuyer sur des fonds privés, a été écartée.

Il conviendrait de s'interroger, s'agissant du titre III, sur le transport de marchandises, sujet de préoccupation pour l'avenir. Il serait bon, également, de mieux faire le lien entre transport et urbanisme.

S'agissant du titre IV, relatif à l'économie circulaire, vous avez raison d'insister sur la nécessité de soulever la question des ressources stratégiques d'avenir – y compris les matières de base comme l'aluminium, le zinc, le cuivre, le ciment.

S'agissant des titres VII et VIII, relatifs aux procédures et à la gouvernance, enfin, nous plaidons pour que le texte, aujourd'hui très centralisateur, reconnaisse plus de liberté et de pouvoir d'expérimentation aux collectivités territoriales.

M. Charles Revet. – A mon tour de féliciter notre rapporteur, qui a conduit un nombre impressionnant d'auditions. Oui, il est souhaitable d'avancer tout en prenant en compte les contraintes que cela implique, afin de ne pas pénaliser nos entreprises.

Développer de nouveaux modes de production d'énergie plus respectueux de l'environnement : qui ne souscrirait à cet objectif ? Sous réserve de parvenir à un juste milieu, car l'objectif est aussi d'aider nos entreprises, tant celles qui se créeront dans ces nouvelles filières que celles qui sont consommatrices d'énergie, à renouer avec la compétitivité.

L'un de mes interlocuteurs, qui a travaillé dans le domaine du nucléaire, m'a alerté sur la question des déchets, en m'expliquant que l'on pourrait éviter un jour d'avoir à les traiter comme on le fait à la Hague, en en faisant le combustible de centrales de quatrième génération. Alors que la ministre elle-même reconnaît que l'on ne pourra se passer du nucléaire, cette piste, qui permet de faire d'un mal un bien, vaudrait d'être explorée.

Mme Évelyne Didier. – Ce projet est attendu, car il y a urgence. Nous nous réjouissons que la ministre de l'écologie en ait fait une priorité. Je remercie le rapporteur de son travail – et de l'exhaustivité de son exposé...

Transition énergétique, indépendance énergétique, lutte contre le changement climatique sont autant d'objectifs complémentaires. On ne saurait reprocher à ce projet de loi d'être un texte fourre-tout au motif qu'il touche aux questions des bâtiments, des transports, des déchets. Comment prétendre que ces sujets n'ont rien à voir ?

Je me concentrerai, pour l'heure, sur le titre IV. Nous militons, texte après texte, pour faire avancer la politique des déchets, tant ménagers que collectifs. Il importe certes de faire en sorte que le coût de l'effort soit contenu, mais nous insistons pour que ne soit pas abandonnée la maîtrise publique sur ces politiques, au risque de ne la voir traiter que les grands gisements de déchets, la charge du traitement de ceux de moindre importance retombant sur les collectivités. Il nous faut trouver, ensemble, un équilibre.

Je m'interroge, également, sur les concessions hydroélectriques. N'est-on pas en train de faire ce que l'on a fait pour les autoroutes ? Ce sont des outils construits par le public, dont il importe qu'ils restent gérés par la puissance publique pour gérer les pics et maîtriser les flux sans accidents.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Jean-Jacques Filleul et Evelyne Didier se sont insurgés contre l'expression de texte fourre-tout que j'ai employée. Sans doute me suis-je mal exprimé. Ce texte, qui visait essentiellement, au départ, l'énergie nucléaire, a peu à peu évolué vers des questions touchant à la transition écologique. De multiples dispositions sont venues s'y sédimer, si bien qu'il s'en trouve considérablement allongé.

M. Hervé Maurey, président. – Ou enrichi.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Au prix de nombreux doublons, de redites. Il faut alléger pour y voir clair. Le Sénat peut beaucoup apporter en ce sens. Jean-Jacques Filleul dit attendre beaucoup de nos débats en commission. Moi de même. La liberté de parole prévaut parmi nous. Nous sommes tous favorables à la transition énergétique, même si, comme l'a rappelé Ronan Dantec, des points de divergence subsistent : à nous de nous efforcer de cheminer vers le consensus.

D'accord avec Chantal Jouanno pour considérer que la question du transport de marchandises est essentielle. Le transport routier ne cesse de grossir alors que les outils que sont nos ports peinent à se développer faute de moyens d'acheminement adaptés (*M. Charles Revet le confirme*).

D'accord aussi sur la question du financement. Il est vrai que la Caisse des dépôts et consignations peut prêter, mais ce ne sera jamais que de l'emprunt.

D'accord, enfin, sur le lien avec l'urbanisme. Nous devons lutter plus que jamais contre l'étalement urbain, couteux en transport pour le citoyen, au prix d'une surconsommation d'énergies fossiles, et qui entraîne, de surcroît, une déperdition de terres agricoles.

J'observe qu'Evelyne Didier rejoint Charles Revet, homme du juste milieu, pour souhaiter nous voir trouver un équilibre. Je m'en réjouis, et la commission s'y attachera, comme l'a souhaité son président.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Intitulé du projet de loi

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous sommes tous d'accord pour considérer qu'il s'agit là d'un texte fondateur, dans le prolongement du Grenelle. Il va plus loin que le simple souci de rééquilibrage du *mix* énergétique et touche à des enjeux comme la gouvernance, la sûreté nucléaire ou l'économie circulaire. Mon amendement n° 13 tend donc à en modifier l'intitulé, pour retenir les termes de transition écologique, en cohérence avec l'appellation du Conseil national de la transition écologique mis en place en 2013.

M. Ronan Dantec. – Nous n'y sommes pas favorables. Ce texte ne balaie pas tous les enjeux de la transition écologique – encadrement de l'empreinte environnementale de la France, préservation de la biodiversité, enjeux fonciers, protection de la terre, de l'eau... Il

reste, fondamentalement, un texte de transition énergétique, même s'il ouvre quelques *excursus* vers l'écologie.

M. Jean-Jacques Filleul. – J'irai dans le même sens. Ce texte ne couvre pas tout le champ de l'écologie. J'ajoute qu'il a déjà son identité, notamment dans la presse. Je ne suis pas favorable à l'amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'ambition n'en est pas moins plus large que la seule énergie, il serait bon de faire passer le message. Ce texte touche au logement, aux transports, il vise à faire évoluer les comportements. En modifier l'intitulé dans le sens que je propose marquerait notre ambition.

M. Hervé Maurey, président. – C'est en somme un souci pédagogique qui vous guide. Le texte ne porte pas seulement sur le *mix* énergétique mais ouvre sur une approche plus large. Retenir l'intitulé que vous proposez aurait, si je comprends bien, valeur de symbole.

Mme Annick Billon. – Quelle que soit l'appellation qu'on lui donne, ce texte ne balaie pas tous les sujets, qu'ils relèvent de l'écologie ou de la seule énergie.

M. Charles Revet. – On pourrait aussi reprendre les deux termes...

L'amendement n° 13 n'est pas adopté.

Titre I^{er}

L'amendement n° 142 devient sans objet.

Article I^{er}

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 14 vise à introduire dans la loi l'objectif de réduction de la pollution de l'air, dont on connaît l'impact sur la santé publique.

L'amendement n° 14 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le grand public a parfaitement intégré qu'un bâtiment à énergie positive est un bâtiment qui produit plus d'énergie qu'il n'en consomme. Définir le territoire à énergie positive comme un territoire atteignant l'équilibre entre consommation et production plutôt que comme un territoire produisant plus d'énergie qu'il n'en consomme introduit la confusion : mon amendement n° 122 y remédie.

L'amendement n° 122 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 15, rédactionnel, lie les objectifs nationaux aux engagements pris par la France au niveau européen.

M. Ronan Dantec. – Cet amendement, loin d'être rédactionnel, est éminemment politique. Personne ne sait ce que seront les engagements de l'Union européenne à l'horizon 2050. Elle s'est fixé des objectifs à l'horizon 2030, mais pas au-delà. Ce serait prendre un risque que de lier les ambitions de la France à des objectifs européens que nous ne connaissons pas.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il existe une politique européenne dotée de quelques grands objectifs sur lesquels tous les États membres sont calés. Il n'est pas inutile de faire ressortir que nous ne sommes pas de mauvais élèves, comme on nous le reproche souvent.

L'amendement n° 15 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'objectif de réduire la consommation énergétique finale de 50 %, par référence à 2012, en 2050 ne doit pas se traduire par une baisse de l'activité économique et de la compétitivité de nos entreprises. Réduire l'intensité de notre consommation énergétique suppose de s'appuyer sur le levier des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique, que l'on ne saurait améliorer sans tenir compte du rapport entre consommation énergétique et PIB, sauf à perdre de vue cette exigence. Mon amendement n° 16 vise à exprimer clairement que la compétitivité des entreprises doit être prise en compte.

L'amendement n° 16 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'objectif de réduction de la part du nucléaire dans le *mix* électrique ne doit pas constituer une ligne rouge justifiant l'immobilisme sur le sujet. L'industrie nucléaire est un fleuron de notre économie ; nous devons conforter sa position de leader. Mon amendement n° 54 prévoit que la révision du rapport au Parlement tous les cinq ans, permet de réviser l'objectif s'il s'avère irréaliste au regard de la compétitivité de notre économie.

L'amendement n° 54 est adopté.

Article 2

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 17 vise à rappeler que si la lutte contre le changement climatique implique de réduire les émissions de gaz à effet de serre, la réduction des émissions de polluants atmosphériques, dont les particules fines, est également une priorité, tant pour des raisons environnementales que de santé publique.

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – Nous abordons à présent le titre III, sur lequel la commission a reçu délégation au fond. Notre vote déterminera donc la rédaction du texte tel qu'il devrait être établi en commission des affaires économiques puis soumis à examen en séance publique.

Article additionnel avant l'article 9A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 128 conditionne l'intervention du STIF en matière d'autopartage et de location de vélos à l'inexistence de tels services et à l'accord des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés. Je n'y suis pas favorable. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a entendu confier l'ensemble des compétences liées à la mobilité à une même autorité organisatrice. Rien ne justifie d'y faire exception pour la région Ile-de-France. Aussi faudra-t-il envisager, au moment du renouvellement des contrats, de rendre au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) la compétence sur les services d'autopartage et de location de vélos.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 128.

Article 9A (nouveau)

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9A sans modification.

Article 9B (nouveau)

L'amendement rédactionnel n° 18 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 138, comme le n° 73 qui le suit, introduit une idée qui me tient à cœur, celle de l'empreinte écologique. En toute logique, la notion de véhicule propre devrait en effet prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques non seulement à l'échappement, mais sur l'ensemble de son cycle de vie, depuis la fabrication du véhicule jusqu'à sa destruction, en passant par sa commercialisation. C'est ce que l'on appelle l'empreinte écologique.

S'il est difficile, pour des raisons pratiques, de mesurer l'ensemble de ces émissions, je ne suis pas contre l'idée d'introduire cette notion d'empreinte écologique au sein d'un article qui présente les enjeux prioritaires de notre politique industrielle.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 138 et 73.

L'amendement n° 539 devient sans objet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Un mot sur cet amendement n° 539, qui mettait le doigt sur un sujet important : l'émission de particules fines provenant de l'abrasion.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) estime que les transports routiers représentent environ 18 % des émissions nationales de particules PM 2,5 – soit les particules d'une taille inférieure à 2,5 micromètres. Or, parmi ces particules, on trouve aussi des particules ultrafines, de taille comprise entre 10 et 500 nanomètres, dont on sait aujourd'hui qu'elles sont particulièrement nocives pour la santé, puisqu'elles sont capables de passer à travers nos alvéoles pulmonaires et donc de provoquer, non seulement des maladies respiratoires, mais aussi des affections systémiques plus graves, comme les maladies cardio-vasculaires.

Que nous soyons nombreux à avoir déposé des amendements sur ce sujet témoigne bien d'une prise de conscience. Notre table ronde sur le diesel de la semaine dernière nous a montré que ces particules n'étaient pas seulement dues à l'échappement des véhicules, mais provenaient aussi de l'usure des pneumatiques, de l'abrasion des systèmes d'embrayage et des plaquettes de freins, ou encore de la remise en suspension, au passage des véhicules, de particules déposées sur la chaussée. Un expert a estimé que 50 % des émissions de particules fines seraient dus à ce phénomène d'abrasion. C'est dire combien il importe de le prendre en compte dans notre démarche. D'où l'idée de mettre en place un comité d'experts. Je vous proposerai également, dans un amendement à venir, de prévoir qu'un rapport du Gouvernement nous soit remis sous un an, faisant le point et proposant des pistes d'actions et de réglementation et qu'il fasse l'objet d'un débat devant le Parlement, pour décider, de manière éclairée, des actions concrètes à mettre en œuvre.

Mme Évelyne Didier. – Pour ne pas allonger les débats, je m'en tiendrai à définir la position de mon groupe au terme de l'examen des articles.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel avant l'article 9

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 544 tend à modifier le code des marchés publics afin de favoriser les transports de marchandises les moins polluants, *via* le recours au transport multimodal. Si je suis bien évidemment favorable à cette logique, je crains l'introduction d'une distorsion de cette nature dans le code des marchés publics.

Charles Revet, auteur de l'amendement, argue que cette disposition serait le pendant, pour les personnes publiques, de l'article 12 pour les sociétés industrielles et commerciales : tel n'est pas exactement le cas puisque l'article 12 exige seulement des entreprises qu'elles établissent des plans d'action pour atteindre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques pour les transports.

J'ajoute que le code des marchés publics étant réglementaire, il ne serait pas bienvenu d'y introduire une mesure législative.

Mme Chantal Jouanno. – La loi s'impose au règlement !

M. Louis Nègre, rapporteur. – La préoccupation de l'auteur de l'amendement, enfin, est satisfaite par les alinéas 4 et 5 de l'article 9B, qui prévoit que l'Etat encourage le report modal du transport routier par véhicule individuel vers le transport ferroviaire et accorde une priorité, pour le transport de marchandises, aux investissements de développement du ferroviaire, des voies d'eau et des infrastructures portuaires. Je vous suggère donc le retrait.

M. Charles Revet. – Il faut savoir ce que l'on veut. Voter une telle disposition aurait un effet d'appel. Si le Parlement ne se saisit pas du sujet, qui le fera ?

Mme Odette Herviaux. – Il reste possible, sans porter atteinte à la concurrence, d'introduire des exigences, dès lors qu'elles sont justifiées, dans le cahier des charges d'un marché public.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose de retirer cet amendement pour le redéposer en vue de la séance, afin que le débat ait lieu dans l'hémicycle.

Mme Annick Billon. – L'objectif que poursuit l'amendement est louable, mais on ignore comment se définira, à terme, un « véhicule routier non polluant ».

L'amendement n° 544 est retiré.

Article 9

L'amendement rédactionnel n° 20 est adopté, ainsi que l'amendement de cohérence n° 23.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 29 vise à supprimer l'alinéa 10 de l'article, qui prévoit, pour les réseaux de transports publics urbains des agglomérations de plus de 100 000 habitants, une obligation d'équipement en véhicules fonctionnant à l'aide d'un carburant dont le taux minimal d'oxygène a été relevé, disposition inutile puisqu'il est déjà prévu un taux minimal d'incorporation de biocarburants dans le gazole.

L'amendement n° 29 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° 27, de cohérence rédactionnelle, vise à éviter la codification de dispositions transitoires.

L'amendement n° 27 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 28.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'alinéa 24 de l'article 9 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures visant à faciliter l'expérimentation de véhicules à délégation partielle ou totale de conduite sur la voie publique. Sachant qu'il existe des véhicules expérimentaux de transports collectifs – des expérimentations sont d'ailleurs en cours dans le sud-ouest et à la Rochelle par exemple –, il convient de prévoir que ceux-ci, et ceux-ci seuls, par souci de sécurité, peuvent emprunter les voies réservées aux transports collectifs. Tel est l'objet de mon amendement n° 110.

L'amendement n° 110 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n° 535 et 404 rectifié visent à supprimer l'obligation faite aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'atteindre, lors du renouvellement de leur parc, dès lors qu'il compte plus de vingt véhicules, une proportion minimale de 20 % de véhicules. Cette obligation est loin d'être nouvelle, puisqu'elle trouve son origine dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1987, dont les dispositions sont ici *de facto* assouplies puisque la définition des véhicules propres n'exclut plus aucune motorisation ni source d'énergie, pour ne s'attacher qu'aux émissions polluantes. J'ajoute que cette disposition, qui ne s'appliquera qu'aux parcs de plus de vingt véhicules, ne touchera guère les collectivités rurales. Retrait, sinon rejet.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous partageons l'avis du rapporteur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 535 et n° 404 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n° 139 et n° 74 reprennent l'idée d'apprécier « l'empreinte écologique » des véhicules à l'aune des émissions dont ils sont responsables sur l'ensemble de leur cycle de vie. S'il est vrai que cette notion d'empreinte écologique est la plus exacte, il n'en faut pas moins rester pragmatique. L'idée, intellectuellement intéressante, est inapplicable en pratique. On ne sait pas comment mesurer les émissions liées aux procédés industriels qui régissent la construction puis la destruction d'un véhicule. Si l'on veut fixer des seuils concrets, mesurables, il faut se référer aux émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques dues à son utilisation.

La définition des véhicules propres que retient le texte a donné lieu à une multiplicité d'amendements. Les nombreuses auditions que j'ai conduites m'ont cependant convaincu de la conserver. Une chose est sûre, c'est que cette définition fait en grande partie dépendre le périmètre de ces véhicules du décret qui sera pris et des seuils qui seront retenus.

Davantage orientée, initialement, vers le véhicule électrique, elle n'exclut désormais aucune motorisation, ni aucune source d'énergie pour définir le véhicule propre. Il m'a semblé que c'est la bonne option : il serait périlleux de prétendre dresser une liste exhaustive des véhicules concernés. Un tel inventaire à la Prévert, outre qu'il ferait courir le risque d'un oubli, préempterait l'avenir : exclure par principe une motorisation ou une source d'énergie freinerait l'innovation. Le seul critère véritablement discriminant est bien le niveau d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, dont les particules fines, d'un véhicule. Cette définition n'oppose aucune technologie à une autre, aucune source d'énergie à une autre, et incite au contraire toutes nos filières industrielles à innover pour réduire leurs émissions. Je suggère donc le retrait de ces amendements.

Les amendements identiques n^{os} 139 et 74 sont retirés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Même observation sur les amendements identiques n^o 62 et n^o 287 : évitons de dresser un inventaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 287 et 62.

M. Charles Revet. – Je suppose que mon amendement n^o 390 rectifié recueillera le même avis défavorable du rapporteur. Je le retire, non sans avoir fait observer qu'il ne tombe pas dans le travers de l'inventaire.

L'amendement n^o 390 rectifié est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Même demande de retrait sur l'amendement n^o 339. La définition retenue n'exclut, encore une fois, aucune motorisation.

M. Charles Revet. – Pourquoi ne mentionner que les seuls véhicules électriques ?

M. Hervé Maurey, président. – L'Assemblée nationale a répondu à votre préoccupation, en précisant bien que les véhicules propres ne se limitent pas aux véhicules électriques.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La définition, encore une fois, ne vise plus aucune motorisation ni aucun carburant, mais tient compte des seuls effets polluants.

Mme Chantal Jouanno. – A quoi bon mentionner explicitement, dans ce cas, les véhicules électriques ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ils n'émettent en effet, par définition, aucun gaz à effet de serre ni aucun polluant atmosphérique. N'oublions pas, cependant, que la France est leader en ce domaine. Faire figurer cette mention dans la loi ne fera pas de mal...

L'amendement n^o 339 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 215.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Même observation sur les amendements identiques n^{os} 167, 396 rectifié et 519. Les pots d'échappement et l'abrasion ne sont pas seuls à l'origine de l'émission de particules fines. Surtout, cette précision n'apporte pas grand-chose à la définition, puisqu'il n'existe pour l'heure aucune mesure incontestable, aucun

standard, aucune réglementation européenne de ce phénomène. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Les amendements identiques n^{os} 167, 396 rectifié et 519 sont retirés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 453 entend compléter l'obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules propres lors du renouvellement du parc par une obligation relative aux vélos à assistance électrique. Si je comprends ce souci d'enclencher une logique vertueuse d'incitation à l'usage du vélo, je rappelle que l'alinéa en cause est relatif au renouvellement du parc automobile de l'Etat et des collectivités. Un vélo ne saurait remplacer un véhicule à quatre places.

Je n'ai rien contre le vélo à assistance électrique, c'est même l'un de mes véhicules de fonction, et il est vrai que l'usage en est encore bien peu développé en France, à la différence de ce que j'ai vu dans la plaine du Pô, où l'on en croise des centaines. Le parc de l'Etat en compte entre 2 et 5 %, celui des collectivités 1 % seulement. Cela étant, je préférerais voir retirer l'amendement.

M. Ronan Dantec. – Ne pourrait-on du moins compléter l'alinéa en ajoutant « y compris les vélos à assistance électrique », pour donner un signal ? Cela permettrait de surcroît aux collectivités de faire des économies sur leur flotte. Beaucoup pensent que les vélos ne peuvent être comptabilisés dans le parc.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est en effet autre chose de préciser que les vélos à assistance électrique peuvent entrer dans les 20 %.

M. Hervé Maurey, président. – Mais cela peut aussi avoir un effet pervers et pousser les collectivités à éviter de se doter de véhicules électriques en achetant quelques vélos.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faut en effet y regarder de près. Je vous propose de retirer l'amendement, quitte à y revenir en séance.

Mme Évelyne Didier. – Laissez donc respirer les élus ! Une commune que je connais a recours à des véhicules d'entreprise, mais possède un vélo pour les plis, d'autres ont choisi de procéder différemment. Laissons les élus choisir, en fonction de leur territoire et évitons d'être trop bavard dans la loi.

M. Rémy Pointereau. – Tout à fait d'accord. Alors que l'on parle de choc de simplification, n'allons pas en rajouter !

L'amendement n^o 453 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n^{os} 98, 187, 244 rect. et 314 sont identiques et visent à mentionner les véhicules fonctionnant au biogaz et au gaz naturel dans la définition des véhicules propres. Pour les mêmes raisons que précédemment, cet ajout n'est pas nécessaire. Je propose donc le retrait, ou le rejet.

M. Charles Revet. – Que veut-on faire à travers cette loi ? Favoriser les véhicules électriques au motif que nous sommes bien positionnés dans ce domaine ? À ma connaissance, le véhicule électrique n'est pertinent qu'en zone urbaine. Je ne connais pas de

modèle qui soit utilisable pour des longs parcours. Si l'objectif est de protéger l'environnement, nous devons également mettre l'accent sur d'autres carburants.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est déjà le cas dans le texte. Certes, le véhicule électrique est le seul qui soit 100 % propre, car tous les autres émettent un minimum de polluants atmosphériques. Il est donc logique de mettre l'accent sur ce produit phare de l'industrie française, pour lequel Renault détient une position de *leader*. Mais le projet de loi précise bien que tout type de carburant, tout type de moteur est accepté, à partir du moment où son niveau d'émissions est inférieur à un seuil défini par décret. La seule question pour laquelle je n'ai pas de réponse à ce jour est la suivante : le diesel Euro 6 est-il considéré comme un véhicule propre ?

M. Hervé Maurey, président. – Je rappelle à Charles Revet que les véhicules propres sont définis à l'article 9, alinéa 6, comme « les véhicules électriques ainsi que les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret ». Par conséquent, véhicule propre n'est pas synonyme de véhicule électrique dans le projet de loi, d'où l'avis négatif du rapporteur sur l'ensemble de ces amendements.

L'amendement n° 244 rect. est retiré.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 98, 187 et 314.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 38 et 52 sont identiques et visent à prévoir que le décret fixe, non pas des seuils d'émissions, mais de manière plus large, des « critères d'éligibilité ». Concrètement cela veut dire qu'on change le critère discriminant : ce ne sera plus seulement les émissions que l'on regardera, mais des listes de sources d'énergie ou de technologies, par exemple, qui seraient a priori considérées comme propres. Pour les mêmes raisons que précédemment, je suis défavorable à ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 38 et 52.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 63 est un amendement de cohérence avec l'amendement n° 62. Mon avis sera donc le même : défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 288 qui est identique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 63 et 288.

M. Hervé Maurey, président. – J'imagine que les amendements n°s 340, 216 et 391 rect. qui traitent également de ce sujet, subiront le même sort.

Les amendements n°s 340 et 391 rect. sont retirés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 216.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 58 est identique aux amendements n°s 53, 37 et 99 et est de mon point de vue très intéressant.

En effet, l'article 9 distingue deux cas de figure : les véhicules légers, pour lesquels une obligation minimale d'acquisition de véhicules propres est prévue pour l'État ainsi que pour les collectivités territoriales ; les véhicules de plus de 3,5 tonnes, pour lesquels

une obligation de 50 % est prévue seulement pour l'État et ses établissements publics. Mais rien n'est prévu en termes d'obligation, pour les collectivités territoriales, pour leurs flottes de véhicules lourds.

Je me suis interrogé sur le surcoût que pourrait représenter une telle obligation pour les collectivités. Il ressort de mes recherches qu'il serait important : à titre d'exemple, le surcoût annuel du remplacement des bus diesel par des bus électriques serait de 21 millions d'euros, et de 4 millions d'euros pour des bus hybrides. En outre, les constructeurs ne savent pas encore produire en série les matériels les plus propres, à savoir les bus électriques.

Pour autant, il n'est pas satisfaisant de ne pas avancer sur ce sujet. La solution que préconise cet amendement me semble pertinente : demander aux collectivités d'étudier ce choix à l'occasion du renouvellement de leur parc. J'y suis donc favorable.

J'ajoute que j'ai eu l'occasion de discuter de cette question avec le président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP). Il s'oppose fortement à ce que l'on impose un bus électrique car celui-ci n'existe pas, à l'exception des modèles chinois dans lesquels il n'est presque pas possible de s'asseoir en raison de la place qu'occupe la batterie.

M. Hervé Maurey, président. – Il y a quelques jours, le président du Conseil général de Vendée nous disait justement que lorsqu'il a tenté l'expérience du renouvellement de sa flotte, il a rencontré beaucoup de difficultés pour trouver un constructeur. J'ignore cependant la nature exacte de la motorisation qu'il recherchait.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La situation peut cependant évoluer très rapidement.

M. Ronan Dantec. – Je pense que si le Gouvernement met en place une telle obligation, c'est que l'on dispose de la capacité de répondre à la demande. Le groupe Bolloré travaille sur ce sujet. Une chose est sûre : si l'on retire l'obligation, on se prive d'un marché important pour développer cette filière.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement n'enlève aucune obligation ! C'est un ajout par rapport au texte initial.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je me permets d'ajouter que l'on a beaucoup trompé les gens en leur promettant des technologies révolutionnaires. Personnellement, je suis comme Saint-Thomas : j'attends toujours ! Il y a certes une filière, mais toujours pas de véhicule.

M. Hervé Maurey, président. – En effet, l'expérience prouve que l'on incite parfois à développer des énergies pour lesquelles nous ne disposons pas de filière industrielle. Souvenons-nous du photovoltaïque, qui a largement bénéficié à la Chine !

M. Gérard Miquel. – Actuellement, un seul constructeur européen travaille sur des véhicules de plus de 3,5 tonnes fonctionnant au gaz ou au biogaz : c'est Iveco. Il est le seul et le développement n'en est qu'à ses débuts. Il n'y a pas de filière française.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Pour le moment, je n'ai encore rien vu de convaincant dans l'électrique. On soutiendra Bolloré quand on aura vu ses véhicules fonctionner.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 58, 53, 37 et 99.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 9

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 454 prévoit des tarifs de péages réduits pour les véhicules sobres et peu polluants tels que définis à l'article L. 318-1 du code de la route. La mesure proposée est intéressante, car elle met en œuvre le principe du pollueur-payeur. Si un véhicule pollue moins, il est légitime que son coût d'utilisation soit réduit, par exemple par une réduction du tarif des péages.

Toutefois, ce type de mesure ne peut être décidé de façon unilatérale. Dans le cadre juridique actuel des contrats de concessions, il doit donner lieu à une compensation pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, soit par un allongement de la durée des concessions, soit par une augmentation des tarifs de péages pour tous les autres véhicules. L'allongement de la durée des concessions est totalement contraire aux préconisations du groupe de travail de notre commission sur les sociétés d'autoroutes. Et une augmentation des autres tarifs de péages pour compenser cette baisse semble tout aussi difficile à justifier. C'est donc dans le cadre des négociations en cours avec les sociétés d'autoroutes que pourrait éventuellement être abordée cette question, qui ne pourra être imposée sans contrepartie. Pour cette raison, j'émet un avis défavorable.

L'amendement n^o 454 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 518 rect., déposé par M. Dantec et les membres du groupe écologiste, reprend un amendement que notre collègue Chantal Jouanno avait fait adopter en séance publique au Sénat en novembre dernier et vise à supprimer la déductibilité de la TVA pour les entreprises sur l'utilisation de carburants diesel. L'entrée en vigueur est prévue à 2020.

La flotte des véhicules particuliers des entreprises est aujourd'hui constituée à 96 % de véhicules diesel. La mesure préconisée aurait donc des conséquences financières très lourdes sur un grand nombre d'entreprises, notamment des PME, qui ne prévoient pas forcément de renouveler leur parc automobile dans les prochaines années. Cette hausse de la fiscalité des entreprises n'est pas, je crois, la bienvenue dans le contexte actuel.

Le ministre avait rappelé en séance que cette déductibilité de la TVA sur l'utilisation du gazole par les entreprises n'est aujourd'hui que partielle, la France bénéficiant dans ce domaine, depuis 1979, d'un régime dérogatoire institué sous la forme d'une clause de gel issue de la directive communautaire régissant la TVA. En somme, les États sont autorisés à conserver les exclusions à déduction existant avant 1977, mais ne peuvent en créer de nouvelles. Une disposition qui viendrait renforcer ces restrictions du droit à déduction irait à l'encontre de cette clause de gel et serait alors en contradiction avec le droit communautaire. La Cour européenne a d'ailleurs souvent rappelé dans ses arrêts que les États n'étaient pas autorisés à adopter des mesures d'exclusion de déduction de TVA sans limitation dans le temps. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. Ronan Dantec. – Je redéposerai cet amendement en séance publique. Le débat sera riche et j'espère que le rapporteur m'apportera une réponse sur le fond. En l'état actuel

du droit, on incite les entreprises à continuer à s'équiper de petits véhicules diesel, alors qu'il y en aura de moins en moins sur le marché. Je rappelle que la stratégie française consiste à se réorienter vers le petit véhicule à essence.

L'amendement n° 518 rect. est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 64 et 290 prévoient la mise en place par l'État d'un prêt à taux zéro sous condition de ressources pour les véhicules écologiques. La définition proposée du véhicule écologique ne me convient pas. Je ne suis pas favorable non plus au dispositif proposé, qui me semble redondant avec le dernier alinéa de l'article 13 qui prévoit le principe d'une prime pour l'acquisition d'un véhicule propre en remplacement d'un véhicule ancien polluant.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 64 et 290.

Article 9 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 31 vise à mieux insérer dans le code général des impôts les dispositions de l'article 9 bis A, qui prévoit une réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent une flotte de vélos à disposition de leurs salariés.

L'amendement n° 31 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis

L'amendement n° 34, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 32, rédactionnel, prévoit que le recensement existant doit être chiffré par type d'infrastructure pour pouvoir évaluer l'évolution du développement d'autres types de transports alternatifs que l'électrique, comme par exemple l'hydrogène.

L'amendement n° 32 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 511 élargit la stratégie à l'ensemble de la mobilité propre. Je n'y suis pas opposé, mais j'ai un amendement, juste après celui-ci, qui vise à faire de cette stratégie un volet annexé à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue à l'article 49 de ce texte. Cela permettrait, d'une part, de ne pas multiplier les documents programmatiques, d'autre part, cela serait un signal important pour que la PPE contienne un volet mobilité propre : cela voudrait dire que l'on tient compte d'un des enjeux essentiels de la transition, la part des énergies fossiles dans notre mix énergétique avec son principal levier, les transports.

Je vous propose donc d'être favorable à cet amendement sous réserve de le rectifier pour reprendre mon amendement l'annexant à la PPE.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 511 ainsi rectifié.

L'amendement n° 33 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 392 rect. vise à s'assurer que la stratégie nationale prévue par l'article 9 bis permettra le développement d'un marché relatif aux carburants alternatifs. Je peux rassurer son auteur, cette préoccupation est satisfaite puisque la stratégie englobe tous les véhicules propres et leurs infrastructures d'alimentation en carburant, y compris donc alternatif. Je propose le retrait de cet amendement.

L'amendement n° 392 rect. est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 9 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 65, 289 et 48 prévoient des tarifs de péages réduits pour les véhicules particuliers électriques ou hybrides, ainsi que pour les véhicules utilisant des carburants « propres » (GPL, gaz naturel, éthanol ou hydrogène). Comme précédemment, j'é mets un avis défavorable. La mesure proposée est intéressante, car elle met en œuvre le principe du pollueur-payeur. Si un véhicule pollue moins, il est légitime que son coût d'utilisation soit réduit, par exemple par une réduction du tarif des péages.

Toutefois, ce type de mesure ne peut être décidé de façon unilatérale. Dans le cadre juridique actuel des contrats de concessions, il doit donner lieu à une compensation pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, soit par un allongement de la durée des concessions, soit par une augmentation des tarifs de péages pour tous les autres véhicules. L'allongement de la durée des concessions est totalement contraire aux préconisations du groupe de travail de notre commission sur les sociétés d'autoroutes. Et une augmentation des autres tarifs de péages pour compenser cette baisse semble tout aussi difficile à justifier. C'est donc dans le cadre des négociations en cours avec les sociétés d'autoroutes que pourrait éventuellement être abordée cette question, qui ne pourra être imposée sans contrepartie.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le rapporteur a parfaitement raison. Nous sommes actuellement en pleine phase de négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes et la position du Sénat a été prise en compte par le Premier Ministre. La modulation de péage fait partie intégrante de la stratégie de négociation.

M. Hervé Maurey, président. – Puisque l'on évoque ce sujet, je vous indique que le Premier Ministre a mis en place un groupe de travail et j'ai officiellement demandé à ce que le Sénat y soit représenté. Je pense que nous devrions obtenir satisfaction.

Mme Chantal Jouanno. – Une petite question technique : lorsque la loi impose une obligation nouvelle, est-ce que l'obligation de compensation est toujours effective à l'égard du cocontractant ?

M. Ronan Dantec. – Je partage également l'avis du rapporteur. Ne pourrait-on pas, en séance publique, écrire une disposition du genre « tout renouvellement ou toute renégociation de convention doit prévoir » ? Cette formulation me semble plus juste.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ce qui était logique tout à l'heure le reste. Personnellement, je ne m'oppose pas à un amendement qui viendrait soutenir notre industrie du véhicule propre à travers une modulation du péage des autoroutes.

L'amendement n° 48 est retiré.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 65 et 289.

Article 10

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 35 est rédactionnel. Il permet de faire le lien avec la stratégie pour le développement des véhicules propres et le déploiement des infrastructures prévue par l'article 9 bis.

L'amendement n° 35 est adopté.

L'amendement n° 36, de précision, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La réalisation des infrastructures de stationnement vélo peut être impossible à réaliser sur des places de stationnement existantes, notamment dans le cas des copropriétés, lorsque toutes les places ont été attribuées.

L'amendement n° 151 permet de laisser la possibilité au maître d'ouvrage de réaliser le stationnement vélo dans le parc de stationnement ou bien de le faire à l'extérieur ou dans une autre partie du bâtiment.

L'amendement n° 151 est adopté.

L'amendement n° 38, de cohérence rédactionnelle, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 397 rect. et 168, identiques, reviennent à nouveau sur la notion de particules fines afin de préciser qu'elles émanent notamment de l'échappement et de l'abrasion. Pour les mêmes raisons que tout à l'heure, je vous propose de les retirer.

Les amendements n° 397 rect. et 168 sont retirés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 66 et 291, identiques, précisent que l'objectif de déploiement de sept millions de bornes concernera également les emplacements dédiés aux professionnels, pour les livraisons notamment. Je crois qu'il est en réalité satisfait puisque le texte mentionne toutes les places de stationnement accessibles au public ainsi que les immeubles d'habitation et autres types de bâtiments. Mais je partage l'idée sous-tendue par votre amendement qui est d'agir sur la logistique urbaine pour développer des véhicules de livraison propres et améliorer la qualité de l'air de nos agglomérations. Je ne suis donc pas opposé à l'ajout de cette précision et suis favorable à l'adoption de ces amendements.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 66 et 291.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 394 rect. et 217, identiques, visent à préciser que l'État encourage le déploiement des points d'avitaillement en hydrogène, GNV, biométhane, mélange hydrogène gaz naturel et GNL. Cet amendement est satisfait par l'article 9 bis que nous venons d'examiner. Je propose leur retrait, sinon je suis défavorable à leur adoption.

M. Charles Revet. – Il ne me semble pas anormal que notre législation s’adapte aux évolutions européennes.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je vous renvoie à l’alinéa 6 de l’article 9, qui mentionne « *les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d’énergie produisant de faibles niveaux d’émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret* ».

M. Charles Revet. – Nous ne sommes pas sur le même registre. Je parle d’une adaptation aux règles européennes. Nous avons déjà pris tellement de retard...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Rien n’empêche une telle adaptation, bien au contraire, dans le texte actuel. Il est satisfait. Je vous lis l’alinéa 1^{er} de l’article 9 bis : « *Le Gouvernement définit une stratégie pour le développement des véhicules propres, définis au 1° de l’article L. 224-6 du code de l’environnement, et pour le déploiement des infrastructures permettant leur alimentation en carburant. Cette stratégie est fixée par voie réglementaire.* »

L’amendement n° 394 rect. est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 217.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 318 et 193 posent deux difficultés. Premièrement, ils ont déjà été débattus dans le cadre de la loi « NOTRE ». Deuxièmement, je ne vois pas ce que peuvent être des aires d’aménagement de pistes cyclables. J’y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 318 et 193.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 10 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l’article 10

M. Ronan Dantec. – L’amendement n° 467 est un engagement du ministre des transports contenu dans le plan d’actions mobilités actives (PAMA).

M. Louis Nègre, rapporteur. – Votre amendement vise à ce que les AOT dans les communes ou communautés d’agglomération d’au moins 100 000 habitants mettent en place obligatoirement ou « permettent » la mise en place de vélo-écoles. Là encore, je comprends l’objectif de la mesure : développer l’usage du vélo afin de favoriser ce mode de déplacement, notamment dans les agglomérations. La prochaine édition de Velocity devrait d’ailleurs se passer à Nantes, si je ne me trompe pas. Je soutiens cet objectif. Mais là encore, je crois qu’il ne faut pas viser la contrainte mais l’incitation. En outre, le dispositif est peu clair : que veut dire « permettre la mise en place » ? pourquoi « une ou plusieurs » ? Ces encouragements doivent être permis par les mesures qui accompagneront le projet de loi, dans le cadre des territoires à énergie positive par exemple. Cet amendement est donc satisfait. Je vous propose de le retirer.

L’amendement n° 467 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 512 prévoit l'élaboration de schémas de raccordement aux réseaux électriques des infrastructures de recharge, par le préfet de région et le président du Conseil régional.

Tout d'abord, je ne suis pas partisan, ni mon collègue Pointereau j'imagine, qui pense à la simplification des normes pour nos collectivités territoriales, de la multiplication des schémas territoriaux...

J'avoue ensuite que j'aurais tendance à être plus optimiste que vous : commençons déjà par accélérer le développement des véhicules électriques (un peu moins de 9 000 voitures ont été vendues seulement en 2013 sur les 1,8 million de voitures neuves), par mobiliser les investisseurs pour faire décoller ce marché dans lequel, je le répète, nous avons les atouts pour être *leaders*, développons les points de charge avant toute chose.

En ce qui concerne une éventuelle surconsommation d'électricité ou surcharge des réseaux, croyez-moi, nous en sommes encore loin.

En outre, c'est le rôle de RTE, qui surveille l'équilibre des réseaux. Je rappelle aussi, et Jean-Jacques Filleul s'en souvient puisqu'il était rapporteur, que nous avons adopté une loi prévoyant la création d'un opérateur national chargé de l'implantation des bornes de recharge et que ce déploiement doit se faire en concertation avec tous les acteurs concernés, y compris RTE.

Je suis donc défavorable à l'adoption de votre amendement.

M. Ronan Dantec. – Dans un premier temps, nous n'aurons effectivement pas beaucoup de difficultés, puisque le nombre de bornes sera supérieur au nombre de véhicules. Mais l'objectif est bien que le nombre de véhicules électriques se développe. Or, si on n'installe pas les bornes électriques au bon endroit tout de suite, cela va coûter des milliards. Ce n'est pas tellement le problème de RTE, mais plutôt de GRDF. Il nous faut une cohérence d'ensemble dès le départ. Le schéma régional climat-air-énergie est fait pour cela. Prévoir une cohérence dans ce cadre-là me semble extrêmement important.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'opérateur national est chargé de réaliser ce travail. Les bornes coûtent cher, elles seront mises là où il y a des clients.

M. Ronan Dantec. – Certes, mais le réseau doit suivre.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il est prévu qu'il y ait une concertation.

M. Jean-Jacques Filleul. – L'amendement serait valable s'il n'y avait pas eu la loi facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public. Il y aura une instance nationale chargée de gérer le déploiement de ces bornes pour chaque région, avec GRDF et RTE. Il faut laisser cette loi se mettre en œuvre.

M. Michel Vaspert. – Dans les Côtes d'Armor, nous réalisons une étude de compatibilité avec le réseau avant l'installation de chaque borne.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le décret d'application de la loi est sorti. Deux conditions sont posées : qu'il y ait un réel maillage du territoire, et que le réseau ne soit pas surchargé.

M. Ronan Dantec. – Je retire mon amendement, mais je vais regarder s’il n’y a pas un problème de compatibilité avec le nouveau schéma régional.

L’amendement n° 512 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 395 propose d’indiquer dans la loi que l’État favorise le développement d’un marché des crédits des véhicules propres. Je suis défavorable à l’adoption de cet amendement en raison de la complexité de ce mécanisme mais je suis intéressé en revanche par de plus amples explications sur ce sujet.

M. Charles Revet. – Il s’agit de prévoir les modalités financières du développement des véhicules propres, mais je reconnais que cet article peut poser des difficultés.

L’amendement n° 395 est retiré.

Article 11

Les amendements n° 39 et 40, rédactionnels, sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 75, 140, 334, 355 et 377 rect. sont identiques. Ils complètent l’objectif minimal qui veut que la part de l’énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans les transports atteigne au moins 10 % de la consommation finale d’énergie dans le secteur des transports : ils fixent un objectif de 15 % en 2030.

Je considère qu’il s’agit là d’un objectif réaliste et ambitieux. Il va au-delà de ce qui est prévu par la directive de 2009. Mais il est souhaitable que la filière puisse avoir davantage de visibilité. Par ailleurs, beaucoup d’objectifs dans ce texte sont fixés à horizon 2030.

Je suis donc favorable à l’adoption de ces amendements.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 75, 140, 334, 355 et 377 rect.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n° 76, 141, 356, 378 rect. et 406 prévoient que la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) fixera de manière détaillée des objectifs annuels d’incorporation de biocarburants conventionnels et des objectifs complémentaires d’incorporation des biocarburants avancés, et notamment de biocarburants issus de résidus de déchets dans la consommation finale d’énergie dans le secteur des transports.

Sur le premier point, visant à mentionner explicitement que la PPE fixera des objectifs, non seulement en matière de biocarburants avancés, mais aussi en matière de biocarburants conventionnels pour les filières essence et gazole, je n’y suis pas opposé. En effet, le code de l’énergie actuel fixe des objectifs par filière et cela est souhaitable pour une meilleure anticipation des acteurs de la filière.

En revanche, il faut conserver aussi la fixation d’objectifs pour les biocarburants avancés puisque les biocarburants avancés sont les seuls pour lesquels la France n’a encore jamais inscrit d’objectif spécifique dans un texte réglementaire, alors que les investisseurs ont

besoin de visibilité. D'autant que les technologies de production des biocarburants avancés sont proches de la maturité technologique.

Je ne suis donc pas hostile à ajouter que la PPE fixe également des objectifs d'incorporation de biocarburants conventionnels mais je ne suis pas favorable à votre rédaction qui ne conserve pas la définition des biocarburants avancés alors que nous devons anticiper la prochaine entrée en vigueur de la directive relative aux biocarburants. En effet, celle-ci prendra pour la première fois en compte l'impact des émissions de gaz à effet de serre liées au changement indirect d'affectation des sols. Elle permettra, d'une part, de limiter l'effet de substitution avec les cultures alimentaires, que l'on peut aujourd'hui observer pour les biocarburants de première génération, d'autre part, de prendre en compte, de manière plus précise, l'impact global des biocarburants sur le réchauffement climatique.

Je vous propose donc de modifier vos amendements en ne reprenant que votre première partie, et en conservant la définition des biocarburants avancés prévue par mon amendement qui satisfait d'ailleurs votre proposition. Il pourrait ainsi être rédigé de la manière suivante :

« La programmation pluriannuelle de l'énergie fixe, notamment pour la filière essence et pour la filière gazole, des objectifs d'incorporation de biocarburants conventionnels et un objectif d'incorporation de biocarburants avancés dans la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports. »

Sous réserve de cette modification, je suis favorable à l'adoption de ces amendements.

M. Ronan Dantec. – Je ne suis pas d'accord avec vous. Adopter un tel amendement serait une erreur, et changerait fondamentalement la nature de cet article. C'est bien pour les biocarburants avancés qu'il faut fixer des objectifs, ils doivent remplacer les biocarburants conventionnels. Je suis donc très hostile à cet amendement qui n'est pas si neutre que ça.

M. Jérôme Bignon. – L'idée est de faire parvenir les nouveaux biocarburants à maturité, ce qui n'est pas le cas actuellement.

M. Charles Revet. – Peut-être faudrait-il préciser la notion de biocarburants avancés. Nous avons au Havre une unité qui produit un carburant de substitution du même type que les oléagineux à partir de graisses animales issues des abattoirs. L'idée est d'avoir des débouchés pour ces biocarburants avancés, qui sont des biocarburants issus de produits qu'on incinérât jusqu'à présent.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous préférons le maintien de l'alinéa 4 en l'état, sans référence aux biocarburants conventionnels. La proposition du rapporteur ne nous convient pas non plus.

M. Ronan Dantec. – Les biocarburants conventionnels n'en ont pas besoin.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il est clair que les biocarburants conventionnels restent limités et n'ont pas vocation à se développer.

Mme Chantal Jouanno. – Il n'est pas nécessaire d'introduire les biocarburants conventionnels. En ce qui concerne les biocarburants avancés, c'est comme pour les véhicules propres, il ne me semble pas une bonne idée de commencer à les lister.

M. Charles Revet. – Ces amendements seront redéposés en séance, il faudra préciser ce point des débouchés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous sommes en fait tous d'accord, c'est la rédaction qui pose problème. Les biocarburants conventionnels existent, sont contingentés, et rencontrent des problèmes d'amortissement. Le texte parle bien des biocarburants avancés, mais ne les précise pas. Pourquoi ne pas parler de déchets ? Dans ma rédaction, je reprenais l'alinéa 4 et je définissais les biocarburants avancés.

M. Gérard Miquel. – Les biocarburants aujourd'hui produits à partir de végétaux seront à terme remplacés par les biocarburants avancés. Le texte se suffit à lui-même !

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement que je propose doit satisfaire les uns et les autres, car je ne précise pas les types de biocarburants avancés. Avec cette modification, je voulais rappeler que les biocarburants conventionnels existent et définir les nouveaux biocarburants, qui sont très différents.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement du rapporteur ainsi qu'aux amendements n^{os} 76, 141, 356, 378 rect. et 406.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 455 prévoit que les biocarburants avancés se substituent progressivement aux biocarburants de première génération. Je suis défavorable à cet amendement. Les biocarburants de première génération ne disparaîtront pas. Il s'agit de veiller à ce qu'ils n'empêchent pas le développement des nouveaux. Ce n'est pas la même chose. Il faut être pragmatique. Aujourd'hui, les biocarburants avancés ne sont pas assez développés même s'ils sont matures pour l'être. Je vous signale par ailleurs que le Gouvernement est contre cette modification. Avis défavorable à cet amendement.

Ce projet de loi est un projet très ouvert. J'ai entendu les producteurs de biocarburants qui peinent à amortir leurs investissements. A-t-on des biocarburants avancés disponibles dès demain de manière industrielle ? Je n'ai pas connaissance d'une telle production avancée.

M. Ronan Dantec. – Je souligne que le terme « progressivement » est d'un grand pragmatisme !

M. Hervé Maurey, président. – Mais nous souhaitons éviter les lois bavardes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 455.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 456 qui me semble satisfait. La PPE ne fixera pas d'objectifs sans évaluer l'impact de ces derniers. En outre, l'article prévoit qu'un décret fixe les modalités d'établissement de cette liste des biocarburants avancés.

Je ne suis pas sûr que la loi, qui fixe des objectifs, doive préciser que les objectifs doivent préalablement avoir fait l'objet d'une « étude d'évaluation ». Je donne donc un avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement n° 456 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 457 prévoit que ne pourront être qualifiés de biocarburants avancés que les biocarburants émettant 60 % de GES en moins que les carburants conventionnels.

Je ne suis pas favorable à l'ajout de cette précision dans la définition des biocarburants avancés. C'était la proposition de départ de la Commission européenne sur la directive avant qu'elle ne soit discutée par les États, mais elle n'apparaît plus dans le délicat compromis trouvé au niveau européen. Avis défavorable donc.

Je note par ailleurs un point très positif, c'est que les biocarburants avancés font l'unanimité ici.

M. Ronan Dantec. – Je retire cet amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il y a une interpellation de notre collègue Charles Revet. Je constate également que nous avons en Europe des transports en commun qui fonctionnent avec des huiles usagées. Je suggère que nous évoquions la question en séance, pour savoir pourquoi on ne parvient pas à les faire fonctionner en France.

L'amendement n° 457 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 41 vise à préciser le champ d'application de l'article 12 qui impose un programme d'actions afin de réduire les émissions de GES résultant des transports des grandes entreprises du secteur de la distribution. Cet amendement vise à remplacer ce champ, peu précis, par celui qui était déjà prévu par le Grenelle II pour les bilans d'émissions, à savoir les entreprises de plus de 500 salariés appartenant au secteur de la grande distribution.

Je sais qu'un certain nombre d'entre vous ont déposé des amendements de suppression de cet article. Je comprends par avance ces arguments, je les ai entendus lors de mes auditions. Il s'agit d'une contrainte supplémentaire pour les entreprises qui souhaitent continuer à le faire de façon volontaire. Je considère pour ma part que dans ce domaine-là, sur ce sujet, et vu la taille des entreprises que l'on vise, il ne faut pas rester dans l'immobilisme et le statu quo, mais essayer d'avancer. Il faut poursuivre le Grenelle de l'environnement, qui n'avait pas vocation à être adopté une fois pour toutes. Au contraire nous devons être moteur dans ce domaine. En l'occurrence l'article 75 du Grenelle avait imposé à toutes les entreprises de plus de 500 salariés d'établir tous les trois ans un bilan de leurs émissions de GES ainsi qu'une synthèse des actions envisagées. Mais ces bilans ne prenaient pas en compte les émissions indirectes. Or la plupart des émissions indirectes de GES et de polluants atmosphériques dans le cadre des entreprises de distribution sont liées aux entreprises de transport alors qu'elles n'entrent pas dans le champ existant, malgré le gisement de réduction

qu'elles représentent, comme le souligne l'ADEME. Il faut aller de l'avant et avoir un niveau d'exigence supplémentaire. Cela ne veut pas dire pénaliser les petites entreprises ou celles qui sont déjà inscrites dans une démarche vertueuse de manière volontaire.

Je vous propose donc le dispositif suivant. D'une part, prévoir que cette mesure s'applique aux entreprises de plus de 500 salariés du secteur de la grande distribution, ce qui évite de mettre en cause les PME. Deuxièmement, mon amendement n° 44 proposera de décaler le point de référence que l'on prend pour apprécier cet objectif de réduction. Le texte prévoit de fixer le point de référence à 2015, je souhaite qu'on le ramène à 2010, ce qui permettra de prendre en compte toutes les entreprises qui ont déjà fait des efforts de manière volontaire.

Mme Évelyne Didier. – Quand on écrit plus de 500 salariés, cela veut dire très clairement qu'on se limite aux hypermarchés. Or bien des secteurs n'en sont pas dotés. On suggère donc ici qu'on ne va pas y parvenir dans des configurations différentes, ce qui est regrettable. Je ne souhaite pas l'adoption de cet amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 12 alinéa 1 dit déjà « les grandes entreprises du secteur de la distribution ». Il restera possible d'amender le texte du gouvernement.

L'amendement n° 41 du rapporteur est adopté.

L'amendement de précision n° 42 du rapporteur est adopté.

L'amendement de cohérence n° 43 du rapporteur est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement n° 44 est celui que M. le rapporteur vient de présenter sur le décalage du point de référence de 2015 à 2010.

L'amendement n° 44 du rapporteur est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 45 est rédactionnel, car il s'agit d'une précision redondante. Comme je l'ai précisé lors de mon intervention initiale, il est important que la commission mène un travail d'amélioration formelle du texte.

L'amendement rédactionnel n° 45 du rapporteur est adopté.

L'amendement de précision n° 46 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Quatre amendements sont identiques et proposent la suppression de l'article 12 : les n°s 77, n° 100, n° 176 et n° 379. Pour les raisons que je viens d'expliquer, je vous propose de retirer ces amendements. Dont les inquiétudes sont dissipées, je l'espère, par les modifications que je vous ai proposées.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 77, 100, 176 et 379.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 213, qui vise à étendre cette obligation à toutes les entreprises industrielles et commerciales, me semble, lui trop contraignant. Je suis défavorable à son adoption.

L'amendement n° 213 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 540 est identique à l'amendement n° 213.

L'amendement n° 540 est retiré

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons trois amendements identiques, n°s 169, 398 rect. et 522 rect., qui mentionnent encore une fois l'échappement et l'abrasion. Je ne m'étends pas à nouveau sur le sujet. Je vous propose de retirer ces amendements.

Les amendements n° 169, 398 rect. et 522 rect. sont retirés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faut remplacer la date 2015 par 2010, c'est la même philosophie que l'amendement adopté précédemment, pour ne pas pénaliser ceux qui ont déjà fait des efforts. Cet amendement n° 47 concerne les aéroports. Je propose donc le même assouplissement.

L'amendement n° 47 du rapporteur est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 143, 49 et 50 du rapporteur sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 12 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le maire peut fixer dès aujourd'hui au sein de son agglomération des zones dans lesquelles la vitesse maximale autorisée est inférieure à celle prévue par le code de la route. Ce sont les « zones 30 », ou « zone 20 », selon les cas. Néanmoins rien ne prévoit que le maire puisse fixer une vitesse maximale sur toute sa commune. Or la qualité de l'air et les récents pics de pollution, ainsi que des raisons de sécurité, justifient qu'on lui donne cette possibilité, à condition bien sûr que l'arrêté soit motivé.

M. Ronan Dantec. – Sur le fond je suis d'accord, mais je ne comprends pas bien le sens de cet amendement, car il suggère que le maire aurait cette compétence sur toutes les voies de l'agglomération, même en dehors de sa commune.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le terme agglomération est à comprendre au sens de la « commune agglomérée ».

M. Louis Nègre, rapporteur. – On peut dans ce cas modifier l'amendement pour remplacer le terme agglomération par celui de commune.

M. Gérard Miquel. – Je ne veux pas contrarier M. Filleul, mais mettre toute l'agglomération à 30 km/h va amener une activité intense pour les forces de l'ordre ! Je m'abstiendrai donc sur cet amendement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons une petite difficulté de définition. Ce qui est visé, ce sont bien les parties agglomérées. Il vaudrait mieux conserver la notion d'agglomération.

L'amendement n° 87 du rapporteur, et l'amendement n° 210 identique de M. Filleul sont adoptés.

Article 13

Les amendements rédactionnels n°s 76, 75 et 71 du rapporteur sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les véhicules à moteur font l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique, comme le prévoit l'article L. 318-1 du code de la route. Ce sont les fameuses pastilles vertes. L'amendement n° 80 permet de prévoir dans l'article relatif aux ZCR que les véhicules autorisés à rouler dans ces zones fassent l'objet d'une identification de cette nature, indispensable pour en assurer le contrôle, et donc l'efficacité de cette mesure. Il est nécessaire d'identifier pour contrôler.

L'amendement n° 80 du rapporteur est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le développement des transports en commun et la mise en place des zones à circulation restreinte visent le même objectif en termes d'amélioration de la qualité de l'air, de transition énergétique et de report modal. L'amendement n° 152 vise donc à confirmer le rôle majeur que joueront les transports en commun dans l'efficacité des futures zones où ils auront, eux, le droit de se déplacer.

L'amendement n° 152 du rapporteur est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les ZAPA étaient un bon outil mis en place par le Grenelle. Mais cet outil a malheureusement été introduit avec des modalités d'application et des délais trop difficiles pour les collectivités. Il n'a pas rencontré le succès escompté, aucune ZAPA n'a été mise en place. La réorganisation complète de la mobilité, à l'échelle induite par les pics de pollution, nécessite une durée de projet conséquente, qu'un dispositif d'expérimentation comme c'était le cas pour les ZAPA, ne permet pas. Mon amendement n°74 prévoit ainsi de supprimer la durée limitée de ces nouvelles ZCR pour tirer les leçons de l'échec des ZAPA. Cet échec doit nous amener à considérer que ces limitations de durée sont autant de freins qui pourront dissuader les collectivités, tout en n'empêchant pas une évaluation nécessaire au bout de trois ans permettant à la collectivité de faire évoluer ou non les ZCR. C'est donc une liberté supplémentaire que l'on confère aux collectivités territoriales.

L'amendement n° 74 du rapporteur est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 72, 73 et 78 du rapporteur sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 541 vise à préciser que les zones à circulation restreinte peuvent concerner tant les transports de personnes que les transports de marchandises.

Cet amendement est satisfait mon cher collègue. Les ZCR pourront concerner tous les types de transports. La mise en œuvre d'une ZCR est strictement encadrée puisque le projet d'arrêté qui la crée doit obligatoirement être accompagné d'une étude d'impact justifiant la nécessité des mesures de restriction qu'il propose, notamment les interdictions à certains véhicules.

Un décret fixera par ailleurs, « après consultation avec toutes les catégories professionnelles concernées », les catégories de véhicules dont la circulation ne pourra être interdite. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. Charles Revet. – Si les ZCR intègrent à la fois les transports de personnes et les transports de marchandises, alors la rédaction existante de l'article 13 convient. Je retire mon amendement.

L'amendement n° 541 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 292 modifie l'alinéa relatif au principe de la prime à l'acquisition de véhicules propres en remplacement de véhicules anciens polluants en fonction de critères sociaux ou géographiques en remplaçant la définition des véhicules propres par « véhicules à motorisation électrique, hybride électrique, etc. » Nous avons déjà eu ce débat à l'article 9. Je vous propose de retirer votre amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 292.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons là encore déjà eu le débat sur le phénomène des émissions de particules fines par abrasion. Je vous propose de retirer votre amendement.

L'amendement n° 170 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 189 modifie le principe de la prime à l'acquisition d'un véhicule propre en remplacement d'un véhicule ancien polluant, sur des critères géographiques ou sociaux, en supprimant le critère géographique. Ce super-bonus viendrait s'ajouter au bonus écologique existant déjà. Ce dernier a été récemment refondu dans un décret publié le 31 décembre 2014. Désormais les véhicules thermiques ne sont plus éligibles au bonus écologique. Les achats de véhicules thermiques dont les émissions sont supérieures à 70 grammes de CO₂ par kilomètre ne sont plus éligibles au bonus, alors qu'ils bénéficiaient encore en 2014 d'une aide de 150 €. Seuls les véhicules électriques et hybrides peuvent encore bénéficier d'un bonus. L'aide spécifique destinée aux véhicules hybrides émettant de 61 à 110 grammes de CO₂ par kilomètre est toutefois réduite à 2 000 € dans la limite de 5 % du coût d'acquisition, sans être inférieure à 1 000 €. L'article 13 que vous proposez de modifier prévoit l'instauration d'un super-bonus pour l'acquisition d'un véhicule propre. Cette prime de 3 700 € pour l'achat d'un véhicule électrique, de 2 500 € pour un véhicule hybride rechargeable et de 500 € pour un véhicule répondant à la norme Euro 6 sera conditionnée à la mise au rebut d'une voiture diesel de plus de 13 ans. Elle se cumulera avec le bonus écologique, portant ainsi à 10 000 € l'aide à l'acquisition d'un véhicule électrique. Alors qu'il est déjà aujourd'hui possible de prévoir une prime pour l'achat d'un véhicule récent contre la mise au rebut d'un véhicule ancien, il n'est pas possible en revanche d'introduire un critère géographique ou social. C'est ce que fait cet article. L'objectif est d'accompagner les mesures locales pour la qualité de l'air, comme les zones à circulation restreinte, en améliorant leur acceptabilité sociale.

Il ne me paraît pas anormal que dans les zones où des contraintes supplémentaires sont ajoutées pour pouvoir circuler, une aide soit apportée aux ménages, notamment les plus modestes, pour pouvoir s'adapter à ces réglementations dérogatoires. En conséquence, je rends un avis défavorable sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 189.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après 13

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 515, qui porte sur la modulation du malus en fonction des émissions d'oxydes d'azote (NOx) et de particules, est présenté par nos collègues du groupe écologiste.

Je partage l'inquiétude sous-tendue par cet amendement. Plus de la moitié des émissions d'oxydes d'azote, proviennent du secteur des transports, entraînant une pollution de l'air qui, à son tour, a un impact significatif sur la santé de nos concitoyens. Chaque année, plus de 40 000 morts prématurées sont dues à cette pollution : c'est un véritable problème de santé publique auquel nous devons remédier. Je pense que la priorité doit porter sur le renouvellement du parc diesel ancien – le plus polluant – et je ne crois pas qu'une nouvelle taxe le permettra.

M. Michel Vaspert. – Exactement !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le décret du 31 décembre 2014 a entièrement refondu le système du bonus écologique : seuls les véhicules électriques et hybrides peuvent désormais en bénéficier. Cela me semble soutenir l'incitation au changement de véhicule, dynamique plus positive que la sanction du malus. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Ronan Dantec. – Je maintiens mon amendement. Nous sommes dans une logique de pénalisation qui existe déjà pour le CO₂ : il me paraît cohérent que celle-ci soit étendue au NOx.

Par ailleurs, je souhaite souligner l'importance de moduler la taxe en fonction du niveau de pollution : la norme Euro 6 définit un niveau de pollution certes faible, mais bien réel. Dire qu'on ne pollue pas lorsque l'on respecte cette norme serait une erreur !

Je pense également qu'il faut conserver un petit bonus pour les véhicules thermiques à petite cylindrée.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je crois qu'il faut vraiment prendre en compte le niveau d'émission de polluants, sans se focaliser sur la source d'énergie : un véhicule à essence, s'il émet peu, peut tout à fait être considéré comme propre.

Le marché mondial de l'automobile s'oriente aujourd'hui vers le véhicule à essence, comme l'ont confirmé les représentants du groupe Peugeot, que j'ai auditionnés. Nous devons nous adapter à cette demande, qui n'exclut pas des objectifs ambitieux en matière de réduction d'émission de polluants : les industriels travaillent sur une consommation de 2 litres au cent kilomètres, c'est un vrai progrès !

M. Ronan Dantec. – Il faut envoyer un signal fort : oui, on taxe le diesel !

M. Jean-Jacques Filleul. – Mon groupe est sensible au débat, mais il me paraît complexe et nous nous abstenons donc de voter cet amendement.

Mme Évelyne Didier. – Je suis d'accord sur le principe de cette taxe, mais je crains qu'elle ne pénalise que les ménages les plus défavorisés. Je préfère le système d'une prime à la casse.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 515.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 129 vise à permettre à un maire d'étendre à toute sa commune ou toute son agglomération la possibilité de prendre des mesures de restriction concernant certains types de véhicules, pour des raisons de circulation ou environnementales.

Cet amendement, qui me semble viser spécifiquement la ville de Paris, crée de la complexité juridique et pourrait entrer en concurrence avec la possibilité de créer des zones à circulation restreinte.

Je propose que cet amendement soit redéposé en séance avec plus de précision sur la superposition de ces deux dispositifs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 129.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 516 propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport proposant une méthode précise pour la mise en place d'une expertise technique indépendante relative à la mesure des émissions de polluants par les véhicules automobiles.

Notre commission a organisé la semaine dernière une table ronde qui a permis de confronter les points de vue d'acteurs qui ne se rencontrent jamais. Je crois que la conclusion de ce débat riche a surtout été : le travail ne fait que commencer.

Nous devons suivre l'évolution de la réglementation internationale : aux États-Unis, certains constructeurs automobiles qui n'avaient pas respecté leurs engagements sur les niveaux d'émission de pollution se sont vu lourdement sanctionner.

M. Ronan Dantec. – La date proposée du 31 mai 2015 est peut-être un peu proche. Nous pouvons la repousser. Mais il faut un contrôle de l'application de la loi !

M. Hervé Maurey, président. – C'est un travail que nous pouvons faire nous-même : dans ce cas, pourquoi s'en remettre au Gouvernement ?

M. Ronan Dantec. – Je retire l'amendement.

L'amendement n° 516 est retiré.

Article 13 bis

L'amendement rédactionnel n° 91 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 13 ter

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 95 tend à revenir à une logique incitative pour la mise en place de plans de déplacements d'entreprises (PDE) dans le cadre des plans de déplacements urbains, notamment en renforçant la possibilité de créer des plans inter-entreprises.

M. Jean-Jacques Filleul. – En l'état, cet article introduit à l'Assemblée nationale est trop contraignant, et dénote une méconnaissance du fonctionnement des petites entreprises sur le territoire. Nous sommes donc favorables à cet amendement.

M. Ronan Dantec. – L'expérience m'a montré que les PDE rencontrent un vrai succès, qui devrait inciter ceux qui n'en ont pas encore à en mettre en place. Les rendre obligatoires permettrait de créer une dynamique favorable, d'autant que les entreprises, souvent rassemblées dans des zones industrielles, pourraient se regrouper : il s'agit d'une mesure de bon sens.

L'amendement n° 95 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14

L'amendement rédactionnel n° 9 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement que je vous propose prévoit que les autorités organisatrices de la mobilité établissent un schéma de développement des aires de covoiturage. Cet objectif correspond à la mesure n° 3 du plan d'urgence pour la qualité de l'air du 6 février 2013.

Mme Annick Billon. – Cela nécessite-t-il vraiment un schéma ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Aujourd'hui, la plupart des aires de covoiturage sont sauvages, ou peu organisées. L'intermodalité nécessite un véritable maillage du territoire : le rôle du schéma est d'en assurer la cohérence.

M. Hervé Maurey, président. – Madame Billon, je comprends votre remarque. Nous avons tendance à multiplier les schémas, parfois inutilement. Cependant, dans le cas qui nous occupe, je pense qu'il peut permettre d'engager des réflexions de fond.

Mme Annick Billon. – Qui dit schéma dit études préalables : il peut se passer des mois avant que des plans parfois tout simples soient enfin mis en œuvre...

M. Ronan Dantec. – Arrêtons de voir le schéma comme une contrainte ! Il permet de formaliser ce qui relève du bon sens, et d'assurer la coordination de l'action publique.

M. Didier Mandelli. – Aujourd’hui, dans certains départements, comme la Vendée, c’est le conseil général qui finance les aires de covoiturage. Pourrions-nous vraiment assurer une cohérence d’ensemble si cela devient une compétence locale ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ce schéma se veut un outil déclencheur pour certains territoires. La Vendée est exemplaire, mais tous les départements ne sont pas aussi avancés sur le sujet.

L’amendement n° 12 est adopté, de même que l’amendement de précision n° 10.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° 146 vise à préciser les modalités d’établissement des servitudes en tréfonds, afin d’éviter le recours à une ordonnance demandée par le Gouvernement à cet article. Ces servitudes pourront être établies pour tout projet d’infrastructure souterraine de transports, et pas seulement pour le réseau du Grand Paris, comme initialement prévu. Elles ne pourront être instituées qu’à partir de 15 mètres de profondeur et à condition que cela ne rende pas le bien inutilisable dans des conditions normales. Cet amendement permettra donc à toutes les grandes agglomérations, et pas uniquement à Paris, de pouvoir utiliser cette réglementation pour accélérer la réalisation et le développement de grandes infrastructures de transport.

Mme Évelyne Didier. – Je suis dubitative. Le métro de Paris n’a, à ma connaissance, jamais présenté de problème de tréfonds : pourquoi ce qui était possible avant ne le serait-il plus maintenant ?

Je m’interroge également sur l’interférence de ces servitudes avec les concessions minières de certains territoires : *quid* de l’exploitation du sous-sol ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ces servitudes sont plus rapides et moins lourdes à mettre en œuvre qu’une procédure d’expropriation, ce qui présente un avantage indéniable pour le développement de grands projets. Par ailleurs, les agglomérations susceptibles d’utiliser ce dispositif n’ont *a priori* pas un sous-sol minier, le problème ne se pose donc pas.

Mme Évelyne Didier. – Je ne comprends toujours pas cet amendement, je ne le voterai donc pas.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cette mesure devait être prise par ordonnance : nous n’aurions alors pas pu en contrôler les modalités. Afin de donner toute sa place au Sénat dans la procédure, j’ai décidé de m’en saisir afin que nous puissions l’améliorer. Pourquoi ce qui est possible pour Paris ne le serait-il pas également pour Bordeaux, Nantes, Nice, ou Lille ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Le sujet est particulièrement complexe. Avez-vous pris contact avec le Gouvernement ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Bien sûr !

L’amendement n° 146 est adopté, ainsi que l’amendement n° 11.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 393 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 14 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 21 vise à reformuler l'alinéa 2 afin de supprimer la notion d'aire urbaine qui n'est pas définie dans la loi.

M. Ronan Dantec. – C'est une notion reconnue par l'INSEE !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Certes, mais il s'agit d'un concept sociologique et non juridique. Il n'y a pas de définition légale de l'aire urbaine.

L'amendement n° 21 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 14 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 466 indique que les régions d'outre-mer « demeurent compétentes pour organiser les services de transport autres que les services communaux » afin de prendre des mesures en faveur de l'intermodalité et de développement des dessertes inter-îles. Il s'agit d'une mesure ayant trait à la répartition des compétences. Elle n'a donc pas sa place dans ce texte. J'y suis défavorable.

M. Jacques Cornano. – On n'arrive toujours pas à prendre en compte le caractère archipélagique de certains territoires d'outre-mer. Nous devons prendre le temps de discuter de la notion d'insularité liée à la continuité territoriale. La vision du Gouvernement ne correspond pas à la réalité sur ce point. La Guadeloupe est un archipel constitué de plusieurs îles, ce qui n'est pas le cas de la Martinique. Lorsque l'on parle de transport outre-mer, il faut raisonner en ayant en tête l'exemple de Belle-Ile-en-Mer pour le territoire métropolitain. Celui qui atterrit à Pointe-à-Pitre n'est pas encore arrivé chez lui : il doit parfois changer d'île.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cet amendement soulève de vraies questions.

M. Jacques Cornano. – Je souhaite sensibiliser l'ensemble des sénateurs sur ce sujet. La notion d'insularité liée à la continuité territoriale est très importante.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose de retirer cet amendement et de le redéposer en séance publique.

M. Jacques Cornano. – Déjà lors de sa visite à Basse-Terre, le Président Jacques Chirac s'était engagé à prendre en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe. On attend toujours !

Mme Odette Herviaux. – C'est un vrai sujet, mais il relève davantage du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Hervé Maurey, président. – Cela n'empêche pas de redéposer l'amendement en séance publique pour obtenir un engagement du Gouvernement.

M. Guillaume Arnell. – Il n'est pas inutile de s'intéresser à ce sujet, car nos territoires font partie intégrante de la grande nation française. Nous faisons un effort de compréhension sur les problématiques métropolitaines, mais on a le sentiment que les

questions spécifiques à l'outre-mer ne font pas l'objet de la même attention. Aujourd'hui, la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin ne fait plus partie de l'archipel de la Guadeloupe, mais nous devrions pouvoir jouir de la continuité territoriale ! Il est frustrant de constater que ces problèmes ne font pas l'objet d'une grande attention. Si personne ne vient soutenir cet amendement en séance publique, il est inutile de le redéposer.

M. Charles Revet. – Il faut traiter le problème au fond !

M. Guillaume Arnell. – Je prends la peine d'insister, car on se heurte à la même difficulté sur beaucoup de sujets et dans la plupart des autres commissions du Sénat.

M. Hervé Maurey, président. – Est-ce que vous ne pouvez pas évoquer ces questions dans le cadre de la délégation à l'outre-mer ?

M. Guillaume Arnell. – Certes, mais on se retrouve confronté au même problème ! Au final, la population a l'impression que c'est nous, élus locaux d'outre-mer, qui ne comprenons pas la situation.

M. Hervé Maurey, président. – Je voudrais juste souligner que nous mettons en place une démarche collaborative avec la délégation à l'outre-mer sur la question climatique, puisque nous créons un groupe de travail mixte. Cette initiative pourrait être reproduite sur d'autres sujets.

M. Jacques Cornano. – Depuis mon arrivée au Sénat en 2011, la question de l'insularité liée à la continuité territoriale est mon unique combat. Je vous invite à venir voir, car tous ceux qui se sont rendus sur place ont été surpris de découvrir l'ampleur du problème.

M. Louis Nègre, rapporteur. – En tout cas, on sent une vraie frustration. Vous n'êtes pas entendus. Je ne suis pas spécialiste de l'outre-mer. En tout cas, en ce qui concerne le code des transports, celui-ci instaure une autorité organisatrice unique, y compris dans les territoires ultramarins. Il aurait sans doute fallu intervenir en amont pour mieux prendre en compte les spécificités locales, car une fois que la loi est adoptée, elle s'applique pour tout le monde ! Par conséquent, en l'état actuel du droit, il n'est pas possible d'adopter la nuance proposée par votre amendement.

M. Jérôme Bignon. – Un mot pour évoquer le groupe de travail climat que je vais co-animer avec Jacques Cornano : si cette expérience fonctionne, nous pourrions ensuite la décliner sujet par sujet, car les aspirations de nos collègues d'outre-mer sont tout-à-fait légitimes.

M. Hervé Maurey, président. – En effet !

L'amendement n° 446 est retiré.

Article 14 ter

L'amendement n° 22, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 24 précise que le projet de plan de mobilité rurale peut être modifié pour tenir compte non seulement des avis des représentants des professions et des usagers des transports, des gestionnaires de voirie, des chambres consulaires et des associations agréées de protection de l'environnement, mais aussi

des collectivités territoriales ou groupements de collectivités auxquels il a été soumis pour avis.

L'amendement n° 24 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 26 vise à supprimer l'alinéa 10 du présent article, qui prévoit que ses modalités d'application sont fixées par décret en Conseil d'État, ce qui n'apparaît pas nécessaire.

L'amendement n° 26 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 194 et 319 prévoient l'élaboration des plans de mobilité rurale par le département, ou à défaut, la collectivité responsable de ScoT et non plus par la collectivité responsable d'un ScoT. Il ne m'apparaît pas opportun de rouvrir la question de la compétence « transports » dans le cadre de ce texte, alors qu'elle vient d'être abordée dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. J'émet donc un avis défavorable.

Mme Odette Herviaux. – En effet !

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 194 et 319.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 195 et 320 indiquent que le plan de mobilité rurale « peut faire l'objet de coopération interdépartementale ». Cette mention ne semble pas utile, le plan de mobilité rurale pourra dans tous les cas faire l'objet de coopération interdépartementale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 195 et 320.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 196 et 321 vont dans le même sens que les amendements n°s 319 et 194, qui est de confier les plans de mobilité rurale aux départements. Même avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 196 et 321.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 96 est un amendement de cohérence avec l'article 14.

L'amendement n° 96 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 123 complète le contenu du rapport en prévoyant qu'il évalue l'opportunité d'autoriser la circulation des transports en commun sur les bandes d'arrêt d'urgence aux heures de pointe. Cette mesure, évoquée lors du déplacement du Sénat « hors les murs » à Bordeaux, constitue une piste innovante pour lutter contre la congestion des routes, en favorisant le recours aux transports en commun. Elle est déjà mise en œuvre dans certains territoires, à titre expérimental. Il convient à présent de

dresser le bilan de ces expérimentations afin de définir un cadre juridique pérenne pour ce type d'autorisation.

Mme Évelyne Didier. – Avez-vous fait une évaluation préalable de cette proposition ? On peut facilement imaginer qu'un véhicule autorisé à circuler sur la bande d'arrêt d'urgence puisse ensuite être suivi par d'autres qui ne le seraient pas : il ne faudrait pas entraver l'utilisation de ces voies par les vraies urgences ! Les bandes d'arrêt d'urgence n'ont pas été inventées pour rien.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est précisément pour cela que l'amendement propose la rédaction d'un rapport, pour évaluer la faisabilité de cette mesure, à partir des expérimentations en cours.

Mme Évelyne Didier. – Certes, mais vous savez bien que là on ouvre une brèche. La construction d'une bande d'arrêt d'urgence sur une route représente un investissement conséquent, que certains ne manqueront pas de vouloir rentabiliser.

M. Hervé Maurey, président. – Si l'on fait une comparaison, peut-être hasardeuse, avec les couloirs réservés aux autobus, les automobilistes qui les empruntent savent qu'ils s'exposent à une verbalisation. Si l'on voulait généraliser l'usage de la bande d'arrêt d'urgence pour les véhicules de transport en commun, l'ensemble des automobilistes en serait également informé. Mais de toute façon, ce n'est pas ce que le rapporteur propose.

M. Louis Nègre, rapporteur. – En effet, des expérimentations existent aujourd'hui, dont les échos ne sont d'ailleurs pas mauvais. Un rapport en fera la synthèse et évaluera les risques et dérives potentiels. On en est là aujourd'hui.

L'amendement n° 123 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 14 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 30 complète mes précédentes interventions sur les particules fines. Il prévoit la remise au Parlement, dans un délai d'un an, d'un rapport du Gouvernement établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines dans le secteur des transports, ventilé par source d'émission. Actuellement, seuls les spécialistes ont une idée de la réalité de cette ventilation. L'obtention d'un bilan chiffré concernant toutes les sources d'émission permettra notamment de s'intéresser aux particules secondaires qui viennent des gaz dits « précurseurs », qui restent méconnues des non-initiés.

M. Ronan Dantec. – Je constate que le rapporteur souhaite ici demander un rapport au Gouvernement ! Cela dit, tant qu'à faire, il conviendrait de prévoir que le bilan établi dans ce rapport s'intéresse aussi aux émissions d'oxyde d'azote. Cela serait logique.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je partage ce point de vue : nous pouvons ajouter les émissions d'oxyde d'azote. Je précise que ce sujet est spécifique et concerne au premier chef notre commission du développement durable.

L'amendement n° 30 est adopté ainsi modifié.

M. Ronan Dantec. – L’amendement n° 496 tend à rendre applicable, sur le réseau des autoroutes concédées, les modulations de péages des poids lourds en fonction des normes EURO, dans les trois ans à venir. Cette possibilité n’a pas encore été ouverte en France, alors qu’elle est prévue au niveau européen. Dans la discussion qui va s’engager avec les concessionnaires, le fait d’avoir ouvert cette possibilité facilitera les discussions.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cette proposition est très intéressante sur le principe, mais soulèverait quelques difficultés en pratique, tout d’abord parce que le contrôle du niveau des émissions EURO des véhicules est délicat. Ensuite, parce que cette proposition nécessiterait une adaptation des systèmes informatiques des sociétés concessionnaires d’autoroutes et qu’elle pourrait aboutir à des demandes de compensation financière. La mesure a cependant déjà été mise en place sur l’A63. Aussi me semblerait-il intéressant, avant d’aller plus loin, d’évaluer cette expérimentation.

M. Ronan Dantec. – Ce que vous dites est juste, mais n’est pas contradictoire avec l’amendement que je propose. Celui-ci ouvre simplement une possibilité. Il me semble dommageable de s’en priver.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Votre amendement est rédigé au présent de l’indicatif...

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 496.

Article 15

L’amendement rédactionnel n° 98 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 15 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 16 sans modification.

Article 16 bis

L’amendement rédactionnel n° 2 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 16 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16 ter

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 16 ter sans modification.

Article 16 quater

M. Hervé Maurey, président. – Nous en arrivons à l’examen de l’article 16 *quater*, avec deux amendements n^{os} 51 et 3 présentés par le rapporteur pour avis.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ces amendements portent sur la servitude de marchepied. Ce type de servitude permet à certains usagers – qu’il s’agisse par exemple des personnes utilisant des embarcations qui rencontreraient une avarie, ou encore des pêcheurs à la ligne – d’accéder aux bords des rivières et des plans d’eau. L’un de nos collègues députés, membre du groupe socialiste, a ouvert le débat sur ce sujet à l’Assemblée nationale.

On sait que la servitude de marchepied suscite des conflits d’usage. Il y a aujourd’hui une forte demande sociale d’accès à la nature et aux bords des rivières et plans d’eau. Parallèlement, il convient de ne pas porter une atteinte excessive au droit de propriété et d’assurer une protection effective des écosystèmes continus que constituent les rivières. Un juste équilibre doit être trouvé entre les propriétaires et les promeneurs.

Les dispositions de l’article 16 *quater* ajoutent encore de la confusion en transformant la servitude de marchepied en véritable cheminement accessible à l’ensemble des publics non motorisés, ainsi qu’aux véhicules de service, contraignant de fait les collectivités à aménager l’ensemble des rives au détriment de la propriété privée et de la biodiversité, alors qu’il existe déjà, dans bien des cas, des chemins de contournement à proximité.

L’amendement n° 51 propose une solution de compromis qui maintient le dispositif voté à l’Assemblée nationale tout en l’encadrant. Il n’autorise le passage des piétons, des publics non motorisés et des véhicules d’entretien et de services que sur l’emprise des servitudes de marchepied qui auront été préalablement identifiées par le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, dans les conditions prévues par l’article 16 *ter* du présent projet de loi. Je ne peux imaginer que l’on décide de créer des servitudes de marchepied n’importe où et n’importe comment. Le dispositif que je propose repose sur un schéma qui existe déjà et qui permet d’avoir une vision globale sur ces servitudes.

L’amendement n° 3 pose en outre trois verrous à l’usage, par le public, des servitudes de marchepied : premièrement, le respect des zones de biodiversité – il existe en effet toute une vie aux abords des rivières qui doit être préservée ; deuxièmement, l’usage prioritaire des voies de contournement situées à proximité immédiate ; troisièmement, la nécessité d’assurer la sécurité publique en cas d’obstacle naturel évident – falaises, gros rochers par exemple.

Ces verrous permettraient d’instaurer des servitudes de marchepied mais de manière encadrée.

M. Ronan Dantec. – La servitude de marchepied est un sujet extrêmement sensible et modifier son régime risque de susciter une multitude de réactions. Je le constate dans l’agglomération nantaise : ce thème est à la une de l’actualité locale.

Je peux comprendre l’objectif poursuivi par l’amendement n° 3, mais l’amendement n° 51 remet en cause l’équilibre actuel du régime de la servitude de marchepied. Il opère un changement profond de ce régime et me semble de nature à déséquilibrer un fragile consensus existant. Je souhaiterais qu’il soit retiré, le sujet méritant d’être réexaminé plus attentivement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Selon moi, le fait de n’autoriser le passage des piétons, des publics non motorisés et des véhicules de service que sur l’emprise des servitudes

de marchepied qui auront été préalablement identifiées par le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée est un verrou opportun. Il permet d'éviter, d'une part, l'utilisation de servitude de marchepied à tort et à travers, d'autre part, que des conflits locaux ne prennent le pas sur des considérations d'intérêt général supérieur. Je ne vois pas d'inconvénient à préciser que le plan départemental n'a pas pour objectif de supprimer la servitude de marchepied lorsqu'elle est utilisée dans son but premier : le sauvetage de celui ou celle qui se noie.

M. Hervé Maurey, président. – En droit positif, je comprends que la servitude de marchepied ne concerne que les piétons. L'amendement du rapporteur se contente d'encadrer l'élargissement voté par l'Assemblée nationale qui a étendu les catégories d'usagers concernés.

M. Ronan Dantec. – Je ne partage pas cette analyse.

M. Gérard Miquel. – La proposition de notre rapporteur est intéressante parce qu'elle permet, avec un plan départemental, d'éclaircir la situation et d'éviter les conflits d'usage. Ce qui a été introduit à l'Assemblée nationale est opportun également : il est souhaitable que des véhicules de secours puissent accéder aux berges. Souvent, les propriétaires veulent faire respecter leur droit de propriété mais oublient leur devoir d'entretien des berges en s'en remettant aux collectivités locales ! Je soutiendrai les amendements du rapporteur s'ils permettent d'encadrer la situation et de fixer des règles claires.

M. Jérôme Bignon. – Les servitudes sont régies par des règles de droit très anciennes et très complexes qui méritent d'être examinées de manière très attentive avant d'être modifiées. Les chasseurs y sont extrêmement sensibles. L'idée est intéressante mais il faut être prudent, surtout en cette période de fermeture de la chasse des oiseaux de passage !

M. Hervé Maurey, président. – Le tableau comparatif distribué vous permet de prendre connaissance du régime de droit actuel de la servitude de marchepied, qui est fondé sur l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Celui-ci ne vise que les pêcheurs et les piétons, et donc ni les chasseurs, ni les véhicules ! Je le répète, ce sont nos collègues députés qui ont élargi la servitude de marchepied aux publics non motorisés ainsi qu'aux véhicules d'entretien et de services. Notre rapporteur pour avis ne propose pas de revenir en arrière par rapport au droit existant mais souhaite encadrer l'élargissement décidé par l'Assemblée nationale.

M. Michel Raison. – C'est déjà bien aimable pour nos collègues députés !

M. Pierre Médevielle. – Le passage ne doit pas être accepté sur certaines zones qui méritent d'être classées.

M. Louis Nègre, rapporteur. – C'est bien le sens de mon amendement n° 3 qui pose un certain nombre de verrous à la servitude de marchepied, notamment eu égard au respect de la biodiversité. Le plan départemental permettra en outre d'éviter les conflits locaux en prenant un peu de recul.

M. Ronan Dantec. – Les conseils généraux vont devoir supporter les manifestations que votre amendement, monsieur le rapporteur, va provoquer !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je ne suis pas certain que la position de l'Assemblée nationale soit plus consensuelle !

M. Ronan Dantec. – Votre proposition, monsieur le rapporteur, va créer de nouvelles difficultés, je vous assure ! Accepteriez-vous de retirer vos amendements sur ce sujet ? Il faut y réfléchir davantage !

M. Louis Nègre, rapporteur. – J'accepte de retirer mes amendements, dans un esprit de conciliation, mais il faudra retravailler sur ce thème avant l'examen du texte en séance.

Mme Odette Herviaux. – Il faut aussi veiller à laisser une possibilité de passage pour certains véhicules.

M. Hervé Maurey, président. – L'idée d'un encadrement ne me choque pas.

M. Charles Revet. – La question est délicate. Un maire du sud de la France a été poursuivi en justice pour avoir nettoyé une berge alors qu'il voulait agir pour des raisons de sécurité ! Il faudra tôt ou tard étudier cette problématique !

Les amendements n^{os} 51 et 3 sont retirés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 quater sans modification.

Article 16 quinquies

L'amendement rédactionnel n^o 5 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 16 quinquies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n^o 209 vise à interdire le stationnement sur la chaussée à moins de cinq mètres en amont d'un passage pour piétons. Il laisse dix années aux collectivités locales pour se conformer à cette obligation. Je comprends l'esprit de cet amendement qui tend notamment à favoriser le développement de l'usage des bicyclettes et de la marche à pied. Il me paraît cependant disproportionné. Quel serait l'impact de cette mesure sur le bon fonctionnement de la vie en collectivité ? Une telle mesure pourrait faire disparaître près de 7 000 places de stationnement à Paris, soit 5 % de celles qui sont recensées.

Si une collectivité locale le souhaite, elle a déjà aujourd'hui la possibilité d'agrandir le trottoir et de faire disparaître une partie du stationnement. Néanmoins, les conséquences de telles décisions pour les automobilistes doivent être bien mesurées !

Je pense qu'il faut rester prudent.

M. Jean-Jacques Filleul. – Il existe un réel problème de sécurité car trop de piétons sont encore aujourd'hui fauchés par des véhicules. L'amendement que je propose a pour objet de réduire le nombre de décès liés à ces accidents dans des aménagements

nouveaux en milieu urbain. J'accepte de le retirer mais je souhaiterais que le débat sur ce thème soit poursuivi en séance.

L'amendement n° 209 est retiré.

Article 17

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

Article 17 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 17 bis crée un nouveau contrôle pour les véhicules d'occasion à l'occasion de leur revente, par l'intermédiaire d'un éco-diagnostic permettant de vérifier les émissions des polluants atmosphériques et d'améliorer l'information de l'acheteur. Je suis favorable à ce type de dispositif mais je souhaite vous proposer de l'insérer au sein du contrôle technique, afin d'éviter deux contrôles différents. Dans sa rédaction actuelle, le texte de l'Assemblée nationale impose un contrôle thermodynamique supplémentaire. Il semble préférable de regrouper les différents aspects des contrôles souhaités en un seul. Tel est le sens de l'amendement n° 101 que je propose.

M. Ronan Dantec. – Je suis d'accord pour ne prévoir qu'un seul contrôle mais je préfère la formulation, plus précise, proposée par les amendements identiques n°s 171, 399 rect, 517 rect et 523 rect.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement n° 101 présenté par le rapporteur renvoie opportunément à un décret le soin d'apporter toutes les précisions nécessaires sur le contenu du contrôle.

M. Charles Revet. – On m'a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un système qui convenait à l'ensemble des acteurs de la filière. Il semble que le Gouvernement ait tenté de dénaturer ce système en déposant un amendement, qui n'a pas été adopté par nos collègues députés, mais dont le contenu serait plus ou moins repris aujourd'hui dans l'amendement de notre rapporteur pour avis. Soyons vigilants !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le dispositif que je prévois a pour objectif de donner une véritable rigueur au contrôle des émissions de polluants atmosphériques. Pour s'en assurer, mon amendement propose de ne pas confier ce contrôle à un professionnel de l'automobile mais à un centre de contrôle technique indépendant.

M. Charles Revet. – Monsieur le rapporteur, je me permettais simplement d'attirer votre attention sur des informations m'ayant été rapportées.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale oblige le propriétaire d'un véhicule particulier ou utilitaire léger à faire réaliser un contrôle technique dans un centre agréé à cet effet, puis un diagnostic thermodynamique par un professionnel de l'automobile, alors que le contrôle technique est supposé pouvoir l'effectuer de manière neutre.

M. Ronan Dantec. – Je suis plutôt d'accord sur le fait qu'il est préférable de confier cette mission aux centres de contrôle technique, mais je ne comprends pas bien ce qui empêche d'ajouter à l'amendement du rapporteur les précisions sur la nature des émissions

contrôlées que nous sommes plusieurs à proposer – je pense aux amendements de MM. Bignon, Bizet et Revet, qui ont une sensibilité politique différente de la mienne.

M. Gérard Miquel. – Nous devons être très prudents sur ce sujet. Que va-t-il se passer pour les véhicules de plus de dix ans, non équipés des filtres les plus modernes ? Ce dispositif ne risque-t-il pas d'interdire leur circulation, et de provoquer de graves difficultés pour un grand nombre de nos concitoyens ?

L'amendement n° 101 est adopté.

Les amendements n°s 171, 399 rect, 517 rect, 523 rect et 497 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 18

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 52 a deux objectifs : supprimer la définition des plans de mobilité initialement prévue à cet alinéa, dans la mesure où celle-ci est désormais donnée à l'article 13 *ter*, et prévoir que dans le périmètre des plans de protection de l'atmosphère, dans un objectif de préservation de la qualité de l'air, le préfet peut imposer à certaines entreprises de plus de deux-cent-cinquante salariés d'établir un plan de mobilité tel que défini dans le code des transports. Pour les autres entreprises, les plans de mobilité restent des dispositifs établis sur une base volontaire. C'est ce que le projet de loi du Gouvernement prévoyait initialement. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale a rendu cette élaboration obligatoire pour toutes les entreprises de plus de cinquante salariés. La mesure semble largement disproportionnée, d'où un retour au texte initial qui permet de concilier préservation de la qualité de l'air dans les zones les plus sensibles et allègement des contraintes pour les entreprises.

L'amendement n° 52 est adopté.

L'amendement n° 57, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le projet de loi initial du Gouvernement prévoyait de supprimer, dans le code de l'environnement, le lien juridique de compatibilité entre le plan de protection de l'atmosphère (PPA) et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou le plan régional de la qualité de l'air (PRQA). L'Assemblée nationale a souhaité maintenir un lien de compatibilité entre ces documents. Il est effectivement essentiel, à l'heure où la région a vocation à exercer un rôle central en matière de lutte contre la pollution de l'air, de maintenir cette articulation.

Pour autant, les députés n'ont pas intégralement rétabli les alinéas du code des transports correspondant au choix de maintenir un lien de compatibilité entre PPA et SRCAE/PRQA.

Il faut donc supprimer les alinéas 19 à 22, pour maintenir la compatibilité du plan de déplacement urbain (PDU) vis-à-vis du SRCAE ou du PRQA. Si la rédaction actuelle de l'article était maintenue, les territoires non couverts par un PPA n'auraient plus aucune obligation d'intégrer les objectifs régionaux en termes de qualité de l'air et de climat dans leurs PDU.

C'est l'objet de l'amendement n° 134.

L'amendement n° 134 est adopté.

L'amendement n° 62, rédactionnel, est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 142, ainsi que les amendements n°s 78 et 265 identiques, suppriment les alinéas 8 et 9 qui réforment la procédure d'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA) au motif que la consultation auparavant obligatoire des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques (CODERST) n'est plus prévue.

L'objectif était, me semble-t-il, la simplification des procédures, et la consultation des CODERST restait possible même si elle était facultative, mais il est vrai que ces commissions devraient être consultées systématiquement.

Il faudrait cependant reformuler l'amendement de la façon suivante : « *Après le mot : « intéressés », insérer les mots « des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques concernées ».* »

En effet, une suppression totale des alinéas ferait disparaître la consultation des AOT, qui est un point positif apporté la rédaction de ces alinéas.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 142 et 78 ainsi modifiés et l'amendement n° 265 devient sans objet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements n°s 405 et 407 sont satisfaits, dans la mesure où nous avons adopté un amendement rédactionnel qui supprime l'alinéa 21.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 405 rect. et 407 rect.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article additionnel après l'article 18

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 475 aborde un sujet important, loin d'être consensuel : celui de l'opportunité, ou non, d'une baisse généralisée des limitations de vitesses sur nos routes et autoroutes.

Selon le bilan provisoire de 2014 de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière, après douze ans de baisse, le nombre de morts sur les routes en France a augmenté d'environ 5% fin 2014.

En octobre 2013, les experts du Conseil national de la sécurité routière (CNSR) ont préconisé de réduire la vitesse réglementaire sur le réseau bidirectionnel, c'est-à-dire sans séparateur entre les deux sens de circulation. Le Gouvernement s'est prononcé en décembre 2014 devant le CNSR pour une « expérimentation » d'une baisse de la limitation de 90 à 80 km/h sur le réseau secondaire en 2015.

Pour ma part, je crois que l'impact sur les vies humaines d'une telle mesure doit être précisément analysé et pris en compte. L'Institut suédois des routes a par exemple montré qu'une diminution de 1 % de la vitesse moyenne entraîne une baisse de 4 % du nombre des accidents mortels.

En outre, l'Ademe a publié une étude en février 2014, sur l'impact des réductions de vitesse sur la qualité de l'air. Cette étude fait apparaître qu'au-dessus de 70 km/h, les réductions de vitesse ont un effet plutôt positif sur les émissions de particules et d'oxydes d'azote. En dessous de 70 km/h, cet effet est plutôt négatif : mais cette deuxième conclusion est plus complexe puisqu'il faut tenir compte de l'effet de la limitation de vitesse sur la congestion, notamment dans les centres villes.

Plutôt qu'un énième rapport, je pense donc qu'il est à ce stade plutôt nécessaire d'avoir un bilan de l'expérimentation concrète qui sera menée en 2015 sur le réseau secondaire. Je suis donc défavorable à l'adoption de cet amendement, attendons les résultats de l'expérimentation.

M. Ronan Dantec. – Il vaut mieux demander un rapport pour être sûr d'avoir les résultats de l'expérimentation...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 475.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 468 vise à rendre obligatoire les PDU dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, c'est-à-dire de baisser le seuil de 100 000 à 50 000.

C'est la loi sur l'air de 1996 qui les a rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ces PDU sont devenus aujourd'hui des outils de planification globale des déplacements dans les agglomérations au service du développement des transports collectifs et des modes actifs (marche et vélo) et ont vite connu un enrichissement de leurs prérogatives autour des enjeux de l'environnement et du changement climatique.

Je crois que depuis 30 ans, les PDU ont montré leur efficacité. Leur succès a encouragé de nombreuses agglomérations moyennes à se lancer dans des démarches volontaires et le PDU est aujourd'hui l'un des modèles du « plan de mobilité urbaine durable » promu par l'Europe dans son plan d'action pour la mobilité urbaine.

Mais je crois aussi qu'il doit demeurer un outil souple et qu'une des principales difficultés pour les collectivités demeure tout de même la multiplication des schémas et des plans obligatoires, qui ont d'ailleurs beaucoup de difficultés à s'insérer, à s'intégrer juridiquement les uns aux autres. Il ne faut pas multiplier les obstacles pour les collectivités qui veulent être vertueuses. Nous devons inciter plutôt que contraindre.

Les résultats sont bons. Gardons cette logique incitative pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants.

Je suis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 468.

Article 18 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Par souci de lisibilité, l'amendement n° 19 fait courir à compter du 1er janvier 2017 l'interdiction pour les personnes publiques d'utiliser les produits phytosanitaires mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. La date visée est ainsi cohérente avec celle initialement prévue dans la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, à savoir à compter du 1er janvier 2020.

Le signal, pour les équipes municipales notamment, est plus clair : c'est bien à compter de 2017 que s'appliquera cette obligation.

Je rappelle que sur le terrain, de très nombreuses initiatives ont été lancées pour réduire l'usage non agricole des produits phytosanitaires – usage qui représente environ 10 % des usages de pesticides en France. De nombreuses collectivités se sont engagées sur la voie du zéro phyto. Selon des chiffres un peu anciens de 2009, les villes de plus de 50 000 habitants sont à 60 % dans un objectif de zéro phyto. Des grandes villes comme Nantes, Strasbourg, ou Paris ont franchi le pas.

De manière générale, le critère primordial pour réussir est la pédagogie auprès de la population, avec des actions de formation, d'information et de communication. Pour remplacer concrètement les usages de phytosanitaires, qui concernent essentiellement des herbicides, la solution passe par des alternatives autorisées en agriculture biologique, des produits de biocontrôle, ou encore des alternatives mécaniques, avec des techniques de binage et de paillage.

L'usage de phytosanitaires en ville est une source importante de contamination des eaux. Les désherbants utilisés sur des surfaces imperméables comme les trottoirs, les cours bitumées ou les pentes de garage, se retrouvent généralement dans les eaux superficielles ou souterraines. Le taux de dispersion est bien plus important pour les usages non agricoles que pour les usages agricoles.

Je rappelle pour finir également que l'enjeu est un enjeu sanitaire : pour les employés qui appliquent ces produits, et pour les citoyens en contact indirect lorsqu'ils circulent dans des zones traitées.

L'enjeu environnemental rejoint l'enjeu économique pour le contribuable. En tant qu'habitant dans une collectivité, il paie trois fois : pour acheter les pesticides, pour les épandre et pour dépolluer les eaux. Je pense notamment aux produits de dégradation du glyphosate, le fameux *Round Up*, qui remettent en cause dans de nombreux endroits les normes de potabilité des eaux.

L'interdiction de l'usage de produits phytosanitaires par les collectivités et les particuliers va donc dans le sens d'une gestion financière plus efficiente. 2017 me semble être une bonne date pour cela.

Je serai défavorable aux amendements de suppression totale de l'article 18 bis.

À Cagnes-sur-mer, dont je suis maire, nous nous sommes aussi lancés dans le « 0 phyto » depuis des années. Aujourd'hui, je n'ai pas moins d'herbe qu'avant, je n'ai pas plus d'employés qu'avant, et les habitants sont contents de voir leurs enfants traverser des pelouses sans produits phytosanitaires. J'ai aussi des exploitations d'agriculture bio ou

raisonnée qui fonctionnent très bien. On ne touche pas aux usages agricoles. Pour le reste, on se retrouve parfois avec des pollutions qu'on ne sait pas traiter dans les stations d'épuration. Dans l'estuaire de la Gironde, il y a beaucoup de poissons hermaphrodites, ce qui n'est pas normal.

L'amendement n° 19 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 25 supprime les alinéas 4 à 7, qui réécrivent le second alinéa de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime relatif aux possibilités de dérogation à l'interdiction générale d'épandage aérien de produits phytosanitaires. En l'état du droit, ces dérogations sont possibles dans des cas bien encadrés : « *lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre* » et sur autorisation du préfet pour une durée limitée. Sur cette base, seulement 28 dérogations ont été accordées en 2013 pour le riz et la vigne.

Le présent article, en ne permettant les dérogations qu'en cas de « *danger sanitaire grave qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens* » et sur autorisation par arrêté interministériel complexifie inutilement une procédure qui reste essentielle, dans des cas extrêmement ponctuels, pour lutter contre la propagation des organismes nuisibles. Outre le caractère flou de la notion de danger grave, la rigidification administrative opérée par le recours à un arrêté interministériel remet en cause la capacité de réaction rapide des agriculteurs pour lutter contre les dangers pour la santé et l'environnement.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je crois qu'il est nécessaire de restreindre les dérogations. Il ne s'agit pas de les complexifier mais de les rigidifier sur le plan administratif pour lutter contre la multiplicité des dérogations. J'ai été rapporteure de la mission d'information du Sénat sur les pesticides, et je suis opposée à cet amendement qui assouplit les conditions de dérogations alors que le texte les rend plus difficiles.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il y a eu 28 dérogations en 2013. Je ne pense pas que cela soit excessif compte tenu de ce que représente l'agriculture en France. Je n'ai pas l'impression que le texte proposé soit plus sévère. Les dérogations sont aujourd'hui bien encadrées, puisqu'elles ne peuvent être accordées que « *lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre* ».

L'amendement n° 25 est adopté.

Les amendements n°s 143, 166 et 79 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons terminé l'examen du titre III de ce projet de loi. Je vous remercie et vous donne rendez-vous demain matin pour la suite de l'examen de ce texte.

Mercredi 21 janvier 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 14 janvier 2015****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Protection judiciaire de la jeunesse - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

Puis la commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la protection judiciaire de la jeunesse.

Mme Michèle André, présidente. – Notre audition fait suite à une enquête réalisée, à la demande de la commission des finances, par la Cour des comptes.

En effet, en application de l'article 58, paragraphe 2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Cette enquête, demandée à la fin de l'année 2013 par notre ancien collègue Edmond Hervé, alors rapporteur spécial de la mission « Justice », a été reçue le 9 octobre 2014.

Nous avons demandé ce travail à la Cour des comptes après que la révision générale des politiques publiques (RGPP) avait conduit à diminuer de 6 % les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse entre 2008 et 2012. Depuis 2012, le Gouvernement a souhaité faire de la justice des mineurs une priorité et, en 2015, les crédits de la PJJ sont stables et les effectifs en légère hausse par rapport à 2014.

En juin 2013, le Premier ministre a confié à notre ancien collègue Jean-Pierre Michel une mission auprès de la garde des Sceaux afin de réaliser un bilan des politiques mises en œuvre ces dernières années concernant la PJJ et de proposer des pistes de réforme. Ce travail visait à proposer des mesures afin d'améliorer à la fois la prise en charge des mineurs concernés, et les relations entre la PJJ et les autres acteurs (l'autorité judiciaire et les conseils généraux), mais aussi de renforcer l'audit interne et l'évaluation de cette politique publique. Ce rapport, rendu le 18 décembre 2013, s'avère particulièrement critique quant aux conséquences de la RGPP et de la réorganisation de la PJJ.

Je donnerai, tout d'abord, la parole à Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre ayant conduit l'enquête. Il est accompagné de Roch-Olivier Maistre, conseiller-maître et président de la troisième section de la quatrième chambre, de Jean-Pierre Lafaure, conseiller maître et contre-rapporteur, et de Hervé Drouet, conseiller-maître et rapporteur. Le président Vachia nous présentera une synthèse des travaux de la Cour des comptes.

Puis, nous entendrons les réactions de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) en la personne de Catherine Sultan, directrice. Elle est accompagnée de Hugues Tranchant, son adjoint.

À l'issue de cet exposé, le rapporteur spécial, notre collègue Antoine Lefèvre s'exprimera et formulera ses premières questions, auxquelles la Cour des comptes et la PJJ seront invitées à répondre.

Je donnerai ensuite la parole à notre rapporteur général, Albéric de Montgolfier et à Cécile Cukierman, rapporteure pour avis du programme « protection judiciaire de la jeunesse » au nom de la commission des lois. Chaque commissaire qui le souhaitera pourra ensuite poser ses questions.

Avant de donner la parole à Jean-Philippe Vachia, que je remercie ainsi que l'ensemble des magistrats ayant participé à cette enquête, je rappelle que cette audition est ouverte à la presse.

M. Jean-Philippe Vachia, président de quatrième chambre de la Cour des comptes. – Ce travail de la Cour des comptes répond à la saisine de la commission des finances en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Il prolonge plusieurs interventions de la Cour des comptes sur la même thématique – un rapport public thématique consacré à la protection judiciaire de la jeunesse en 2003 et un rapport public thématique consacré à la protection de l'enfance en 2009 – ce qui a permis de constater les indéniables progrès réalisés par la direction de la PJJ.

Le périmètre a été défini sur la base d'un échange fructueux avec le rapporteur de la mission « Justice » de votre précédente mandature, le sénateur Edmond Hervé. Ce périmètre a été centré sur l'évolution des missions et de l'organisation de la PJJ – en particulier à la suite de l'importante réforme qu'a connue la PJJ dans le cadre de la révision générale des politiques publiques – sur l'examen des actions de coordination qu'elle conduit avec les juges et avec les conseils généraux, ainsi que sur les modalités de mise en œuvre des différentes mesures éducatives par les services de la PJJ.

Trois messages principaux ponctuent notre communication à votre commission des finances. Le premier porte sur les missions de la PJJ et leur évolution ces dernières années, notamment du fait de la RGPP, le deuxième sur le contenu et les effets de la réorganisation engagée depuis 2007 et le troisième sur la prise en charge des mineurs.

S'agissant des missions de la PJJ et de leur évolution, il faut rappeler que la PJJ est à la fois régulateur et opérateur de la politique publique relative à la justice des mineurs. Comme opérateur, elle prend en charge les mesures qui lui sont confiées par le juge ; elle exerce une compétence exclusive pour les mesures d'investigation, destinées à préparer la décision du juge, ainsi que pour les mesures pénales. Elle exerce parallèlement une compétence partagée avec les départements pour la protection judiciaire civile.

Deux constats principaux sont faits par la Cour des comptes à ce propos.

Premièrement, s'agissant de sa compétence opérationnelle, la PJJ s'est recentrée, progressivement dans les années 2003-2007, puis systématiquement à partir de la RGPP, sur la prise en charge des mineurs délinquants, pour laquelle l'État est seul compétent. Elle s'est concomitamment retirée de la prise en charge de la protection judiciaire civile, compétence décentralisée dès 1983 aux conseils généraux, dont le rôle a été réaffirmé par la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance.

Ce recentrage apparaît cohérent dans la mesure où, d'une part, il permet de spécialiser la PJJ sur son « cœur de métier », en forte augmentation alors que les prises en charge civiles ont plutôt tendance à diminuer, et d'autre part, il met fin à des transferts de charge mal contrôlés et inévitables sur le territoire. Cette évolution, qui semble favorable devrait, selon nous, être désormais entérinée par une évolution des textes supprimant la compétence civile pour les établissements et services de la PJJ, hors investigation.

Deuxièmement, s'agissant de la compétence de coordination, il est apparu à la Cour des comptes que la PJJ, même si elle a été confortée dans ce rôle par le décret du 9 juillet 2008, qui la charge explicitement de la responsabilité de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, ne l'exerce qu'imparfaitement et de façon inégale sur le territoire, tant vis-à-vis des juges, avec lesquels il est difficile de bâtir une politique concertée de justice des mineurs, que vis-à-vis des départements, avec lesquels il est également difficile d'évaluer conjointement les besoins et de planifier l'évolution de l'offre nécessaire.

Au fond, le constat est qu'il n'existe pas, au niveau des ressorts de cour d'appel et des tribunaux des enfants, de politique concertée de justice des mineurs qui aille au-delà d'une simple régulation des capacités disponibles. Il conviendrait de lui donner une dimension obligatoire en prévoyant la tenue de réunions de concertation régulières dans le ressort des cours d'appel.

Vis-à-vis des départements, il est apparu que la PJJ reste très inégalement associée à l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance, ce qui ne la met pas véritablement en position de coordonner quoi que ce soit. D'autant qu'elle mobilise mal les leviers, pourtant réglementaires, dont elle dispose en matière d'autorisation et d'habilitation des établissements et services associatifs accueillant des mineurs sous main de justice (les départements ne sont que très exceptionnellement gestionnaires en régie d'établissement d'aide sociale à l'enfance, et recourent à des associations qui doivent être autorisées conjointement par le président du conseil général et le préfet et également habilitées par l'État). Une simplification de la double procédure d'autorisation et d'habilitation, en les unifiant et en les harmonisant avec les procédures applicables aux conseils généraux, renforcerait la crédibilité et le positionnement de la PJJ vis-à-vis des départements comme des acteurs associatifs, et la mettrait mieux en mesure de jouer son rôle de coordination.

La deuxième partie du rapport examine le contenu et les effets de la réorganisation engagée depuis 2007. Cette réorganisation a touché à la fois le secteur public et le secteur associatif.

Pour le secteur public, la rationalisation des services déconcentrés et le retrait des prises en charges civiles a permis une diminution de 512 équivalents temps plein travaillé (ETPT) entre 2008 et 2012.

Une partie des effectifs a été redéployée vers la nouvelle fonction d'audit. Il nous semble que celle-ci pourrait faire l'objet d'améliorations, notamment en séparant l'audit des fonctions opérationnelles et en élargissant son périmètre d'action.

Les établissements et services ont été restructurés, en concentrant les moyens humains et immobiliers, afin de maîtriser les coûts : 125 services de milieu ouvert et 109 structures d'hébergement ont fermé ou fusionné avec d'autres. Ces restructurations ont accompagné le recentrage sur l'activité pénale qui a augmenté de 27 % entre 2007 et 2012 dans le secteur public.

Pour le secteur associatif, la réforme s'est traduite par une diminution drastique des financements accordés au titre de l'activité civile.

Dans ce contexte, les mécanismes de tarification, qui reposent sur une analyse budgétaire de chaque structure associative, apparaissent inutilement complexes et peu efficaces. C'est pourquoi la Cour des comptes recommande d'instaurer une grille tarifaire opposable.

En dépit de la similitude des missions, et même une fois réformés, les deux secteurs ne peuvent être aisément comparés. S'agissant de l'hébergement, les taux d'occupation sont systématiquement plus faibles dans le secteur public et les tarifs plus élevés, ce que la PJJ ne parvient pas encore à expliquer de manière convaincante. S'agissant du milieu ouvert, les différences de méthode ne permettent pas de comparer les coûts entre les deux secteurs ; c'est la raison pour laquelle la Cour des comptes recommande de mettre en place une comptabilité analytique, ce qui peut être quelque chose de simple et non pas une « usine à gaz ».

Enfin, la répartition de l'offre et l'allocation des moyens n'est pas optimale. La régulation de l'offre répond à une logique essentiellement budgétaire, fondée sur une activité théorique qui n'est jamais rapprochée de l'activité réelle.

La troisième partie de notre rapport étudie l'activité de prise en charge des jeunes délinquants par la PJJ.

L'action de la PJJ se décline au travers de principes directeurs, que la Cour des comptes n'a pas à discuter mais dont il faut cependant observer qu'ils font l'objet d'une mise en application disparate. À titre d'exemple, alors que les activités d'insertion sont considérées comme le complément indispensable de la relation entre l'éducateur et le mineur qui permet de réamorcer sa socialisation, le nombre de bénéficiaires ne dépasse pas 20 % de l'ensemble des mineurs pris en charge.

Plus généralement, les services souffrent d'un manque d'encadrement normatif : dans les unités de base, les méthodes de suivi des éducateurs sont très dépendantes de la qualité et de la volonté du personnel encadrant ; dans les services, la Cour des comptes relève l'absence de définition ou de mise à jour des cahiers des charges par type d'établissement ainsi que des référentiels nationaux.

Dans la pratique, alors que judiciairement, ce sont les mesures qui sont identifiées, l'intervention de la PJJ s'articule autour de la personne du mineur, qui fait souvent l'objet de plusieurs mesures. Ce n'est pas critiquable en soi mais cela rend plus difficile le suivi des mesures elles-mêmes. La Cour des comptes a tenté d'analyser les différentes interventions en milieu ouvert (liberté surveillée, mesures de réparation, sursis avec mises à l'épreuve, placements) et en milieu fermé (incarcération) de la PJJ.

En milieu ouvert, la modalité d'exécution de la mesure, bien que prescrite partiellement dans la décision judiciaire, reste finalement tributaire des pratiques de l'éducateur référent du mineur et des ressources locales. La logique d'individualisation des parcours explique sans doute cette approche, qui cependant n'est pas compensée par un suivi et un encadrement réguliers de l'éducateur par sa hiérarchie. La Cour des comptes a constaté, d'ailleurs, que les services de la PJJ ne sont pas en mesure de comptabiliser le temps passé par l'éducateur avec le mineur qui lui est confié, alors que ce temps est jugé fondamental pour la

partie éducative de toute mesure. De même, il nous a semblé préoccupant que les services ne comptabilisent pas les mesures abandonnées dans les faits, qui devraient faire l'objet de rapport de carence auprès du magistrat concerné ou du procureur.

Le placement reste problématique en raison moins du nombre de places disponibles sur le territoire national que de l'absence de diversité et d'adaptation au profil des mineurs, notamment les plus violents ou les plus fragiles.

L'intervention de la PJJ en milieu carcéral est différente selon qu'il s'agit d'un établissement pénitentiaire pour mineurs ou d'un quartier des mineurs d'une maison d'arrêt. Dans le premier cas, le potentiel de ces établissements, qui offrent d'importants moyens de prise en charge plus individualisée, n'est pas optimisé, en raison des séjours souvent courts des mineurs. Ceci n'est pas un jugement mais un constat, le fond de la question relevant de la politique judiciaire.

Enfin, nous avons pu constater les difficultés de la PJJ à évaluer ses modes d'intervention.

Il faut ainsi relever la difficulté à identifier l'acte matériel portant mise à exécution de la mesure décidée par le juge. D'importants progrès ont été faits. La mise en œuvre de l'article 12-3 de l'ordonnance de 1945, tel qu'il a été modifié par la loi du 27 mars 2012, permet sans doute un rapprochement et une meilleure coordination entre les juridictions pour mineurs et les services de la PJJ, ainsi qu'une convocation dans un délai de cinq jours du mineur, mais la réalité de la prise en charge et du démarrage de la mesure, dans un délai raisonnable, reste encore à confirmer.

En outre, l'évaluation de la qualité et de l'efficacité de la prise en charge du mineur est quasi inexistante, qu'il s'agisse de l'appréciation sur l'évolution du mineur et sa capacité à se réinsérer, qui fait l'objet d'une appréciation surtout subjective au niveau local, ou de l'évaluation du fonctionnement des services en raison d'une évaluation interne encore très embryonnaire.

Mme Catherine Sultan, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse. –

Le rapport de la Cour des comptes formule un certain nombre de recommandations qui font partie de notre programme de travail actuel. En revanche, l'analyse de la Cour des comptes sur certains points diffère de celle portée par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Comme l'a rappelé Jean-Philippe Vachia, la protection judiciaire de la jeunesse est une direction du ministère de la justice. Il lui revient, à ce titre, d'exécuter les mesures décidées par les magistrats. Mais la protection judiciaire de la jeunesse est également un acteur d'une politique publique en faveur de la jeunesse en difficulté. Elle exerce cette mission en liaison avec d'autres intervenants tels que les juridictions, les conseils généraux, les associations, ou encore les acteurs de l'éducation nationale, de l'insertion professionnelle, de la culture et de la santé.

Le rapport de la Cour des comptes prend acte du recentrage des activités de la protection judiciaire de la jeunesse sur l'application des mesures pénales. Je rappelle qu'elle est la seule à exercer cette mission. Les activités de la protection judiciaire de la jeunesse ont donc suivi les évolutions de la politique pénale, progressivement, dans un premier temps, puis plus brutalement, avec la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques

(RGPP). Cette évolution ne s'est pas faite sans difficultés s'agissant de la qualité de l'accompagnement des adolescents auteurs d'une infraction pénale que la protection judiciaire de la jeunesse doit désormais s'efforcer de pallier :

- en matière de qualification des professionnels, d'abord : la protection judiciaire de la jeunesse est une administration éducative, chargée de prévention, de protection et de sanctions. Accompagner des adolescents en difficulté, faire évoluer leurs comportements, suppose une connaissance des différentes étapes d'une personnalité en construction. Or la mise en œuvre de ce recentrage sur le pénal s'est accompagnée d'une perte de savoir-faire qu'il faut compenser ;

- la perte de souplesse dans les réponses que la protection judiciaire de la jeunesse peut apporter. Je citerais comme exemple l'accompagnement des filles qui rencontrent les mêmes difficultés que les garçons, mais dont les comportements sont différents et se traduisent souvent par une prise de risque ou des actes d'autodestruction et non par des actes de délinquance. Or, actuellement, le ratio de filles faisant l'objet d'un accompagnement de la protection judiciaire de la jeunesse n'est que d'une fille pour onze garçons. Cela prive nos établissements d'une mixité qui est souvent source d'apaisement ;

- la question des jeunes majeurs : il s'agit d'une population particulièrement vulnérable, on le constate avec les événements que nous vivons actuellement. Les 18-21 ans requièrent donc une attention particulière dans la mesure où ils peuvent être soumis à des influences négatives et être impliqués dans des faits d'une extrême gravité.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse, qui dispose d'un savoir-faire, souhaite par conséquent pouvoir continuer à intervenir, à la marge, dans le champ de la protection de l'enfance, dans la continuité d'une mesure pénale. En effet, il existe un risque réel de rupture dans le suivi éducatif du jeune alors que, bien souvent, il est nécessaire de l'accompagner dans la durée. La majorité ne doit pas être un couperet.

Pour pallier ces difficultés, certaines dispositions ont pu être détournées. Les magistrats ont ainsi pu avoir recours à la pratique de ce que l'on appelait, dans les années 1950, le « délit-prétexte » afin de permettre la mise en œuvre ou le maintien d'une mesure judiciaire éducative.

Il faut pouvoir adapter la réponse au parcours du jeune, à ses besoins qui sont évolutifs. En effet, les jeunes les plus en difficulté confiés à la protection judiciaire de la jeunesse sont souvent des adolescents en danger qui relèvent à la fois de la protection judiciaire de la jeunesse et de la protection de l'enfance.

C'est pourquoi, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est défavorable aux deux propositions formulées par la Cour des comptes dans son rapport proposant l'abrogation des textes qui permettent la prise en charge des jeunes majeurs et la poursuite de l'action de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre civil.

Pour conclure, je rappellerai que le recentrage sur l'exécution des mesures pénales de la protection judiciaire de la jeunesse s'est fait dans le cadre de la RGPP. Cette étape a provoqué des bouleversements importants. Elle s'est par exemple traduite par une diminution des emplois, de l'ordre de 600 emplois supprimés, dont 151 postes dans le champ de l'insertion. Elle s'est aussi traduite par une diminution des crédits dans le secteur associatif.

Ces réformes ont pesé notamment sur les fonctions support. Cette réorganisation doit maintenant être accompagnée et consolidée.

La direction s'est dotée d'une note d'orientation nationale visant à réunir l'ensemble de l'institution autour d'un projet pour les adolescents confiés à la protection judiciaire de la jeunesse centré sur le parcours du jeune et de ses besoins, et non sur la structure dont il provient.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – Vous l'avez dit, la Cour des comptes préconise de parachever la répartition des compétences entre les conseils généraux et la protection judiciaire de la jeunesse, conduisant à l'interdiction, pour celle-ci, de prendre en charge des mesures d'assistance éducative (hors investigation) ; Catherine Sultan, comme notre ancien collègue Jean-Pierre Michel, défendent une vision opposée, considérant notamment qu'il y a un risque de rupture dans la continuité de la prise en charge des mineurs.

Comment justifiez-vous votre première recommandation ? En particulier, l'incapacité de la protection judiciaire de la jeunesse à estimer le risque d'une rupture de continuité dans l'enchaînement entre un dispositif pénal et une mesure d'assistance, justifie-t-il de prendre ce risque ?

M. Jean-Philippe Vachia. – Je rappelle tout d'abord que les départements sont compétents en matière de protection de l'enfance. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes fait cette recommandation. En revanche, la protection judiciaire de la jeunesse est la seule à prendre en charge les mineurs dans le cadre de mesures pénales. Il s'agit d'une mission régaliennne fondamentale et la protection judiciaire de la jeunesse doit se consacrer en priorité à cette mission.

Au niveau civil, les départements sont chargés de l'organisation, du financement et de la mise en œuvre de la protection de l'enfance. Pour autant, à l'heure actuelle, la protection judiciaire de la jeunesse peut encore se voir confier certaines mesures civiles. Cette situation est source de confusion et d'iniquité entre départements selon les pratiques locales. La question de la continuité du parcours du jeune est réelle, mais elle constitue plutôt une exception. D'ailleurs, la protection judiciaire de la jeunesse n'est pas en mesure de définir le nombre et les critères des cas concernés. La Cour des comptes estime par conséquent qu'une clarification définitive est préférable même si cela n'empêche pas un dialogue entre la protection judiciaire de la jeunesse et les départements. Par ailleurs, je rappelle que derrière cet aspect régalienn, il existe un aspect financier qu'il ne faut pas négliger.

M. Antoine Lefèvre. – Madame la directrice, pouvez-vous revenir sur la problématique de l'inégalité territoriale dans la prise en charge des mineurs ?

Mme Catherine Sultan. – Notre volonté de conserver une marge d'intervention tant en matière civile qu'à l'égard des jeunes majeurs vise à conforter la réponse pénale. Il ne s'agit pas d'empiéter sur le rôle des conseils généraux, qui gardent la priorité en matière de protection de l'enfance. Ce renforcement de notre action doit permettre d'éviter de prendre, pour certains jeunes, le risque d'un isolement ou d'une rupture avec les institutions. Je tiens d'ailleurs à rappeler que le rapport de Jean-Pierre Michel proposait le maintien d'une intervention de la PJJ dans la poursuite de son intervention au pénal. Cette préconisation a également été reprise par le rapport issu de l'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

Concernant l'inégalité territoriale, nos moyens sont alloués en fonction des besoins de chaque territoire. Les différences de moyens entre certains départements ruraux et les grandes agglomérations s'expliquent par des réalités sociologiques et géographiques. Dans le cadre de la note d'orientation, nous menons une évaluation de notre organisation territoriale afin de garantir que la PJJ dispose, dans chaque territoire, d'un panel de réponses adapté aux besoins.

Par ailleurs, la PJJ doit renforcer son rôle d'animation, en concertation avec les magistrats et les conseils généraux. Nous rejoignons sur ce point les préconisations de la Cour des comptes.

M. Jean-Philippe Vachia. – Il n'est pas aberrant que les structures et les services varient selon les territoires. Cette différenciation doit toutefois être adaptée aux besoins véritables de chaque territoire. Dans cette perspective, nous saluons la note d'orientation, qui constitue un effort pour adapter les moyens de la PJJ aux besoins objectivement mesurés.

Cet effort suppose évidemment une concertation entre la PJJ, les magistrats et les départements. Il faut absolument que les magistrats puissent travailler avec les départements. Sur ce point, la PJJ a un rôle de coordination important à jouer qui fait partie de ses attributions.

M. Antoine Lefèvre. – Madame la directrice, quelles mesures pourriez-vous envisager pour améliorer l'évaluation des politiques publiques ? La Cour des comptes préconise notamment l'étude, par des chercheurs indépendants, de cohortes de mineurs suivis par la PJJ. Quel est votre avis sur l'intérêt d'une telle étude ?

Mme Catherine Sultan. – Nous sommes en train de travailler à la constitution de cohortes afin d'engager des évaluations de façon régulière. Nous renforçons également notre propre outil d'évaluation « GAME 2010 » afin de le rendre plus précis et plus exploitable.

Dès aujourd'hui, nous contribuons à des études sociologiques sur les jeunes. Je tiens notamment à mentionner les travaux de Marwan Mohammed sur les sorties de délinquance.

Nous avons besoin de ces retours et de ces évaluations.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette analyse de la Cour des comptes ne manque pas de susciter un certain nombre de questions.

J'entends bien la position de la Cour des comptes : le régalien, c'est pour l'État, le reste, c'est pour les départements. Alors j'ai envie de poser une question un peu provocatrice concernant les mineurs isolés étrangers qui affluent dans nos départements : est-ce régalien ou pas ? L'arrivée de ces jeunes est, selon moi, directement liée aux filières migratoires ou clandestines. Dans cette logique, la Cour des comptes devrait recommander que cette prise en charge relève de l'État puisque les départements n'ont aucune compétence en matière de maîtrise des flux migratoires et de lutte contre les filières d'immigration clandestines.

M. Michel Bouvard. – Et il n'y a pas de péréquation !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est une situation qui met à mal les finances des départements. En Eure-et-Loir, les mineurs isolés étrangers qui arrivent représentent actuellement un coût supplémentaire de 2,4 millions d'euros. Chaque

responsable de département autour de cette table pourrait dire la même chose. Cette question devient dramatique !

J'ai par ailleurs deux questions plus précises. Dans le cas des agents techniques d'éducation (ATE), la Cour des comptes semble indiquer que la baisse des effectifs ne s'est pas traduite par des économies budgétaires du fait de la mise en place d'un régime indemnitaire dérogatoire représentant un surcoût annuel d'un million d'euros. Plus globalement, les pertes d'emplois se traduisent-elles véritablement par des économies budgétaires pour le budget du ministère de la justice ?

Par ailleurs, il semble particulièrement préoccupant qu'il n'existe pas de tarif unique à la mesure ou à la journée dans le secteur associatif habilité. Comment expliquer des différences de prix aussi importantes entre les différentes régions ? La PJJ partage-t-elle les objectifs de la Cour des comptes en matière de convergence tarifaire ?

Mme Cécile Cukierman, rapporteur pour avis du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » au nom de la commission des lois. – Nous parlons de mineurs qu'il convient de protéger, quelle que soit leur situation ; poser cette question de la prise en charge des mineurs, c'est croire en l'avenir et c'est, plus que jamais, important.

Je tiens à souligner, car nous avons poursuivi l'examen du projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), que je crois au rôle et à la présence de l'État – et donc de la PJJ – pour favoriser la coordination à l'échelle de nos territoires. Ce rôle de coordination exige des moyens humains, y compris en matière de formation.

Ma première question porte sur les parcours. Les missions opérationnelles de la PJJ ont été recentrées sur la prise en charge des mineurs délinquants. Néanmoins, les parcours ne sont pas linéaires et peuvent amener les jeunes à faire l'objet d'une mesure civile à la suite d'une mesure pénale. Comment assurer dès lors la continuité du parcours des jeunes ?

Ma deuxième question porte sur le financement du secteur habilité, dont la visibilité n'est pas assurée. Depuis le décret du 26 décembre 2011, la PJJ assure le financement des centres éducatifs fermés par le versement d'une dotation globale de financement. Ce décret prévoit la possibilité d'étendre ce mode de financement à d'autres dispositifs, ce qui pourrait permettre une amélioration de la situation financière du secteur associatif habilité. La réflexion sur ce sujet a-t-elle avancé ? Quels sont les freins à cette extension ?

Enfin, s'agissant des familles d'accueil, le plan stratégique national n° 3 de la PJJ a pour objectif de développer le réseau des familles d'accueil. Une mission sur l'hébergement familial des mineurs délinquants a été confiée en 2012 à l'inspection générale des services judiciaires. Dans mon avis budgétaire de novembre dernier sur la PJJ, je reprenais leurs préconisations pour une véritable reconnaissance du rôle des familles d'accueil et de meilleures modalités de défraiment des familles. Les travaux de la Cour des comptes permettent-ils de renforcer ces préconisations ? Ces familles, au statut de bénévoles indemnisés, ne sont visées par aucune disposition de l'ordonnance du 2 février 1945.

M. Jean-Philippe Vachia. – La question des mineurs isolés étrangers soulevée par le rapporteur général n'est pas dans le champ de notre travail, mais nous l'évoquons brièvement à la page 28 de notre rapport car il s'agit en effet d'une question importante. Nous

relevons qu'une mission a été créée sur le sujet. Dès lors que ces mineurs isolés étrangers sont par ailleurs délinquants – ce qui n'est pas toujours le cas –, ils relèvent de la mission régaliennne. C'est à l'État et au législateur qu'il appartient de fixer le curseur de cette politique publique, et non à la Cour des comptes. Au-delà de la définition des compétences se posent des difficultés concrètes, notamment selon que les mineurs soient ou non originaires d'un pays de l'espace Schengen.

La catégorie des assistants techniques d'éducation (ATE) a été supprimée, certains d'entre eux ayant été intégrés à la catégorie des éducateurs. Nous pensons qu'il ne s'agit pas forcément d'une bonne décision dans la mesure où ces ATE, qui sont en quelque sorte des veilleurs de nuit spécialisés, faisaient assez bien leur travail. Nous nous interrogeons sur l'intérêt de cette mesure, dont le coût est ce qu'il est, et qui concerne les établissements du service public mais ne correspond pas aux choix du secteur associatif habilité.

La question de la convergence tarifaire comprend deux aspects. Premièrement, la convergence entre les établissements au sein du secteur associatif habilité : il nous semble que l'extrême complexité du système actuel peut expliquer la différence des prix de prise en charge par mineur ; des formules plus adaptées doivent permettre de progresser. Une des voies possibles concerne la dotation globale de fonctionnement évoquée par Cécile Cukierman. Il s'agit d'un chantier dont nous ne sous-estimons pas la lourdeur.

Deuxièmement, la convergence entre le service public et le secteur associatif habilité. Tout d'abord, il existe des différences dans leurs missions, ce qui le rend difficilement comparable. Ensuite, les écarts de taux d'occupation peuvent expliquer, mais seulement en partie, que les établissements du secteur public aient des coûts plus élevés que ceux du secteur associatif habilité. Il reste d'autres éléments d'explication, mais nous ne disposons pas des outils comptabilité analytique qui permettraient une comparaison rigoureuse. Cela rappelle l'éternelle question de la comparaison entre hôpitaux publics et cliniques privées. Pour la PJJ, c'est notamment le cas pour le milieu ouvert, pour lequel nous n'avons pas réussi à faire les comparaisons que nous aurions pu et dû faire. Là encore, c'est une voie de progression absolument indispensable.

Mme Catherine Sultan. – La question des mineurs isolés étrangers ne relève pas du champ du rapport de la Cour des comptes. La loi du 5 mars 2007 précise que ceux-ci relèvent de la protection de l'enfance. La circulaire du 31 mai 2012, par son existence même, démontre la volonté de l'État d'assumer une responsabilité en la matière, et en particulier de garantir une égalité entre les départements et une qualité dans la prise en charge des mineurs étrangers isolés. En même temps que les travaux de la Cour des comptes avait lieu une mission de différentes inspections de l'État sur cette question. Un ensemble de préconisations est en ce moment à l'étude avec l'Assemblée des départements de France et les administrations concernées. Il s'agit d'un sujet vivant où la PJJ assume une responsabilité.

La suppression du corps des ATE, qui sont fréquemment des veilleurs de nuit et quelques professionnels de l'insertion, est une décision politique qui a été prise il y a plusieurs années, à contre-courant des choix que faisait le secteur associatif habilité au même moment. Il s'agit d'une décision discutable, et nous sommes au fait des difficultés qu'elle pose. Toutefois, un retour en arrière n'apparaît pas faisable aujourd'hui, dans un contexte budgétaire qui reste serré pour la PJJ.

La question de la convergence tarifaire et de la comptabilité analytique a suscité beaucoup d'intérêt ces derniers mois : la PJJ a fait l'objet d'un audit financier qui devrait

conduire à intégrer cette méthodologie, et nous travaillons également à l'extension du principe de la dotation globale, actuellement limitée aux centres éducatifs fermés. Notre programme de travail s'appuie à la fois sur les recommandations de la Cour des comptes et sur celles de l'audit financier. Cela implique un travail avec le secteur associatif habilité, qui a été particulièrement touché par la RGPP et qui s'est trouvé de ce fait très fragilisé, et peu confiant dans ses relations avec l'administration de la PJJ. L'une des grandes pistes de la « note d'orientation » est d'associer le secteur associatif et de travailler en concertation avec lui. Une charte sera prochainement signée entre la PJJ et les fédérations associatives pour parvenir à une uniformisation – en matière de comptabilité mais aussi de références dans la prise en charge éducative, notamment par l'établissement de cahiers des charges communs. Rappelons à cet égard que le secteur associatif exerce environ un tiers des missions dans le cadre pénal, ce qui est extrêmement important.

Les familles d'accueil sont des familles bénévoles indemnisées à hauteur de 36 euros par jour, ce qui est effectivement peu. Leur statut doit par ailleurs être renforcé. Les familles d'accueil se rattachent à ce que nous appelons l'accueil en hébergement diversifié, qui constitue une véritable soupape et une réponse parfois très adaptée à certains profils. Nous souhaitons conserver ces réponses. Ces familles bénévoles souhaitent aussi continuer à travailler avec la PJJ car elles y trouvent un intérêt humain très important. Les jeunes y trouvent aussi leur place.

M. Philippe Adnot. – Je suis étonné par certains propos. Dans mon département, le travail en commun entre la PJJ, les magistrats et le conseil général se passe très bien. Ce n'est pas un problème de concertation, c'est un problème de réduction drastique des moyens. Celle-ci conduit même parfois les juges à ne pas décider de certaines mesures, car ils savent qu'il n'existe pas de moyens pour les mettre en œuvre. C'est donc systématiquement le département qui assume la charge supplémentaire. Par exemple, quatre mineurs étrangers ont semé la terreur à l'arme blanche dans le centre départemental de l'enfance, et c'est le département qui a été obligé de les prendre en charge, en les hébergeant dans des appartements séparés. Nous nous sommes aperçu plus tard qu'ils avaient commis un meurtre dans un autre pays européen. Nous n'avons pas les moyens de gérer de tels cas, qui doivent nécessairement relever de l'État. Je ne voudrais pas que le rôle futur de la PJJ soit simplement de coordonner, et de dire aux autres ce qu'ils doivent faire et payer...

M. Jean-Claude Boulard. – Le rappel par la Cour des comptes de la répartition des compétences – régaliens et non régaliens, civil et pénal etc. – est un exercice utile mais insuffisant. La vie traverse toutes ces situations, le parcours individuel des jeunes n'a rien à voir avec cette répartition des compétences. Catherine Sultan a donc parfaitement raison d'insister sur la problématique de l'unité des parcours, indispensable à la prévention. Il faut commencer par reconnaître que nous sommes en situation d'échec, et les événements de ces derniers jours nous le rappellent. La première cause de cet échec est la réduction drastique des moyens, décision aberrante dont nous paierons les conséquences catastrophiques dans les années qui viennent. Ensuite, nous irons d'échec en échec si nous ne sommes pas capables de prendre en compte l'unité des parcours personnels, au-delà de la répartition juridique des compétences.

Mme Fabienne Keller. – La PJJ fait référence à des actions individuelles et à des actions pénales. Mais il ne faut pas oublier que le parcours d'un jeune est construit dans un « écosystème » social, familial, amical, qui parfois est une « bande », et qui est donc transversal, comme vient de le rappeler Jean-Claude Boulard.

À travers mon expérience d'élue locale, je voudrais souligner l'importance pour les jeunes, quels que soient les chemins de traverse qu'ils empruntent, d'avoir un référent dans la durée. Le référent – quand ils arrivent à en avoir un – est pour eux très important, ce qui est souvent contradictoire avec des dispositions et mesures qui s'inscrivent en général dans un temps limité, avec des interlocuteurs changeants.

Pour compléter le propos de Philippe Adnot, je rappelle que les acteurs sont nombreux : les centres de l'Epide (établissement public d'insertion des jeunes de la Défense), les services de protection de l'enfance des conseils généraux, la prévention spécialisée en milieu ouvert, les centres médico-psychologiques, mais aussi les établissements scolaires et notamment professionnels avec des dispositifs d'insertion et d'accompagnement. Est-il bien pertinent de continuer à réaliser des études financières sur ces acteurs – c'est certes notre travail à la commission des finances – qui nient la transversalité des actions et des parcours des jeunes ?

De combien de jeunes parle-t-on ? L'Epide concerne 8 000 personnes, le service civique 60 000 personnes, une génération 800 000 personnes, et donc l'ancien service national 400 000 personnes.

Ensuite, quelle reconnaissance sociale pour cette mission ? Il s'agit d'une mission extrêmement difficile, car chaque jeune est un cas unique et complexe, et peut évoluer à l'encontre de la société et révéler sa haine de la République. L'actualité nous rappelle que cette mission est tellement difficile qu'elle est, forcément, souvent en échec.

Je terminerai en soulignant que ceux qui écrivent le plus sur la prévention et l'accompagnement... sont ceux qui sont le moins souvent sur le terrain. Peut-être gagnerait-on à réaliser davantage d'études sociologiques *a posteriori* sur des cohortes de jeunes passés par la PJJ, plutôt que d'accumuler des statistiques sur les horaires...

M. Éric Doligé. – Vivement que je ne cumule plus, que je ne sache plus ce qui se passe sur le terrain, que je vive dans l'abstrait et non plus dans le concret ! Le problème le plus large est celui des frontières, à la fois celle qui sépare les mineurs des majeurs, et celle entre les conseils généraux et la PJJ. Ces frontières se déplacent au gré des moyens dont dispose l'État : autrement dit, la prise en charge relève de plus en plus des collectivités territoriales car l'État n'a pas la capacité d'assumer les financements. L'exemple donné par notre collègue Philippe Adnot concernant les mineurs isolés étrangers est vécu au quotidien dans d'autres départements. Nos établissements d'accueil, qui ne sont pas du tout adaptés, sont submergés par certaines populations qui déstabilisent complètement les autres jeunes pris en charge : quand des jeunes, fragiles, sont en relation au quotidien avec des délinquants, il en résulte de grandes difficultés. Certes, selon la loi, les mineurs isolés étrangers relèvent de la responsabilité des conseils généraux ; ceci étant, si ces mineurs sont là, c'est parce que l'État est défaillant et les a laissé entrer.

Quant à la frontière entre majeurs et mineurs, il s'agit évidemment des mineurs qui deviennent majeurs, mais aussi des majeurs qui deviennent mineurs puisque le juge, quand il ne sait pas comment régler les problèmes de jeunes majeurs, les déclare mineurs.

Certes, il faut suivre les parcours : les conseils généraux le font de plus en plus, car l'État n'est plus en mesure de le faire.

Je pense donc qu'il faudrait parler des financements, des vrais sujets. Tant qu'il n'y aura pas de financement, il y aura des problèmes. Tant que l'État, faute de moyens, reportera sur les départements la responsabilité des jeunes majeurs, même ceux qui relèvent de la PJJ, les difficultés seront considérables.

Si l'on compare la réalité des statistiques sur les jeunes concernés et la réduction des dotations aux collectivités territoriales, je ne sais pas où l'on va !

M. Marc Laménie. – Le constat est partagé mais quelles solutions sont envisagées ? Sur le terrain, on observe une multiplicité d'intervenants et il est difficile de s'y retrouver. Il y a la question du financement, mais le volet humain est primordial.

M. Thierry Carcenac. – Nous avons eu d'une part la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la RGPP ; il y a donc des indicateurs et un suivi des moyens mis en œuvre.

Ce qui m'interpelle, c'est l'absence d'évaluation ; peut-on mettre en regard les moyens des centres éducatifs fermés (CEF) et les résultats en matière d'insertion ?

Le recentrage de la PJJ sur les missions pénales et la baisse de ses moyens suscite des questions : où sont les agents de la PJJ, sur certains territoires ? J'accepte que mon département mène des discussions avec les personnels de la PJJ mais encore faut-il en avoir !

Qu'est-ce qui relève du régalién ? L'exemple des mineurs isolés étrangers est parlant. L'écart entre l'évaluation faite initialement et la réalité est important. On nous disait qu'en 2013 cela concernait 1 500 jeunes : en fait, c'est beaucoup plus ! En 2013, dans mon département, nous avons accueilli 19 mineurs isolés étrangers, 36 en 2014 et ils seront près de 50 cette année. Les collectivités territoriales doivent faire des économies, mais pour un département comme le mien, l'accueil d'un jeune coûte 60 000 euros au conseil général, alors que l'État lui verse 250 euros par jour pendant cinq jours. Au niveau national, c'est d'une centaine de millions d'euros dont il s'agit !

Au départ, la loi de 2007 à laquelle on renvoie, concerne de jeunes mineurs en danger, vivant, ainsi que leurs parents, sur le territoire, et elle ne s'intéressait pas à des entrées énormes de jeunes sur le territoire. Nous devrions traiter ce sujet en tant que législateur et non pas seulement en écoutant la directrice de la PJJ ou le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.

M. Michel Bouvard. – On a bien compris que la question des mineurs isolés étrangers n'entrait pas dans le champ du rapport de la Cour des comptes ; en outre, il existe de grandes disparités entre les départements - dans les zones frontalières, il s'agit d'une problématique particulièrement pressante et coûteuse.

Je souhaiterais savoir si la Cour des comptes a mené un travail de parangonnage avec nos principaux voisins sur ce sujet, qui ne concerne pas uniquement la France, pour comparer à la fois l'efficacité, les coûts et le traitement de cette jeunesse en difficulté et en situation de délinquance.

Une fois de plus, nous constatons les faiblesses résultant de l'absence d'outil en matière de comptabilité analytique : dans quel délai la PJJ pense-t-elle disposer d'un outil, même rustique, qui permette de porter une appréciation sur les dispositifs ? Au-delà de la mise en place de la RGPP, que vous avez beaucoup critiquée, il convient d'assurer une

gestion plus efficace dans le cadre des moyens budgétaires votés par le Parlement, ce qui n'est pas antinomique de la mission essentielle de la PJJ.

Mme Marie-France Beauflis. – Je suis toujours en difficulté quand on analyse la situation de ces jeunes délinquants uniquement sous l'angle du coût qu'ils représentent. Il faut regarder, bien sûr, l'efficacité des moyens mis en œuvre, mais aussi étudier les conséquences, pour les mineurs, des mesures prises, en particulier la suppression des postes. Je partage les propos de Catherine Sultan : les jeunes doivent avoir un accompagnement continu, même s'ils quittent un dispositif pénal. La rupture de suivi du jeune entre la PJJ et le conseil général peut entraîner des coûts supplémentaires.

Il faudrait également s'intéresser à la professionnalisation exigée dans la prise en charge de ces mineurs : il s'agit d'un travail spécifique et difficile.

Je n'ai pas d'opposition à la mise en place d'une comptabilité analytique, mais j'aurais aimé qu'on étudie les incidences de la réduction des effectifs résultant de la RGPP sur le travail de la PJJ mais aussi sur le budget des conseils généraux, contraints de prendre en charge ces jeunes.

Faire de la coordination demande du temps et des personnels, il s'agit de disponibilité et non de prix de journée. Attention donc au prisme financier. Ce qui vient de se passer nous interroge sur l'efficacité des moyens mis en œuvre si on veut sortir de la situation dans laquelle on se trouve, face à ces trois jeunes passés par des accompagnements insuffisants.

Mme Michèle André, présidente. – Je crois que nous sommes tous interrogés par ce sujet, en tant que parlementaires, en tant qu'élus locaux. Ce dialogue nous permet de nourrir notre réflexion et d'apporter notre soutien à des services qui en ont grandement besoin.

M. Jean-Philippe Vachia. – La Cour des comptes aussi est interrogée par toutes ces questions. Elle n'est pas à l'extérieur de la Nation. Elle prend sa part des événements qui viennent de se passer et s'interroge elle-même sur la manière dont elle peut le mieux contribuer à maintenir et à rendre vivants les principes de la République.

Pour répondre à Fabienne Keller, il y a deux concepts : le nombre de mesures et le nombre de mineurs. En 2012, 444 000 mesures judiciaires ont été prononcées : 221 000 mesures au titre pénal, 223 000 mesures au titre la protection civile. Elles ont concerné au total 360 000 mineurs.

Philippe Adnot nous a décrit la situation dans son département, mais il y a une grande diversité des situations. Nous avons bien conscience de la problématique des moyens. Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse est de 780 millions d'euros. Il a été soumis à la RGPP, qui a des aspects positifs, notamment ce qui concerne la réorganisation territoriale. En revanche, ce n'est pas à la Cour des comptes de dire quel doit être le montant du budget consacré à telle ou telle politique publique.

Vous avez été plusieurs à poser la question des mineurs étrangers en situation irrégulière. Ce n'est pas un sujet que nous avons traité car il n'était pas au cœur de notre rapport. Peut-être faut-il maintenant le faire. On peut sans doute vous rejoindre en disant qu'il s'agit là d'une mission régaliennne.

Sur le plan local, il y a un travail à mener car on observe un problème de répartition de l'offre. Souvent les places existent mais elles ne sont pas au bon endroit. C'est pour cela qu'il faut une politique locale concertée de justice des mineurs.

Je rejoins Jean-Claude Boulard pour dire que l'unité de parcours est un enjeu très important. On ne peut toutefois pas faire abstraction du système dans lequel on vit, qui a été choisi par la représentation nationale et le Gouvernement et qui prévoit un partage des compétences entre l'État et les conseils généraux. Si demain on rend tout à l'État, cela sera peut-être plus simple, mais ce n'est pas à la Cour des comptes de le dire. Dès lors la confusion des opérateurs n'apparaît être la bonne solution et il faut organiser la dualité.

Concernant l'évaluation, celle-ci peut se faire à plusieurs niveaux. Il y a un indicateur dans le programme qui est le taux de non-récidive l'année suivante. Il n'est pas totalement dépourvu d'intérêt mais présente des limites notamment parce qu'il ne mesure pas la non-récidive d'un individu donné. Une évaluation est également réalisée en sortie de dispositif par les éducateurs, mais elle doit également avoir lieu *a posteriori*, par l'étude, dans la durée, de cohortes. Marie-France Beaufile a raison de dire que l'évaluation d'une politique publique ne doit pas s'intéresser qu'aux aspects budgétaires mais doit également s'attacher à l'objectif poursuivi. Il y a de ce point de vue des progrès à faire.

Sur le suivi des délais de prise en charge et de mise en œuvre, il y a effectivement l'outil GAME qui est intéressant mais qui doit être amélioré notamment pour mieux connaître ce qui se passe après le premier rendez-vous.

Pour répondre Michel Bouvard, nous n'avons pas fait de parangonnage. Ce serait effectivement intéressant. Nous avons réalisé cette étude à la demande du Sénat, mais nous n'allons pas cesser de travailler sur la protection judiciaire de la jeunesse. Au minimum, nous réalisons chaque année une note d'exécution budgétaire pour la mission « Justice ».

Mme Catherine Sultan. – Le programme de la protection judiciaire de la jeunesse a été préservé depuis 2013. Vous avez voté des créations d'emplois qui, certes, ne nous permettent pas de revenir à la situation d'avant 2008 mais représentent tout de même 205 postes en 2013, 70 postes en 2014 et 60 postes en 2015. Cela marque l'importance que le ministère de la justice attache à ces missions.

La Cour des comptes a pu saluer les progrès réalisés par la PJJ à la suite de son rapport de 2003. Le présent rapport est de nature à vous rassurer quant à la capacité de la PJJ de réaliser son programme de manière rigoureuse. La comptabilité analytique sera mise en place d'ici la fin de 2015.

Le programme de travail de la protection judiciaire de la jeunesse intègre les questions que vous avez soulevées, que ce soit la formation des personnels, la qualité de la prise en charge, l'organisation territoriale ou l'adaptation aux spécificités des territoires. Nous avons la volonté d'améliorer notre action en direction des mineurs, en rappelant que la prise en charge des mineurs en danger peut être tout aussi complexe que celle des mineurs délinquants.

M. Jean-Philippe Vachia. – Je vous confirme que la Cour des comptes a pu constater lors de cette enquête que d'importants progrès avaient été réalisés par la protection judiciaire de la jeunesse à la suite du rapport thématique de 2003.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est levée à 11 h 51

Mercredi 21 janvier 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Désignation de rapporteurs

La réunion est ouverte à 10 h 02

La commission nomme tout d'abord M. Éric Doligé rapporteur sur le projet de loi n° 581 (2011-2012) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour les migrations portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France.

Puis la commission nomme M. Charles Guené rapporteur sur le projet de loi n° 222 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon.

Transition énergétique pour la croissance verte – Examen du rapport pour avis

La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cette année 2015 sera, nous le savons, placée sous le signe de l'écologie avec, en point d'orgue, l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui se tiendra du 30 novembre au 11 décembre à Paris. Le projet de loi que nous allons examiner fait partie de cette « séquence » écologique. Vous vous en souvenez sans doute, sa genèse a pris du temps. Annoncé depuis le début du quinquennat, reprenant certains des engagements du président de la République alors qu'il était candidat, ce texte a été préparé par quatre ministres successifs avant, finalement, d'être soumis au Conseil des ministres du 30 juillet 2014. L'Assemblée nationale l'a adopté le 14 octobre 2014, il y a donc un peu plus de trois mois. Depuis lors, les contraintes du Sénat, en particulier notre « session budgétaire » puis l'examen, encore en cours, du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, ne nous ont pas permis de nous en saisir plus tôt.

J'en arrive au contenu de ce texte. Il est vaste : les 64 articles initiaux du projet de loi sont devenus 173 à l'issue de son examen par les députés. L'objet et la portée de ces dispositions varient, bien sûr, de façon conséquente d'un article à l'autre. Plusieurs des titres

du projet de loi débutent ainsi par des articles ayant pour objet de fixer des objectifs de politique nationale, plus ou moins ambitieux, et à échéance variable. Cette construction ne facilite pas la lecture et l'appréhension d'ensemble de ces objectifs. À titre d'illustration, pour prendre les objectifs les plus emblématiques de ce texte, l'article 1^{er} du projet de loi propose successivement de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ; de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ; de réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ; de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 et enfin de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025. Même les économistes spécialisés sur la question de l'énergie ont du mal à voir comment ces différents objectifs peuvent être menés de front, s'ils sont compatibles entre eux et ce qu'ils impliquent à chacune de ces échéances.

Une bonne douzaine d'articles de ce projet de loi n'ont ainsi d'autre ambition que de donner des objectifs ou des orientations à l'action de l'État. Des esprits malicieux pourraient peut-être d'ailleurs se demander si l'article 34 de la Constitution ne réserve pas à des lois de programmation – ce que n'est pas ce texte – le soin de déterminer les objectifs de l'action de l'État au sein d'articles non normatifs.

À côté de ces articles, on trouve tout de même des dispositions au caractère normatif plus affirmé : citons par exemple la création de diverses structures ou d'outils pour l'action publique, le changement des modalités de rémunération des producteurs d'énergie ou le régime des concessions hydroélectriques. Sans vouloir critiquer systématiquement ces initiatives, nous aurons l'occasion de vérifier, au travers des articles entrant dans le champ de la saisine pour avis de notre commission, que nombre de ces dispositifs restent très flous. La marge de manœuvre du pouvoir réglementaire est tellement forte que l'on peut parfois vraiment affirmer sans exagérer que le Parlement est écarté d'arbitrages, parfois lourds et visiblement non rendus à ce stade.

Par exemple, je vous lis les principales dispositions de l'article 5 *quater*, qui propose de créer un fonds de garantie pour la rénovation énergétique, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir : « Le fonds de garantie pour la rénovation énergétique a pour objet de faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements. Ce fonds peut être abondé par toutes ressources dont il peut disposer en application des lois et règlements. (...) Le fonds est administré par un conseil de gestion dont la composition, les modes de désignation des membres et les modalités de fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État. Les modalités d'intervention du fonds sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Ce que l'on ne trouve quasiment nulle part dans ce projet de loi, non plus que dans l'étude d'impact d'ailleurs, ce sont les conséquences financières, budgétaires ou fiscales, des décisions sur lesquelles le Parlement est amené à se prononcer. La « question financière » reste presque toujours virtuelle et semble ne pas être une contrainte aux yeux du Gouvernement. L'étude d'impact contient d'ailleurs quelques « perles » assez révélatrices de cette volonté de mettre sous le tapis l'évaluation financière des décisions à prendre. On y lit ainsi, à propos des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, que « les coûts des dispositifs de soutien étant supportés par les consommateurs finals d'électricité, les mesures prévues n'engendreront pas d'impact sur les finances publiques ». Ou encore, à propos de la création d'un chèque énergie, que « le calage final du dispositif sera arrêté ultérieurement, en

particulier en termes de nombre de bénéficiaires cibles, de montant du chèque énergie, et d'identification et répartition des ressources contribuant à alimenter le dispositif. L'impact économique, budgétaire et financier pourra alors être étudié précisément ». Tout cela est quand même un peu léger, surtout que l'impact en question se chiffrera, sans nul doute, à au moins plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Pourtant, en matière énergétique comme ailleurs, l'argent est le « nerf de la guerre », et les belles intentions affichées ne se traduiront pas, à défaut de financements adéquats dont on peine à trouver la trace au sein de la dernière loi de programmation des finances publiques. De plus, la trajectoire qu'a suivie une imposition comme la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ces dernières années montre bien que les conséquences de nos décisions peuvent être très lourdes pour les contribuables.

Venons-en à présent au champ de la saisine de la commission des finances. Au vu de la variété des sujets qu'aborde ce projet de loi et au vu du grand nombre de commissions qui s'en sont saisies pour avis, ce qui est le signe du caractère très transversal des questions énergétiques et environnementales, il m'a semblé nécessaire de focaliser notre attention sur le nombre, relativement limité, de sujets qui intéressent directement notre commission.

Tout d'abord, naturellement, les articles fiscaux. Généralement de portée limitée, ils sont isolés à divers endroits du texte et résultent tous d'amendements d'origine parlementaire introduits par l'Assemblée nationale. Ils concernent, nous le verrons, la taxe de publicité foncière et diverses aides fiscales à l'usage du vélo. Il faudra également évoquer les articles relatifs à la répartition de certaines recettes entre les collectivités territoriales.

Ensuite, les articles dont l'adoption aurait un impact direct sur les charges publiques. Il s'agit de l'article 5 *quater*, relatif au fonds de garantie pour la transition énergétique ; de l'article 13, dont une partie traite d'une nouvelle aide à l'acquisition de véhicules propres ; de l'article 23, qui réforme le soutien à la production électrique d'origine renouvelable et de l'article 60, qui propose la création d'un chèque énergie, appelé à se substituer aux tarifs de première nécessité de l'électricité et du gaz.

La saisine de la commission a également concerné l'encadrement des sociétés de tiers financement, car il s'agit d'un sujet de régulation financière. Elle porte aussi sur le plafonnement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) pour les industriels les plus intensifs, dans une logique de compétitivité industrielle du pays. Elle concerne également l'article proposant la création d'un comité de gestion de la CSPE, vecteur adéquat afin de poser les bases d'une vraie réforme de la contribution elle-même. Enfin, je vous proposerai l'adoption d'un article additionnel.

Avant d'en venir aux amendements, je voudrais dire un mot sur l'esprit qui m'a guidé dans l'examen de ce texte. À titre personnel, je suis très sensible à l'importance des multiples enjeux de la question énergétique : enjeu écologique ; enjeu d'indépendance nationale ; enjeu de compétitivité et enfin enjeu de pouvoir d'achat pour nos concitoyens.

De ce fait, j'ai souhaité aborder ce projet de loi dans un état d'esprit constructif, dans l'idée d'accepter et, éventuellement, d'améliorer les propositions intéressantes qui pourraient y figurer, quelle que soit leur origine. Il me semble, en revanche, important que le Parlement ne se contente pas d'avaliser de belles pétitions de principe mais sache bien ce qu'il vote, en particulier quand ses choix auront des conséquences fiscales ou financières. C'est pourquoi je vous proposerai de supprimer certaines dispositions, qui me semblaient soit

inopportunes, soit d'un trop grand flou. C'est également pourquoi je formulerai plusieurs propositions destinées à mieux cadrer d'autres mesures ou à renforcer le contrôle du Parlement sur des dispositifs potentiellement coûteux pour les finances publiques. J'en resterai là pour l'instant. L'examen des amendements que je vous proposerai nous permettra, je le pense, d'entrer plus en profondeur sur le fond de la plupart des sujets dont la commission s'est saisie.

M. Marc Laménie. – L'article 31 du projet de loi porte sur l'information des citoyens concernant la sécurité nucléaire. En tant que président d'une commission locale d'information, je souhaiterais savoir quels sont les moyens supplémentaires prévus pour ces commissions et pour l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

M. Roger Karoutchi. – Hier, lors de ses vœux aux Corps constitués, le président de la République indiquait son souhait de « mieux légiférer ». Pour ce faire, il faudrait avant tout mettre un terme à la loi « bavarde ». Sincèrement, un texte de 160 pages tel que ce projet de loi, dont le nombre d'articles a été quasiment multiplié par trois à l'Assemblée nationale... C'est l'inverse de ce que nous devrions faire pour mieux légiférer ! Un projet de loi aussi long pousse à de nombreux amendements, ce qui risque d'aboutir à un texte « bavard » et inapplicable. Il aurait fallu des dispositions plus précises, moins incantatoires et faisant l'objet d'un réel cadrage financier.

M. Michel Bouvard. – Trois aspects doivent mobiliser notre attention concernant ce projet de loi. Tout d'abord, la compétitivité de nos industries électro-intensives, qui emploient des centaines de milliers de personnes et pour lesquelles une certaine stabilité de la réglementation est nécessaire, tout en évitant de créer des problèmes d'articulation avec les règles européennes. La commission des finances de l'Assemblée nationale, alors présidée par Pierre Méhaignerie, s'était d'ailleurs intéressée de près à ce sujet à l'occasion de la loi de 2006 relative au secteur de l'énergie.

Le deuxième sujet qui doit retenir notre attention est celui du renouvellement des concessions des installations hydroélectriques. La Cour des comptes a bien souligné, dans l'un de ses rapports, la perte qu'avaient entraînée, pour les collectivités territoriales, les retards dans le renouvellement des concessions. Il conviendra également d'articuler ces dispositions avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le troisième point de vigilance concerne la taxation. Il existe actuellement un certain nombre de petites taxes, concernant par exemple le stockage de l'énergie issue de centrales hydrauliques, qu'il conviendrait de supprimer. Je proposerai des amendements en ce sens.

M. Jean-Claude Requier. – Je souhaiterais savoir quels sont les effets sur la CSPE des mesures de ce projet de loi. La forte augmentation de la CSPE est en effet un exemple de la dérive de nos finances publiques.

M. Gérard Longuet. – Je partage pleinement le point de vue exprimé par mon collègue Roger Karoutchi. Je me demande d'ailleurs, compte tenu de la longueur de ce texte, combien d'heures nous entendons consacrer à son examen en séance publique.

M. Dominique de Legge. – Je m'interroge, non sans inquiétude, à propos des divers objectifs prévus à l'article 1^{er} du projet de loi. S'agissant des autres articles du texte, comment les articuler avec le « choc de simplification » annoncé par le Président de la

République ? Par exemple, l'article 4 *bis* met en place un carnet numérique de suivi et d'entretien du logement pour tous immeubles privés à usage d'habitation. Comment cette disposition sera-t-elle contrôlée ? Dans un autre ordre d'idée, l'article 5 relatif à la performance énergétique des bâtiments énumère toute une série de règles devant être déterminées par décret en Conseil d'État. Est-ce vraiment utile ? Revenons à des principes simples de séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

M. André Gattolin. – Je partage certaines des critiques exprimées par mes collègues sur ce texte, dont le caractère est parfois trop « bavard ». Concernant le financement de la transition énergétique, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ségolène Royal, a annoncé en juillet dernier un plan de 10 milliards d'euros sur trois ans. Or la transition énergétique nécessiterait au moins 20 milliards d'euros par an. Je reconnais que les acteurs privés ont un rôle à jouer et je suis persuadé que nous ne pourrions pas avancer sans eux. Mais il y a un manque de moyens opérationnels prévus par les pouvoirs publics et de nombreux zones de flou dans ce projet de loi. Or, je rappelle que les niches fiscales « anti-écologiques » représentent chaque année environ 20 milliards d'euros.

M. Alain Houpert. – Comme mes collègues Roger Karoutchi et Gérard Longuet, je considère que ce projet de loi est à la fois trop long et imprécis. Il pose également la question de la mise aux normes des bâtiments. On ne donne pas assez de temps de réflexion aux élus en la matière.

Mme Fabienne Keller. – Je déplore la faible clarté des objectifs qui sont présentés dans ce projet de loi, qui multiplie les horizons temporels. Ce manque de clarté est dommageable à la fois pour la bonne compréhension des citoyens mais également pour leur adhésion au projet de transition énergétique. La loi est très bavarde et confuse, et ne permet malheureusement pas de susciter une telle adhésion pourtant nécessaire.

J'aimerais faire deux remarques d'ordre politique. Premièrement, s'agissant des objectifs glissants que l'on retrouve dans le texte. L'article 3 AA du projet de loi par exemple mentionne celui de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017. Or il s'agit d'un objectif qui a déjà été annoncé à trois reprises et qui n'a jamais été tenu. Cela donne le sentiment général d'une certaine confusion. Deuxièmement, nous connaissons un changement de contexte lié à la baisse des prix du pétrole, qui se traduit par une difficulté de mise en œuvre de la stratégie de développement des énergies renouvelables et d'investissement dans les économies d'énergie.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je rejoins mes collègues sur le constat que cette loi est bavarde et floue. Je m'interroge sur le champ de la saisine de la commission des finances : une saisine est-elle prévue sur l'article 1^{er} du projet de loi ? J'estime que nous devrions intervenir sur cet article qui porte sur les objectifs de la politique énergétique nationale car ses conséquences financières sont énormes. La commission des finances doit prendre position sur cette question.

M. Éric Doligé. – Le texte du Gouvernement a été multiplié par deux ou par trois à l'issue de son passage à l'Assemblée nationale. Si l'on prend l'article 19 par exemple, il a été assorti d'un article 19 *bis* A, 19 *bis* B, 19 *bis* C, 19 *ter*, 19 *quater*, 19 *quinquies*...

Par ailleurs, ce projet de loi ne comporte aucune analyse financière de son impact ni aucune analyse de ses conséquences pour l'emploi. On dit que l'économie verte permettra la création de millions d'emplois. Mais cela reste encore très incertain. Au contraire, on sait

les emplois que l'on va détruire dans un délai court. L'interdiction de tel ou tel produit va conduire à des suppressions d'emplois immédiates. On est donc en pleine contradiction avec les annonces qui sont faites.

M. Éric Bocquet. – Il faut responsabiliser les échelons locaux et poser la question des moyens accordés aux collectivités pour accompagner la transition énergétique. Compte tenu de leurs finances contraintes, il est nécessaire de trouver des moyens spécifiques à allouer aux collectivités, notamment pour leur permettre d'avancer sur l'isolation thermique des bâtiments. De telles dispositions figurent-elles dans le projet de loi ?

Par ailleurs, l'étude d'impact annexée au projet de loi comporte-t-elle un bilan des dix dernières années de dérèglementation du marché de l'électricité et ses conséquences sur le prix de l'énergie ?

M. Pierre Jarlier. – Une question importante me paraît être celle du développement des énergies renouvelables et des conditions d'installation des parcs éoliens et des champs solaires. En effet, il n'y a actuellement pas de régulation de ces installations, qui posent pourtant des problèmes de compatibilité avec les enjeux de protection des sites ou d'attrait touristique. Les collectivités ne sont pas acteurs dans ce processus. On implante des parcs éoliens sans tenir compte de leur avis, et cela ne leur rapporte rien ou peu. D'ailleurs, le montant de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est bien inférieur aux sommes que rapportait la taxe professionnelle s'agissant des activités dans le secteur de l'énergie. Les collectivités ne bénéficient donc pas des retombées économiques de ces installations, qui sont pourtant très rentables puisque leur amortissement est réalisé sur une période de six ou sept ans.

M. Michel Canevet. – Je note une inflation normative très substantielle suite à l'examen du texte par l'Assemblée nationale, avec des ajouts qui sont superflus. Par exemple l'article 22 *bis* B prévoit que le maire ou que le président de l'établissement public de coopération intercommunale présentent un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets. Mais on le fait déjà !

J'ai deux interrogations principales s'agissant de ce texte. Premièrement, sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), l'article 5 *bis* C prévoit la possibilité de les moduler de 3,10 % à 4,50 % pour les immeubles d'habitation satisfaisant à des critères de performance énergétique. Y a-t-il une évaluation des effets d'une telle modulation des DMTO sur l'objectif poursuivi ? Deuxièmement, concernant l'objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements prévu par l'article 3 AA : pourquoi cet objectif est-il repoussé à après 2017 ?

M. Bernard Lalande. – Notre pays fait face à deux révolutions majeures : la révolution numérique et la transition énergétique, qui constitue une véritable révolution industrielle. Ce projet de loi est certes complexe mais il fixe un cadre à la transition énergétique et il permet de répondre aux risques industriels qu'elle peut susciter. Le « bavardage » de la loi est parfois nécessaire pour lui donner du corps ! C'est le rôle du travail parlementaire que de contrôler et d'amender les objectifs et les dispositions du texte.

M. Philippe Dallier. – La question de l'avenir de la filière nucléaire se pose, de même que celle des intentions du Gouvernement en la matière. Or on ne peut pas se prononcer sur cette question tant qu'on ne sait pas quels moyens financiers seront nécessaires pour mettre en œuvre tel ou tel scénario. En effet, arrêter des réacteurs, tout comme prolonger

leur durée de vie, a un coût. On n'est donc pas capable de mesurer les conséquences financières des décisions à prendre. La commission des finances ne pourrait-elle pas lancer un travail sur ce sujet compte tenu de ces enjeux considérables ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – C'est l'objet de l'amendement n° 1 qui sera examiné tout à l'heure.

M. François Patriat. – Je me souviens des débats lors du Grenelle de l'environnement. Tout le monde a alors voté, parfois avec un certain enthousiasme, les objectifs ainsi que les divers dispositifs proposés, sans s'intéresser au coût de ces mesures. Aujourd'hui, l'état d'esprit semble avoir changé, ce qui ne doit pas nous empêcher d'avancer.

Par ailleurs, s'agissant du rôle des collectivités territoriales, j'observe que lors de la mise en place des territoires à énergie positive, les régions sont intervenues en dehors de leurs compétences et ont participé au financement de la rénovation énergétique. Certaines collectivités et syndicats ont directement financé des travaux de rénovation. Pour arriver à l'objectif de 20 % d'économies d'énergie en 2020, il est nécessaire d'avoir des outils permettant d'encourager cette rénovation.

M. Jacques Genest. – Cette loi, qui résulte d'un accord politique avec les écologistes, est bavarde et basée sur une idéologie ringarde. Combien d'emplois va-t-elle détruire ?

M. François Patriat. – De quels emplois parlez-vous ?

M. Jacques Genest. – L'article 19 *bis* A, par exemple, vise à supprimer les fourchettes en plastique. C'est ridicule et dangereux pour l'économie ! Le résultat sera de supprimer des emplois dans les entreprises fabriquant des matières plastiques.

M. André Gattolin. – Il y a des matières biosourcées !

M. Jacques Genest. – Je ne pense pas que cela soit sérieux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec ce projet de loi, nous devons nous concentrer sur les vrais enjeux comme, par exemple, l'arrêt d'au moins vingt-deux réacteurs nucléaires qui semble découler de la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité, mais qui n'a pas été provisionné. Le premier amendement du rapporteur traite d'ailleurs de ce sujet.

Ce projet de loi traite de sujets d'importance inégale, sans même parler des pétitions de principe.

Nous devons également veiller à ce que la loi ait une portée normative. Nous ne disposons pas d'étude d'impact sérieuse pour nous orienter dans nos choix.

De plus, comme je l'ai observé lors de l'examen du projet de loi de finances, il nous est loisible de traiter de la question de la taxe de balayage qui ne concerne que deux communes, mais nous ne sommes pas en mesure de fixer les taux de la CSPE, qui est pourtant un impôt à fort rendement.

Pour ma part, j'estime que les principaux enjeux sont la compétitivité de la France et l'avenir de la filière nucléaire. Enfin, l'explosion de la CSPE au cours de ces dernières années doit interpeller au premier chef notre commission des finances.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Il est important de prendre un temps d'explication car beaucoup d'inquiétudes se sont exprimées. Je dois souligner à nouveau le manque d'éléments patents et tangible contenus dans l'étude d'impact, ce qui a justifié mon premier amendement.

Pour répondre à Michel Canevet, la possibilité de fixer le taux des DMTO à 4,50 % est devenue pérenne depuis la dernière loi de finances.

Je confirme à Éric Bocquet, mais j'ai cru comprendre que la réponse était dans la question, qu'il n'y aura pas de moyens nouveaux pour les collectivités...

Je suis d'accord avec Pierre Jarlier pour dire qu'il existe une confusion entre les textes, en particulier sur l'éolien. Néanmoins, nous devons faire attention à ce que l'implantation des champs éoliens ne devienne pas une demande permanente et récurrente dans les territoires. Vous avez parlé de la protection des paysages et nous devons y veiller.

Le fonctionnement naturel de l'économie veut qu'elle crée et qu'elle détruise des emplois. En ce moment, ce mode de fonctionnement est anormal ou pervers puisque le nombre de destructions est supérieur au nombre de créations. La loi que nous votons ne doit pas alimenter ce cercle vicieux.

Dominique de Legge a évoqué le choc de simplification. Nous en sommes loin puisque nous créons à nouveau des « comités théodules ».

Plusieurs d'entre vous ont également faire part de préoccupations sur les excès en termes de travaux de rénovation. Il existe cependant une marge entre les passoires thermiques et les bâtiments passifs.

Michel Bouvard a évoqué les sites industriels électro-intensifs. L'article 43, dont la commission s'est saisie, vis à améliorer leur compétitivité au travers d'une possibilité donnée à la CRE de moduler à la baisse leur tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Sur la part du financement en provenance des régions, je pourrais en reparler quand nous examinerons l'article relatif aux sociétés de tiers-financement.

J'indique à Marie-Hélène Des Esgaulx que si mon rapport ne porte pas directement sur l'article 1^{er}, mon premier amendement est relatif à l'un des objectifs fixés par cet article.

Enfin, François Patriat nous a appelés au pragmatisme en préférant voir le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide. Comme souvent, c'est une question de point de vue.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Michèle André, présidente. – Nous allons maintenant passer à l'examen des amendements.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 1 vise à ce que nous puissions disposer d’éléments financiers précis sur la diminution à 50 % de la part de l’électricité d’origine nucléaire dans le mix énergétique d’ici 2025.

L’amendement n° 1 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 2 vise à supprimer l’article 5 bis C qui instaure une modulation optionnelle des DMTO selon que l’immeuble vendu satisfait ou non à des critères de performance énergétique.

M. Jean Germain. – Cet amendement est curieux par rapport à la grille d’analyse traditionnelle du Sénat sur ces sujets. La modulation est une possibilité que le conseil général est libre d’appliquer ou non. La liberté locale a toute sa place dans ce dispositif.

M. Éric Doligé. – Quand elle n’est pas bavarde, cette loi formule des vœux pieux. La plupart des départements sont déjà au taux plafond pour les DMTO. Les départements ayant la possibilité de les augmenter l’ont fait. Compte tenu de toutes les charges que les conseils généraux sont aujourd’hui dans l’incapacité de financer, ils ont utilisé la possibilité offerte d’augmenter ces droits. L’orientation de cet article ne me paraît pas la bonne.

M. Jean-Claude Requier. – Pouvez-vous me confirmer que, si cet article est adopté, on devra distinguer deux catégories d’immeubles en fonction des critères de performances énergétique qu’ils remplissent ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Oui, tout à fait.

M. Albéric de Montgolfier. – Je suis bien évidemment pour la liberté locale. Les conseils généraux n’ont aucune obligation d’appliquer le taux maximal. L’article introduit une possibilité de modulation, mais l’administration fiscale sera incapable de vérifier si l’habitation satisfait ou non aux critères de performance énergétique, qui ne sont d’ailleurs pas définis.

En matière fiscale, la loi doit être lisible et ne pas donner lieu, comme c’est le cas ici, à une complexité d’interprétation. Il n’y a pas de définition précise de la « performance énergétique ».

M. Francis Delattre. – Sur les DMTO, il faut voir plus loin que les seuls problèmes de taux. Aujourd’hui, des mobilités, y compris professionnelles, sont entravées parce que les DMTO sont trop élevés. Cela participe aussi de la rigidification du marché du travail.

M. Michel Bouvard. – Je partage totalement la position du rapporteur général. Cet article conduit à déléguer à des sociétés de diagnostic thermique la définition de l’assiette fiscale des départements. Or, nous savons bien que ces diagnostics diffèrent souvent d’une entreprise à l’autre. Une telle mesure ne me paraît pas recevable au regard des principes républicains.

L’amendement n° 2 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 3 vise à supprimer l’article 5 quater, à titre conservatoire, faute de disposer de certaines précisions indispensables.

Cet article, inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de créer un fonds de garantie pour la rénovation énergétique des logements. Sur le fond, l'objectif de favoriser l'emprunt des particuliers et des copropriétés afin de procéder à des travaux tendant à améliorer la rénovation énergétique des logements ne peut être que partagé.

Pourtant, à ce jour les dispositions de l'article créant ce fonds de garantie paraissent encore insuffisamment précises pour permettre au législateur d'adopter le dispositif proposé en l'état. Du point de vue financier, les besoins du fonds de garantie sont flous. Ils pourraient s'avérer limités si celui-ci couvrait uniquement le développement du micro-crédit pour les foyers les plus modestes ainsi que les copropriétés, mais rien ne semble, à ce stade, clairement établi. En outre, le projet de loi n'apporte pas de précision sur la manière dont sera assuré l'équilibre financier du fonds, ni même sur les moyens qui lui seront consacrés.

Cet amendement de suppression, qui se veut un amendement d'appel, tire les conséquences du fait que nous manquons de garanties et que les auditions que nous avons menées ne nous ont pas rassurés pour sur l'état d'avancement des travaux, loin de là.

M. Claude Raynal. – Je crois, pour ma part, qu'il faut adopter ce principe de création d'un fonds de garantie, qui sera favorable à l'emprunt des particuliers en matière de rénovation énergétique, quand bien même tous les détails de financement du fonds ne seraient pas d'ores et déjà fixés. Il s'agit de faire de la pédagogie et d'envoyer un signal montrant que nous souhaitons et soutenons la mise en œuvre de ce fonds de garantie.

M. François Marc. – Vous vous interrogez, monsieur le rapporteur, sur le flou relatif aux financements du fonds. Ils se mettront en place de façon progressive. La question n'est pas tant aujourd'hui de trancher les moindres détails du fonctionnement du fonds que de créer un sentiment de sécurité chez les acteurs de la transition énergétique.

Le débat est ouvert quant à l'opportunité de conserver une base législative au dispositif. Il me semble qu'il faut conserver le principe de création de ce fonds de garantie dans la loi. Il complétera utilement les dispositifs déjà prévus dans le cadre de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et on peut espérer qu'il permettra d'intégrer encore davantage les personnes aux revenus modestes dans la rénovation énergétique.

Je vous rejoins donc sur la nécessité de mieux préciser les ressources du fonds, mais je pense préférable de poser le principe de sa création et de laisser les financements se préciser de façon progressive. C'est pourquoi je suis opposé à cet amendement.

M. Francis Delattre. – Je voudrais souligner les enjeux attachés à la création de ce fonds, en particulier pour les copropriétés modestes. En effet, si après bilan énergétique une rénovation s'avère nécessaire, de nombreuses possibilités d'accompagnement financier existent pour les logements sociaux, nous le savons bien. Mais dans le cas de copropriétés dont tous les habitants n'ont pas fini de rembourser les prêts contractés pour acquérir le bien, par exemple, ou dont les propriétaires perçoivent un revenu modeste, la rénovation énergétique se heurte à d'importantes difficultés du fait du manque de moyens financiers. L'hétérogénéité des situations des différents copropriétaires peut ainsi constituer un frein réel à la rénovation énergétique de l'immeuble.

Ce fonds de garantie pourrait contribuer à résoudre le problème, notamment s'il fonctionne en lien avec les banques : au niveau local, nous connaissons déjà des exemples

pour lesquels la garantie d'une collectivité territoriale a permis à des particuliers d'obtenir des prêts dans de bonnes conditions.

M. Pierre Jarlier. – Il me semble que c'est un geste très lourd que de supprimer l'article. Ce fonds de garantie constitue un début de réponse aux problèmes que nous constatons tous dans nos territoires, en particulier dans les zones rurales. La précarité énergétique touche d'abord ceux qui ont le moins de moyens – un fonds de garantie les aiderait à obtenir des emprunts.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je souhaite tout d'abord rappeler que je partage largement les points de vue exprimés quant à l'opportunité de la création d'un tel fonds : sur le principe, je pense pouvoir affirmer que nous sommes tous d'accord.

La signification de mon amendement ne se situe pas sur ce plan, mais sur celui de la maturité du dispositif : aujourd'hui, rien n'est précisé quant aux modalités de financement et de fonctionnement de ce fonds de garantie. Souhaitons-nous voter un texte alors que nous n'avons à ce jour pas la moindre idée de la façon dont il sera mis en œuvre ? J'ai mené de nombreuses auditions avec des acteurs du secteur : personne n'est au clair quant à ce fonds de garantie, aucune piste n'est encore dégagée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'accès du plus grand nombre aux travaux de rénovation énergétique constitue un vrai sujet, et la création d'un fonds de garantie fait partie des solutions qui doivent être abordées.

Mais je rejoins le rapporteur sur la nécessité de précisions supplémentaires : nous ne pouvons voter une loi si sa valeur n'est qu'incantatoire !

M. Francis Delattre. – Les détails appartiennent au domaine du règlement !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Certes, l'amendement sous sa forme actuelle peut apparaître un peu radical, mais comme le rapporteur l'a précisé, il n'est présenté qu'à titre conservatoire, dans l'attente de précisions qui ne sauraient tarder.

M. Jean Germain. – Nos différentes positions sur cet amendement ne relèvent pas seulement de débats internes à notre commission, mais font écho à des questionnements sur le fonctionnement du Sénat lui-même : notre président Larcher n'a-t-il pas indiqué vouloir ouvrir le Sénat et lui faire dépasser une opposition systématique aux positions de l'Assemblée nationale ?

La suppression me semble une position par trop radicale – sur le plan sociétal, entendons-nous bien, car je ne qualifierai pas cette position de radicale dans le sens politique du terme. Elle n'envoie pas le bon signal aux citoyens.

M. Daniel Raoul. – Je serais quant à moi favorable à un amendement plus restreint, qui viserait à préciser le septième alinéa de l'article, c'est-à-dire la partie du texte directement liée aux financements.

Il est vrai que la question de l'abondement du fonds doit être traitée avec le plus grand sérieux : on a vu sous la majorité précédente les difficultés rencontrées pour trouver des financements pérennes au fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT).

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Notre prudence à ce sujet est d'autant plus nécessaire que le contexte actuel n'est pas simple sur le plan budgétaire, de nouvelles priorités, relatives à la défense et à la sécurité, ayant été fixées par le Président de la République.

À la lumière de nos discussions, je retire cet amendement afin de le retravailler : il s'agit de préciser sa portée.

L'amendement n° 3 est retiré.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 13 apporte une précision sur le contenu du décret prévu à l'article 6 du projet de loi, en indiquant explicitement qu'il fixe les ratios prudentiels (ratios de solvabilité et de liquidité, dits de « Bâle III ») applicables aux sociétés de tiers financement.

Le présent amendement prévoit également que le décret sera pris en Conseil d'État. L'Assemblée nationale avait supprimé la mention du Conseil d'État afin que la publication du décret intervienne au plus vite après la promulgation de la loi, mais il est habituel que le Gouvernement consulte le Conseil d'État sur les sujets relatifs aux régimes prudentiels d'établissements financiers. En outre, cette consultation ne devrait pas allonger substantiellement les délais de publication de l'acte et apporte une plus grande sécurité juridique.

M. Daniel Raoul. – J'aimerais entendre l'avis du rapporteur sur le développement potentiel des tiers investisseurs : s'agit-il, selon lui, d'un dispositif ayant réellement vocation à s'accroître ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Pour ce qui concerne les copropriétés, je pense en effet que le dispositif dit du « tiers investisseur » est pertinent et sera amené à se développer. Pour les autres cas éventuellement concernés, mon avis est beaucoup plus réservé.

L'amendement n° 13 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 vise à supprimer l'article 9 bis A, qui crée une réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent gratuitement à disposition de leurs salariés une flotte de vélos.

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement. De fait, on peut douter de l'efficacité d'une nouvelle dépense fiscale pour inciter les entreprises à se doter d'une flotte de vélos, ce qui ne veut d'ailleurs pas dire que les salariés les utiliseront. L'utilisation du vélo comme mode de déplacement dépend en effet de la distance entre le domicile et le lieu de travail, mais aussi de la présence d'infrastructures *ad hoc*, comme des pistes cyclables.

Le vélo sert donc principalement à des déplacements intra-urbains. Or les salariés peuvent déjà se faire rembourser par leurs employeurs une partie de leur abonnement à un service de type Vélib' : la création de cette dépense fiscale apparaît ainsi inopportune et je propose donc la suppression de l'article

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je suis en accord avec le rapporteur et je tiens par ailleurs à marquer mon étonnement devant le peu de dispositions consacrées aux transports dans ce texte pourtant consacré à la transition énergétique. C'est très surprenant !

M. Jean-Claude Requier. – C'est un texte parisien !

Mme Fabienne Keller. – Les arguments soulevés pour écarter d'emblée la possibilité ouverte par le texte me semblent un peu légers : le vélo n'est pas qu'un mode de déplacement urbain, et ce dispositif encouragerait les entreprises à prêter davantage d'attention à la façon dont leurs employés effectuent le voyage de leur domicile jusqu'à leur travail. Des études ont mis en évidence les effets positifs de la marche ou du vélo comme modes de locomotion. Ne prenons pas à la légère un sujet tel que celui-ci.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 5 vise également à supprimer l'article auquel il s'applique : l'article 13 *bis* créerait en effet une indemnité kilométrique « vélo », sur le modèle de l'indemnité kilométrique carburant, qui bénéficierait d'exonérations sociales et fiscales.

Il s'agit d'une proposition du Plan d'actions pour les mobilités actives du 5 mars 2014. Le Plan d'actions pour les mobilités actives avait estimé le coût de cette mesure à 110 millions d'euros et les bénéfices en termes de santé publique à 35 millions d'euros. Avant toute décision, il conviendrait qu'un chiffre plus précis puisse être réalisé et transmis au Parlement.

M. Daniel Raoul. – En poursuivant dans cette voie, ne pourrait-on pas imaginer une indemnité kilométrique pour la marche à pied ?

De façon plus sérieuse, je suis en accord avec le rapporteur sur ce dispositif.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Les deux amendements suivants concernent la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR). Cette fraction « péréquation » représente environ 500 millions d'euros. Elle est divisée en quatre parts, chacune d'entre elles étant répartie entre les communes éligibles en fonction de critères spécifiques : le potentiel financier par habitant, le potentiel financier par hectare, le nombre d'enfants de trois à seize ans ou la longueur de voirie.

Ce sont ainsi 30 % de la fraction qui sont répartis en fonction de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal.

Les articles 22 *septies* A et 22 *septies* du projet de loi prévoient de modifier la répartition de cette part.

L'article 22 *septies* A prévoit que 15 %, et non plus 30 %, de la fraction « péréquation » serait répartie en fonction de la longueur de voirie, et il crée une nouvelle part de 15 % répartie en fonction « du nombre de points lumineux non éclairés pendant au moins cinq heures par nuit ».

L'article 22 *septies* prévoit quant à lui de doubler la longueur de voirie prise en compte dans la répartition « pour les communes pratiquant une réduction d'au moins 50 % du volume de leur éclairage public ».

Ces deux articles visent donc à inciter financièrement les communes à réduire leur éclairage public et leur consommation d'électricité. Je ne suis pas favorable à la multiplication de telles incitations, surtout que les communes, qui font face à une baisse drastique de leurs dotations, doivent déjà réduire leurs dépenses en maîtrisant leur consommation d'énergie.

Je souligne en outre que cette incitation serait financée par les communes éligibles elles-mêmes, car il s'agit d'une enveloppe.

S'agissant des points lumineux non éclairés, la mise en œuvre opérationnelle est difficile et nous pouvons faire confiance aux maires pour déterminer la meilleure solution pour proposer un éclairage économe et garantissant la sécurité de chacun. De plus, si on va au bout de la logique, ceux qui souhaiteraient maximiser cette recette seraient incités à multiplier les points lumineux sans les utiliser.

En ce qui concerne l'incitation à réduire le volume d'éclairage public, elle est défavorable aux communes ayant déjà engagé d'importants efforts en la matière (puisqu'elles ne pourraient pas réduire de nouveau de 50 % leur volume d'éclairage). Par ailleurs, une réduction se mesure à partir d'un point de départ ; or, celui-ci n'est pas précisé...

Voilà les raisons qui me conduisent à vous proposer ces deux amendements de suppression.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable à cet amendement, pour trois principales raisons. Le dispositif en question est pris sur la dotation de solidarité rurale (DSR) et réduirait la part répartie en fonction de la voirie. Ensuite, il est difficilement contrôlable. En effet, les bonnes intentions sont parfois difficilement applicables. Enfin, dans mon département, c'est la préfecture qui a exigé l'éclairage de nuit dans certaines zones pour améliorer la sécurité.

M. Daniel Raoul. – Souvent, c'est la préfecture qui l'exige, notamment pour les intersections !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je crois donc qu'en la matière, il vaut mieux laisser la liberté locale définir les règles, en fonction des circonstances.

M. Pierre Jarlier. – Je suis d'accord avec l'objectif du dispositif, mais comment pourra-t-on compter les points lumineux ? Cherche-t-on vraiment la simplification ? Par ailleurs, une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est en cours et je crois que c'est dans ce cadre-là que ces débats-là doivent être abordés. Je suis donc favorable à l'amendement.

M. Marc Laménie. – Cet article est l'un des nombreux articles nouveaux introduits par cette loi. Il sera très difficile de compter les points lumineux. En outre, l'éclairage public a un coût. Par ailleurs, la gestion de cet éclairage est de plus en plus complexe. L'amendement est donc un amendement de bon sens.

M. Michel Canevet. – Je partage le souhait de supprimer cet article. Avec ce dispositif, les collectivités ayant fait un effort d'investissement en faveur de la sécurité ou des feux ou lampadaires éclairés grâce au photovoltaïque seraient pénalisées.

L'amendement n° 6 est adopté.

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'article 23 prévoit actuellement la possibilité de prolonger le soutien d'une installation de production d'énergies renouvelables ayant bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat par un complément de rémunération, à condition que soit réalisé un nouveau « programme d'investissement ».

Une condition semblable avait été introduite par la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME) pour le renouvellement des contrats d'obligation d'achat des petites installations hydroélectriques. Or, il semblerait que cette condition de réalisation d'un programme d'investissement ait été appréciée de façon assez souple, permettant aux investisseurs de réaliser des retours sur investissements importants.

Lors des auditions réalisées dans le cadre de la préparation de cet avis, la commission de régulation de l'énergie (CRE) a indiqué qu'elle craignait que les nouveaux investissements réalisés ne soient pas suffisamment substantiels pour justifier une prolongation du soutien de certaines installations par le mécanisme de complément de prix.

Aussi apparaît-il préférable d'écarter toute possibilité de prolongement du soutien via l'obligation d'achat – censé avoir permis de rentabiliser l'investissement – par un contrat de complément de rémunération.

M. Jean Germain. – C'est un sujet important, qui pose la question des tarifs de l'électricité. Je partage la réflexion de notre collègue Pierre Jarlier sur les champs d'éoliennes. Leur développement est très anarchique et, en termes environnementaux, ce sont des milliers de mètres cubes de béton qui devront être démantelés. L'amendement soulève donc une question, mais il est nécessaire d'analyser davantage.

À cet égard, je voudrais signaler qu'avec un objectif réaffirmé par la ministre de 50 % d'énergie nucléaire, cela montre bien que nous ne sommes pas contre le nucléaire, mais contre le tout-nucléaire. Je crois qu'il faut préserver à la fois notre savoir-faire et notre sécurité énergétique.

M. Pierre Jarlier. – Nous connaissons les avantages dont bénéficient les investisseurs et les exploitants des éoliennes. Mais il faudrait également penser aux collectivités locales sur le territoire desquelles elles sont implantées... Je suis favorable à la mesure proposée par le rapporteur.

M. Yannick Botrel. – Je suis d'accord avec Jean Germain sur le constat, mais dans certaines régions dont la mienne, les éoliennes représentent une ressource intéressante pour les collectivités, notamment les petites communes. Cela dit, il est vrai que certains investisseurs ont pu bénéficier d'un effet d'aubaine injustifié.

M. François Patriat. – Je voudrais nuancer les interventions précédentes. L'on souhaite atteindre 20 % d'énergies renouvelables. Dans la région que je préside, nous n'avons

que deux sources potentielles : le bois et le vent. S'agissant du vent, cela représente deux milliards d'euros d'investissement sur plusieurs années, des centaines d'emplois et 15 millions d'euros de recettes pour les collectivités, finançant par exemple la politique de la petite enfance de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En outre, les éoliennes peuvent être intégralement recyclées à l'issue de leur démantèlement.

M. Pierre Jarlier. – Je voudrais préciser que je ne suis pas anti-éolien. Il faut simplement essayer de réguler...

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – ... et d'éviter le surprofit !

M. Pierre Jarlier. – Tout à fait ! Par ailleurs, pour certaines collectivités, les ressources liées à l'éolien sont très faibles.

M. Alain Houpert. – Je crois que l'important est moins les ressources fiscales que l'énergie que les éoliennes peuvent nous apporter. Or, elles produisent l'énergie par intermittence : le problème, c'est donc le stockage de l'énergie.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à harmoniser la durée des contrats de complément de rémunération, qui devrait ne pas dépasser vingt ans en métropole et vingt-cinq ans dans les départements d'outre-mer.

M. Daniel Raoul. – Pourquoi cette durée de vingt-cinq ans en outre-mer ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – De telles durées existent déjà pour certaines filières ultramarines très spécifiques s'agissant des contrats d'obligation d'achat.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement a pour objet de procéder à une refonte de la CSPE autour de deux principes. Il s'agit, d'une part, de resserrer le champ des charges que finance la contribution sur le seul surcoût dû à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables (ENR). Ces évolutions permettent en outre de renforcer la compatibilité de la CSPE avec le droit communautaire. Il s'agit, d'autre part, de rendre le fonctionnement de cet impôt plus transparent et démocratique, en fixant dans la loi son taux ainsi que le plafond du montant des charges compensées. Le produit de la CSPE dépasse celui de l'impôt de solidarité sur la fortune : est-il normal que sa fixation relève d'une autorité administrative ? C'est pourquoi je propose que soient fixés dans la loi le niveau des contributions et un plafond annuel d'achat d'électricité par filière, ce qui permettrait au Parlement de faire la balance entre ces deux exigences.

M. Maurice Vincent. – Je suis d'accord avec l'idée de confier au Parlement le pouvoir de voter une telle contribution. En revanche, je suis plus gêné, non seulement par la complexité de l'amendement qui rend difficile son analyse, mais surtout par l'amendement de conséquence qui suit, sur le chèque énergie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement qui nous est présenté est un amendement complet. Le problème de la CSPE est d'être un impôt qui augmente mécaniquement, du fait de facteurs extérieurs, dès lors qu'est installée une nouvelle

source d'énergie renouvelable. Par ailleurs, je partage le principe selon lequel c'est au Parlement de fixer l'impôt. Cet amendement permet de poser ce débat.

M. André Gattolin. – Je suis très gêné par cet amendement. Je voudrais vous rappeler que les lacunes du contrôle parlementaire sur la CSPE sont à mettre en regard de l'absence totale de contrôle sur l'énergie nucléaire depuis quarante ans : je rappelle les difficultés qu'a eues la commission d'enquête sur le coût de l'électricité pour obtenir des informations. Le coût du démantèlement des centrales est également sous-évalué en France. Je crois donc que nous nous concentrons sur la paille, alors que nous nous prenons la poutre en plein visage depuis de nombreuses années ! Par ailleurs, je ne suis pas favorable à votre proposition s'agissant du chèque énergie et des tarifs sociaux, qui sont des éléments essentiels.

M. Daniel Raoul. – Je suis quant à moi plutôt réticent, par principe, aux autorités administratives, qui sont une manière pour le Gouvernement de se défaire des responsabilités qui sont normalement les siennes. À mon sens, la CSPE devrait être votée en loi de finances. Par ailleurs, je vois au sein de cet article 50 que l'on crée un comité de gestion : quelle est son articulation avec la CRE ? Où est la simplification ?

S'agissant de votre amendement, je le vois comme un amendement d'appel car, au regard de sa complexité, il aurait nécessité une étude d'impact.

M. Jean Germain. – Je rejoins Daniel Raoul : en l'état, nous ne pouvons voter un tel amendement qui est tellement précis qu'il présente les mêmes inconvénients que certains des articles du projet de loi. En tout cas, je partage avec le rapporteur l'idée que le Parlement ne peut plus ne pas regarder la CSPE. Pour répondre à André Gattolin sur le nucléaire, je crois que l'adage latin « *nemo auditur* » doit s'appliquer ! Ce n'est pas parce que des erreurs ont été commises qu'il faut les répéter.

Par ailleurs, je regrette que vous établissiez un lien trop direct entre votre amendement et celui qui suit, sur le chèque énergie.

L'amendement n° 10 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement a pour objet d'exclure le chèque énergie des charges de service public compensées par la CSPE et la contribution au tarif social de solidarité du gaz (CTSS). Il s'agit d'un amendement de conséquence avec le précédent.

Comme je l'ai déjà indiqué, le resserrement de la CSPE sur le seul soutien à la production d'électricité de sources renouvelables apparaît plus conforme au droit de l'Union européenne. Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la possibilité de financer une aide sociale telle que le chèque énergie par la CSPE et la CTSS soulève certaines interrogations. Un tel dispositif aurait davantage vocation à être financé par le budget de l'État.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je crois qu'il serait utile de modifier légèrement l'objet de l'amendement : l'aide sociale en faveur de l'énergie a résolument vocation à être financée par le budget général de l'État dans le cadre de la solidarité, et non par la CSPE. Nous gagnerions donc à éliminer le « peut-être » qui précède cette pétition de principe au sein de l'objet.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Je le modifie en ce sens.

La commission adopte l'amendement n° 11.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à préciser que le revenu pris en compte pour l'éligibilité au chèque énergie est le revenu fiscal de référence du ménage.

La commission adopte l'amendement n° 12.

À l'issue de ce débat, la commission émet un avis favorable à l'adoption d'un article additionnel après l'article 1^{er}, à l'adoption des articles 5 quater, 13 et 43 sans modification, à l'adoption des articles 6, 23, 50 et 60 tels que modifiés par ses amendements et à la suppression des articles 5 bis C, 9 bis A, 13 bis, 22 septies A et 22 septies.

Mme Michèle André, présidente. – Nous devons également donner l'autorisation au rapporteur de déposer en vue de la séance publique les amendements que la commission des affaires économiques, saisie au fond, n'aurait pas intégrés à son texte.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 12 h 16

COMMISSION DES LOIS**Mardi 20 janvier 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 heures***Nouvelle organisation territoriale de la République - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

La commission poursuit l'examen des amendements sur le texte n° 175 (2014-2015) sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Articles additionnels après l'article 17 bis

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous reparlons de la mise en place de la métropole du Grand Paris. Dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), un dispositif a été adopté à l'article 12 qui s'est révélé inapplicable. Les élus franciliens ont donc été invités à le retravailler. Un accord a été trouvé puisque les amendements de MM. Jean-Pierre Caffet, Jean-Vincent Placé, Hervé Marseille et Vincent Capo-Canellas sont presque identiques. Toutefois, le Gouvernement a déposé son propre amendement, tardivement, qui propose une alternative.

Tous ces amendements tendent à attribuer la personnalité morale aux territoires composant la métropole du Grand Paris, qui deviendraient des établissements publics territoriaux (EPT). L'amendement du Gouvernement leur attribue la personnalité morale sous la forme de syndicats de communes, cette proposition se rapprochant de celle proposée par la commission en deuxième lecture de la loi MAPTAM. Les territoires seraient financés par une contribution des communes membres et par une aide à l'investissement de la part de la métropole par prélèvement sur le produit de la fiscalité économique qui lui serait attribuée. Les autres amendements proposent, quant à eux, de conférer la personnalité morale aux EPT sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, accompagnée d'une répartition de la fiscalité économique entre les différents niveaux d'intercommunalité : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à la métropole du Grand Paris et la cotisation foncière des entreprises (CFE) aux EPT.

Toutefois, on relève de nombreux points communs entre ces différents amendements : l'extension de la métropole aux communes autour des aéroports, le transfert de la compétence « plan local d'urbanisme » aux EPT, le transfert total ou partiel de la politique de la ville aux EPT, la subordination de l'exercice de certaines compétences par la métropole à la reconnaissance d'un intérêt métropolitain et, enfin, l'ouverture d'une faculté de transfert à la métropole des grands équipements et infrastructures sur le modèle de la métropole de Lyon.

D'autres amendements, enfin, proposent une autre solution. Ainsi, M. Dominati propose de substituer à la métropole un département du Grand Paris fusionnant les quatre départements de la petite couronne. MM. Dallier et Kaltenbach prônent la création d'une

collectivité territoriale à statut particulier issue de la fusion du Grand Paris et des quatre départements de la petite couronne. Cette solution a déjà été discutée lors du débat de la loi MAPTAM.

Afin de faciliter notre discussion, je vous propose de ne pas retenir les amendements qui préconisent un dispositif trop éloigné de l'amendement du Gouvernement. En effet, les élus concernés sont très majoritairement parvenus à un accord. Il convient de le maintenir. C'est pourquoi, je vous propose de partir de l'amendement du Gouvernement qui serait sous-amendé. A cette heure, 46 sous-amendements ont été déposés dont deux sont irrecevables. Certains sont toutefois identiques.

M. Philippe Bas, président. – Certains amendements déposés s'excluent mutuellement, il paraît difficile de faire une synthèse.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Aucun sous-amendement ne propose d'attribuer la personnalité morale aux EPT sous forme de d'EPCI à fiscalité propre en raison des problèmes juridiques que cette solution soulève : en effet, est-il possible de créer un EPCI à fiscalité propre composé lui-même d'EPCI à fiscalité propre ? Ainsi, la majorité de nos collègues accepte la proposition du Gouvernement d'un syndicat de communes au niveau des territoires.

M. Philippe Kaltenbach. – Les auteurs de ces sous-amendements n'étant pas membres de cette commission, il apparaît difficile de connaître leur position exacte.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Cette question représente le problème essentiel. Pour le reste, nous pouvons trouver des aménagements.

M. Philippe Bas, président. – Notre commission serait d'accord pour écarter tout amendement qui viserait à faire des EPT des EPCI à fiscalité propre composés d'autres EPCI à fiscalité propre.

M. Christian Favier. – Je partage la méthode proposée par notre rapporteur qui consiste à partir de l'amendement du Gouvernement. En effet, les amendements proposant la fusion des départements de la petite couronne ne recueillent pas la majorité des élus franciliens. C'est pourquoi, il convient de travailler en priorité sur les sous-amendements déposés sur l'amendement du Gouvernement. Je précise que mon groupe a déposé ce matin des sous-amendements.

Sur la question de la personnalité morale des territoires sous forme d'EPCI à fiscalité propre, il s'agirait d'une nouveauté juridique, le Grand Paris étant lui-même un EPCI à fiscalité propre. Parallèlement, il apparaît important de donner aux territoires la personnalité morale. Rien n'empêche cependant d'innover en la matière.

M. Philippe Bas, président. – La commission ne partage toutefois pas votre point de vue.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Si le Gouvernement ne fait aucun effort pour accepter certains sous-amendements, alors la question soulevée par M. Favier pourra être reposée.

M. Philippe Kaltenbach. – Je partage la position de notre commission visant à discuter en priorité de l'amendement du Gouvernement et des sous-amendements qui ne

reprennent que pour partie l'accord entre les élus franciliens. Il faudrait également appliquer cette méthode à la métropole de Marseille. Or on le leur refuse alors que les élus franciliens sont écoutés. Je considère que le Parlement n'est pas là pour prendre sous la dictée la volonté des élus locaux. Il convient parfois de les secouer pour les faire avancer comme ce fut le cas à Lyon pour dépasser les égoïsmes locaux.

Pour Paris, il faut éviter un mariage de riches. Veut-on une métropole intégrée ou des banlieues qui se paupérisent ? Je souhaite qu'on aille le plus vite possible sur cette question. Pour ma part, je suis favorable à l'idée d'une métropole intégrée. La proposition consistant à organiser la métropole sous la forme d'un double système d'EPCI à fiscalité propre me paraît baroque et doit donc être écartée. Je souhaiterais que le rapporteur nous donne des indications sur le pacte financier proposé par le Gouvernement.

Mettons-nous d'accord sur les grandes orientations de la future métropole du Grand Paris avant d'aborder les modalités pratiques.

M. Hugues Portelli. – Je m'interroge sur l'avenir des sociétés d'économie mixte (SEM) qui sont actuellement adossées à des EPCI. Si l'on s'en tient à ce qui a été voté l'an passé, les SEM seront rattachées à des territoires qui n'auront pas la personnalité juridique.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Dans ce que propose l'amendement du Gouvernement, certes les territoires n'auront pas la fiscalité mais ce seront bien des établissements publics dotés de la personnalité morale.

Je vous propose d'examiner les sous-amendements déposés sur l'amendement n° 1104 du Gouvernement.

Le sous-amendement n° 1130 a pour objectif de repousser le délai d'adhésion à la métropole du Grand Paris. En effet, trois communes ont délibéré hors délai pour rejoindre la métropole.

M. Philippe Kaltenbach. – Ce sous-amendement a été déposé pour répondre à la situation de la ville de Chelles, en Seine-et-Marne. Cette ville a longtemps hésité avant d'adhérer à la métropole. Néanmoins, il ne faut pas rouvrir les délais en permanence. De plus, l'adhésion de Chelles va bouleverser la carte des intercommunalités de Seine-et-Marne et peut engendrer de nouvelles adhésions.

M. Hugues Portelli. – Je fais partie de la commission régionale de coopération intercommunale (CRCI) et nous travaillons actuellement sur les propositions de modifications du préfet de région. Or on ne terminera jamais ce travail si on vote en permanence des amendements rétroactifs pour des cas particuliers.

M. Christian Favier. – Avec cet amendement « Paris », le Gouvernement a en réalité déposé un nouveau projet de loi. Or, puisqu'on discute aujourd'hui d'une toute nouvelle organisation de la métropole de Paris, il est normal de donner un nouveau délai pour ces communes qui avaient délibéré sur l'ancienne organisation.

M. Philippe Kaltenbach. – Le sous-amendement propose de proroger le délai de deux mois après la promulgation de la présente loi. Or, je m'interroge sur la date de la promulgation de cette loi ! Je rappelle que la métropole de Paris doit être effective au 1^{er} janvier 2016.

Mme Sophie Joissains. – Je crois, comme le rapporteur, que les élus locaux, qui sont très présents, doivent être écoutés dans les débats. En conséquence, je suis favorable à ce sous-amendement.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
Le Gouvernement	1104	Favorable
M. KAROUTCHI	1130	Favorable si rectifié
M. CAPO-CANELLAS	1179	Favorable si rectifié
M. KAROUTCHI	1129	Défavorable
M. CAPO-CANELLAS	1178	Défavorable

M. Christian Favier. – Le sous-amendement n° 1131 a pour objet de permettre aux communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comportant une plateforme aéroportuaire, de bénéficier d'un délai de deux mois pour délibérer en faveur de l'adhésion éventuelle à la métropole du Grand Paris.

M. Hugues Portelli. – Quelle est la conséquence pratique de ce sous-amendement ? Le but est-il de faire rentrer dans le Grand Paris des communes du Val d'Oise ?

M. Philippe Kaltenbach et M. Christian Favier. – Oui, si elles le veulent.

M. Hugues Portelli. – Si Sarcelles, Gonesse, Villiers-le-Bel, qui sont des villes de 50 000 à 100 000 habitants, rejoignent la métropole de Paris, il ne restera rien dans le Val d'Oise.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas l'objet du sous-amendement dont nous discutons, mais c'est bien la volonté de l'amendement n° 1104 du Gouvernement que d'attirer toutes les communes et intercommunalités limitrophes de la métropole à l'intérieur de celle-ci. Le sous-amendement n° 1131 porte lui sur le délai d'adhésion des communes concernées par une plateforme aéroportuaire, qui se trouvent à la périphérie de la métropole.

M. Christian Favier. – Je rappelle qu'il existe des conditions strictes pour l'adhésion d'une commune à la métropole de Paris. Nous pouvons ne pas voter l'allègement des conditions d'adhésion mais nous devons étendre le délai d'adhésion.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement du Gouvernement prévoit la possibilité d'adhésion au Grand Paris des communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comportant une plateforme aéroportuaire. Cette adhésion reste facultative. Je suis favorable à l'adoption du sous-amendement n° 1131.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
M. KAROUTCHI	1131	Favorable
M. CAPO-CANELLAS	1172	Favorable
M. KAROUTCHI	1132	Défavorable
M. CAPO-CANELLAS	1173	Défavorable
M. KAROUTCHI	1133	Défavorable
M. CAPO-CANELLAS	1174	Défavorable
Mme PROCACCIA	1128	Favorable
M. KAROUTCHI	1143	Favorable
M. MARSEILLE	1165	Favorable
M. KAROUTCHI	1148	Favorable
M. MARSEILLE	1169	Favorable

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement du Gouvernement n° 1104 attribue la compétence en matière de concession de la distribution publique d'électricité et de gaz aux EPT puis à la métropole, à compter du 1^{er} janvier 2018. Le sous-amendement n° 1151 propose de supprimer cette disposition car cette compétence est actuellement exercée par des syndicats dont le périmètre excède celui de la future métropole. Toutefois, il semble possible de surmonter cette difficulté en prévoyant un mécanisme de représentation / substitution comme Mme Procaccia l'a proposé concernant la compétence d'aménagement numérique. Je vous propose un avis de sagesse afin que l'on en débattenne en séance publique.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
M. PINTAT	1151	Sagesse
M. MARSEILLE	1156	Sagesse
M. MARSEILLE	1157	Sagesse
M. MARSEILLE	1158	Sagesse
M. MARSEILLE	1159	Favorable
M. MARSEILLE	1160	Défavorable

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Le sous-amendement n° 1137 de M. Karoutchi propose de donner aux communes la faculté de s'opposer au transfert de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) aux établissements publics territoriaux. Je suis défavorable à cette proposition car l'amendement du Gouvernement n° 1104 représente déjà un grand pas en direction des établissements publics territoriaux. En

effet, il supprime la compétence d'approbation des PLU de la métropole du Grand Paris des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Aller plus loin viderait de sa substance la métropole du Grand Paris.

M. Philippe Kaltenbach. – Je rejoins la position du rapporteur. Les conseils de territoire – qui compteront environ 300 000 habitants – représentent une échelle pertinente pour exercer cette compétence. Il convient d'éviter qu'une minorité de communes entrave leur action.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
M. KAROUTCHI	1137	Défavorable
M. MARSEILLE	1170	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	1161	Défavorable
M. KAROUTCHI	1134	Défavorable
M. KAROUTCHI	1135	Favorable
M. KAROUTCHI	1147	Favorable
M. MARSEILLE	1168	Favorable
M. KAROUTCHI	1146	Favorable
M. MARSEILLE	1167	Favorable
M. KAROUTCHI	1136	Favorable
M. CAPO-CANELLAS	1175	Favorable

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le sous-amendement n° 1139 vise à créer un fonds métropolitain de soutien à l'investissement à destination des établissements publics territoriaux et des communes de la métropole du Grand Paris. Je souligne que l'amendement n° 1104 du Gouvernement prévoit déjà la possibilité pour la métropole d'instituer une dotation de solidarité communautaire. En outre, je m'interroge sur les modalités de financement de ce fonds.

M. Christian Favier. – Je suis favorable à ce sous-amendement car il participerait à la réduction des inégalités territoriales au sein de la métropole et au financement d'équipements.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – J'exprime un avis favorable au regard des explications apportées par M. Favier.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
M. KAROUTCHI	1139	Favorable
M. MARSEILLE	1171	Favorable

M. KAROUTCHI	1140	Favorable
M. MARSEILLE	1163	Favorable
M. KAROUTCHI	1142	Défavorable
M. KAROUTCHI	1138	Favorable
M. MARSEILLE	1162	Favorable
M. KAROUTCHI	1145	Favorable
M. MARSEILLE	1166	Favorable

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le sous-amendement n° 1141 introduit une clause de revoyure contraignant le Gouvernement à remettre un rapport dressant le bilan de la métropole du Grand Paris avant le 31 décembre 2018.

M. Philippe Kaltenbach. – Le compromis trouvé concernant la métropole du Grand Paris consiste à créer une métropole intégrée tout en prévoyant une phase transitoire. Introduire une clause de revoyure en sus de cette phase transitoire est susceptible de ralentir le projet.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Cette clause de revoyure correspond uniquement à un rapport. J’y suis favorable.

M. Philippe Bas, président. – Étant donné la complexité de ce dossier, la publication de ce rapport sera utile.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l’article 17 bis		
M. KAROUTCHI	1141	Favorable
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	1177	Favorable
Le Gouvernement	1104	Favorable
M. CAFFET	186 rect.	Défavorable
M. KAROUTCHI	3 rect. ter	Défavorable
M. MARSEILLE	84 rect. ter	Défavorable
M. J. GAUTIER	1037 rect. bis	Défavorable
M. J. GAUTIER	1038 rect. bis	Défavorable
M. J. GAUTIER	1039 rect. bis	Défavorable
M. PLACÉ	974 rect.	Défavorable

M. P. DOMINATI	703	Défavorable
----------------	-----	--------------------

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L’amendement n° 636 vise à créer, à côté de la métropole parisienne, un département, par la fusion des quatre départements de la petite couronne. Avis défavorable.

M. Christian Favier. – Je partage l’avis du rapporteur. Ce serait un monstre technocratique. Quelle proximité concevoir dans un département de plus de 6 millions d’habitants ?

M. Philippe Kaltenbach. – J’y vois un amendement d’appel. En créant la métropole parisienne, on ajoute une couche au mille-feuille territorial. À terme, la fusion est inévitable. Comment justifier que les quatre départements mènent des politiques sociales différentes ! Le sujet est certes complexe. Toutefois, le débat est ancien et il y a eu si peu d’avancées. L’amendement présente le mérite de poser à nouveau la question.

M. Hugues Portelli. – Quel avenir avec cette fusion pour les villes de la périphérie du Grand Paris ? L’amendement fait ressortir les lacunes de la loi sur les régions s’agissant de l’Île-de-France : nous aurions ainsi un département immense et une région de taille réduite.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l’article 17 bis		
M. DALLIER	636	Défavorable
M. DALLIER	632	Défavorable
M. KAROUTCHI	41 rect. bis	Défavorable
M. KALTENBACH	994	Défavorable
Mme PROCACCIA	507	Défavorable
M. DALLIER	633	Défavorable
M. DALLIER	634	Défavorable

M. Philippe Kaltenbach. – Mon amendement n° 976 rect. vise à permettre aux conseillers communautaires désignés en 2014 au sein des EPCI de continuer à siéger au sein des conseils de territoire. En effet, l’amendement du Gouvernement, qui modifie leurs conditions de désignation, exclura *de facto* les représentants de l’opposition.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – En l’état, je ne peux être favorable à votre amendement qui entre en conflit avec celui du Gouvernement et ne peux que vous engager à le transformer en sous-amendement.

M. Christian Favier. – Je suis favorable à cet amendement. Les communes ne pourront désigner que deux ou trois conseillers, ce qui ne permettra pas toujours de désigner des membres de l’opposition municipale.

M. Philippe Bas, président. – La représentation proportionnelle ne peut effectivement s’appliquer à des quantités si faibles. Je vous propose que nous réexaminions cette proposition si son auteur le transforme en sous-amendement.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l’article 17 bis		
M. KALTENBACH	976 rect.	Défavorable
M. DALLIER	631	Défavorable
M. DALLIER	996	Défavorable
M. DALLIER	635	Défavorable

Article 28 bis

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les sénateurs n’ont pas leur place au sein du conseil territorial de l’action publique qui est une instance de concertation entre les collectivités. Jusqu’à présent d’ailleurs, la question ne se posait pas puisque le cumul des mandats permettait aux intéressés d’y assister en qualité d’élus locaux. Sa prohibition crée, on le voit, des difficultés.

M. Philippe Bas, président. – Le bon sens serait de revoir cette prohibition.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 28 bis Continuité des politiques publiques en matière de sport, de culture et de tourisme		
M. MÉZARD	42 rect.	Défavorable

La réunion est levée à 10 h 10

Mercredi 21 janvier 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40

Nomination de rapporteurs

M. Hugues Portelli est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 208 (2014-2015) présentée par MM. Gérard Larcher et Philippe Bas tendant à assurer la représentation équilibrée des communes.

M. Jean-Patrick Courtois est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 223 (2014-2015) ratifiant l’ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon.

Création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains qui révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis

M. Philippe Bas est nommé rapporteur pour avis de la proposition de résolution n° 231 (2014-2015), présentée par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe UMP, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Le seul obstacle qui pourrait s'opposer à la création de cette commission d'enquête serait qu'elle interfère avec une procédure judiciaire. Ce n'est pas le cas, d'autant qu'elle ne vise pas des faits déterminés, mais la gestion d'un service public.

Mme Catherine Tasca. – Au moment où nous nous efforçons de rationaliser nos travaux, efforçons-nous de traiter les divers sujets dans les cadres qui leur sont le mieux appropriés. En l'occurrence, il n'est pas sérieux d'embrasser un tel sujet dans une commission d'enquête.

M. Alain Richard. – Notre règlement ouvre de multiples facultés d'activités parlementaires, qui se concurrencent mutuellement. Les statistiques établies sur les deux dernières années à la demande du président Larcher livrent de la participation aux séances des commissions d'enquête un bilan qui laisse douter de leur efficacité ! Parmi ceux d'entre nous qui soutiendront la proposition de résolution, combien sont véritablement prêts à assister aux réunions de cette commission, qui se superposeront inévitablement à celles d'autres commissions ou délégations et à la séance publique ?

Mme Esther Benbassa. – Je suis gênée par l'intitulé « *sur la perte de repères républicains* », d'emblée négatif. Il me semble qu'il conviendrait d'en choisir un qui ne préjuge pas des conclusions. Rechercher ce qui ne va pas, soit, mais qu'en sait-on à ce stade ?

M. Pierre-Yves Collombat. – On en sait quelque chose, si l'on fréquente des établissements scolaires ou des professeurs ! Or les plus hautes instances de l'éducation nationale ne prennent que des mesures anecdotiques : il faut, aux dernières nouvelles, que les élèves apprennent la Marseillaise et se lèvent lorsqu'entre un enseignant. La ministre semble ignorer que c'est souvent déjà le cas. Que ce soit sur les programmes, sur la diversité des élèves ou sur la conception de la laïcité, il y a des questions à se poser.

Mme Esther Benbassa. – Dans un groupe de réflexion alors, plutôt que dans une commission d'enquête.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Il appartient aux groupes politiques, en vertu de l'article 6 *bis* de notre règlement, de proposer la création de commissions d'enquête et de déterminer leurs intitulés. Nous ne nous prononçons que sur la recevabilité des propositions avant leur présentation à la conférence des présidents. Les discussions d'opportunité auront lieu ultérieurement, au sein de la commission d'enquête une fois créée.

M. Bernard Saugey. – S'il est vrai que nos obligations se superposent les unes aux autres, nous ne pouvons cependant nous dispenser de cette enquête, quel que soit le titre qu'on lui donne. Sur les quatre-vingt-dix lycées de mon département, il s'en est trouvé quarante où des élèves ont refusé de respecter la minute de silence après les attentats qui viennent de frapper la France.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si nous n'avons pas ici à nous prononcer sur le fond, je voudrais que les remarques qui viennent d'être faites soient versées au groupe de travail sur le fonctionnement du Sénat. J'ai à l'esprit une commission d'enquête en cours, dont la moitié des membres appartiennent à la commission des lois, l'autre à la commission des affaires étrangères : il est totalement impossible d'assister à la fois à ses réunions et aux débats sur la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Si nous voulons faire notre travail correctement, nous rencontrons un sérieux problème d'emploi du temps.

La commission déclare recevable la proposition de résolution.

Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 216 (2014-2015) pour le projet de loi n° 76 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au projet de loi de modernisation et de simplification du droit, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale – en premier lieu, les amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 7

L'amendement rédactionnel n° 3 est adopté.

Article 8

L'amendement rédactionnel n° 4 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Mon amendement n° 6 concerne les scellés. La décision de détruire des scellés est grave, parce qu'elle met en cause le droit du propriétaire du bien ; et parce qu'elle suppose une appréciation sur l'utilité de l'objet pour la manifestation de la vérité, engageant ainsi les droits de la défense. Il convient donc, tout en conservant la compétence de gestion des scellés du procureur de la République, de soumettre leur destruction à l'autorisation du juge des libertés ou de la détention (JLD).

M. Philippe Bas, président. – Sur cette question de principe, j'imagine que nous allons persévérer dans notre position, même si l'Assemblée nationale ne s'y est pas ralliée.

M. François Pillet. – Vingt ans après les faits, certains scellés peuvent encore recéler des éléments de preuve, que les avancées techniques et scientifiques – singulièrement, la recherche génétique – révéleront.

M. Michel Mercier. – Je suis tout à fait opposé à cet amendement : le juge des libertés est déjà surchargé de dossiers et n'est pas spécialiste des scellés. Le procureur est mieux à même de les gérer. Nous croulons sous des scellés dont personne ne sait ce qu'ils contiennent. C'est une question qu'il faut traiter concrètement, non *in abstracto*... La procédure actuelle – on fait exploser les pièces sur un grand terrain près de Bordeaux, et l'on fait en sorte que les armes disparaissent vraiment – comporte toutes les précautions requises, je ne vois pas ce qu'un magistrat du siège y apporterait.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Cet amendement ne crée pas une tâche nouvelle pour le juge des libertés, il revient au droit actuel, afin de nous prémunir contre toute destruction prématurée d'éléments de preuve.

L'amendement n° 6 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 5.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 7

M. Jacques Mézard. – L'alinéa 25 dispose que, « lorsque la solution d'une question soumise au Tribunal des conflits s'impose avec évidence », le président, conjointement avec le membre le plus ancien appartenant à l'autre ordre de juridiction, peut statuer par voie d'ordonnance dans les cas fixés par décret en Conseil d'État. Cela me semble excessif ! Le tribunal n'est pas saisi si fréquemment. Et comment apprécie-t-on cette « évidence » ? L'amendement n° 2 supprime cette disposition.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Le Tribunal des conflits se réunit actuellement en formation collégiale pour examiner toutes les affaires. Ce fonctionnement, lourd pour certaines affaires simples, comme lorsqu'une jurisprudence constante désigne d'emblée l'ordre de juridiction compétent, est opportunément assoupli par l'alinéa 25. L'association du président à un membre de l'autre ordre de juridiction garantit l'impartialité de la décision. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – Les deux délégations, judiciaire et administrative, qui constituent le Tribunal des conflits ne comptent quasiment que des présidents de formations, dont les obligations empêchent que cette juridiction se réunisse plus de deux ou trois fois par an. Or les procédures des juridictions inférieures font que sont renvoyées devant le Tribunal des conflits des questions déjà tranchées. Il est dommage que les justiciables doivent attendre trois ou quatre mois la réponse à une question de compétence, alors que le président et son assesseur pourraient statuer rapidement.

M. Jean-René Lecerf. – Je soutiens l'amendement : comment s'attendre à ce que la solution à une question posée au Tribunal des conflits s'impose avec évidence ? À moins de considérer que les magistrats des juridictions inférieures n'ont pas reçu une formation suffisante pour reconnaître l'incompétence ou la compétence « évidente » de leur juridiction ; et que les préfets élèvent à tort le conflit jusqu'au Tribunal des conflits. Quant aux – rarissimes – conflits au fond, il est impossible que cette disposition s'applique à eux. Restons-en à la formation collégiale traditionnelle.

M. Michel Mercier. – Qu'est-ce, en effet, qu'une décision d'évidence ? L'évidence d'un jour n'en est plus une le lendemain : c'est ce que l'on appelle un revirement de jurisprudence. Souvenez-vous de l'arrêt Bac d'Éloka en 1921 : le tribunal se prononcerait aujourd'hui en un sens exactement contraire ! Si un conflit est apparu entre les juridictions inférieures, c'est bien que la solution n'est pas évidente. Je voterai cet amendement.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Toutes les juridictions de première instance pourront désormais saisir directement le Tribunal des conflits. Je vous laisse imaginer l'encombrement, si des mesures ne sont pas prises. Les arrêts de règlement étant interdits dans notre ordre juridictionnel, une décision du Tribunal des conflits ne dissuadera pas les justiciables de tenter à nouveau leur chance pour faire changer la jurisprudence. Enfin, en cas de doute sur la saisine, si les deux magistrats constatent que la solution n'est pas évidente, il leur sera loisible de renvoyer la question à la formation collégiale. Je maintiens mon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

M. Philippe Bas, président. – Le Conseil constitutionnel vient de prendre une décision très importante pour les droits du Sénat. La règle veut qu'en dernière lecture à l'Assemblée nationale, seuls soient recevables les amendements adoptés par le Sénat. L'Assemblée interprétait jusqu'ici cette règle de manière très restrictive, excluant les amendements du Sénat votés en commission et, conformément à la révision constitutionnelle de 2008, incorporés au texte de la commission. Les sénateurs requérants contre la loi relative à la délimitation des régions ont soutenu que cette interprétation restrictive n'était pas conforme à la Constitution. Le Conseil constitutionnel vient de leur donner raison : les amendements votés par nos commissions pourront désormais être repris par les députés, de même que ceux votés en séance.

La commission adopte les avis suivants :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7 Habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à la réforme du Tribunal des conflits		
M. MOHAMED SOILIH	3	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	4	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	5	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	6	Adopté

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7 Habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à la réforme du Tribunal des conflits		
M. MÉZARD	2	Défavorable

Diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi organique n° 473 rectifié (2013-2014) portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Déposée par Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy, et plusieurs de nos collègues, la proposition de loi organique sera examinée par le Sénat dans l'espace réservé au groupe UMP le 29 janvier prochain. Elle est le fruit d'une réflexion conduite par la collectivité de Saint-Barthélemy sur son statut, près de huit ans après son entrée en vigueur. Le ministère des outre-mer, souhaitant une réforme d'ensemble, avait sollicité plusieurs collectivités ultramarines pour dresser un bilan des différents statuts. Faute de réponse, à l'exception de celle de Saint-Barthélemy, le projet de loi organique n'a pas été déposé. Notre collègue a donc repris les propositions émises par le conseil territorial dans son avis du 20 décembre 2013. Saisi par le président du Sénat, le conseil exécutif de la collectivité a, par un avis rendu le 24 décembre dernier, affirmé son soutien à ce texte.

Saint-Barthélemy est une collectivité dotée de l'autonomie au sens de l'article 74 de la Constitution. Son statut actuel résulte de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. L'île a saisi l'occasion offerte par la révision constitutionnelle de 2003 pour solliciter son autonomie, arguant notamment de son éloignement de la Guadeloupe. La création d'une nouvelle collectivité d'outre-mer a été approuvée, lors de la consultation locale du 7 décembre 2003, par 95,51 % des suffrages exprimés. La voie était ouverte à la création par le législateur organique de cette collectivité.

La collectivité de Saint-Barthélemy s'est donc substituée en 2007 à la commune de Saint-Barthélemy, au département et à la région de Guadeloupe. Elle exerce leurs compétences ainsi que celles spécifiquement attribuées par le législateur organique, notamment un pouvoir normatif autonome en matière d'environnement, urbanisme, fiscalité, énergie, tourisme, etc. Les lois et règlements édictées par l'État s'y appliquent néanmoins de plein droit, à l'exception des règles d'asile et d'entrée et séjour des étrangers.

Le fonctionnement des institutions repose sur des équilibres spécifiques à cette collectivité, afin de contrebalancer notamment le pouvoir de l'autorité exécutive par une association plus large des élus locaux qu'en métropole. Le conseil territorial est composé de 19 membres élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle au sein d'une circonscription unique. La liste arrivée en tête obtient un tiers des sièges, ce qui assure

une majorité stable. Le conseil élit en son sein un président, responsable devant lui et qui partage l'autorité exécutive avec un conseil exécutif de sept membres, à fonctionnement collégial. Il comprend actuellement un membre de l'opposition. S'y ajoute un conseil économique, social et culturel (Cesc) dont les membres désignés pour cinq ans assistent à titre consultatif le conseil territorial.

La proposition de loi organique comporte des modifications statutaires visant à faciliter le fonctionnement des institutions, d'autres relatives aux compétences respectives de la collectivité et de l'État. Toutes résultent d'un premier bilan de la pratique institutionnelle sous le nouveau statut. Certaines ne sont que la transposition du droit commun des collectivités territoriales : représentation en justice de la collectivité et possibilité de délégation de fonctions à des membres de l'assemblée délibérante ; suppression d'un rapport spécial du président au conseil territorial, redondant avec les différents débats budgétaires ; règles de quorum, de délégation de vote et de majorité au sein du conseil exécutif. Je vous propose de les adopter sous réserve des amendements que j'ai déposés afin de préserver les caractéristiques des institutions locales.

Je vous proposerai également des amendements précisant les articles 11 et 12, qui visent à rendre plus fluides les relations entre le conseil territorial et le Cesc, en calant notamment le délai imparti à ce dernier pour rendre ses avis ordinaires sur celui prévu pour la convocation du conseil territorial.

L'article 8 supprime la possibilité pour le conseil exécutif de confier à l'un de ses membres le soin d'animer et contrôler un secteur de l'administration. Ce serait contraire à la collégialité exécutive voulue par le législateur organique en 2007. Je m'inscris donc sur ce point dans les pas de notre collègue Christian Cointat, qui avait convaincu notre commission, en 2009, de maintenir cette règle dans la collectivité voisine de Saint-Martin.

Je suis plus réservé encore sur les dispositions relatives aux compétences de la collectivité. L'article 2 prévoit de faire participer davantage la collectivité de Saint-Barthélemy à l'exercice des compétences de l'État, conformément à l'article 74 de la Constitution. Seraient concernés le droit pénal, la procédure pénale et le droit des étrangers. Notre collègue propose que, si le Gouvernement ne se prononce pas dans les délais fixés par la loi organique, les sanctions pénales édictées par la collectivité soient réputées approuvées par lui au terme de quatre mois et deviennent ainsi applicables. C'est un problème bien connu par notre commission : M. Thani Mohamed Soilihi en a traité dans son avis budgétaire et une solution a pu être ponctuellement trouvée, en 2013, grâce à Catherine Tasca. L'aménagement ici proposé soulève cependant de sérieuses questions de constitutionnalité puisqu'il conduit *de facto* à dessaisir l'État d'une partie de sa compétence pénale, portant atteinte à ce que notre ancien collègue Garrec avait qualifié en 2003 de « *sanctuaire régalien* ». Un tel transfert est interdit par l'article 74 de la Constitution.

Je m'oppose pour les mêmes raisons à la disposition relative à la procédure pénale. Quant au droit des étrangers, la motivation ne m'apparaît pas évidente : pour lutter contre l'enchevêtrement des compétences, on autoriserait paradoxalement la collectivité à s'immiscer dans une compétence de l'État. J'ai donc déposé un amendement de suppression de l'article 2.

Mmes Catherine Tasca et Éliane Assassi. – Très bien !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'article 4 étend la compétence de la collectivité à la réglementation économique des véhicules terrestres à moteur. Michel Magras m'a exposé la situation particulière de l'île : près de 11 000 voitures pour moins de 10 000 habitants ! Afin que la collectivité puisse réguler ce secteur, il m'a semblé opportun de lui accorder cette compétence, au demeurant limitée. Elle devra évidemment respecter les principes constitutionnels, à commencer par la liberté d'entreprendre.

L'article 1^{er} précise les pouvoirs de la collectivité en matière de préemption, l'article 3 en matière de sanctions administratives. Sous réserve d'amendements de précision et de clarification, je vous proposerai leur adoption.

L'article 5, enfin, traite d'un sujet qui tient à cœur à l'auteur du texte : la création d'une caisse de prévoyance sociale propre à Saint-Barthélemy qui prendrait en charge l'ensemble des risques. Ce sujet, qui est du reste de la compétence de la commission des affaires sociales, ne relève pas de la loi organique : je proposerai la suppression de l'article. Michel Magras devrait proposer en séance une rédaction alternative.

Son initiative est intéressante : des modifications statutaires sont possibles, voire souhaitables, à condition qu'elles ne remettent pas en cause les équilibres institutionnels de 2007. Je vous invite donc à adopter cette proposition de loi assortie de mes amendements.

M. Philippe Bas, président. – Je salue l'équilibre, le discernement, la précision de notre collègue Mathieu Darnaud pour son premier rapport.

Mme Catherine Tasca. – Je félicite notre rapporteur pour la clarté de son travail et pour la vigilance dont il a fait preuve avec ce transfert anticonstitutionnel en matière pénale à une collectivité. Nous devons lutter contre la tentation de certaines collectivités *sui generis*, comme la Nouvelle-Calédonie, d'empiéter sur les responsabilités régaliennes.

Mme Éliane Assassi. – Moi aussi, je félicite notre rapporteur qui propose la suppression des articles 2 et 5 attentatoires aux libertés

EXAMEN DES AMENDEMENTS

CHAPITRE I^{er}

L'amendement rédactionnel n° 1 est adopté.

Article 1er

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 2 est de précision : les délibérations pour préempter devront être motivées. En outre, la règle posée par cet article doit s'étendre aux personnes morales détenues directement ou indirectement par les résidents.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 2

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je ne reviens pas sur l'amendement n° 3 qui supprime l'article.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 3

L'amendement rédactionnel n° 4 est adopté.

Article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 5 supprime l'article, comme je l'ai dit lors de la présentation du rapport.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel n° 14 est adopté.

CHAPITRE II

L'amendement rédactionnel n° 6 est adopté.

Article 7

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 7 corrige un paradoxe : les membres de l'assemblée délibérante pouvaient avoir une délégation alors que certains membres du conseil exécutif n'en auraient pas disposé. Les conseillers territoriaux ne pourront donc avoir une délégation que si tous les membres de l'organe exécutif en détiennent.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 8

L'amendement n° 15 est adopté.

Article 9

L'amendement rédactionnel n° 8 est adopté.

Chapitre III

L'amendement de simplification n° 9 est adopté.

Article 11

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 13 précise que l'envoi est adressé aux membres du conseil économique, social et culturel.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel n° 12 est adopté.

Chapitre V

L'amendement de précision n° 11 est adopté.

La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
CHAPITRE I^{ER} Compétences des institutions de la collectivité			
M. DARNAUD, rapporteur	1	Précision	Adopté
Article 1er Facilitation de l'exercice du droit de préemption par la collectivité			
M. DARNAUD, rapporteur	2	Motivation obligatoire de la délibération de préemption et extension du dispositif aux personnes morales	Adopté
Article 2 Participation de la collectivité à l'exercice des compétences de l'État en matière de droit pénal, de droit des étrangers et de procédure pénale			
M. DARNAUD, rapporteur	3	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 Pouvoir de la collectivité d'instituer des sanctions administratives			
M. DARNAUD, rapporteur	4	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 5 Création d'un régime de sécurité sociale propre à Saint-Barthélemy			
M. DARNAUD, rapporteur	5	Suppression de l'article	Adopté
Article 6 Suppression de l'équivalence entre la Guadeloupe et Saint-Barthélemy en matière de prélèvements sociaux			
M. DARNAUD, rapporteur	14	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
CHAPITRE II Fonctionnement des institutions de la collectivité			
M. DARNAUD, rapporteur	6	Précision rédactionnelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7 Modalités de représentation en justice de la collectivité et délégation de fonctions par le président du conseil territorial			
M. DARNAUD, rapporteur	7	Encadrement des conditions de délégation de fonctions à des conseillers territoriaux	Adopté
Article 8 Suppression des pouvoirs d'animation et de contrôle d'un secteur d'administration par un membre du conseil exécutif			
M. DARNAUD, rapporteur	15	Suppression de l'article	Adopté
Article 9 Règles de quorum, de délégation de vote, de décision et de signature au sein du conseil exécutif			
M. DARNAUD, rapporteur	8	Maintien de la majorité des membres pour adopter des délibérations	Adopté
CHAPITRE III Information du conseil territorial			
M. DARNAUD, rapporteur	9	Simplification de la structure du texte	Adopté
Article 11 Transmission des rapports et projets de délibération avant une réunion du conseil territorial			
M. DARNAUD, rapporteur	13	Précision sur les destinataires de la transmission	Adopté
CHAPITRE IV Conseil économique social culturel et environnemental			
M. DARNAUD, rapporteur	10	Simplification de la structure du texte	Adopté
Article 12 Délai minimal laissé au conseil économique, social et culturel pour rendre ses avis			
M. DARNAUD, rapporteur	12	Clarification et cohérence rédactionnelles	Adopté
CHAPITRE V Composition de la commission consultative d'évaluation des charges			
M. DARNAUD, rapporteur	11	Précision	Adopté

Questions diverses

M. Michel Mercier. – Comment va se dérouler la suite de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») ?

M. Philippe Bas, président. – Jeudi matin est réservé à l'examen de la nouvelle lecture du projet de loi relatif à la modernisation de la justice. En début d'après-midi, il y aura les questions cribles puis, à partir de 16 heures, nous reprendrons l'examen du projet de loi « NOTRe » dont le vote est prévu mardi prochain. La suite de la discussion est prévue vendredi et éventuellement le samedi.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Il faudra essayer d'en terminer vendredi dans la nuit, si notre appel à la concision est entendu. Ces débordements ne sont en effet plus acceptables et il faudra bien un jour revisiter notre Règlement.

Il nous reste un sujet compliqué à traiter : le statut de la métropole du grand Paris. Le Gouvernement a déposé un amendement et nos collègues semblent vouloir parvenir à un compromis en le sous-amendant. MM. Caffet, Karoutchi, Marseille et Placé ont déposé quatre amendements identiques, tandis que MM. Kaltenbach et Dallier défendent des points de vue totalement différents. Si l'amendement du Gouvernement sous-amendé est adopté, tous les autres amendements deviendront sans objet. Nous aurons sans doute ce débat dans la soirée.

La réunion est levée à 10 h 40

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mercredi 21 janvier 2015

- Présidence de M. Jean-Noël Cardoux, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur l'actualisation des projections financières du système de retraite

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale entend M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'Orientation des retraites (COR) sur l'actualisation des projections financières du système de retraite.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions consacrées aux retraites avec le Conseil d'orientation des retraites (COR), dont nous accueillons le nouveau président, M. Pierre-Louis Bras, que je remercie d'avoir bien voulu honorer l'invitation adressée à son prédécesseur, M. Hadas-Lebel.

M. Bras est accompagné de M. Yves Guégano, secrétaire général et de Mme Anne-Sophie Le Guiel, responsable de la communication.

Je rappelle que le COR est placé auprès du Premier ministre, qu'il est composé de parlementaires (la commission des affaires sociales a reconduit, le 15 décembre dernier, nos collègues Georges Labazée, Catherine Procaccia et Gérard Roche), de représentants des organisations professionnelles et syndicales, des retraités et des familles, de membres de l'administration et d'experts.

Créé en 2000, le Conseil d'orientation des retraites a vu son rôle s'enrichir progressivement. La dernière réforme des retraites lui confie notamment le soin de « produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret ».

Pour 2014, cet exercice a été reporté au mois de décembre et ce sont ces travaux, adoptés par le COR le 16 décembre dernier, que vous venez nous présenter.

L'actualisation des projections de 2012 à l'horizon 2060 prend en compte les effets des dernières réformes en matière de retraites - notamment la loi du 20 janvier 2014, tout en intégrant, à court et moyen termes, les effets de la dégradation de la conjoncture économique.

Lors de la publication de cette actualisation, la lecture de la presse était assez surprenante : pour les uns, l'avenir de notre système de retraite était garanti, pour les autres, il était en grand péril !

Cela tient à la diversité des scénarii envisagés et aux hypothèses macroéconomiques retenues et vous pourrez sans doute nous éclairer sur les choix opérés.

Vous avez la parole.

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – Juste quelques mots pour vous rappeler que le COR n'a pas pour fonction de dégager un consensus sur les mesures à prendre en matière de retraites mais uniquement d'établir un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs. Ses membres sont très divers, puisque les partenaires sociaux en font partie, chacun avec leur sensibilité. C'est pourquoi vous comprendrez que nous fassions preuve d'une certaine réserve. Je passe à présent la parole au secrétaire général de notre institution qui va vous présenter l'actualisation des projections financières de notre système de retraite.

M. Yves Guégano, secrétaire général du COR. – Lors de sa réunion du 16 décembre dernier, le COR a rendu publiques ses nouvelles projections financières du système de retraite à l'horizon 2060. Ce sont ces travaux que je vais vous présenter aujourd'hui en cinq points : les hypothèses sur lesquelles se fondent nos projections, les résultats à court terme de ces projections, leurs résultats à l'horizon 2060, l'impact d'un taux de chômage restant durablement à 10 % sur les résultats obtenus et, enfin, les conditions de l'équilibre financier du système de retraite.

Le décret du 20 juin 2014 fixe la liste des indicateurs dont nous devons assurer le suivi. Parmi eux figure le solde financier du système de retraite sur 25 ans. Pour réaliser nos projections financières, nous utilisons les hypothèses démographiques de l'Insee. Nous tenons compte de l'ensemble du cadre juridique existant. Enfin, nous envisageons différents scénarios économiques : d'une part, plusieurs niveaux de croissance des revenus d'activité, dans une fourchette allant de 1 à 2 % de croissance ; d'autre part, un taux de chômage qui est selon les cas de 4,5 ou de 7 %. Le COR ayant été régulièrement critiqué pour son volontarisme sur les chiffres du chômage, nous avons décidé pour la première fois d'envisager également les effets d'un taux de chômage qui se maintiendrait durablement à 10 % de la population active. Nous obtenons ainsi toute une série de projections possibles, dont la plus favorable envisage une croissance des revenus d'activité de 2 % et un taux de chômage de 4,5 % et la moins favorable une croissance des revenus d'activité de 1% et un taux de chômage de 10 %.

A court terme, nous sommes tenus juridiquement de nous baser sur les hypothèses économiques retenues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Ces hypothèses demeurent incertaines, ainsi que l'a rappelé dans son avis le Haut Conseil des finances publiques.

A court terme, le résultat de nos projections montre que le besoin de financement du système de retraite serait compris entre 7 et 9 milliards d'euros, soit entre - 0,3 et - 0,4 % du PIB à horizon 2018, dont environ 1,4 milliard et 5,5 milliards de déficit respectivement pour les régimes de base et les régimes complémentaires. Par construction, le régime de retraite des fonctionnaires, qui relève du compte d'affectation spécial « Pension », est à l'équilibre. Toutefois, le COR essaie de mettre en lumière l'effort supplémentaire auquel devra consentir l'Etat pour équilibrer ce régime en 2018 à hauteur de 2 milliards d'euros.

Le solde financier du système de retraite dépend de trois grands indicateurs : le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, le taux de prélèvement global et la pension moyenne de l'ensemble des retraités. Le rapport entre le nombre de cotisants et le

nombre de retraités diminue continûment et la baisse s'est accélérée depuis 2006 avec le départ à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*. La hausse de la pension moyenne s'explique par des effets de structure : des revenus plus élevés et l'augmentation du taux d'activité des femmes expliquent que les jeunes retraités bénéficient de pensions plus importantes que celles des générations précédentes. Il faut aussi tenir compte de la diminution de la part du non-salariat dans l'économie, ainsi que du développement des régimes complémentaires.

En termes de prévisions à court terme, la baisse du nombre de cotisants va se poursuivre mais à un rythme plus ralenti, en raison des effets de la réforme des retraites de 2010. Le taux de prélèvement global a connu une très forte hausse ces dernières années, et il devrait augmenter encore légèrement puis stagner dans les années à venir. Enfin, le rapport entre la pension moyenne et les revenus d'activité devrait connaître une légère baisse car les pensions augmenteront moins rapidement que les salaires.

Il est important de décomposer le déficit des régimes de retraite entre déficit conjoncturel et déficit structurel. L'analyse du déficit ces dernières années montre que celui-ci était structurel dès 2006 en raison des premiers effets du *papy-boom*. La dégradation du solde a culminé en 2010 puis a été réduite grâce aux différentes réformes des retraites adoptées à partir de cette date, notamment les hausses de cotisations et le relèvement de l'âge légal de 60 à 62 ans. A partir de 2017, le relèvement de l'âge légal à 62 ans sera terminé et le déficit structurel repartira à la hausse dès 2018. A l'heure actuelle, le déficit est aussi en partie conjoncturel. A plus long terme, nous analysons uniquement le déficit structurel puisque nous nous basons sur différentes estimations possibles de la croissance potentielle du pays.

Si nous nous plaçons à présent à l'horizon 2060, nous voyons que le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités diminuera plus ou moins en fonction du taux de chômage. Le taux de prélèvement global diminuerait légèrement pour des raisons de structure, car la masse salariale du secteur public serait moins dynamique que celle du secteur privé. Le plus marquant est la baisse des pensions par rapport aux revenus d'activité et cette baisse sera par construction d'autant plus importante que les salaires augmenteront : ce phénomène résulte du choix d'indexer les pensions sur les prix.

Un des principaux facteurs explicatifs de l'évolution du ratio entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités est l'âge effectif de départ à la retraite des Français. Cet âge dépend des relèvements de l'âge légal, des hausses de la durée de cotisations et des hypothèses de comportements des individus. Aujourd'hui, cet âge effectif est environ de 61 ans. En 2018, il devrait être de 62 ans. Sous l'effet des réformes de 2010 et de 2014, il devrait atteindre 64 ans en 2040. Il n'évoluerait plus au-delà de 2040 en cas d'absence de nouvelles réformes. Les ressources consacrées au système de retraite resteraient stables aux environs de 13,5 % du PIB. La part des dépenses dans la richesse nationale sera en revanche très sensible à la croissance des revenus d'activité : plus ceux-ci connaîtront une croissance élevée, plus la part des pensions dans le PIB sera faible.

L'analyse de nos projections montre la sensibilité du système de retraite à la croissance. Si les scénarios les plus favorables se réalisent, le système reviendrait à l'équilibre, voire connaîtrait des excédents à partir de la deuxième moitié des années 2020. L'impact du taux de chômage est nettement moins important que celui de la croissance des revenus d'activité. Un taux de chômage se maintenant à 10 % à long terme entraînerait par exemple un creusement du déficit du système de retraite de 0,1 % du PIB en 2020 alors qu'1 % d'incertitude sur la masse salariale du secteur privé représente un aléa de 5,5 milliards d'euros pour les ressources du régime général !

Les projections que nous venons de vous montrer doivent servir au Comité de suivi des retraites pour formuler des recommandations ainsi qu'aux décideurs, afin de leur permettre de réfléchir aux meilleurs moyens de ramener notre système vers l'équilibre financier. Dans tous les cas de figure, il faudra faire des choix : comment revenir à l'équilibre si la situation financière n'est pas favorable ? Si l'équilibre est atteint, cet équilibre sera-t-il satisfaisant du point de vue de l'équité ? Si le système enregistre des excédents, comment seront-ils redistribués ? Pour répondre à ces questions, il convient de regarder attentivement les trois indicateurs que je vous ai détaillés au cours de mon intervention.

Il n'existe pas de consensus sur les mesures à prendre mais nous avons un ordre de grandeur de l'impact financier des différents leviers à disposition des décideurs publics. Ainsi, relever d'un an l'âge effectif du départ à la retraite améliore le solde du système de 0,6 % du PIB pour l'année 2040. Le pilotage du système doit en tout état de cause tenir compte du double objectif de pérennité financière et d'équité.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Comme vous l'avez bien compris, mes chers collègues, cette audition, contrairement à celle de la semaine dernière, ne porte nullement sur la gestion des régimes, mais uniquement sur les projections financières du système de retraite, dans une démarche prospective. Je cède la parole à notre rapporteur général, qui a un certain nombre de questions à vous poser.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le déficit du système de retraite français représentait - 0,4 % du PIB en 2013 (soit 7,9 milliards d'euros). Il devrait s'établir, année après année, entre - 0,3 % et - 0,5 % du PIB d'ici 2020, sous réserve que les prévisions de croissance « optimistes » du Gouvernement se vérifient. Était-il suffisant de prévoir, comme l'a fait la loi du 20 janvier 2014, une augmentation de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein uniquement à partir de 2020 ?

Peut-on se contenter d'un très hypothétique retour à l'équilibre du système dans la deuxième moitié des années 2020 ? Ne faut-il pas prévoir une accélération du calendrier de la montée en charge des mesures prises en 2010 et 2014 voire envisager une nouvelle réforme plutôt que de laisser les déficits s'accumuler pendant dix ans ?

Les effets à long terme de la crise qui a débuté en 2008 sur la croissance potentielle de notre économie sont très difficiles à évaluer. Néanmoins, la plupart des économistes semblent pencher pour une dégradation. Dès lors, ne pensez-vous pas que vos scénarii C et C' sont les plus probables, ce qui pourrait entraîner un déficit du système de un peu plus de 1 % du PIB en 2040 et de un peu plus de 1,5 % du PIB en 2060 ? Un nouveau report des bornes d'âge n'est-il pas nécessaire pour éviter une telle situation ? Ou faut-il augmenter les taux de cotisations, mais n'a-t-on pas atteint un plafond qu'il serait dangereux de dépasser avec un taux de prélèvement global de 30 % de la masse des revenus d'activité bruts ? Faut-il baisser les pensions ?

M. Philippe Mouiller. – Je voudrais tout d'abord souligner que, pour beaucoup d'entre nous, les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement dans la construction des textes financiers pour 2015 sont bien trop optimistes par rapport à la réalité de la situation économique. Avez-vous intégré dans vos projections l'incidence du compte pénibilité ainsi que celui du dispositif de départ anticipé pour carrières longues ?

M. Georges Labazée. – Nous nous sommes beaucoup focalisés, ces dernières années, sur l'impact du *baby-boom* sur le système de retraites. Dans vos projections, qui prévoient un taux de natalité constant, comment est-il pris en compte ?

M. Olivier Cadic. – Quelles sont les projections en termes d'allongement de la durée de vie ?

Mme Nicole Bricq. – Je voudrais revenir sur le modèle économétrique retenu. Il y a deux paramètres importants : le taux de chômage et la productivité, dont les indicateurs se dégradent. Quels que soient le système et le pays considéré, tous les économistes ont une interrogation sur la croissance potentielle, très faible par rapport aux schémas économiques classiques qui l'évaluent normalement pour la France de l'ordre de 1,8 à 2 %. Or la croissance potentielle est beaucoup plus faible. Comment intégrez-vous ce paramètre dans un modèle de long terme dont les paramètres conjoncturels sont par définition absents ?

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – Vous avez bien anticipé que je ne serais pas en mesure de répondre à toutes vos questions, en particulier celles qui supposent de notre part une prise de position. Le rôle du COR est d'ouvrir le champ des possibles et de proposer une boîte à outils aux décideurs sur les effets des décisions sur les différents paramètres que sont l'âge effectif de départ, le montant des prélèvements, le niveau des pensions moyennes.

Quelles que soient les réformes structurelles dans l'agencement des régimes et la manière dont on organise le système de retraite, ces questions sont sous-jacentes.

Pour le long terme, la mission du COR n'est pas de faire des prévisions, personne n'en est capable, mais de faire des projections en fonction de la palette, large, définie par les partenaires sociaux.

Le compte pénibilité n'a pas été intégré dans les comptes.

Les effets du *baby-boom*, qui ont commencé à se faire sentir en 2005 pour une période de 30 ans, sont bien évidemment intégrés dans le modèle. Le ratio entre cotisants et retraités baisse puis se stabilise en fin de période de projection : à l'horizon 2050, on en a fini avec les effets du *baby-boom* mais pas avec ceux de l'allongement de la durée de vie et donc du temps passé à la retraite si l'âge de départ n'évolue pas.

Parmi les indicateurs qui seront fournis en juin, figureront des éléments de projection relatifs aux années passées à la retraite.

A partir de 2018, la prise en compte par le modèle d'éléments conjoncturels n'aurait pas de sens. La projection pour la productivité du travail permet la détermination d'un scénario de croissance associé puisque la croissance potentielle équivaut à la productivité du travail, elle-même égale au nombre d'heures travaillées par tête que multiplie le nombre de têtes. Si l'on considère que la durée du travail par tête est stable, l'augmentation de la productivité tient à la croissance de la population active.

M. Yves Guégano, secrétaire général du COR. – Je comprends les interrogations sur les hypothèses. Je suis, comme vous, incapable de prévoir la croissance économique à long terme. La question est aussi de savoir, lorsque le pilotage d'un système dépend très fortement d'un paramètre que l'on est incapable de prévoir, comment faire en sorte que le système de retraites soit beaucoup moins dépendant de la croissance économique.

Je voudrais indiquer que la séance du Conseil de février sera ainsi consacrée aux modes de revalorisation des pensions, un élément qui contribue à accroître l'incertitude, tant sur la situation financière que sur le montant des pensions.

Pour ce qui concerne le dispositif de départ anticipé pour carrières longues, il n'y a pas de distinction des effets de chacun des dispositifs. Compte tenu des critères d'éligibilité et de l'allongement de la durée d'assurance, de moins en moins de personnes pourront y avoir recours. Cette proportion est estimée à 5 % à l'horizon 2040, régimes spéciaux et catégories actives compris.

Le COR retient dans ses projections l'hypothèse centrale de taux de fécondité de l'Insee, qui est de 1,95 enfant par femme.

Dernier point important, lorsqu'on considère les gains d'espérance de vie, c'est aux âges élevés qu'elle est décisive pour le système de retraite. A l'âge de 60 ans, le gain d'espérance de vie est d'environ un an tous les 10 ans. C'est une évolution très importante : 5 ans de durée supplémentaire de retraite à l'horizon 2050.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Notre objectif est de maîtriser le modèle pour parvenir à l'équilibre. Le tableau que vous nous avez fourni à l'horizon 2040 est très intéressant mais il le serait encore davantage à plus court terme, à l'horizon 2020. Un tableau actualisé tous les trois ans serait utile aux parlementaires.

M. Yves Guégano, secrétaire général du COR. – Il serait même encore plus intéressant d'avoir ce type d'ordre de grandeur chaque année. Nous avons construit un outil, que nous pourrions vous communiquer, qui permet de mesurer les effets des variations des différents paramètres. Il faut aussi noter que le relèvement des bornes d'âge a plus globalement d'autres effets sur les comptes sociaux.

Mme Annie David. – Dans les pistes à explorer, on peut évoquer l'égalité salariale entre les hommes et les femmes. Le COR pourrait explorer de nouvelles pistes au-delà des paramètres connus.

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – L'évolution du salaire moyen peut comprendre des évolutions différentielles mais on ne peut pas déconnecter l'évolution moyenne des salaires de celle de la productivité.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – De toute façon, cette évolution se traduirait aussi, certes de manière différée, par un surcroît de prestations.

M. François Fortassin. – Je voudrais souligner que le paramètre du taux de remplacement est celui qui intéresse le plus nos concitoyens et que l'âge de départ doit tenir compte de la pénibilité du travail.

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – Dans le rapport, vous pourrez trouver sept cas-types qui permettent de visualiser le taux de remplacement en fonction du niveau de salaire et des perspectives de carrière à législation constante.

Mme Élisabeth Doineau. – Vous nous avez fourni des indicateurs de suivi alors que nous aurions souhaité des indicateurs de performance sur la pérennité du système de retraites.

Audition de Mme Monika Queisser, chef de la division des politiques sociales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les réformes et le pilotage des régimes de retraite en Europe

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale entend Mme Monika Queisser, chef de la division des politiques sociales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les réformes et le pilotage des régimes de retraite en Europe.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Mes chers collègues, nous allons maintenant entendre Mme Monika Queisser, cheffe de la division des politiques sociales de l'OCDE, et qui est également membre du COR. Les pays développés font face aux mêmes défis structurels (allongement de la durée de vie et vieillissement de la population) mais aussi à des difficultés conjoncturelles similaires qui pèsent sur nos systèmes de retraite. Bien que la diversité des systèmes de retraite d'un pays à l'autre rende difficiles les comparaisons, il est intéressant que Mme Queisser nous dresse un panorama des pays européens. Merci d'avoir répondu à notre invitation, je vous laisse la parole.

Mme Monika Queisser. – C'est un petit voyage autour du monde auquel je vous invite au travers de ce panorama des systèmes de retraite des différents pays de l'OCDE.

Les Etats de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes de leurs systèmes de retraite selon cinq axes principaux :

- beaucoup de pays ont mis en œuvre des réformes visant à assurer la viabilité des systèmes de retraite, et ce, dès avant le début de la crise économique que nous traversons ;
- les réformes ont pour but d'assurer l'adéquation des prestations de retraites ;
- un certain nombre de réformes ont été mises en œuvre afin d'inciter les travailleurs à rester plus longtemps dans l'emploi et, notamment dans les pays où la capitalisation est importante, à épargner suffisamment durant leur vie active ;
- les différents pays de l'OCDE ont également cherché à améliorer l'efficacité administrative des systèmes de retraite afin de réduire les coûts de gestion ;
- enfin, un certain nombre de mesures visent à diversifier les sources de revenu à la retraite. La situation actuelle et la faiblesse des taux de rendement remettent en question les politiques qui avaient conduit dans certains pays à privilégier les systèmes par capitalisation.

Avant d'aller plus loin, je rappelle que l'espérance de vie s'allonge dans tous les pays de l'OCDE. Les projections permettent d'espérer un maintien de cette tendance jusqu'en 2060. En 2060, une personne âgée de 65 ans aura une espérance de vie supérieure de cinq ans à celle d'une personne de cet âge aujourd'hui. La France se classe particulièrement bien, même s'il existe une importante disparité entre les hommes et les femmes.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la perception de la « vieillesse » varie de manière notable d'un pays à l'autre. Un sondage Eurobaromètre de 2012 montre que les Allemands considèrent qu'on est « vieux » à partir de 60 ans, contre 65,9 ans pour les Français et 70,4 ans aux Pays-Bas.

La comparaison des taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans est également intéressante. La France a par exemple un taux d'emploi des 55-59 ans proche de la moyenne de l'OCDE (environ 70 %), mais ce chiffre baisse considérablement pour la tranche d'âge suivante (environ 20 % contre près de 50 % en moyenne).

J'en viens aux réformes visant à assurer la viabilité financière des systèmes de retraite. L'âge légal de départ est traditionnellement l'outil le plus utilisé en raison de sa simplicité. Ce n'est toutefois pas la variable la plus facile à faire évoluer, en raison de sa simplicité même, qui la rend particulièrement sensible dans les opinions publiques. De même, très peu de pays ont baissé le niveau nominal des retraites (par exemple la Grèce, ou le Portugal, avant que cette mesure ne soit annulée par les juges).

Les modifications des modalités de calcul des droits sont en revanche moins facilement compréhensibles et suscitent par conséquent souvent moins d'oppositions politiques. Il peut s'agir des règles définissant le salaire de référence ou encore les règles d'indexation des pensions. L'indexation sur les salaires a largement été abandonnée au profit d'une indexation sur les prix. Récemment, les pays ont joué sur les modalités de cette indexation bien que le faible niveau de l'inflation limite les économies ainsi réalisées.

Au cours des dernières années, on a pu observer la fin de programmes de retraite anticipée, qui avaient souvent été utilisés en réponse à la dégradation de la situation de l'emploi au cours des dernières décennies (allocation équivalent retraite en France, utilisation des dispositifs d'incapacité en Allemagne par exemple). Cet outil n'a ainsi pas été utilisé au cours de la dernière crise. Les nombreuses études démontrant notamment un effet négatif sur la qualité de la main d'œuvre semble ici avoir eu un impact.

Les projections de l'OCDE et la comparaison avec les projections réalisées par le passé montrent que les réformes mises en œuvre ont souvent permis de limiter l'augmentation tendancielle de la charge des retraites par rapport au PIB. Ce n'est cependant pas le cas partout, et notamment pas en France.

Diverses mesures ont été adoptées dans le but d'améliorer l'adéquation des prestations versées aux besoins. Au début de la crise, et avant que les difficultés budgétaires ne rendent ces mesures insoutenables, plusieurs pays ont mis en œuvre des allocations exceptionnelles pour faire face à la chute des revenus des ménages âgés. Par la suite, les pays ont cherché à cibler davantage leurs dépenses en augmentant le nombre de prestations sous condition de ressources.

Les formules de calcul ont également été modifiées afin de renforcer la progressivité des taux de remplacement. Les Etats-Unis et la Suisse sont des exemples de pays dans lesquels le taux de remplacement décroît fortement avec le niveau de revenu.

Enfin, on a pu récemment observer un ciblage sur les bas revenus, par exemple au travers de mécanismes d'indexation graduée.

Au cours des dernières décennies, le risque de pauvreté s'est largement déplacé des personnes âgées vers les jeunes. Le taux de pauvreté des plus de 75 ans s'est ainsi largement réduit et est aujourd'hui proche du taux de pauvreté global. A l'inverse, le taux de pauvreté des moins de 26 ans a nettement progressé. Cette évolution permet d'expliquer en partie que le débat sur le partage des efforts entre les générations ait évolué au cours des dernières années.

Un certain nombre de mesures visant à inciter les personnes à travailler plus longtemps ont été développées par les pays de l'OCDE. On peut évoquer les mécanismes de surcote/décote, la fin des mécanismes de retraite anticipée déjà évoquée ou encore des incitations de nature fiscale. Les mécanismes de retraite partielle sont délicats à manier car ils peuvent entraîner une réduction du salaire de référence et, partant, du niveau de la pension. Ces dispositifs nécessitent donc une réflexion sur les modalités de calcul des droits à la retraite.

Parallèlement, et peut être paradoxalement, certains pays (France, Allemagne notamment) ont adopté des mesures de baisse de l'âge de départ à la retraite pour les carrières longues. Si ces mesures peuvent se justifier, les études menées en Allemagne montrent cependant que ces mesures ne bénéficient pas nécessairement à ceux qui en ont le plus besoin, à savoir ceux qui ont eu une carrière pénible, précaire ou interrompue.

Par ailleurs, l'étude de l'écart entre l'âge légal (actuel et à long terme) et l'âge effectif de départ à la retraite montre que des évolutions importantes du marché du travail sont nécessaires pour que les réformes de l'âge légal aient un impact sur l'équilibre financier global du système de protection sociale.

De nombreux efforts ont par ailleurs été faits dans le sens d'une amélioration de l'efficacité administrative des régimes de retraite. La recherche d'une baisse des coûts de gestion est notamment passée par des fusions entre régimes ou entre caisses, l'exemple extrême étant celui de la Grèce. On constate en effet que les réflexions sur l'unification des régimes progressent dans l'ensemble des pays, et que le régime distinct dont bénéficie le secteur public fait de plus en plus débat. On peut noter que les pays dans lesquels il existe une séparation complète entre les régimes (c'est-à-dire des caisses, des règles de calcul et des prestations distinctes), parmi lesquels la France et l'Allemagne, constituent une minorité au sens de l'OCDE. Le débat sur l'harmonisation des systèmes de retraite au sein des modèles nationaux sera, selon l'OCDE, un des grands sujets de débat à l'avenir. Au-delà des économies de gestion, une plus grande harmonisation favorise par ailleurs la lisibilité du système et la mobilité des travailleurs.

Des mesures visant à plus de transparence ont également été mises en œuvre. Une simplification des démarches, dont le chèque emploi service en France est un exemple, permet de réduire l'emploi non déclaré (souvent en raison de la complexité des formalités administratives), et donc d'augmenter les recettes des régimes basés sur les cotisations.

Les régimes de retraite des pays de l'OCDE ont enfin été marqués par une diversification des sources de revenu des retraités. Il existe en la matière une grande disparité entre les pays. La France se distingue par des revenus du travail particulièrement faibles (alors que cette part est conséquente aux Etats-Unis ou en Corée notamment), mais des revenus du capital (épargne financière et revenus locatifs) plus importants. Ce phénomène s'explique par le large recours aux assurances-vie, et plus généralement par le niveau de l'épargne. Les revenus du capital sont même relativement plus élevés en France qu'en Allemagne malgré les incitations à l'épargne retraite individuelle qui y ont été mises en œuvre (réformes Riester).

Avant de conclure ma présentation, je souhaiterais lister les défis identifiés par l'OCDE pour l'avenir :

- la situation financière des systèmes de retraite est tributaire de la reprise de la croissance économique et de l'amélioration de la situation de l'emploi, dont les aléas pèsent sur les rentrées de cotisations ;

- dans les systèmes de capitalisation, la remontée des taux de rendement est également nécessaire ;

- des évolutions sur le marché du travail, notamment une hausse du taux de participation des seniors sur le marché du travail, sont également indispensables ;

- la crise a entraîné une perte de confiance dans les marchés financiers, notamment dans les pays d'Europe de l'Est qui ont alors été tentés de revoir l'articulation de leurs systèmes de retraite entre répartition et capitalisation ;

- l'OCDE prévoit par ailleurs une évolution des débats nationaux sur le juste partage des efforts entre les générations. La situation à cet égard est différente d'un pays à l'autre, notamment au regard des disparités dans le processus de vieillissement de la population.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Le système de retraite français vous paraît-il plus ou moins soutenable par rapport à celui de nos voisins européens ? Un recul progressif de l'âge de la retraite de 62 ans à 64 ans vous paraîtrait-il une mesure raisonnable pour ramener durablement à l'équilibre notre système de retraite ? Comment réduire les coûts de gestion des régimes de retraite ? Sont-ils trop nombreux en France ? Enfin, le modèle suédois de régime en comptes notionnels, souvent présenté comme un exemple, a-t-il bien résisté à la crise économique ?

M. Yves Daudigny. – Je vous remercie également pour cet exposé très pédagogique - et c'est un enseignant qui le dit. Vous avez expliqué que le risque de pauvreté s'était déplacé des seniors vers les jeunes au cours des dernières décennies. Peut-on, selon vous, craindre que ce risque de pauvreté ne remonte parmi les seniors compte tenu de la conjoncture actuelle et des tensions sur les régimes de retraite ?

Mme Monika Queisser. – En ce qui concerne la soutenabilité des régimes de retraite, l'OCDE n'est pas en mesure d'effectuer des calculs pour l'ensemble des pays membres. Les chiffres que je vous ai présentés sont essentiellement ceux du Gouvernement français. L'OCDE est toutefois particulièrement attentive au coin fiscal et social, d'autant plus que les cotisations ne servent pas uniquement à couvrir les pensions de retraite, mais également l'ensemble des risques de la protection sociale. Certains pays choisissent d'ailleurs d'arbitrer entre les risques, à l'image de l'Italie qui favorise clairement le risque vieillesse au détriment, notamment, du chômage. Par ailleurs, la soutenabilité des régimes de retraite est largement tributaire de la situation sur le marché du travail.

Concernant le recul de l'âge légal, il est important de noter que la France se caractérise par un important écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite. L'âge effectif est relativement bas en France, alors que l'espérance de vie se situe au-dessus de la moyenne. Il y a là une marge de progression importante, indépendamment de la question d'un report de l'âge légal.

Mme Élisabeth Doineau. – Et pourtant le chômage des plus de 55 ans est déjà particulièrement élevé...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Pendant longtemps, on a cherché à partager le travail, notamment au travers des préretraites.

Mme Monika Queisser. – Effectivement. Mais on ne peut pas raisonner comme si le travail pouvait se partager, et comme si les jeunes et des seniors étaient interchangeables. C'est mal connaître la réalité du marché du travail. La France cumule en effet un âge effectif de départ à la retraite bas, avec un chômage des jeunes très élevé, problème structurel qui n'est pas lié à la crise. Pendant longtemps, le débat s'est concentré en France sur la seule variable de l'âge. En Allemagne, c'est le taux de cotisations qui préoccupe le plus l'opinion publique. Une limite à 22 % a d'ailleurs été adoptée sans que la justification économique de ce chiffre soit tout à fait claire. Ailleurs, c'est le taux de remplacement qui est au centre des préoccupations.

La problématique des coûts de gestion concerne davantage les systèmes privés. La plupart des pays ont néanmoins engagé des réformes de leurs systèmes publics. La France se situe, avec la Grèce et le Japon, dans le trio de tête des pays où les systèmes sont les plus fragmentés, le nombre de régimes différents y est extrêmement élevé. Il y a là des sources d'économies mais les gains à attendre ne sont pas de nature à sauver un système de retraite.

L'harmonisation des régimes est d'autant plus nécessaire que le modèle de la carrière linéaire au sein d'une même entreprise n'existe plus.

Le modèle suédois a subi lui aussi la crise économique. Il se caractérise par un allongement progressif de la durée de cotisation qui reste toutefois inférieur à la progression de l'espérance de vie. Chaque génération peut donc espérer une retraite plus longue que la précédente, ce qui permet au système d'être relativement bien accepté. Toutefois, le système suédois prévoit également une modulation des pensions en fonction du niveau des réserves. Cette règle a fait l'objet d'assouplissements en raison des tensions fortes qui se sont exercées sur les réserves des caisses de retraite avec la crise économique.

En ce qui concerne la pauvreté des seniors, il existe effectivement un risque que les progrès enregistrés ces dernières années soient effacés. Cependant, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en œuvre des politiques ciblées pour prévenir ce risque.

M. Georges Labazée. – La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a indiqué que l'espérance de vie en France a tendance à se stabiliser, voire à décroître très légèrement dernièrement. La situation est probablement différente d'un pays à l'autre de l'OCDE, mais ne devons-nous pas nous attendre à la fin de l'allongement continu de l'espérance de vie ?

Mme Monika Queisser. – Il s'agit d'un réel débat au sein de la sphère médicale. Toutefois, la médecine progresse et l'implantation réussie d'un cœur artificiel en a fourni un exemple récent. L'atténuation de l'écart d'espérance de vie entre les hommes et les femmes, qui s'explique en partie par le fait que les femmes ont de plus en plus souvent des comportements à risques, contribue aussi à ralentir l'allongement de l'espérance de vie moyenne.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie de votre exposé.

La réunion est levée à 17h30.

GROUPE DE TRAVAIL PRÉFIGURANT LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR LA CROISSANCE ET L'ACTIVITÉ

Mardi 20 janvier 2015

- Présidence de Mme Jacky Deromedi, présidente d'âge -

Constitution

La réunion est ouverte à 13h50.

Mme Jacky Deromedi, présidente. – Il me revient, en qualité de présidente d'âge, d'ouvrir la première réunion de notre groupe de travail. Le Sénat commencera ainsi sans attendre à travailler sur le projet de loi pour la croissance et l'activité, qui devrait être adopté par l'Assemblée nationale le 10 ou le 11 février prochains. Le bureau du groupe de travail, qui sera confirmé lors de la création officielle de la commission spéciale, est constitué, selon l'usage, à la proportionnelle des groupes, d'un président, de dix vice-présidents et de trois secrétaires. Y a-t-il des candidatures aux fonctions de président ?

M. Henri Tandonnet. – Nous proposons la candidature de M. Vincent Capo-Canellas, qui est un homme de consensus.

M. Vincent Capo-Canellas est désigné président du groupe de travail.

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci pour vos suffrages. La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté dimanche 18 janvier, dans la nuit, un texte qui sera débattu en séance publique à compter du lundi 26 janvier. Les débats devraient durer deux semaines, jusqu'au vote sur l'ensemble prévu le 10 ou le 11 février. Jusqu'à cette date nous aurons le statut de groupe de travail. Lorsque le texte sera transmis au Sénat, nous deviendrons commission spéciale. Le projet de loi pourrait être inscrit à l'ordre du jour du Sénat à compter du 16 mars, sauf si la conférence des présidents décide de le reporter à début avril. Compte tenu de ces délais brefs, et de nos autres obligations, nous devons limiter le nombre de nos réunions.

Notre groupe compte trois membres suppléants – c'est une première ! – qui seront proposés l'un par le groupe RDSE, un autre par le groupe écologiste et le troisième par la réunion des sénateurs non-inscrits. Ils pourront participer à toutes nos réunions mais ne prendront part aux votes que si les titulaires sont absents.

Pour la nomination des vice-présidents et des secrétaires, la règle est la même que dans les commissions permanentes. La répartition par groupe politique est la suivante : au groupe UMP reviennent quatre vice-présidences et un poste de secrétaire ; au groupe UDI-UC, mon poste de président et un poste de secrétaire ; au groupe socialiste, trois postes de vice-présidents et un de secrétaire ; au groupe CRC, un poste de vice-président ; au groupe RDSE un poste de vice-président ; au groupe écologiste, un poste de vice-président. Quelles sont les candidatures ?

M. Philippe Dallier. – Nous ne sommes pas prêts. Faut-il vraiment procéder à ces élections immédiatement ?

Mme Nicole Bricq. – Demandez une suspension. Mais tout de même, vous connaissiez l'ordre du jour...

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste, pour sa part, est prêt.

La réunion est suspendue à 13h55. Elle reprend à 14h05.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste, uni et cohérent, a trouvé un bel accord. Il présente les candidatures, pour les fonctions de vice-président, de Mme Nicole Bricq, M. Jacques Bigot et M. Yannick Vaugrenard et, pour les fonctions de secrétaire, de M. Claude Raynal.

M. Henri Tandonnet. – Le groupe UDI-UC propose, pour les fonctions de secrétaire, la candidature de M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Pierre Bosino. – Le groupe CRC propose, pour les fonctions de vice-président, Mme Annie David.

M. Jean Desessard. – Je suis le candidat du groupe écologiste aux fonctions de vice-président.

M. Philippe Dallier. – Le groupe UMP présente, pour les fonctions de vice-président, les candidatures de M. Jérôme Bignon, Mme Jacky Deromedi, Mme Pascale Gruny et Mme Elisabeth Lamure et, pour les fonctions de secrétaire, ma propre candidature.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Le candidat du groupe RDSE est, automatiquement, M. Alain Bertrand.

Sont désignés vice-présidents : pour le groupe UMP, M. Jérôme Bignon, Mme Jacky Deromedi, Mme Pascale Gruny et Mme Elisabeth Lamure ; pour le groupe socialiste, Mme Nicole Bricq, M. Jacques Bigot et M. Yannick Vaugrenard ; pour le groupe CRC, Mme Annie David ; pour le groupe écologiste, M. Jean Desessard ; pour le groupe RDSE, M. Alain Bertrand. Sont nommés secrétaires : pour le groupe UMP, M. Philippe Dallier ; pour le groupe socialiste : M. Claude Raynal ; pour le groupe UDI-UC, M. Jean-Marc Gabouty.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous devons ensuite désigner les rapporteurs. Il convient d'en fixer d'abord le nombre. L'Assemblée nationale a choisi de désigner un rapporteur général et huit rapporteurs sectoriels. Cela me paraît source de complexités : je vous proposerai un nombre nettement plus limité.

Mme Nicole Bricq. – Très bien.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous nous réunirons mardi 27 janvier pour procéder à ces choix. Notre bureau se réunira ensuite pour organiser nos travaux.

M. Jean Desessard. – Quand le ministre viendra-t-il nous présenter son texte ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous tiendrons des auditions, parmi lesquelles celles des ministres concernés – pas uniquement M. Macron, du reste. Cela dit, jusqu’au 10 février, les ministres devraient être essentiellement mobilisés par l’Assemblée nationale.

Mme Annie David. – Pouvez-vous nous donner votre idée du nombre de rapporteurs que vous proposerez ? Comment ces fonctions seront-elles réparties entre les groupes ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Le bon nombre me semble être la moitié de ce qui a été retenu par l’Assemblée nationale, voire moins. Nous ne sommes pas une mission d’information : la répartition se fera selon la seule règle de la majorité.

M. Michel Raison. – Attention, ce texte porte sur de nombreux thèmes ! C’est sans doute pour cela que l’Assemblée nationale a nommé tant de rapporteurs.

Mme Nicole Bricq. – L’Assemblée nationale n’a pas fait le bon choix. Trois ou quatre devraient suffire. Il s’agit d’un texte transversal, qui doit simplifier la vie des entreprises, sécuriser certains dispositifs, encadrer l’autorisation qui sera donnée à l’exécutif de légiférer par ordonnances... Une commission spéciale a toujours affaire à des textes portant sur des thèmes variés. Si l’on nommait de nombreux rapporteurs, quel sens aurait-elle ? Autant vaudrait de laisser chaque commission travailler dans son coin !

Lors de l’examen de la loi LME défendue par Mme Lagarde, la majorité avait logiquement assumé les missions des rapporteurs au sein de la commission spéciale. À l’époque, nous avons effectué un excellent travail, sur tous les sujets.

M. Jean-Claude Lenoir. – L’Assemblée nationale a constitué une commission spéciale sur la loi de transition énergétique, et y a nommé cinq rapporteurs. Le Sénat, pour sa part, a divisé le travail entre la commission des affaires économiques et celle du développement durable, en nommant un rapporteur pour chacune. Ne tombons pas dans les excès de l’Assemblée nationale, qui ont été vivement dénoncés hors du Parlement. Nommons au moins trois rapporteurs et au plus ... trois rapporteurs !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Voilà qui est clair !

La réunion est levée à 14h20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 26 JANVIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 27 janvier 2015

à 17 h 15 et le soir

Salle Clemenceau

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 16 (2014 2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).

Mercredi 28 janvier 2015

à 9 h 30, l'après-midi et le soir

Salle Clemenceau

- Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 16 (2014 2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 804 (2013-2014) relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Eventuellement, jeudi 29 janvier 2015

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 16 (2014 2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 28 janvier 2015

à 10 heures

Salle RD 204

- Audition de M. Thomas Gomart, directeur du développement stratégique de l'Institut français des Relations internationales (IFRI), sur la Russie.

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 1887 (14^e législature) autorisant la ratification de la convention n° 181 de l'Organisation internationale du travail relative aux agences d'emploi privées, sous réserve de sa transmission au Sénat (M. Alain Néri, rapporteur).

- Nomination de rapporteurs sur les projets de loi suivants, sous réserve de leur transmission au Sénat :

. n° 1163 (14e législature) autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part,

. n° 1239 (14e législature) autorisant la ratification de l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, modifiant l'accord sur le commerce, le développement et la coopération,

. n° 1533 (14e législature) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou,

. n° 1586 (14e législature) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Jeudi 29 janvier 2015

à 10 h 30

Salle RD 204

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense.

Commission des affaires sociales

Mercredi 28 janvier 2015

à 9 heures

Salle n° 213

- Proposition de loi n° 317 (2013-2014) autorisant l'usage contrôlé du cannabis :

. examen du rapport de M. Jean Desessard,

. examen des amendements,

. adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 26 janvier à 12 heures

- Sous réserve de leur dépôt, examen des amendements du Gouvernement 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 (Mme Michelle Meunier, rapporteure).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 28 janvier 2015

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission n° 226 (2014-2015) sur le projet de loi n° 148 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014-806 du 17 juillet 2014 modifiant le chapitre unique du titre VIII du livre VII de la troisième partie du code de l'éducation relatif aux dispositions applicables à l'université des Antilles et de la Guyane pour

y adapter le titre V de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et les ordonnances n° 2008-1304 du 11 décembre 2008 et n° 2014-807 du 17 juillet 2014 modifiant la partie législative du code de l'éducation (rapporteur : M. Jacques Gasperrin).

- Examen du rapport de M. Philippe Bonnacarrère et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 202 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 26 janvier à 12 heures

Commission des finances

Mercredi 28 janvier 2015

à 8 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse

à 8 h 30 :

- Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'Etat au budget, sur les résultats de l'exercice 2014.

à 10 heures :

- Audition conjointe sur les pouvoirs de sanction des régulateurs financiers : M. Rémi Bouchez, président de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Mme Marie-Anne Frison-Roche, professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris, M. Gérard Rameix, président de l'autorité des marchés financiers, M. Jean-Luc Sauron, conseiller d'Etat, délégué au droit européen du Conseil d'Etat ainsi que Mme Corinne Bouchoux, sénatrice, ancienne rapporteure au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 28 janvier 2015

à 9 h 30

Salle n° 216

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et, le cas échéant, nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 804 (2013 2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de Mme Catherine Troendlé et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 203 (2014 2015), modifiée par l'Assemblée nationale, autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au : Lundi 26 janvier 2015, à 12 heures

- Examen des amendements sur le texte n° 234 (2014 2015) de la commission sur la proposition de loi organique n° 473 (2013 2014) présentée par M. Michel Magras et plusieurs de ses collègues portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint Barthélemy (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

- Examen du rapport de M. Hugues Portelli et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 208 (2014 2015) présentée par MM. Gérard Larcher et Philippe Bas tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au : Lundi 26 janvier 2015, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mercredi 28 janvier 2015

à 15 heures

Salle A120

- Audition de Mme Sanita Pavluta-Deslandes, ambassadeur de Lettonie en France.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

Mardi 27 janvier 2015

à 17 h 15

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Groupe de travail préfigurant la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité

Mardi 27 janvier 2015

à 17 h 15

Salle n° 263

- Désignation de rapporteurs.

Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays

Mardi 27 janvier 2015

à 17 h 15

Salle n° 67

- Audition de MM. Guy Mamou-Mani, président, Dominique Calmels, président délégué de la commission fiscale, et de Mme Anne-Dauphine Cambournac, déléguée aux affaires fiscales et financières, de Syntec Numérique.

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

Mardi 27 janvier 2015

à 18 heures

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

Audition à huis clos

- Audition de Mme Christiane Taubira, Garde des sceaux, Ministre de la justice.

Mercredi 28 janvier 2015

à 15 heures

Salle Médicis

Table ronde « Internet et terrorisme djihadiste »

Ouverte à la presse – Enregistrement audiovisuel

à 15 heures : Première partie : La propagande terroriste sur Internet

- Mme Catherine Chambon, sous-directrice de la lutte contre la cybercriminalité à la police judiciaire,

- M. Benoît Tabaka, secrétaire général de l'Association des services de l'internet communautaire (ASIC),

- MM. Jean-Baptiste Soufron, Secrétaire général du Conseil national du numérique, Yann Bonnet, Rapporteur général, et Charly Berthet, Rapporteur,

à 16 h 30 : Deuxième partie : L'utilisation d'Internet à des fins d'organisation par les groupes terroristes

- M. Philippe Chadrys, sous-directeur chargé de la lutte anti-terroriste à la direction centrale de la police judiciaire,

- M. Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Versailles, auteur du rapport « Protéger les internautes, rapport sur la cybercriminalité » remis à Mme la Garde des Sceaux,

- M. Jérémie Zimmermann, membre de « La Quadrature du Net », association de défense des droits et libertés des citoyens sur Internet.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 29 janvier 2015

à 9 h 45

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Accueil des jeunes enfants dans une perspective d'égalité professionnelle :

9 h 45 : Désignation de rapporteur-e-s.

- Violences conjugales :

10 h 00 : Audition de M. Luc Frémiot, avocat général à la Cour d'appel de Douai, dans le prolongement de la visite effectuée le 25 novembre 2014 au Home des Rosati.

Délégation à la prospective

Mardi 27 janvier 2015

à 17 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Présentation par M. Bruno Hérault, chef du centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture, d'une réflexion prospective sur les valeurs, les modes de vie et la consommation des Français.

Délégation aux entreprises

Jeudi 29 janvier 2015

à 9 heures

Salle 46 E

- Présentation du programme de travail de la délégation.

- Compte rendu du déplacement de la délégation en Vendée le 19 janvier 2015 par Mme Annick Billon.

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Mercredi 28 janvier 2015

à 11 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Examen du rapport d'information de MM. Rémy Pointereau et Philippe Mouiller sur les dispositions comportant des normes applicables aux collectivités territoriales du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 28 janvier 2015

à 16 h 30

4 rue Casimir Delavigne

- Présentation des conclusions de M. Jean-Louis Touraine, député, et Mme Corinne Bouchoux, sénatrice, relatives à l'audition publique du 22 mai 2014 sur « Les adjuvants vaccinaux : une question controversée ».
- Examen du rapport d'information de Mme Anne-Yvonne Le Dain, députée, et M. Bruno Sido, sénateur, premier vice-président de l'OPECST, sur le risque numérique.
- 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 ».

Jeudi 29 janvier 2015

de 14 heures à 18 h 30

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition publique, ouverte à la presse, sur « Les médicaments biosimilaires ».