

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>301</b>
• <i>Agriculture et pêche – Audition, conjointe avec la commission des affaires économiques, de M. Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture .....</i>	<i>301</i>
• <i>Audition de M. André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière .....</i>	<i>310</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	<b>325</b>
• <i>Groupe de travail sur « les relations avec la Russie : comment sortir de l’impasse ? » - Examen du rapport d’information.....</i>	<i>325</i>
• <i>Situation des réfugiés syriens et irakiens - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l’intérieur .....</i>	<i>341</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Crédits du SGDSN - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l’agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI) (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>352</i>
• <i>Accord d’association entre l’Union européenne et la Communauté européenne de l’énergie atomique et leurs États membres, d’une part, et la Géorgie, d’autre part - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>352</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>358</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>358</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>359</b>
• <i>Protection de l’enfant - Examen des amendements au texte de la commission .....</i>	<i>359</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés .....</i>	<i>376</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de M. Jean-Louis Rey, directeur général de l’agence centrale des organismes de sécurité sociale .....</i>	<i>385</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d’administration, et Pierre Mayeur, directeur, de la caisse nationale d’assurance vieillesse.....</i>	<i>389</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.....</i>	<i>394</i>

<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>407</b>
• <i>Communications diverses.....</i>	407
• <i>Désignation de rapporteurs .....</i>	407
• <i>Suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	408
• <i>Protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale - Examen du rapport et du texte de la commission .....</i>	419
• <i>Rentrée universitaire - Audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.....</i>	432
<b>COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>441</b>
• <i>Mesures des émissions des véhicules à moteur diesel – Table ronde .....</i>	441
• <i>Communication .....</i>	452
• <i>Consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	453
• <i>Instaurer des contrats territoriaux de développement rural – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	455
• <i>Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	471
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>483</b>
• <i>Financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés - Contrôle budgétaire – Communication .....</i>	483
• <i>Financement et pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique « cluster » sur le plateau de Paris-Saclay - Contrôle budgétaire – Communication .....</i>	492
• <i>Dépenses fiscales relatives à la préservation du patrimoine historique bâti - Contrôle budgétaire – Communication.....</i>	499
• <i>Contrôle budgétaire – Société de financement local (SFIL) - Communication .....</i>	509
• <i>Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication.....</i>	509
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial .....</i>	517
• <i>Approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	525

- *Crédit immobilier de France - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publiée ultérieurement).....* 528

## **COMMISSION DES LOIS ..... 529**

- *Situation des réfugiés syriens et irakiens - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur ..... 529*
- *Nomination d'un rapporteur ..... 529*
- *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires - Examen du rapport et du texte de la commission..... 530*
- *Rendre effective l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact avec des mineurs lorsqu'une personne a été condamnée pour des agressions sexuelles sur mineur - Examen du rapport et du texte de la commission..... 545*
- *Accueil du secrétaire général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ..... 551*
- *Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre - Examen du rapport de la commission..... 551*
- *Diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy - Procédure d'examen en commission (article 47 ter du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission..... 559*
- *Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre - Suite de l'examen du rapport de la commission ..... 563*
- *Clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé - Examen du rapport et du texte de la commission..... 566*

## **COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL ..... 567**

- *Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 567*
- *Renforcer la lutte contre le système prostitutionnel - Examen des amendements au texte de la commission..... 567*

## **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ..... 575**

- *Audition de M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution..... 575*

## **MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE ..... 585**

- *Examen du rapport..... 585*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 OCTOBRE ET A VENIR**  
..... **599**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Jeudi 8 octobre 2015**

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

*La réunion est ouverte à 10 h 10.*

### **Agriculture et pêche – Audition, conjointe avec la commission des affaires économiques, de M. Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture**

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Je suis très heureux de vous recevoir, monsieur le Commissaire. Votre venue s'inscrit dans le prolongement des travaux lancés par le président Larcher avant l'été, pour faire face à la crise qui suscite une forte mobilisation du monde agricole. Nous avons écrit à Jean-Claude Juncker, tenu plusieurs réunions élargies aux producteurs, aux transformateurs et aux distributeurs, afin de préparer des solutions y compris législatives. Nous souhaitons porter à votre connaissance des questions que les agriculteurs se posent, et recueillir vos observations. Ce matin, lors de l'entretien que vous avez eu avec Gérard Larcher, vous avez tenu des propos qui laissent à penser que ces rencontres sont non seulement utiles, mais peuvent être extrêmement fructueuses.

**M. Jean Bizet, président.** – Dans cette conjoncture très difficile, où les agriculteurs se plaignent d'être soumis à toujours plus de contingences environnementales ou sanitaires, nous sommes heureux de vous recevoir afin de savoir si Bruxelles a bien pris la mesure du problème. Nous avons pourtant des motifs de satisfaction : après la manifestation du 3 septembre, les Français ont montré qu'ils étaient derrière les agriculteurs ; nous savons que l'Europe ne les abandonnera pas, dans cette période de mutation comme il y en a eu auparavant.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer à votre prédécesseur, M. Cioloş, des distorsions de concurrence peuvent résulter d'un respect variable de la réglementation. En France, nous avons malheureusement l'habitude de sur-transposer. Les autorités russes semblent prêtes à lever leur embargo sanitaire sur le porc dans les pays indemnes, France, Espagne, Danemark, comme l'ambassadeur M. Orlov et son conseiller agricole nous l'ont indiqué. Même si votre logique est de raisonner à 28, ne serait-il pas pertinent d'accepter cette levée partielle, afin d'assouplir le marché ? Le plan d'aide de 500 millions d'euros a constitué sans conteste une bouffée d'oxygène, avec une quote-part nationale de 63 millions : quelle ventilation allez-vous recommander ?

Le secteur agricole est-il éligible au plan Juncker ? Le texte du règlement ne contient aucune mention de l'agriculture. Selon le président du syndicat agricole majoritaire, 3 milliards d'euros seraient pourtant nécessaires à la modernisation de l'ensemble des filières agricoles. Le Conseil agriculture du 7 septembre a prévu une distribution de lait aux réfugiés ; la Commission montrerait ainsi au grand jour son humanisme dans une approche à l'américaine – je pense au *Food stamp program* – qui a une autre vertu, assouplir les marchés, comme une restitution du XXI<sup>ème</sup> siècle.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Les mots ont leur importance. La France est persuadée de connaître une crise profonde qui va au-delà d'une crise conjoncturelle, et qui nécessite une politique énergique. Mais pour ce faire nous avons besoin d'aide. Cette crise survient dans une conjoncture particulière, celle des négociations transatlantiques, qui se déroulent dans de très mauvaises conditions, marquées par une grande opacité côté américain. Nous risquons d'être perdants en raison de notre fragilité. Jusqu'où l'Union européenne peut-elle aller dans la flexibilité ? Est-il possible de tenir compte des particularités locales, des modèles spécifiques hérités de l'histoire, qui ne doivent pas pour autant être figés ? *Quid* du droit de la concurrence devant les oligopoles ? Quels mécanismes financiers l'Union européenne est-elle prête à mettre en œuvre pour moderniser et améliorer la compétitivité du système français ?

**M. Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural.** – Merci infiniment de votre invitation. Les problèmes que vous avez évoqués sont au cœur des dernières discussions : aucun commissaire n'allouerait 500 millions d'euros d'argent du contribuable s'il n'avait pas compris l'importance de la crise. J'ai eu un échange franc, sain, utile avec le ministre Le Foll, avec qui je ne suis pas d'accord sur tout. La France a eu un rôle essentiel dans la définition de la PAC. Je partage son idée que les exploitations familiales sont la pierre angulaire de l'agriculture, et que cette dernière apporte une contribution importante au bien-être des pays, ainsi qu'à la reprise économique de l'Union européenne.

L'aide de 500 millions d'euros, dans une période où les crédits sont des ressources rares, montre bien que conformément à sa tradition, la Commission européenne, selon les mots de M. Juncker, est un « défenseur résolu de la PAC ». Lors de mon entrée en fonction il y a douze mois, lorsque nous avons discuté des manières de limiter l'impact de l'embargo russe, je me suis opposé à la tentation d'utiliser la réserve de crise, soit l'argent des agriculteurs eux-mêmes, ce qui leur a économisé 433 millions d'euros. J'ai introduit des aides au stockage privé pour la viande porcine pour 150 millions. Nous avons dégagé 500 millions d'aides dès les premiers signes de difficultés sur les marchés émergents, et 420 millions d'euros supplémentaires pourront être mobilisés en mesures ciblées, soit près d'1 milliard d'euros en tout, en plus des 42 milliards d'aides directes. À ces grands défis économiques et sociaux, il faut des réponses robustes.

Nous avons consacré 420 millions à des aides au soutien de la trésorerie des exploitations et nous avons confié la distribution de cette aide aux États membres, plus à même de connaître la situation particulière de leurs agriculteurs. La France bénéficiera ainsi de 63 millions, qu'elle pourra compléter du même montant sur ses crédits propres.

Face à une crise internationale, où le ralentissement du marché chinois touche aussi la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Amérique du Nord (et pas seulement leurs productions laitières) nous avons proposé une aide au stockage privé plus que doublée, avec une période de stockage d'un an. Cela retire des produits du marché et contribue à améliorer la trésorerie des agriculteurs. La tendance à la hausse des prix à l'international en fait une mesure profitable pour tous.

Il faut expliquer aux agriculteurs que la majorité des États membres n'a pas opté pour une hausse du prix d'intervention, qui crée un débouché artificiel. Pour la viande porcine, les prix ont baissé depuis le début de l'embargo russe ; nous voulons élargir au lard le système de stockage privé. Des quantités importantes de fromage bénéficieront du système. Je suis aussi engagé en faveur de la haute qualité des produits européens : le 1<sup>er</sup> décembre, une

nouvelle politique promotionnelle sera mise en place, avec un budget qui passe de 80 à 110 millions d'euros.

Je comprends vos préoccupations. La Commission a réagi très vite en 2014 avec son aide sur les fruits et légumes, que j'ai décidé de renouveler. Je m'attache aussi à ouvrir des possibilités sur les marchés tiers et recevrai ainsi différentes délégations. J'agis conformément à la politique fixée en 2014 par le Conseil des ministres et le Parlement européen. J'utiliserai tous les instruments à ma disposition.

Selon les dernières statistiques, les exportations agricoles sont en hausse. La France a exporté 21 milliards d'euros de produits agro-alimentaires vers les pays tiers, soit un tiers de ses exportations agricoles. L'agroalimentaire a produit un excédent commercial de 12 milliards. Il est préoccupant que les agriculteurs aient à subir un embargo injuste. Mon collègue Vytenis Andriukaitis fait tout son possible pour y remédier. Nous espérons cependant un changement d'attitude côté russe dans les mois qui viennent.

Nous préparons actuellement un instrument permettant de distribuer des produits laitiers aux réfugiés pour un coût de 30 millions d'euros, mesure exceptionnelle plus que justifiée.

Des propos que la presse m'a attribués ont fait planer le doute sur mon engagement. Ce que j'ai dit, c'est que si vous vendez en dessous de votre coût de production, vous aurez des problèmes sur le marché. Nous travaillons bien sûr sur les prix, mais aussi sur le coût des produits entrants, qui varient d'un pays à l'autre mais aussi d'une région à l'autre. Depuis 2014, le taux de marge de la production laitière a diminué à cause de la baisse des prix, mais devrait augmenter en 2015.

La PAC est orientée vers les marchés, mais aussi vers l'environnement, les aspects sociaux et le patrimoine culturel européen. C'est pourquoi le contribuable européen consacre à cette politique 42 milliards d'euros par an sous la forme d'aides directes, sur lesquels 7,5 milliards ont été reçus par les agriculteurs français. Pour que les agriculteurs ne vendent pas en dessous du coût de production, nous devons renforcer leur position dans la chaîne alimentaire, renforcer le dialogue entre tous les acteurs, comme c'est déjà le cas en Espagne et au Royaume-Uni, où certains supermarchés ont d'ores et déjà augmenté le prix du lait. Le ministre français est dans cette optique ; le président Juncker a reconnu dans son discours sur l'état de l'Union qu'il s'agissait d'une priorité, sur laquelle je travaille avec les commissaires à la concurrence et au marché intérieur, Mmes Vestager et Bienkowska. Le président Juncker a demandé aux États membres de regarder de plus près les structures du marché, en particulier le commerce de détail. La Commission étudiera avec attention leurs propositions qui pourront se traduire dans la législation. Je me félicite que la France travaille sur les relations contractuelles et j'attends les résultats de ces réflexions.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques ou Fonds Juncker a pour but de soutenir les investissements de petites entreprises et pourra relancer des activités de tourisme rural et d'agriculture biologique. Il faudra attirer des investisseurs privés par un système financier adéquat. Le comité de pilotage du fonds compte parmi ses membres le vice-président de la Banque européenne d'investissement qui est très attentif aux questions agricoles.

Nous exportons pour 122 milliards d'euros de produits agro-alimentaires, et importons pour 104 milliards, belle performance en dépit de l'embargo russe. La France est le

*leader* pour l'exportation de beurre, de poudre de lait écrémé et de poudre de lactosérum. Elle contribue aussi à l'excédent grâce à ses produits de qualité. L'agroalimentaire représente beaucoup d'emplois en Europe. Les produits français sont très connus et pourraient l'être davantage. Des négociations sont en cours avec le Japon, le Vietnam et le Mexique. Je serai proactif dans les négociations avec les États-Unis pour protéger les produits de grande qualité, en particulier ceux dont l'origine est protégée. Je crois en un accord bénéfique pour les agriculteurs et la société dans son ensemble ; je n'accepterai l'accord final que s'il est équilibré.

La PAC est trop compliquée ; c'est pourquoi j'ai mis la simplification au cœur de mon action, pour que les agriculteurs puissent développer tout leur potentiel sans le fardeau de procédures trop lourdes. Je souhaite travailler sur le verdissement et le développement rural, la flexibilité et les objectifs écologiques. J'espère vous présenter bientôt des mesures applicables dès 2016.

Je veux que les jeunes européens considèrent l'agriculture comme une carrière convenable. Les jeunes agriculteurs rencontrent des problèmes dans l'accès aux terres et au crédit, à quoi s'ajoute le frein que représente l'attrait de la vie citadine. Seuls 6 % des agriculteurs ont moins de 35 ans en Europe. La France fait beaucoup dans ce domaine, au profit de 7,5 % des agriculteurs. Nous travaillons sur des instruments financiers dans un domaine où les régions françaises sont à la pointe, comme le Languedoc-Roussillon. La Banque européenne d'investissement (BEI) travaille ainsi avec des banques comme le Crédit agricole, qui finance les installations pour 200 millions d'euros.

Les Français ont joué un rôle très important dans la création et le développement de la PAC. N'oublions pas sa mission historique : assurer aux citoyens européens une alimentation de qualité sûre, produite de manière durable, tout en garantissant un niveau de vie suffisant pour les agriculteurs. Ces principes ne doivent pas être balayés. La fourniture d'une nourriture de haute qualité et traçable est un bien commun dont dépendent les 47 millions d'emplois liés à l'agriculture dans l'Union européenne. L'agriculture nourrit le monde ; nous devons faire en sorte qu'elle prospère au XXI<sup>ème</sup> siècle.

**M. Daniel Gremillet.** – Merci d'accepter d'échanger avec nous. Les agriculteurs sont un peu perdus dans la dérive de l'Union européenne vers une gestion administrative tatillonne. Sur les surfaces d'intérêt écologique, demander le détail des parcelles est excessif. L'identification des animaux pour la traçabilité des bovins ou ovins aussi. Si nous en croyons les interprétations des juristes, un bovin non bouclé n'a plus à être sur la chaîne alimentaire ! Il me semble préférable d'appliquer une obligation de résultat : l'agriculteur doit être capable de déterminer le père et la mère de l'animal, et non l'envoyer à l'équarrissage s'il a arraché sa boucle. La France a des surfaces de prairie importantes. Considérer qu'il s'agit d'une prairie naturelle si elle existe depuis plus de cinq ans est excessif : la luzerne, le dactyle peuvent perdurer pendant dix ans, c'est bon pour l'agriculture et c'est bon pour la planète !

Je ne pleure pas sur la fin des quotas laitiers ; mais nous devons reconnaître que cette régulation des cours a été abandonnée sans anticipation de la suite... Vous ne voulez pas augmenter le prix d'intervention ; mais aujourd'hui, le prix de marché du lait ne permet pas à un homme ou à une femme de vivre de son travail. Or l'article 34 du traité de Rome grave dans le marbre l'objectif de « garantir un revenu équitable aux agriculteurs ». Sans vouloir revenir aux anciens schémas – produire pour stocker – je constate une absence d'anticipation.

Je ne suis pas d'accord avec vous sur l'embargo russe. Les agriculteurs ont été piégés par une situation qui dure, et que vous ne pouvez pas gérer de manière provisoire.

Les quotas betteraviers seront abandonnés en 2017 ; que pensez-vous du régime dérogatoire envisagé ? La France a su jusqu'à présent garder sa performance économique en même temps qu'une grande diversité de races animales. Pourrions-nous y parvenir longtemps ? Prendrez-vous des initiatives à ce sujet ?

**M. Claude Kern.** – *Quid* du refus d'apurement des comptes de la PAC ? La Commission a jugé insuffisante la précision géographique appliquée par la France, qui devra ainsi payer 1 milliard d'euros au titre du refus d'apurement. N'est-ce pas exagéré de demander une précision militaire à 50 centimètres près, pour une Commission qui s'engage pour la simplification ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – La confiance du consommateur est fondamentale ; il serait donc utile de renforcer les exigences de traçabilité des produits, aussi pour résoudre des problèmes de concurrence déloyale. Je note votre volonté de simplification de la PAC et des normes : les agriculteurs croulent sous la paperasse. L'Europe souffre d'une technocratie pointilleuse et les citoyens européens ne savent pas toujours que la Commission a un rôle de proposition, non de décision.

**M. André Gattolin.** – Dans un rapport du 30 septembre dernier, l'ONG *Genetic Resources Action International* (Grain) dénonce la mainmise de l'agro-business et des producteurs d'engrais dans la promotion de « l'agriculture intelligente », que vous défendez, alors qu'elle représente un défi, voire un facteur potentiel d'aggravation du changement climatique. Le méthane et l'oxyde d'azote issus des engrais et de l'élevage produisent un effet de serre bien plus grave que le CO<sub>2</sub>. Une lettre ouverte de 355 ONG du 21 septembre dernier a exprimé cette préoccupation. Le semencier controversé Monsanto prône lui aussi une agriculture intelligente, mais quels sont les contours de ce concept ? Quelle est sa cohérence avec les objectifs européens pour la COP21 ?

**M. Martial Bourquin.** – Nous avons entendu votre conception d'une PAC idéale. Nous pouvons constater une détresse profonde des paysans, des producteurs, qui se traduit par un taux de suicide important. Ils sont très investis dans leurs exploitations et doivent vendre à perte. Nous sénateurs, parlementaires de terrain, devons vous dire ce qu'ils vivent. Dans les jours, les mois qui viennent, nous pourrions perdre des milliers d'exploitations. C'est l'indépendance alimentaire qui est en jeu. La PAC doit prendre en compte ses objectifs, mais aussi la situation actuelle. La hausse des prix du lait serait un secours immédiat. Laisser faire le marché est-il possible ?

Les distorsions de concurrence provoquées à nos frontières par des travailleurs détachés qui ne sont pas régis par les mêmes conditions fiscales et sociales que les Français posent un problème à l'agriculture. L'Europe compte-elle agir pour une concurrence plus loyale, voire une harmonisation ? Le traité transatlantique porte en germe des dangers pour l'agriculture européenne ; êtes-vous prêts à défendre l'intérêt européen ? Le droit européen l'emportera-t-il sur l'arbitrage, qui a déjà prévalu dans d'autres traités ?

**M. François Marc.** – Merci de votre clarté, monsieur le Commissaire, ainsi que pour vos engagements en faveur de la défense de l'agriculture familiale et des jeunes agriculteurs. Les revenus des producteurs laitiers sont un sujet majeur en France. De nombreux agriculteurs en Bretagne me disent que leur courant de pensée n'était pas très

favorable aux quotas il y a quelques années, mais que leur point de vue a changé devant les effets pervers de leur suppression, qui les ont rendus partisans de la régulation. Les mesures prises – je songe au stockage – sont conjoncturelles. La hausse des prix d'intervention n'a pas été retenue : est-ce parce qu'elle aurait coûté trop cher ? Certains producteurs pensent que les raisons de principe l'ont emporté, le modèle libéral s'accommodant difficilement d'une telle option.

Stéphane Le Foll est à Moscou aujourd'hui. Depuis février 2014, l'embargo semble avoir suscité chez les Russes une ambition d'installer une production porcine menant à l'autosuffisance. Recherchez-vous des débouchés alternatifs ? Cela serait indispensable pour préserver un prix suffisant.

**M. Joël Labbé.** – Je suis sans doute minoritaire ici, mais je défends, comme une partie de l'opinion publique, une agriculture familiale et paysanne, qui représente 50 % des emplois dans le monde. La fuite en avant de l'agriculture industrielle met à mal les économies du Sud. Les accords de partenariat avec l'Afrique de l'Ouest provoquent une concurrence déloyale entre nos produits subventionnés et la production des éleveurs locaux, sans compter les barrières non tarifaires que représentent nos normes. Nous mettons en péril l'agriculture africaine ! Quant au traité transatlantique, il permettra aussi un gigantesque *dumping*.

**M. Michel Raison.** – Vous comprenez les agriculteurs dans leur diversité, tant mieux. Je ne regrette pas les quotas, ni les systèmes d'intervention antérieurs, qui étaient excessifs ; mais le peu qui reste de régulation n'est-il pas, à l'inverse, notoirement insuffisant ? Vous parlez de mesures sur le fromage et le gras. Ne pourrait-on pas imaginer un système intermédiaire de régulation, en particulier sur le lait ? Les discussions avec les transformateurs et les distributeurs sont utiles, mais ne suffisent pas, car ils ne font pas le prix international. Vous dites qu'il aurait été mauvais d'augmenter le prix d'intervention ; or, dans le règlement OCM, il est écrit que ce prix est déterminé en tenant compte de critères objectifs, coûts de production, prix de marché,... Dès lors que le prix actuel est en dessous du coût de production, la Commission est-elle susceptible de changer d'avis ? Ou bien s'agit-il d'une position de principe – auquel cas, autant dire tout de suite que le règlement ne sert à rien !

Vous avez souligné l'importance du développement rural. Avez-vous des précisions sur le calendrier des mesures que vous annoncez : arriveront-elles avant la fin de l'année ?

Le monde de l'élevage doit faire face à une maladie, la fièvre catarrhale ovine (FCO) ou maladie de la langue bleue, jadis exotique, aujourd'hui, hélas, banale. Or elle est classée parmi les maladies réglementées, ce qui implique des procédures très rigoureuses et des conséquences très négatives. Compte tenu des risques sanitaires limités – la viande est parfaitement consommable et la maladie ne se transmet pas à l'homme –, ne pourrait-on pas la déclasser en simple maladie animale ?

**M. Bruno Sido.** – Concernant les quotas betteraviers, deux directions de la Commission semblent avoir des interprétations différentes et gagneraient à s'entendre : l'une considère que la négociation doit avoir lieu au niveau de petits groupes de planteurs de betteraves et d'une sucrerie, quand l'autre considère qu'elle doit être faite entre des représentants globaux des deux acteurs.

**M. Gérard César.** – Les agriculteurs et les éleveurs sont des entrepreneurs soumis aux aléas climatiques, au risque d'épizooties animales... Peut-on envisager des

cofinancements entre l'Union européenne et les États membres ? Une assurance récolte, une assurance revenus, une assurance épizootie animale seraient fort utiles.

**M. Jean Bizet, président.** – Vous avez évoqué la révision de la PAC à mi-parcours en 2016, ainsi que la simplification. Est-ce à dire que vous comptez aller plus loin dans la simplification à l'occasion du rendez-vous de l'an prochain ? Peut-on espérer que la PAC intègre bientôt une connotation assurantielle, plus que redistributive ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Les programmes européens de développement rural dépassent la simple problématique agricole. Que pouvez-vous nous dire des intentions de la Commission européenne pour soutenir les stratégies de nos territoires ruraux ?

**M. Phil Hogan.** – Selon vous, les agriculteurs seraient un peu perdus. Je ne le crois pas ! Ils ont des problèmes, oui, et ils les gèrent intelligemment. Il y a eu dans la période récente pour les producteurs de lait deux bonnes années durant lesquelles on ne les a pas entendus. Aujourd'hui ils s'expriment, je les comprends. La cause des difficultés, cependant, n'est pas à chercher dans la politique mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les exploitants ont produit 5 % de lait en plus en 2014 – pas la France, qui a bien tenu son marché, mais d'autres pays...

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – C'est là tout le problème.

**M. Phil Hogan.** – La décision de supprimer les quotas a été prise en 1998, confirmée en 2003, comme en 2008 sous présidence française, puis à nouveau lors de la réforme de la PAC en 2013. Je mets en œuvre les politiques décidées par le Conseil et le Parlement...

Le filet de sécurité, ce sont les 42 milliards d'euros versés chaque année aux agriculteurs en aides directes ; et les 3 centimes par litre en compensation de l'abandon du recours au prix d'intervention, ainsi que décidé il y a cinq ans. Ne faudrait-il pas rendre les 3 centimes, si l'on décidait de relever le prix d'intervention ? À cela s'ajoutent les 820 millions d'euros attribués aux États membres – charge à eux de les répartir comme ils le souhaitent – via le fonds de gestion rurale.

Cela ne m'empêche pas de négocier avec la BEI pour modifier les programmes de développement rural, dégager des crédits supplémentaires à des taux plus intéressants, restructurer les marchés laitiers, améliorer le marketing et le verdissement. J'espère parvenir à des accords d'ici le printemps 2016, afin de donner aux agriculteurs plus de visibilité sur la durée et le coût des prêts ainsi que sur la volatilité des prix.

L'embargo est une décision politique. Qui a décidé d'entrer en Ukraine ? Pas moi, mais M. Poutine ! Nous, Européens, avons choisi la solidarité avec l'Ukraine. Je soutiens depuis le premier jour l'idée d'aides pour les fruits et légumes et j'ai organisé les conditions du stockage privé pour la viande porcine, je l'ai dit. Cela ne s'est hélas pas encore traduit par une augmentation des prix, mais un nouveau programme est prêt. Une telle mesure a l'avantage de l'immédiateté, contrairement aux décisions du Conseil des ministres. J'ai travaillé aussi sur les aides à la trésorerie, l'abondement des aides ciblées.

Un groupe de travail sur la betterave a été constitué, réunissant des représentants des États membres concernés, pour anticiper les problèmes qui apparaîtront lorsque les quotas seront supprimés : nous visons un atterrissage en douceur.

M. Bizet me pose une question technique sur la viande bovine : j'étudierai comment pourraient être modifiés les textes pour prendre en compte sa préoccupation.

Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit : jamais je n'ai prétendu que le mécanisme du prix d'intervention était plus coûteux que d'autres mesures. J'affirme, en revanche, que ses conséquences économiques sont lourdes pour les fermiers eux-mêmes. L'aide au stockage privé, qui allègera le marché de 200 000 tonnes l'an prochain, me paraît plus utile.

S'il n'y a pas de soutien, au sein du conseil des ministres, aux mesures que vous proposez, je n'y peux rien ! Je suis bien obligé de prendre en compte le rapport des forces qui s'y dégage.

Il m'est difficile d'entendre que la situation actuelle menace 20 % des producteurs de lait : pour la France, 63 millions d'euros ont été débloqués, que votre gouvernement peut abonder à concurrence du même montant. En 2009-2010, nous avons connu une crise du lait : le prix de revient au litre était alors de 28,7 centimes en France, et le nombre de producteurs a reculé de 5,9 %, pas de 20 %. En 2013-2014, malgré un prix record de 36,4 centimes, vous avez perdu 3,7 % de vos producteurs. D'autres facteurs sont en jeu, par exemple les départs à la retraite. Du reste, c'est moins le prix moyen pour la France qu'il faut considérer, que le prix dans chaque région, car il varie entre 20 et 30 centimes. En Normandie, il est de 22 centimes. C'est pourquoi nous avons voulu plus de flexibilité, afin que les États membres tiennent compte de la diversité des situations.

S'agissant des pénalités de 1,1 milliard d'euros au titre du refus d'apurement, la seule marge de manœuvre dont je disposais était le rééchelonnement, pour la France comme pour les autres pays sanctionnés.

La simplification est ma grande priorité, car tout le monde se plaint de la bureaucratie et je partage ces critiques. Il me tient à cœur de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'argent des contribuables. Je ferai une annonce à ce sujet prochainement.

Je ne crois pas être naïf sur le traité transatlantique. Je remarque que l'Union européenne n'est pas toujours considérée comme un partenaire égal par les États-Unis, or, l'Europe n'est pas l'un de leurs territoires périphériques... Nous entendons être respectés. Je participe aux négociations puisque l'agriculture en est une partie importante. Des avancées ont été marquées ces derniers jours. Toute notre attention vise à protéger les standards alimentaires, environnementaux, etc.

Quant à la sécurité alimentaire, l'important est de décider quels sont nos objectifs, sachant que la population mondiale va augmenter de 30 % en quarante ans. Pour nourrir tout le monde durablement, il faut se préoccuper dès aujourd'hui des ressources en eau, de la fertilité des sols, des manières de produire plus avec moins. J'ai été ministre de l'environnement, je suis bien au fait de ces enjeux.

L'agriculture intelligente exigera une pratique génomique dans l'élevage bovin, pour réduire les émissions de CO2 des animaux. Le marché l'exigera, que cela plaise ou non aux éleveurs.

La forêt est-elle partie intégrante de l'agriculture, ou en est-elle séparée ? Ce point n'a pas encore été réglé au sein de la Commission, il faut l'avouer.

Je veux dire également à M. Bourquin que nous mettons à disposition des régions qui souffrent tous les outils dont nous disposons, et que nous leur portons une grande attention. Tout programme de développement rural peut être modifié rapidement – chaque année. Ceux concernant la France seront terminés fin novembre, ils prennent en compte la biodiversité, la bioéconomie, et je précise que 50 % des fonds seront consacrés aux investissements hors exploitations : les sommes iront donc aux communautés rurales.

Vous dites que les paysans que vous rencontrez sont inquiets ; je les rencontre moi aussi ! Je ne peux laisser dire que nous perdons des millions d'exploitations, quand l'Union européenne verse 300 euros par vache aux éleveurs. « Faire plus » demandent certains : mais que faire de plus ?

Sur la main d'œuvre et la mobilité, nous travaillons avec les Allemands, et Marianne Thyssen, la Commissaire européenne en charge de l'emploi, aura des choses à vous dire prochainement.

La France était hostile aux quotas laitiers il y a trente ans. Aujourd'hui elle est pour. Je relève une certaine incohérence. Certes, tout le monde a le droit de changer d'avis... En ce qui me concerne, je défends un modèle d'exploitation familiale et mes efforts visent à trouver des marchés de substitution, car tout million d'euros d'exportations supplémentaires se traduit par des emplois supplémentaires dans les fermes.

Enfin, un groupe de travail a été constitué pour étudier les aspects financiers des marchés agricoles. Il formulera ses propositions d'ici un an.

La fièvre catarrhale ovine n'entre pas dans mes attributions. Je ne puis donc guère vous apporter de réponse...

**M. Michel Raison.** – Nous vous demandons une réponse, mais surtout, une réponse satisfaisante !

**M. Phil Hogan.** – Je transmettrai à qui de droit votre question. De même les plafonds d'émissions relèvent du Commissaire à l'environnement. Un dernier mot pour vous assurer que je n'attends pas la révision à mi-parcours de la PAC pour m'atteler à la simplification.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Vous souhaitez rencontrer des parlementaires lors de votre déplacement en France ; à cause d'un problème d'agenda, vous n'avez pas vu les députés. Mais les sénateurs vous remercient de toutes les informations données. Je retiens que vous avez deux chantiers prioritaires, la simplification et le financement des investissements.

**M. Jean Bizet, président.** – Vous avez décidé de créer une *task force* composée de six hauts fonctionnaires, dont un français, pour étudier les produits financiers innovants, les instruments à terme, qui pourraient aider à gérer la volatilité. Elle réfléchira aussi à une

meilleure répartition de la valeur ajoutée dans la filière. Elle rendra ses conclusions fin 2016. Nos deux commissions mettent la dernière main à une proposition de loi qui comprendra des propositions financières allant dans le même sens. Il est temps de donner aux agriculteurs une garantie de revenus, quels que soient les aléas climatiques, sanitaires, géopolitiques. Quant à la simplification, elle est indissociable de la rationalisation d'une PAC dont le modèle a fini par s'épuiser. Il est dommage, quand on verse 45 milliards d'euros par an, de susciter autant de mécontentements. Raison de plus pour revoir notre approche...

Nos deux commissions ont aussi créé un groupe de suivi des négociations transatlantiques. Le Sénat français n'a pas une position de refus, il est très ouvert et surtout, il souhaite que l'Union européenne soit très offensive. Il serait temps que l'agriculture cesse d'être la variable d'ajustement des négociations multilatérales ! Le temps économique est plus rapide que le temps politique, la PAC n'est plus suffisamment réactive. Il faut y réfléchir.

Monsieur le Commissaire, nous vous ferons parvenir par écrit les questions techniques auxquelles nous attendons réponse, et vous remercions de ces échanges.

*La réunion est levée à 11 h 50.*

**Mercredi 14 octobre 2015**

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

### **Audition de M. André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière**

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. André Yché, président du directoire du groupe SNI. Monsieur le Président, vous souhaitez vous exprimer devant nous sur les activités de votre groupe. Vous êtes accompagnés de votre directeur de cabinet, M. Thomas Le Drian, et de votre responsable des relations institutionnelles, Mme Anne Frémont.

Notre collègue, M. Gérard César, me rappelait que vous avez eu une vie professionnelle très riche, puisqu'au terme d'une carrière au sein du Ministère de la Défense d'abord comme officier pilote de l'Armée de l'Air, puis comme Contrôleur général des armées, vous êtes devenu le secrétaire général aux affaires régionales de la région Aquitaine avant de rejoindre le cabinet de M. Alain Richard, alors Ministre de la défense. Vous êtes depuis 1999 administrateur de la Société nationale immobilière.

Je rappelle que le groupe SNI est une filiale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'évoquer vos activités la semaine dernière, lors du déplacement du bureau de notre commission, à l'invitation de M. le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations à l'Hôtel de Pomereu. Vous gérez 340 000 logements sur l'ensemble du territoire dont 86 000 logements intermédiaires.

Le groupe que vous dirigez s'est mobilisé pour relancer la construction de logements intermédiaires avec un objectif de 35 000 logements intermédiaires d'ici à 2019. À cette fin, vous avez recours à trois dispositifs : d'une part, le fonds de logement intermédiaire,

qui regroupe outre la SNI, 17 investisseurs, d'autre part, la société pour le logement intermédiaire, et enfin un programme que vous réaliserez directement.

Pouvez-vous nous présenter ces différents dispositifs ? Vous nous expliquerez comment encourager le développement du logement intermédiaire sans pénaliser la construction de logements sociaux, puisque vous êtes très proche de ce segment. Votre projet de construction de 35 000 logements intermédiaires a pu en effet susciter des inquiétudes quant à une possible compétition entre la SNI et des bailleurs de logements sociaux notamment dans l'acquisition de terrains.

Un second sujet, également d'actualité, concerne notamment l'accueil des demandeurs d'asile. Depuis la fin de l'année dernière, le groupe SNI est devenu actionnaire majoritaire au capital d'ADOMA. Je rappelle qu'Adoma est un opérateur clé du logement très social. Elle est le premier opérateur national d'hébergement des travailleurs migrants et demandeurs d'asile. Adoma s'est engagée à poursuivre le développement de ses missions traditionnelles mais aussi à mettre en place une offre de logements au bénéfice des jeunes actifs précaires. Où en êtes-vous dans la mise en place de cette nouvelle offre ? Comment Adoma fait-elle face à l'afflux de réfugiés que nous connaissons ?

Monsieur le président, vous avez la parole pendant une vingtaine de minutes pour nous présenter votre activité, vos projets, après quoi mes collègues vous poseront des questions.

**M. André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière.** – Je vous remercie Monsieur le président. Mesdames et messieurs les sénateurs, je vais effectivement faire le point sur l'avancement du programme de logements intermédiaires étudié et élaboré au cours de l'année 2012. Ce programme est quasiment opérationnel depuis le début de l'année 2015. Pour mémoire, celui-ci résulte de dispositions de nature fiscale, à savoir la loi de finances pour 2014 et d'une ordonnance adoptée ultérieurement. J'en rappelle les principales caractéristiques. D'une part, ce programme est encadré quant aux plafonds de loyers et de ressources par référence à ceux des dispositifs Duflot et Pinel. Ce programme est, d'autre part, limité aux zones tendues et très tendues, soit les zones A, où l'on trouve notamment les grandes métropoles régionales et la grande couronne de la région parisienne, et A<sup>bis</sup> qui comprend également Paris et la petite couronne. Un logement dit intermédiaire est ainsi considéré comme un logement administré. Il est ainsi obligatoire de garder un statut locatif pendant dix ans au minimum et de conserver la moitié du patrimoine constitué pendant 15 ans. Les mesures, qui permettent de rendre ce produit fiscalement attractif, sont l'application d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à un taux intermédiaire de 10 %, ainsi que une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour des biens loués de dix à vingt ans.

Quels sont les territoires concernés ? Nous avons retenu l'idée qu'entre le loyer le plus élevé et celui du marché, un écart de l'ordre de 25 à 30 % devait être assuré. Cet écart correspond au zonage que je viens de vous évoquer. Un quart de la population française s'y trouve et celle-ci présente un potentiel de croissance démographique de l'ordre de 50 %. Il s'agit donc de zones où le dynamisme démographique est le plus fort en Europe.

Quelles sont les populations concernées ? Celles dont les revenus sont situés en-dessous des plafonds de ressources des dispositifs Pinel et Duflot et qu'on peut qualifier de populations intermédiaires. Sociologiquement, ces personnes correspondent à la catégorie dite des « travailleurs clés » (« *key workers* ») à laquelle appartiennent les personnels des trois

fonctions publiques, dont la fonction publique hospitalière qui représente un enjeu important pour nous.

Quels sont les résultats que nous enregistrons après une année de fonctionnement à plein régime ? Dans un premier temps, vous l'avez rappelé Monsieur le Président, nous avons constitué un fonds d'investissement pour les logements intermédiaires faisant appel à des investisseurs privés ou éventuellement publics mais se positionnant dans une perspective d'investisseur privé, comme l'Agence des participations de l'État (APE), le Fond de réserve des retraites ou encore l'établissement des retraites additionnelles de la fonction publique, soit au total dix-sept investisseurs. Au mois de juin dernier, le bouclage de ce fonds a été terminé. Celui-ci est ainsi le quatrième fonds mondial d'investissement immobilier en 2015 et le premier européen dans les constructions neuves. En effet, nos objectifs principaux sont de soutenir l'activité du BTP et de fournir une offre de logements. Notre fonds a recueilli 1,45 milliard d'euros de fonds propres permettant d'assurer un effet de levier de l'ordre d'1,8 milliards d'euros. Ce montant est certes modéré mais tient compte des exigences des investisseurs. Il devrait assurer la production de 10 000 logements intermédiaires.

À cela s'ajoute une initiative de l'État via l'APE qui a décidé de réaffecter sur le produit logement intermédiaire une partie des produits des cessions réalisées les années précédentes, atteignant un volume de fonds propres de 550 millions d'euros pouvant aller jusqu'à 1,250 milliards d'euros. L'effet de levier sur ce produit est un peu supérieur et devrait nous permettre d'investir un montant de l'ordre de 2,3 milliards d'euros, c'est-à-dire 13 000 logements intermédiaires de plus. En outre, la Caisse des dépôts a décidé de suivre cette dynamique en apportant des fonds propres à la SNI à hauteur de 900 millions d'euros. Au total, lorsqu'on additionne les trois dispositifs, on atteint un potentiel d'investissement de l'ordre de 6,3 milliards d'euros correspondant à 35.000 logements intermédiaires.

Ces logements entrent dans des opérations mixtes comportant au minimum 25 % de logements sociaux et une partie plus ou moins significative d'accession à la propriété. Ces 35 000 logements correspondent ainsi à un volume d'activités qui peut varier entre 80 et 100 000 logements sur une durée de cinq ans.

Les exigences de rentabilité des investisseurs portent sur un rendement d'exploitation en revenus locatifs, qui est versé sous forme de coupons, de l'ordre de 3,5 % du capital investi, avec une espérance de plus-value de cession à terme qui se situe entre 3,5 et 7 %. Ce qui signifie un taux de rendement du capital investi qui devrait se situer au moment de la revente d'une partie des actifs, entre 7 et 10 %. La dégradation du rendement des produits financiers contribue au succès de cette opération.

Notre perspective immédiate est la mise en œuvre de l'opération. Aujourd'hui, nous avons franchi le seuil de 8 000 mises en précommande auprès des grands promoteurs qu'ils soient nationaux ou locaux. Celles-ci correspondent soit à des mises en chantier qui débutent dès à présent, soit à des programmes qui seront lancés au cours de 2016 voire en 2017. Certes, certains problèmes de maîtrise du foncier, ainsi que d'obtention des permis de construire ou de purge des recours, peuvent survenir. Sur ces 8.000 mises en commande, 45 % se trouvent en Ile-de-France, 20 % en Provence-Alpes-Côte-D'azur et 15 % en Rhône-Alpes ; ces trois régions constituant les zones prioritaires de développement de ces produits.

Nous constatons également un effet d'entraînement de notre programme sur le logement social. Ainsi, pour les huit mille précommandes précédemment évoquées, ce sont un peu plus de 3 500 logements sociaux qui nous ont été commandés en accompagnement du

programme de logement intermédiaire, tout en sachant que nous n'avons pas le monopole des logements sociaux et que d'autres opérateurs peuvent être, dans le même temps, sollicités pour réaliser la partie « logement social » de ces opérations. Globalement, nous estimons que le ratio est de l'ordre de 1 pour 1 entre les logements intermédiaires et les logements sociaux.

Notre objectif pour cette année 2015 est de dépasser les 10 000 précommandes et de monter en puissance pour obtenir un rythme de commande annuel sur le logement intermédiaire de 12 à 15 000 logements chaque année, afin de tenir notre objectif de 35 000 logements intermédiaires au bout de cinq ans. Ainsi, dès cette année, nous aurons un objectif de mise en production de 15 000 logements intermédiaires et sociaux ; cet objectif annuel pouvant s'élever à 18 000 les années suivantes.

Dans le processus de négociation avec les principaux promoteurs nationaux et locaux que nous sollicitons, nous nous situons 15 % en-dessous du prix public qui est celui auquel les primo-accédants négocient leurs produits. Nous atteignons un tel prix en raison de la taille de nos lots qui excèdent les 250 logements pour atteindre parfois 700 logements. Négocier des commandes aussi conséquentes permet d'obtenir des rabais significatifs. Les promoteurs nationaux ont certes des objectifs de marge, mais il leur faut également assurer un minimum d'activités pour garder des équipes opérationnelles qui seront facilement mobilisables au moment de la reprise. En effet, la compétence ne s'acquiert pas si facilement, et notre produit leur permet, sans faire certes de grosses marges, de maintenir un niveau d'activité globalement satisfaisant.

Ainsi, lorsque nous prévoyons de mettre sur le marché un produit, nous réalisons des simulations pour le placer à environ 15 % en dessous du prix du marché, soit à 5 % en dessous du plafond du dispositif « Pinel ».

Finalement, le triangle d'or de cette opération se décompose de la manière suivante : les fonds propres, qui ne sont qu'une étape, les clientèles visées et l'accès à du foncier de bonne qualité et bien situé. C'est la raison pour laquelle nous avons engagé une procédure de conventionnement avec les collectivités locales qui correspondent à notre cible géographique. Nous avons ainsi passé des conventions avec le Grand Lyon, les villes de Marseille, Bordeaux, Toulouse et Paris. Cette énumération n'est nullement exhaustive ! Nous nous sommes également tournés vers des opérateurs publics qui présentent le double avantage d'avoir une clientèle et du foncier. Il s'agit en l'occurrence de Grand Paris Aménagement, l'Établissement public foncier régional d'Ile-de-France avec lequel nous allons passer une convention dans peu de temps, la Société du Grand Paris avec laquelle nous sommes associés dans le cadre de la mise en place du réseau des soixante gares express. À cet égard, nous nous sommes engagés à reloger toutes les personnes déplacées dans le cadre de la réalisation des projets de gare, en contrepartie de quoi nous avons obtenu un accès prioritaire dans la réalisation de logements intermédiaires dans le périmètre des 500 mètres autour de ces gares.

Nous venons également de conclure un accord très important avec l'AP-HP. Nous nous sommes engagés à donner la priorité dans nos logements construits aux personnels paramédicaux, voire aux personnels médicaux en début de carrière. En contrepartie, l'AP-HP a consenti à un accord sur les sites qu'elle détient, comme à Aubervilliers et Paris. Nous avons également des discussions en cours avec la SNCF et la Poste. Nous essayons ainsi de lier la mobilisation de financements en termes de fonds propres gérés comme des financements privés avec l'accès au foncier de populations en phase avec notre cœur de métier qui reste le logement de la fonction publique. De ce point de vue, nous pensons qu'il y a beaucoup à faire dans ce domaine, dans la mesure où l'existence d'une capacité d'accueil à

l'arrivée dans une nouvelle ville me paraît nécessaire pour les professions où les mutations géographiques sont parties intégrantes de la carrière et ce, d'autant plus en zone tendue où les difficultés sont encore plus importantes.

On peut considérer que la réalisation de ce projet demeure satisfaisante. Encore faut-il le tenir dans la durée. D'un point de vue objectif, la production de logements dans son ensemble ne s'est pas envolée. Le secteur du logement social continue certes à produire, mais il se heurte à cette difficulté structurelle, sur laquelle je reviendrai, qui concerne la disponibilité des fonds propres. S'agissant de l'autre composante importante de notre programme, qu'est l'accession ou la primo-accession à la propriété, le dynamisme est manquant. Le dispositif « Pinel » soutient certes l'investissement privé mais avec la limite du plafonnement fiscal à 10 000 euros, ce dispositif ne représente qu'une source de déduction fiscale parmi d'autres. De ce fait, ce dispositif est employé bien souvent pour un seul logement par les ménages concernés.

Notre démarche vise à trouver de nouvelles idées destinées à alimenter la primo-accession qui reste l'un des moteurs de la croissance. La Caisse des dépôts devrait nous autoriser à réaliser une expérimentation portant sur un système d'accession réversible limité à des primo-accédants remplissant les conditions pour être locataires des logements intermédiaires. Nous prévoyons de le mettre en œuvre uniquement dans des opérations dans lesquelles nous sommes déjà engagés au titre du logement intermédiaire locatif. La garantie porterait sur une demande de rachat exprimée par les locataires pendant huit ans et sur 85 % du prix d'acquisition. Nous ne garantissons pas la totalité de l'investissement, mais nous évitons les situations de surendettement ou les situations critiques. Dans le même temps, nous garantissons, de manière spécifique, le relogement des personnes qui renoncent finalement à leur projet d'acquisition. Nous tenons là un début de solution. Tels sont les points que j'estime essentiels sur la question du logement intermédiaire.

Sur le logement social, nous sortons du congrès HLM où nous avons obtenu un certain nombre de garanties. Il y a quinze ans lorsque j'ai débuté, le taux de subventionnement d'une opération de logement social était de 18 à 20 %. Nous étions dans une économie basée sur un système de subventions publiques destiné à être complété par un endettement qui pour être soutenable ne dépassait pas 70% à 75 % du montant des opérations. D'ailleurs, un endettement dépassant ce taux pour une opération de logement social n'est pas soutenable. Le reste était complété par 20 % de subventions publiques et les organismes les plus vertueux mettaient 10 % de leurs fonds propres lorsque d'autres, bénéficiant de l'appui des collectivités publiques associées, n'apportaient aucun financement.

Depuis ces quinze dernières années, de nombreux changements sont intervenus. D'une part, le niveau de subventionnement réel est devenu inférieur à 10 % et, corrélativement, le modèle d'endettement qui prévalait jusqu'alors s'est considérablement affaibli. Ainsi, il faut désormais investir près de 20 % de fonds propres pour boucler une opération. On assiste donc à un changement du modèle d'équilibre de la construction de logements sociaux et cette mutation est un élément essentiel de l'évolution de ce secteur pour les années à venir.

Le niveau des fonds propres globalement disponible pour l'ensemble du secteur est ainsi devenu un critère important. L'autofinancement de l'exploitation fluctue, selon les périodes, entre 7 et 10 %. Aujourd'hui, dans un contexte marqué par la baisse considérable des taux d'intérêts, l'autofinancement se maintient. En revanche, une hausse des taux d'intérêt

se traduirait par une baisse de l'autofinancement. En pratique, cet autofinancement est de l'ordre de 1,8 milliards d'euros chaque année.

À cela, on peut ajouter les apports en capital et les produits de cession. Ces derniers avoisinaient, en 2013, les 800 millions d'euros, ce qui représente une somme non négligeable. Pratiquement, le tiers du refinancement de ces organismes repose sur de tels produits. Cette contribution est significative, bien qu'insuffisante du fait de contraintes locales diverses et variées. L'autre voie sur laquelle nous travaillons, à la suite du Plan Juncker, vise à définir un mécanisme destiné à alimenter en quasi-fonds propres l'essentiel des organismes HLM. Nous travaillons en effet avec la Banque européenne d'investissement à un mécanisme grâce auquel la BEI apporterait une ligne de crédits bonifiés par Action Logement à hauteur de 80 millions d'euros par an, de telle sorte qu'il soit possible de faire des prêts aux organismes HLM toutes catégories confondues pour une durée de 20 ans, à taux nul, avec un différé de remboursement de 20 ans et un amortissement sur les dix années suivantes, ce qui s'assimile, en fait, à détenir des fonds propres. Un tel moyen permettrait de soutenir l'ensemble de l'effort de production du secteur HLM car si rien n'est fait, la production du secteur ne manquera pas de diminuer. L'Europe conditionne la mise en place de ce type de démarche à la réalisation d'objectifs de performance énergétique très élevés. En outre, pour que ce système soit validé par la BEI, il faut qu'il soit transposable dans plusieurs pays européens et il est clair que notre modèle n'existe guère hors de nos frontières. Nous regardons s'il n'est pas possible de monter un système de fonds, plus complexe que celui qui existe actuellement, et qui permettrait d'assurer le caractère transposable de l'ensemble du dispositif.

Le premier problème structurel du secteur HLM à l'horizon de 4 à 5 années me paraît être ainsi le suivant : comment assurer l'équilibre des opérations alors qu'il faut trouver un substitut au mécanisme de subventions publiques à bout de souffle ?

J'en viens au troisième point que vous avez évoqué, Monsieur le Président, et qui est ADOMA, dont la situation était catastrophique six années auparavant. Le déficit des opérations en cours avait été alors estimé par plusieurs audits, dont celui de l'Inspection générale des finances, à 200 millions d'euros. Lorsque nous avons repris la gestion de cette société, nous nous sommes aperçus qu'il existait des marges de progression considérables. Ainsi, cette entreprise publique disposait alors d'une flotte de 300 véhicules de fonction ! ADOMA a par ailleurs connu trois procédures juridictionnelles. Cette société a été redressée. Elle peut désormais emprunter du fait de sa capacité d'investissement restaurée et de son résultat d'exploitation positif, à quelque 40 millions d'euros. Si nous sommes parvenus à remettre à niveau la moitié du patrimoine, l'autre moitié, en revanche, ne répond pas aux standards actuels. La question des besoins se pose également car l'État souhaite le développement de 20 000 places supplémentaires pour faire face aux besoins structurels, que ce soit en matière d'hébergement d'urgence ou de demandes d'asiles. L'équation demeure relativement simple : tout ce qu'ADOMA et les associations ne peuvent pas proposer est assuré par le système des hôtels meublés, et ce, à hauteur de 400 millions d'euros par an. Augmenter les capacités d'accueil en nombre permettrait ainsi de réduire la facture de ces hôtels meublés.

Dans ce domaine, la crise des migrants avive un sentiment d'urgence. D'un certain point de vue, ce sentiment d'urgence ne présente pas que des inconvénients car il peut contribuer au règlement du problème structurel posé par la nécessité d'accroître les capacités d'accueil. Dès lors, plusieurs possibilités s'offrent à nous. L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) envisage d'introduire dans les protocoles de cessions des actifs

maîtrisés un quota minimum de logement très social et nous avons recherché les logements publics gérés en partenariat avec l'État et non utilisés. Je connais bien le patrimoine immobilier géré par le Ministère de la défense dont la SNI est le partenaire. Actuellement, ce sont près de 800 logements qui sont désaffectés du fait des restructurations militaires et qui sont en cours de transfert entre le Ministère de la défense et Bercy pour être cédés par France Domaine. Personne ne sait ce qu'il en est ! Notre objectif est de proposer ces logements, dont beaucoup se trouvent dans des zones retirées, voire peu accessibles, comme des solutions de secours ponctuelles. Ceux-ci pourraient accueillir de 4 à 5 000 personnes provisoirement.

Un second stock important de logements est détenu par l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA). Le patrimoine appartient à l'État mais est mis à disposition. Ce patrimoine s'élève à 18.000 places d'accueil utilisées en moyenne sur l'année à 23 %. Des opérations de densification pourraient être réalisées dans des zones tendues, en continuant à accueillir des stagiaires et en diversifiant l'usage de ces locaux. Aller dans ce sens permettrait d'amorcer une évolution positive pour l'AFPA, dont la principale clientèle se trouve dans les quartiers sociaux, voire très sociaux. Voilà, Monsieur le Président, nos principales activités au cours de l'année écoulée.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre intervention et passe la parole aux membres de la commission qui ont souhaité intervenir, en donnant la priorité aux deux rapporteurs pour avis des missions logement et ville du projet de loi de finances pour 2016.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Vous faites montre d'optimisme quant aux objectifs fixés pour les logements intermédiaires. Pour autant, la problématique demeure la mobilisation du foncier public et privé. Sans elle, quelles que soient les volontés exprimées pour produire plus, les programmes ne peuvent aboutir. Sur cette question, malgré les mesures mises en place par le Gouvernement, la mobilisation du foncier s'avère insuffisante pour produire des logements et ce, alors que la production du logement, qu'il soit social ou intermédiaire, demeure en panne. Même si les territoires tendus, qui connaissent les besoins les plus importants, marquent une volonté de produire, ils se trouvent confrontés à un cumul de difficultés, à savoir la cherté, la rareté, les contraintes diverses et variées, dont climatiques, comme en témoignent les graves intempéries qui frappèrent, la semaine passée, la Côte d'Azur. Alors qu'il leur faut produire toujours plus de logements pour répondre aux besoins de nos concitoyens, les élus, qui sont mis en cause pour cette urbanisation, risquent de se rétracter face à cette réalité qui s'impose à eux. Il leur faut également assumer constamment de nouvelles contraintes, à l'instar du quota de 25 % des logements sociaux qui s'avère irréaliste dans un département comme les Alpes-Maritimes. En outre, les élus sont également accusés de trop bétonner ! Quelle est votre position sur une telle question ?

Sur le logement social, nous avons entendu les annonces faites par le Président de la République lors du dernier congrès HLM de Montpellier concernant les dotations du Fonds national des aides à la pierre, lequel est pour nous une source d'inquiétude. D'ailleurs, ces annonces masquent le retrait de l'État des aides à la pierre, car le fonds devrait également être abondé par les collectivités locales qui sont déjà exsangues, du fait notamment de la baisse des dotations budgétaires, ainsi que par d'autres partenaires, sans obligation aucune. Ce fonds me paraît plutôt une coquille vide ! Pour qu'il y ait production de logements sociaux, il faut que soient augmentées les aides à la pierre, alors que celles-ci n'ont cessé de baisser ces dernières années.

Que pensez-vous également de la souplesse de la politique des loyers ? Celle-ci devrait faire l'objet d'un chapitre dans la prochaine loi sur le logement. Il s'agirait ainsi de moduler les loyers et de pouvoir déroger, dans une certaine limite, aux plafonds des loyers des conventions en fonction des zones, afin de garantir de faibles loyers pour des logements très sociaux, qui font défaut dans certains secteurs, et d'assurer la compensation par l'augmentation d'autres loyers. J'aurai enfin une dernière question sur le logement intermédiaire. Vous nous avez énoncé des chiffres, mais les conditions posées, à savoir les niveaux de prix et les exigences de rendement, pourront-elles être remplies ?

**Mme Annie Guillemot.** – Je vous remercie de votre exposé qui fait le tour de l'ensemble des sujets, y compris ADOMA. Je souhaiterais revenir sur la production des logements. Vous avez évoqué la notion de mixité, mais je souhaite plutôt évoquer la diversité des produits. Aujourd'hui, l'économie du secteur du logement est bouleversée et à la distinction entre territoires tendus et non tendus s'ajoutent des problèmes de mixité. Opposer ainsi les logements sociaux et privés n'est pas une solution ! Il faut assurer concomitamment la mixité sociale et la diversité des produits tout en mettant en œuvre les procédures qui allient à la fois les secteurs privé et public, afin de ne pas reproduire les problèmes survenus dans le passé. Par ailleurs, vous n'avez pas suffisamment évoqué la mobilisation d'un certain nombre de collectivités locales qui appuient la politique de l'État et versent des subventions lesquelles s'avèrent supérieures à celles de l'État et bénéficient aux acteurs publics mais aussi privés, comme dans la Métropole de Lyon. On ne peut pas aujourd'hui évincer les collectivités locales, y compris dans le cadre de la vente des logements HLM dont la concentration sur un certain nombre de territoires pose problème aux communes conduisant des opérations de renouvellement urbain. C'est d'ailleurs le cas de ma commune à Bron. Si celle-ci vend des HLM, ceux-ci seront situés dans des quartiers attractifs ! Or, la commune en a besoin pour réaliser des programmes d'envergure et une telle perte s'apparente à une double peine, puisqu'elle induit la baisse du taux de logement social ! Cette difficulté devrait également être prise en compte par les opérateurs conventionnés.

S'agissant d'ADOMA, je remarque que tous les foyers ex-SONACOTRA-ADOMA présents dans l'agglomération lyonnaise sont implantés dans des quartiers présentant la plus forte proportion de logements sociaux et qui ont déjà des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA). La question se pose aujourd'hui de distinguer entre les bâtiments qui relèvent d'ADOMA ou des CADA pour assurer leur rénovation. D'ailleurs, quelle est l'évolution souhaitable d'ADOMA et sa participation envisageable aux opérations de restructuration urbaine dans le cadre des plans ANRU ? Il me paraît ainsi essentiel qu'ADOMA travaille à une autre échelle.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je ferai, Monsieur le Président, une observation générale sur la situation du secteur du bâtiment qui est paradoxale. En effet, nous connaissons une crise du logement et il nous manque des centaines de milliers de logements et ce, alors que le secteur du bâtiment est sinistré ! Nous n'avons pourtant cessé de légiférer dans ce domaine et les textes que nous avons votés auraient dû produire leurs effets ! Or, le prix du foncier n'a pas baissé et celui de la construction n'a cessé d'augmenter tandis que les normes se sont empilées au point que le code de la construction a doublé de volume en dix ans, sans compter l'extension des délais administratifs qui obèrent la sortie des programmes ! J'ai pu constater cette évolution à travers un exemple de construction industrielle où deux unités identiques étaient programmées en France et en Allemagne dans les mêmes temps. Alors que l'usine allemande était inaugurée, le permis de construire était juste délivré en France ! Les délais de sortie des opérations sont ainsi problématiques en France ! À cet égard, travaillez-

vous avec le Secrétariat d'État à la simplification ? Comment accélérer les délais de mise en chantier ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – J'aurai une question sur le logement intermédiaire. Produisez-vous toujours dans la fourchette haute ou basse de l'écart pris en compte par le dispositif Pinel ? En effet, je trouve très important de prendre en compte les salaires dans la fonction publique comme vous l'avez fait dans votre article paru récemment. D'ailleurs, il faudrait conduire une réflexion stratégique sur ce point et l'initiative de M. Martin Hirsch dans ce domaine me paraît tout à fait pertinente. Ainsi, pouvez-vous nous assurer que ce que vous produisez ne se situe pas systématiquement dans la fourchette haute. Cette question reflète le problème plus général de la régulation des loyers puisque si, à chaque fois on produit dans les fourchettes hautes, une divergence entre les revenus et les loyers apparaîtra !

Ma seconde question portera sur l'accession à la propriété. Dans ce mécanisme, vous proposez une réversibilité. Mais celle-ci doit être à double-sens pour tenir compte des impondérables qui peuvent ponctuer les parcours professionnels, et une réversibilité unique ne me paraît pas suffisante pour relancer le secteur des logements intermédiaires.

Sur le fonds Juncker, je ne renonce pas à l'idée que nous disposons, en France, de moyens pour renforcer l'aide à la pierre subventionnée, c'est-à-dire financée par l'État. Il faut une aide publique directe pour les prêts locatifs à usage social (PLUS) et les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) demeure ! Je crois qu'au lieu d'avoir des subventions inscrites au budget, l'État préfère ne pas avoir de recettes. Pourquoi, pour des logements très sociaux, ne pourrait-on pas avoir un système analogue au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), c'est-à-dire obtenir l'équivalent de TVA à taux zéro qui s'avérerait plus simple que des inscriptions budgétaires annuelles ! En tout cas, il ne faut pas opposer votre travail sur les fonds de roulement avec l'aide de l'État. Sur ce point, il y a certes des blocages européens, mais la bonification des prêts par Action Logement est-elle dans l'actuelle convention ou suppose-t-elle une modification substantielle de cette dernière ?

Je souhaitais enfin vous interroger sur le foncier public. Ne serait-il pas intéressant que la Caisse des dépôts serve d'intermédiaire en rachetant les terrains proches du prix du marché, puisque le Ministère de la défense les inscrit en recettes à cette valeur ? Un tel dispositif permettrait d'utiliser les bénéfices des fonds d'épargne pour les revendre et de réaliser des logements sociaux pour un certain nombre de terrains aujourd'hui en cours de négociation sans réelle perspective d'aboutir.

**M. Franck Montaugé.** – Je vous remercie pour votre exposé. J'aurai deux questions sur ce projet de création de logements intermédiaires. Ces logements, qui s'adressent ainsi à une catégorie de population comme les fonctionnaires, devraient contribuer aux objectifs de mixité sociale et être au service de politiques de peuplement plus pertinentes. À partir de ce postulat, les logements intermédiaires proposés par la SNI peuvent-ils trouver leur place dans des zones moins tendues mais intégrées en particulier au nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU) ? En conséquence, les zonages relatifs à l'investissement locatif ne constituent-ils pas un frein au déploiement de ces logements intermédiaires hors des zones tendues ?

**M. Bruno Sido.** – J'aurai une question sur les gendarmeries. L'État devenu impécunieux ne peut plus loger ses propres gendarmes et se tourne vers les collectivités locales, en l'occurrence les départements, pour assurer le logement des gendarmes. On nous

demande ainsi de construire des logements pour lesquels l'État nous fixe le loyer avec une possibilité de révision tous les neuf ans. Puisque le logement intermédiaire que vous proposez est destiné aux agents de la fonction publique, la SNI ne pourrait-elle pas se substituer, au moins pour la partie logement, aux collectivités locales en général, et aux départements en particulier, pour construire ces logements ? Il est nécessaire de le faire en raison de la vétusté des logements des gendarmes.

**M. Joël Labbé.** – Je reviendrai sur deux points très particuliers que vous avez évoqués dans votre exposé. Je vous remercie d'avoir souligné que l'arrivée des migrants pouvait jouer un rôle de catalyseur dans la recherche de réponses adaptées. Mais quelle solution trouver pour les déboutés du droit d'asile qui ne pourront tous être ramenés chez eux et qui sont pris en charge par les milieux associatifs, lorsqu'ils ne se retrouvent pas à la rue ? À cet égard, la structure Emmaüs, que j'avais accueillie dans ma commune en leur réservant un zonage négocié dans des conditions en-dessous du prix du marché des terrains, peut réaliser un travail formidable ! D'autre part, on a longuement débattu sur l'habitat léger lors des débats de la loi ALUR et les décrets d'application sur cette question sont tout à fait décevants. J'ai, à cet égard, été appelé par un maire d'une commune rurale du nord du Morbihan au sujet de dix familles qui vivent, de leur plein gré, en sous-bois. Du fait de leur situation, il nous faut interdire ces habitats. Or, ces personnes se revendiquent en phase avec les exigences de la lutte contre le dérèglement climatique et je ne peux que leur donner raison sur ce point. Un tel phénomène, encore marginal, tend à s'étendre en France. Ces démarches constituent autant de réponses aux besoins de logement et de formes d'aménagement du territoire, puisqu'il s'agit de familles avec enfants.

**M. François Calvet.** – Je souhaite, d'une part, aborder le rôle des établissements publics fonciers. Dans notre communauté urbaine, une fois pris des arrêtés de carence concernant au total sept communes, nous avons réalisé que le principal problème demeure le foncier et ce, alors que le droit de préemption urbain a été transféré à l'établissement foncier de Montpellier. Je vais donc ainsi passer une convention pour obtenir 33 millions d'euros en cinq ans destinés à l'acquisition de terrains, et je ne parle ici que du volet logement. Ceci étant, il faudrait s'intéresser au rôle des établissements publics fonciers et à leurs capacités ! Pour preuve, l'établissement public foncier de Montpellier dispose de 50 millions d'euros de trésorerie et celui de Perpignan bénéficie également de 5 millions d'euros de trésorerie ! De telles sommes pourraient servir au financement direct de la construction des logements au-delà de la simple acquisition foncière ! Ne devrait-on pas desserrer la réglementation des établissements publics fonciers pour leur permettre de participer au financement de logements, dans la mesure où ils n'utilisent pas complètement les sommes perçues au titre de la taxe spéciale sur l'équipement chaque année, qui fait notoirement défaut aux collectivités locales !

**M. Gérard César.** – Je reviendrai sur la question qui vous a été adressée par notre collègue, M. Bruno Sido. Si nous voulons avoir de bons gendarmes, il nous faut de bons logements. Combien de gendarmeries la SNI gère-t-elle ? Avez-vous un problème de rénovation et de construction de nouvelles gendarmeries et ce, en milieu rural ? Ne pouvez-vous pas intervenir pour assurer le déblocage des loyers versés par la Direction générale de la gendarmerie nationale !

**M. Daniel Gremillet.** – Les logements réservés aux personnes handicapées et adaptés au vieillissement fournissent un vrai sujet. Quel pourcentage représentent ces types de logement dans les logements que vous construisez ? De quelles données disposez-vous sur ce point ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Une telle question reflète nos préoccupations alors que nous examinons le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

**M. Yves Rome.** – Quelle est la stratégie foncière de la SNI ? Je pense qu'il faudrait renforcer le rôle des établissements fonciers locaux qui sont essentiels. Il est tout à fait possible de céder les casernes de gendarmerie, mes chers collègues, comme j'ai pu le faire dans le cadre de mes fonctions de président de conseil général !

**M. Daniel Laurent.** – À condition que la gendarmerie soit d'accord !

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – La question de l'affaiblissement des fonds propres et des subventions publiques est en effet cruciale. Dans les zones tendues, le foncier est très cher. Nos capacités d'innovation ne sont pas taries face à ce problème, j'en suis convaincu, pour avoir créé un établissement public foncier local (EPFL) ! On ferait mieux de canaliser la force de frappe de nos EPFL ! Par ailleurs, je ne suis pas convaincu que ce seuil de 25 % de logements sociaux, qui s'applique sur l'ensemble du territoire national, soit pertinent ! Sur la côte basque, pour atteindre ces 25 % de logements sociaux certains élus locaux autorisent imprudemment des programmes privés hasardeux, en termes d'aménagement et de fonctionnalité ! Il conviendrait ainsi de revisiter ce seuil de 25 % au regard des situations locales.

**Mme Frédérique Espagnac.** – Je partage ce constat émis par notre collègue Jean-Jacques Lasserre quant à certaines opérations conduites de manière ponctuelle pour atteindre le seuil de 25 % ! Je souscris ainsi à cette proposition de reconsidérer ce dernier seuil !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Pour revenir sur ce que viennent d'évoquer nos collègues, je citerai un vers du poète Boileau : « tout a été dit et l'on vient trop tard ». Je cite Boileau à dessein, puisque l'excellent ouvrage que M. André Yché vient de publier et qui s'intitule « Logement, nouvelle donne », comporte une préface de M. Pierre-René Lemas qui cite lui-même l'auteur de « l'Art poétique » en rappelant que « du choc des idées jaillit la lumière. »

**M. André Yché, président de la SNI.** - La question du foncier est essentielle. Il faut clarifier quelques idées sur ce point. Je ne suis pas persuadé que l'inflation foncière soit à l'origine de celle des prix. Quelle est l'origine de la situation paradoxale que vous évoquiez précédemment ? Les prix d'accession au logement sont devenus insoutenables à la fois pour les ménages et les organismes collectifs dont c'est le métier de construire. L'équilibre des marchés se fait à un niveau de prix excessif et à un volume d'activités sous-optimal essentiellement dans les zones tendues. C'est bien là l'origine de la crise du logement. Quel est le point de départ de cette situation ? Depuis une quinzaine d'années, le marché s'est trouvé structurellement déséquilibré par le départ des investisseurs institutionnels. Pour atteindre un équilibre optimal, il faut, comme nous l'enseigne la théorie économique, qu'il y ait une négociation entre acteurs de même dimension. À partir du moment où la totalité de l'investissement locatif a été transférée à des individus achetant des logements de manière ponctuelle, il est clair que la capacité de négociation, qui permet de stabiliser les prix, voire de les tirer vers le bas dans certains cas, a complètement disparu. La baisse des taux d'intérêt est un second facteur permissif de la hausse des prix. Dans une situation où les taux d'intérêt étaient à leur niveau antérieur à 2008, soit autour de 4 %, le coût de l'endettement constitue, si je puis dire, une seconde corde de rappel. À partir du moment où le taux d'intérêt baisse jusqu'à des niveaux ridicules, le prix du foncier ne peut que décoller ! En outre, les aides

fiscales peuvent également masquer un certain nombre de problèmes et enclencher un cercle vicieux également ! Les facteurs à l'origine d'une telle situation sont toujours d'ordre structurel et c'est la raison pour laquelle nous nous sommes battus pendant deux ans pour faire revenir les investisseurs institutionnels. Et négocier à quelque 15 % en dessous des prix publics est révélateur du fait que les promoteurs rognent leurs marges, quitte à exercer une certaine pression sur les constructeurs ! Face à ce problème, il nous a manqué une analyse de la chaîne de causalité et une compréhension de l'ampleur de ses effets.

Comment accélérer la libération du foncier public et privé ? Sur le foncier public, il faut intéresser directement les propriétaires à la valorisation de leurs actifs et les faire sortir d'une logique de spéculation. Pour avoir discuté pendant de nombreuses années avec nos amis de Réseau Ferré de France (RFF), je pourrais donner des exemples probants de rétention foncière à des fins de spéculation. Il faut donc intéresser directement ces propriétaires fonciers qui sont également des employeurs. Le levier le plus efficace réside dans la revendication des agents publics d'acquérir leur logement. L'AP-HP est entrée en discussion avec nous car l'accès au logement est une solution aux revendications qui s'y expriment.

J'émettrai une troisième idée au sujet du foncier public qui concerne les établissements publics fonciers. Ne faudrait-il pas limiter par la loi la durée maximale de détention des actifs ? Il faudrait organiser une rotation du foncier. Nous n'avons eu de cesse de promouvoir cette idée qui me paraît de bon sens.

Sur le foncier privé, il serait envisageable de créer des sociétés d'investissement privés dans lesquelles les détenteurs de foncier apporteraient leurs actifs à leur valeur historique et ne seraient fiscalisés sur la cession qu'à partir du moment où ils céderaient leurs actifs à ces sociétés. L'un des facteurs de rétention peut être l'impact fiscal au moment de la cession foncière, surtout dans le cas d'indivisions. Cette démarche reviendrait à titriser les actifs fonciers détenus par ces personnes privées. Le mécanisme serait ainsi le suivant : on apporte un actif qu'est le foncier, on construit et on obtient, en contrepartie de l'actif mobilisé, des titres sur l'opération réalisée. On active du foncier dormant et lorsque les actifs seront cédés, la plus-value liquide sera taxée. Cette idée me paraît importante pour activer la mobilisation des actifs fonciers.

J'en viens, à présent, à la stratégie immobilière de la SNI. Nous souhaitons développer des partenariats avec les collectivités territoriales et les entités publiques grands propriétaires fonciers. Ainsi, nous allons réviser notre convention avec le Grand Lyon afin de revoir à la hausse nos objectifs annuels en matière de logements intermédiaires.

Pour les grandes opérations, nous avons sur 5 ans de 10 à 12 milliards d'euros à investir. Sur une opération sur laquelle nous avons une bonne visibilité en terme de calendrier, nous sommes prêt à investir jusqu'à 200 millions d'euros. Mais avant de pré-affecter de telles enveloppes, il nous faut de solides certitudes sur les délais de sorties. Cette démarche renvoie à la question du positionnement de la Caisses des dépôts vis-à-vis du foncier. Les marges dégagées sur les fonds d'épargne peuvent-elles y être employées ? Sans doute, oui. Encore faut-il qu'une telle décision soit validée par Bercy !

S'agissant de la question des aides à la pierre, si l'on reste sur les annonces faites par le Président de la République lors du dernier Congrès HLM, la participation de l'État dans le système d'aides à la pierre était limitée, les années précédentes, à quelque 120 à 130 millions d'euros. Cette limite vient d'être portée à 250 millions d'euros. Si l'on souhaite atteindre un total de 400 voire 500 millions d'euros d'aide à la pierre, il faut cependant

trouver les 250 millions d'euros restants ! Ces 500 millions d'euros représentent un peu plus de la moitié des plus-values de cession réalisées à partir des ventes de logement qui s'élèvent, quant à elles, à 800 millions d'euros. Un tel chiffre correspond à la vente de 8 000 logements.

Parmi les annonces lors de ce congrès, celles concernant les aides à la pierre ont focalisé l'attention. Il y avait une autre annonce : la diminution du taux de commissionnement des banques sur le livret A de 25 % passant de 0,4 à 0,3 %. Auparavant, 0,4 % représentait 10 % du taux de référence. Aujourd'hui, un taux de 0,3 % me paraît plus significatif. Cette baisse représente une économie de 250 millions d'euros dont l'utilisation fait désormais question. La pire des solutions serait d'utiliser une telle somme en la saupoudrant. Il me paraît plus avisé de porter un effort sur le PLAI, c'est-à-dire sur le logement très social, voire en le croisant avec le critère de zone très tendue. Car si l'on veut atteindre l'objectif de 70 000 logements du Grand Paris, il faudra bien faire quelque chose !

Je vais revenir sur les gendarmeries. Aujourd'hui, la SNI a repris quelque 640 gendarmeries représentant 10 000 logements. Les loyers sont fixés par l'État. On parvient à s'en sortir en globalisant les travaux et, par le biais de commandes groupées, à aboutir à une programmation raisonnable. Le parc domanial des gendarmeries, dont la situation est relativement semblable à celle des services départementaux d'incendie et de secours, représente une question cruciale. En effet, le budget d'entretien et de remise à niveau est proche de zéro et certains sites, comme celui de Satory ou de Lyon, connaissent un état de dégradation rapide, faute d'entretien au moins pendant ces dix dernières années. Une solution de sortie, qui poserait des difficultés sociologiques et culturelles, consisterait à diversifier le peuplement de ces sites sous-utilisés pour en dégager de la valeur foncière.

Nous préconisons également une autre solution consistant à créer une société foncière regroupant ces 26 000 logements dont la gestion serait confiée, après appel d'offres, à un professionnel afin de mettre en œuvre une programmation rationnelle des démolitions et des déconstructions des sites. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, il me paraît impossible de ne pas faire évoluer le modèle existant, de la même manière que pour la production des logements HLM, il faudra bien se pencher sur la question du bilan des organismes concernés.

Sur la mixité, vous avez bel et bien identifié un problème. Le développement des capacités d'accueil d'ADOMA implique la diversification de l'usage des sites et des résidences. Il faut accepter l'idée d'y accueillir des stagiaires de l'AFPA.

A la question de savoir si je fais preuve d'optimisme en m'engageant sur la réalisation du programme de logements intermédiaire, je le suis ! En effet, nous avons conclu près de 8 000 précommandes après avoir examiné 27 000 propositions. Vous pouvez d'ailleurs jouer un rôle non négligeable puisque si les grands promoteurs nationaux nous connaissent bien, les promoteurs locaux sont inquiets à l'idée de négocier avec un acteur national comme la SNI. Il faudrait ainsi faire passer le message que les produits que nous proposons sont accessibles à l'ensemble des opérateurs. Sur la mixité, peut-on faire des logements intermédiaires sur des zones ANRU comme le souhaite le président de l'ANRU, M. François Pupponi ? Nous sommes d'ailleurs dans un tissu de contradiction car les investisseurs privés, tout comme l'Agence des participations de l'État, souhaitent sécuriser le dispositif. S'agissant, à ce titre, de savoir notre positionnement en matière de prix, lorsque nous participons aux comités d'engagement, nous tirons vers le bas de la fourchette et ce, à l'inverse des représentants de l'APE, c'est-à-dire de l'État. Par ailleurs, l'ordre de priorité des

entrants sera décliné en fonction des revenus les plus proches du plafond haut. Ainsi, la SNI tend à relativiser ces plafonds dans le souci d'assumer une gestion réaliste.

En ce qui concerne les zones ANRU, celles-ci vivent de réelles contradictions car les sites ne sont guère attractifs dans certains cas. En effet, il nous paraît essentiel de nous situer à des niveaux de loyers encore plus bas, même s'il s'agit de logements intermédiaires occupés par des populations reconnues comme non prioritaires pour l'attribution d'un logement social. La force du logement intermédiaire est qu'il n'est pas assujéti au contingentement. Mais dans les zones ANRU, il faut tout de même tenir compte d'un pouvoir d'achat qui n'est guère élevé. La seule solution est de trouver un aménagement sur le coût de la charge foncière et je pense que M. François Pupponi souhaite que soit appliqué, dans les zones ANRU et leurs bordures, pour une durée limitée, le taux de TVA à 5 % pour les produits locatifs

**Mme Annie Guillemot.** – Il faut diversifier les produits !

**M. André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière.** – En effet, il faut les diversifier en calant les dispositions fiscales locatives sur ce qui est l'accession dans les zones ANRU. De la même manière que dans les zones qui accueillent déjà près de 40 % de logements sociaux, il faut prévoir un dispositif spécifique.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Un amendement devrait porter d'ailleurs sur ces zones !

**M. André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière.** – Tout à fait ! S'agissant de la situation d'ADOMA, on a porté le programme d'investissement destiné à mettre à niveau le parc existant à deux milliards d'euros sur les dix prochaines années. Nous avons obtenu un financement complémentaire de la banque de développement du Conseil de l'Europe qui nous a ouvert une première ligne de 100 millions d'euros avec la perspective de la doubler assez rapidement. C'est la première fois que cette institution bancaire intervient en France et elle le fait au titre de l'Espace Schengen afin de faciliter l'accueil des populations migrantes. Et je pense que la BEI pourrait également octroyer un autre prêt de cent millions d'euros sur ce programme. Il nous faudra encore dix ans pour tout remettre à niveau, surtout qu'il faut assurer concomitamment de nouvelles productions.

S'agissant de l'architecture et des ressources des agents publics, le logement intermédiaire demeure trop onéreux pour des catégories importantes de la fonction publique. La question des réservations peut ainsi être abordée de deux manières. D'une part, il faut distinguer entre les droits de priorité et de réservation. Le droit de priorité est la possibilité pour l'employeur public de présenter des candidats qui seront considérés comme prioritaires, dans un délai allant d'un an à trois mois avant la livraison de l'immeuble. Le droit de réservation demeure absolu, mais dans ce cas, l'employeur public s'engage à remplir le logement. Il peut également fixer un niveau de loyer, comme le font les militaires, inférieur, parfois significativement, au plafond qui a été fixé pour le logement intermédiaire puisque dans les zones tendues, le Ministère de la défense fixe les niveaux de loyers, quels que soient le cadre et le grade, à 50 % du niveau de marché, mais avec comme contrepartie la reconstitution de l'équilibre économique de l'opération immobilière. Cette diminution est ainsi compensée soit par des crédits budgétaires, soit par l'apport de charges foncières à des tarifs moindres -cette dette pouvant être acquittée en nature -, soit par l'obtention de prêts à taux allant de zéro à 1 %, à partir des fonds de prévoyance des armées et de l'aéronautique. Le logement intermédiaire, du point de vue des agents publics, apparaît comme un dispositif de

base susceptible d'être adapté en fonction de leurs capacités réelles. Mais, le cas échéant, il incombe à l'employeur lui-même de préciser les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour obtenir ce qu'il souhaite. Un tel mécanisme est ainsi évolutif. Sur les agents publics, un rapport a été demandé par le ministre en charge de la fonction publique à M. Eric Dorizon, ancien Inspecteur général des finances.

Nous consacrons un programme aux conséquences du vieillissement sur notre patrimoine depuis une dizaine d'années. Nous suivons ainsi les caractéristiques de peuplement et l'évolution de la pyramide des âges pour remettre à niveau les logements existants, puisque ce problème ne concerne pas les logements nouveaux. Ce programme est ainsi conduit en fonction de la réalité du besoin. Cette démarche soulève une question plus générale qui est de nature architecturale. Aujourd'hui, il faut sortir d'une vision trop figée, le statut de l'occupation peut évoluer dans le temps. Du point de vue de l'urbanisme, le genre et le niveau d'activités peuvent fluctuer dans le temps. Dans ces conditions, la Caisse des dépôts et l'USH ont lancé conjointement un concours sur le thème de l'architecture de la transformation. Celle-ci peut ainsi consister en la modulation des surfaces afin de mieux répondre aux besoins, ou en la transformation des immeubles destinées à accueillir des activités tertiaires en logements. Cette thématique concerne également l'adaptation aux handicaps. Aujourd'hui, la totalité des immeubles sont mis aux normes dans ce domaine, avec le double inconvénient que 95 % des logements ne sont pas occupés par des personnes handicapées et que le système actuel n'est pas adapté à tous les handicaps. Il faudrait proposer un système capable d'adaptations en fonction de la réalité de la situation. Les évolutions techniques nécessaires doivent ainsi être prévues dès la conception des plans. L'architecture de l'adaptation présente également une dimension écologique, puisque la véritable écologie passe non seulement par la performance énergétique, mais aussi par le sur-mesure, c'est-à-dire l'adaptabilité et le juste positionnement de l'offre à la demande réelle.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous remercie de vos réponses à nombre de nos questions de manière pertinente. Certaines questions plus précises donneront lieu à des réponses écrites. Je vous remercie de votre attention.

*La réunion est close à 12 h 23.*

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 7 octobre 2015

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

*La réunion est ouverte à 9 h 38*

### **Groupe de travail sur « les relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse ? » - Examen du rapport d'information**

**La commission examine le rapport d'information de M. Robert del Picchia et Mme Josette Durrieu, co-présidents du groupe de travail sur « les relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse ? ».**

**Mme Josette Durrieu, rapporteure.** – Ce groupe de travail a évolué dans sa composition et je salue le travail de Robert del Picchia, co-président, et de Gaëtan Gorce, qui a également beaucoup travaillé avec nous, ce dont je le remercie.

Le sujet qui nous était proposé concernait le thème des relations avec la Russie, et le fait de savoir comment sortir de l'impasse. Il s'agit d'un sujet particulièrement mouvant ; il est assez difficile de suivre les développements de l'actualité tout en se focalisant sur l'essentiel.

Selon notre premier constat, nous nous sommes enfermés dans une situation de blocage de façon quelque peu dommageable. La crise ukrainienne, survenue il y a un an et demi, a profondément modifié le cadre de nos relations avec la Russie. C'est toujours vrai aujourd'hui, même si la Syrie prend le dessus dans l'actualité. Les événements d'Ukraine ont une importance qu'il ne faut plus perdre de vue.

Après la Géorgie en 2008, avec l'affaire ukrainienne et l'annexion de la Crimée, c'est un État membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU qui a ouvertement violé la souveraineté et l'intégrité d'un autre État au cœur du continent européen, désavouant ainsi tous les engagements internationaux qu'il avait pris : la charte de l'ONU et l'acte final d'Helsinki qui garantissent l'inviolabilité des frontières, le traité de Minsk du 8 décembre 1991 qui organise la succession de l'URSS, le mémorandum de Budapest du 5 décembre 1994 qui garantissait à l'Ukraine l'intangibilité de ses frontières en échange de sa dénucléarisation...

Pour les pays occidentaux, cette crise a marqué un tournant stratégique : la Russie, qu'ils avaient jusqu'alors considérée comme un partenaire, ne pouvait plus l'être. Avec la crise syrienne, elle semble même constituer une menace pour la stabilité du Moyen-orient, dont elle a changé la donne diplomatique en se positionnant au centre du jeu.

La rapidité de la Russie à renverser sa stratégie lui donne l'avantage. Force est de constater qu'avec Vladimir Poutine, les États-Unis, l'Europe et la France ont parfois manqué de perspicacité et de clairvoyance, tout en faisant parfois preuve d'une certaine complaisance et en faisant des concessions, expression d'une faiblesse inopportune.

La coopération est-elle encore possible aujourd'hui ? Oui, mais peut-être pas l'alliance.

Certains ont parlé, à propos de l'Ukraine, de « surprise stratégique », dans la mesure où, préoccupés par d'autres crises dans le monde, du fait d'un moindre intérêt porté depuis plusieurs années à la Russie, ou encore du fait de situations mal analysées, acceptées puis abandonnées, qui se sont transformées en conflits gelés - Transnistrie en Moldavie, Abkhazie en Géorgie - nous n'avions pas vu venir cette crise.

De fait, le mouvement s'est amorcé inéluctablement depuis une dizaine d'années : la Russie avance ses pions ! L'objectif de sa stratégie est de conforter son espace et d'affirmer sa place sur la scène internationale.

Vladimir Poutine est l'homme qui colle aux opportunités et aux événements, et sanctuarise toute situation nouvelle, devenue irréversible. L'histoire est ainsi réécrite. Son discours de Munich, en 2007, était annonciateur de cette stratégie. La Russie s'inscrit dans une démarche de remise en cause de ce qu'elle perçoit comme un ordre mondial injuste, qui lui aurait été imposé par les pays occidentaux, et notamment les États-Unis, depuis la fin de la guerre froide.

Est-il trop tard pour inverser l'ordre des choses ? La Russie a aujourd'hui reconquis une force relative et une place évidente.

La Russie a en effet été profondément marquée par ce qu'elle a ressenti comme un triomphalisme occidental durant les années 1990, alors qu'en proie à des difficultés économiques, politiques et sociales, elle n'était plus en mesure de tenir son rang et d'imposer sa voix dans le jeu international. Les élargissements successifs de l'OTAN à l'Est, les bombardements de l'Alliance atlantique en 1999 contre la Serbie, sans autorisation du Conseil de Sécurité de l'ONU, l'expédition américaine en Irak en 2003, de nouveau sans l'aval du Conseil de sécurité, le soutien américain aux « révolutions de couleur » qui se multiplient entre 2003 et 2005 dans les pays de l'espace post-soviétique, sont pour elle des manifestations de ce qui est à ses yeux « l'hégémonie occidentale », qu'elle entend contester en faisant valoir le respect du droit international, qu'elle viole par ailleurs en avançant de faux arguments pour se justifier : Transnistrie, Géorgie, Ukraine, où elle affirme l'existence d'un coup d'État, en développant sa propagande en ce sens.

C'est largement sur ce sentiment d'avoir été mise sur la touche et traitée en vaincue de la guerre froide que la Russie de Vladimir Poutine va fonder, à partir des années 2005-2006, son retour dans le paysage stratégique, avec l'ambition d'affirmer l'indépendance et la souveraineté de la Russie.

Cette politique prend différentes formes : volonté de resserrer les liens avec l'espace post-soviétique, notamment par le lancement, en 2010, d'un projet d'intégration économique, opposition aux interventions occidentales unilatérales dans les pays souverains, en particulier en Syrie, en 2011, lancement d'une diplomatie multipolaire en direction des BRICS, avec lesquels elle entend fonder un nouvel ordre mondial, diplomatie énergétique agressive qui ne trouve, en face d'elle, qu'une absence absolue de politique énergétique en Europe - la rente énergétique étant le socle du redressement économique du pays - affichage de revendications territoriales en Arctique, développement, enfin, d'une politique d'influence et de rayonnement, un *soft power* russe, dont les jeux olympiques de Sotchi, en février 2014,

auraient dû constituer le point d'orgue s'ils n'avaient été –logiquement- ternis par le début de la crise ukrainienne.

Il faut également évoquer la restauration des capacités militaires russes, permise par une augmentation considérable du budget alloué à la défense, qui a plus que doublé depuis 2009. Cet effort a permis une modernisation des forces, surtout de la dissuasion et des forces spéciales, l'amélioration de leur intégration et l'augmentation du niveau d'entraînement.

Soulignons que 470 milliards d'euros devaient être consacrés sur la période 2011-2020 au programme fédéral d'armement. Avec un budget de défense représentant 4,3 % du PIB, la Russie s'est ainsi hissée au troisième rang mondial derrière les États-Unis et la Chine pour les dépenses militaires.

Après le sommet de Bucarest, à l'occasion duquel les États-Unis voulaient donner à l'Ukraine et à la Géorgie une perspective d'adhésion au traité de l'Atlantique Nord, Moscou a voulu mettre un coup d'arrêt à l'expansionnisme de l'OTAN, qu'elle perçoit avant tout comme une stratégie délibérée de refoulement de la Russie le plus à l'Est possible de l'Europe.

Il importe de bien mesurer combien l'avancée de l'OTAN vers ses frontières est considérée par la Russie comme une menace directe à sa sécurité, et comme la poursuite d'une stratégie de guerre froide visant à la maintenir dans un état de faiblesse alors que, précisément, elle cherche à se relever de l'humiliation subie en réaffirmant son influence dans l'ancien espace post-soviétique.

Malgré tout, la communauté occidentale avait fait le pari de poursuivre des relations partenariales avec la Russie, symbolisées par la politique de *reset* lancée par Barack Obama et, en ce qui nous concerne, par le contrat de vente des BPC Mistral signé en 2011.

Ainsi, la crise ukrainienne n'est que l'un des symptômes de cette dégradation des relations. Elle manifeste la volonté de la Russie d'empêcher l'Ukraine de se rapprocher de l'Union européenne et, sans doute aussi, de l'OTAN. Aux yeux de Moscou, la situation comportait en effet un risque de ralliement de l'Ukraine à l'Alliance et posait le problème de la Crimée, qui abrite la base de Sébastopol et lui offre un accès à la Mer Noire. Les dirigeants russes n'ont pas souhaité courir un tel risque.

Leur positionnement actuel en Syrie et au Moyen-Orient modifie l'équilibre des rapports de force et fait de nouveau de la Russie une puissance centrale. Dans ces conditions géopolitiques nouvelles et évolutives, quelle coopération, quel partenariat avec la Russie ? N'oublions qu'en Syrie comme ailleurs, la solution sera politique.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Comment avons-nous pu arriver à une telle dégradation de nos relations avec la Russie? Notre constat est que nous avons échoué à ancrer la Russie dans l'Europe.

L'histoire récente avait pourtant montré plusieurs moments favorables à un rapprochement de l'Europe et de la Russie : les premières années d'après-guerre froide où la Russie met en avant le concept gorbatchévien de « Maison commune européenne », le début des années 2000, avec le lancement des « quatre espaces de coopération » entre l'UE et la Russie et le développement de leurs relations économiques, les années de la présidence de Dmitri Medvedev, enfin, durant lesquelles l'UE et la Russie tentent de passer un accord de

partenariat stratégique avant d'adopter l'approche souple du « partenariat pour la modernisation ».

Malgré ces tentatives, les sujets de mésentente se sont accumulés contribuant à créer une incompréhension mutuelle entre la Russie et l'Europe : critiques européennes sur la situation des droits de l'Homme en Russie qui agacent Moscou, déception de Bruxelles vis-à-vis du durcissement du régime russe et de l'absence de modernisation économique, multiplication des contentieux dans le domaine énergétique, volonté de l'UE d'imposer à la Russie ses normes et ses standards...

Ce malentendu s'est cristallisé, de manière assez tardive, sur la politique du Partenariat oriental qui, avec le recul, s'est révélée d'une grande maladresse à l'égard de la Russie. Lancée en 2009 par des pays de la « nouvelle Europe » (Suède, Pologne, Etats baltes) et conduite par l'équipe qui avait travaillé à la dernière vague d'élargissements, cette initiative laissait la Russie à l'écart, alors même que les négociations sur un nouvel accord entre elle et l'UE s'enlisaient. La Russie l'a perçue comme une tentative d'arracher les pays du voisinage commun, notamment l'Ukraine, pièce maîtresse de sa future Union eurasiatique, à son influence, particulièrement à partir du moment où il est apparu que ces pays devaient choisir entre elle et l'UE. Faute d'arbitrage et d'évaluation préalable de ses conséquences, cette politique a reposé sur des ambiguïtés, qui ont suscité des faux espoirs et peut-être aussi des craintes injustifiées.

C'est au fond un peu le même reproche que l'on peut faire à la politique européenne vis-à-vis de la Russie : sans doute du fait de leurs divisions, les pays européens n'ont pas discuté depuis des années de ce que pourrait être la relation de l'Europe avec ce pays et envisagé la manière dont ils pouvaient inclure celle-ci dans une stratégie de développement et de sécurité.

Et la France dans tout cela ? La France a longtemps eu, c'est un fait, une relation particulière avec la Russie, reposant sur une amitié ancienne, sur l'héritage gaullo-mitterrandien et sur un certain nombre d'identités de vues concernant par exemple le multilatéralisme et le rôle du conseil de sécurité de l'ONU, l'émergence d'un monde multipolaire et la limitation de l'interventionnisme américain. Pour la France, enfin, la sécurité du continent a toujours impliqué que la Russie soit arrimée à l'Europe, c'est en ce sens par exemple qu'elle a défendu à plusieurs occasions un rapprochement OTAN-Russie. Cette relation particulière s'est cependant étiolée ces dernières années pour des raisons diverses. Côté français, ont sans doute joué la déception ressentie à l'égard du raidissement du régime russe, entraînant une dégradation de l'image de la Russie dans la presse... Côté russe, l'impression prévaut que les positions de la France se sont de plus en plus alignées sur celles des Etats-Unis et des pays européens les plus atlantistes. Enfin, il faut souligner les divergences fortes apparues sur les dossiers libyens et syriens. L'interventionnisme occidental et le soutien aux « printemps arabes » contre les régimes en place constituent en effet pour la Russie une double menace : menace par la déstabilisation qu'ils sont susceptibles de provoquer sur son front sud en favorisant la montée en puissance de l'islamisme radical, dont elle redoute le potentiel de contagion au Caucase, menace d'un changement de régime dont elle-même craint d'être la cible un jour ou l'autre.

Venons-en maintenant aux effets de la crise, dont on peut dire qu'elle a précipité la dégradation des relations entre la Russie et l'Occident

La réaction des pays occidentaux à l'annexion de la Crimée par la Russie et au soutien apporté par celle-ci aux séparatistes du Donbass a consisté à prendre plusieurs trains de sanctions dont vous trouverez le détail dans le rapport. Ces mesures, quoiqu'on en dise, étaient nécessaires. Nous ne pouvions pas ne pas réagir et nous ne pouvions réagir que de la sorte, une fois l'intervention militaire exclue.

La question de savoir si les sanctions ont eu un effet sur la crise ukrainienne est plus difficile à cerner. Elles ont en tous cas surpris la Russie, dans la mesure où elles ont démontré l'unité du camp occidental, et l'ont sans doute incitée à refreiner la déstabilisation du Donbass, comme le prouve la disparition de l'évocation de la *Novorossia*, terme désignant d'anciennes possessions tsaristes dans cette région, qui avait un temps laissé craindre une annexion par la Russie de ce territoire. Mais ce sont surtout les initiatives diplomatiques de l'OSCE d'abord, puis de la France et de l'Allemagne, autour des accords de Minsk, qui ont permis de mettre sur les rails une difficile et fragile sortie de crise.

Cette crise a consommé un véritable divorce entre la Russie et l'Occident qui se traduit de différentes manières :

Elle conduit d'abord la Russie à se démarquer encore plus des pays occidentaux et à revendiquer une identité propre, fondée sur la « russité », l'orthodoxie et la défense des valeurs traditionnelles face à un Occident qu'elle considère comme décadent. Cette « croisade des valeurs » va de pair avec le lancement, au moment de l'annexion de la Crimée, d'une campagne nationaliste et patriotique qui permet à Vladimir Poutine de reconquérir une popularité inespérée et contribue à développer dans la population russe un fort sentiment anti-occidental et notamment anti-américain.

Elle se traduit également par une montée des tensions militaires et des postures d'intimidation. La Russie multiplie depuis le début de cette crise les démonstrations de force : rotations militaires à la frontière ukrainienne, exercices de grande ampleur se terminant par un tir nucléaire simulé, pénétration d'avions russes (y compris de bombardiers stratégiques) dans l'espace aérien de pays européens et incursions de sous-marins. Cette pression militaire s'accompagne d'une mise en scène de la puissance militaire (comme à l'occasion notamment des cérémonies du 9 mai) et d'une rhétorique agressive en matière de nucléaire, illustrée notamment par l'annonce de l'installation de missiles intercontinentaux à capacité nucléaire, les menaces proférées contre des pays alliés susceptibles d'accueillir des missiles antimissiles américains ou encore la possibilité, prévue par la doctrine militaire russe, révisée en décembre 2014, d'employer des armes nucléaires en cas d'agression par des armes conventionnelles. On peut rattacher également à cette rhétorique les déclarations de Vladimir Poutine en mars 2015 sur le fait qu'il ait envisagé de mettre les forces nucléaires en état d'alerte lors de l'annexion de la Crimée.

En réaction et pour répondre à l'inquiétude grandissante des alliés d'Europe orientale, un renforcement des capacités militaires de l'OTAN a été décidé au sommet de Newport le 5 septembre 2014, prévoyant notamment une remontée des budgets militaires, le renforcement de sa force de réaction et une intensification des exercices.

Enfin, l'accélération du pivot asiatique de la Russie est une autre conséquence de la crise actuelle. Depuis 2014, la Russie manifeste plus ostensiblement son souhait de se tourner vers l'Asie, en premier lieu vers la Chine, pour desserrer l'étau de son isolement diplomatique et tenter de trouver des débouchés à ses hydrocarbures ainsi que les financements dont les sanctions la privent. La Russie avait, il est vrai, amorcé ce pivot depuis

plusieurs années, considérant le ralentissement économique en Europe et souhaitant favoriser le développement économique de son Extrême-Orient en déclin. La crise actuelle n'en a pas moins donné un coup d'accélérateur à ce rapprochement, l'année 2014 étant marquée par une intense séquence de rencontres sino-russes et la signature d'un très grand nombre d'accords entre les deux pays, dont un gigantesque accord gazier. Soucieuse de ne pas apparaître dans une relation exclusive avec la Chine, la Russie consolide aussi ses relations avec les émergents, signant par exemple un accord douanier avec le Vietnam et prenant part, en juillet 2014, à la création de la banque de développement et de la réserve de change des BRICS, dans une démarche visant à la mise en place d'un ordre monétaire et financier alternatif à celui des accords de Bretton Woods.

Au final, un an et demi après le début de cette crise, les relations entre la Russie et l'Occident, semblent dans une phase d'éloignement voire de tensions.

**Mme Josette Durrieu, rapporteure.** – Il nous faut nous interroger sur la relation que nous envisageons désormais avec la Russie.

Pour notre groupe de travail, il n'est pas possible d'accepter l'impasse que serait l'éloignement, voire la confrontation.

La première idée que nous souhaitons développer, c'est que la Russie et l'Europe partagent beaucoup d'intérêts communs. L'Europe a besoin de la Russie et réciproquement !

De par le poids important qu'elle conserve sur l'échiquier international - elle est une force nucléaire, elle a un droit de veto au Conseil de sécurité, elle entretient des relations privilégiées avec un nombre important d'États, notamment au Moyen-Orient et en Syrie - la Russie reste un interlocuteur incontournable sur bien des dossiers. Elle a, nous le savons, une capacité de blocage, comme c'est le cas dans la crise syrienne depuis 2011, mais elle sait aussi exprimer la force de sa solidarité et sa volonté d'unité dans certaines situations. Elle l'a prouvé à plusieurs reprises, à propos notamment de l'accord nucléaire avec l'Iran.

En ce qui concerne la Syrie, elle détient certainement les clés de la résolution du conflit. Comment analyser, à cet égard, l'initiative qu'elle a prise il y a quelques jours d'intervenir militairement en soutien au gouvernement de Bachar el-Assad, après avoir tenté de rallier les pays occidentaux à son projet de coalition ?

La situation offrait évidemment à Vladimir Poutine une opportunité de plus de jouer la surprise. Un boulevard s'ouvrait devant lui. Lors de notre mission en Russie, nous avons compris que les Russes pouvaient potentiellement débloquer la situation en Syrie...

C'est d'abord, encore une fois, pour les Russes, une manière de revenir au centre du jeu et de sortir de l'horizon diplomatique fermé dans lequel la crise ukrainienne les cantonne – forcément ! - depuis plus d'un an. Cela s'explique aussi, bien sûr, par des préoccupations sécuritaires. La présence de Daech constitue une menace importante sur son flanc sud. N'oublions pas que 2 000 à 3 000 Russes, notamment tchétchènes, se trouvent actuellement dans les rangs de Daech et que la Russie redoute leur retour.

Je souligne que nos préoccupations se rejoignent en matière de terrorisme, domaine dans lequel notre coopération avec la Russie n'a jamais cessé.

Enfin, Vladimir Poutine veut sauver son allié syrien pour pouvoir être à la table des négociations et continuer à peser sur l'avenir de la région. Nous avons longtemps pensé, à

tort, que les Russes le lâcheraient un jour. Or, ils sont assez solidaires et déterminés par rapport à certaines situations.

Vladimir Poutine peut aussi, avec la Syrie, continuer à mobiliser l'opinion publique russe. La propagande en ce sens est ample.

Interlocuteur obligé au plan international, la Russie est aussi un pays avec lequel nous partageons d'importants intérêts économiques. Elle est le troisième partenaire commercial de l'Union européenne, après les États-Unis et la Chine. À l'inverse, l'Union européenne est son premier fournisseur.

Concernant la France, la Russie est notre troisième marché d'exportation hors d'Europe. La France était, toujours en 2013, le troisième fournisseur européen de la Russie. La coopération est forte dans les domaines de la finance, de la grande distribution, de l'agroalimentaire et de l'automobile.

Force est de constater que la crise économique russe, liée pour partie aux sanctions et à la chute des prix du pétrole, met à mal nos relations économiques avec ce pays, avec lequel les échanges ont diminué de 7 % en 2014. Le manque à gagner de la France depuis l'instauration de l'embargo est estimé à 300 millions d'euros.

La Russie a elle aussi besoin de l'Europe. Son projet d'intégration régionale et son orientation vers l'Asie ne sont pas des alternatives à des relations avec l'Union européenne. Sans le pont vers l'Europe que constitue l'Ukraine, l'Union économique eurasiatique restera en effet déséquilibrée et enclavée. La crise économique qui frappe la Russie ne lui permet cependant pas d'assurer l'effet d'entraînement nécessaire à cette intégration économique.

Par ailleurs, son dirigisme entretient la méfiance de ses partenaires, et l'exemple ukrainien inquiète. Considérons également que, jaloux de leur indépendance, ces États eurasiatiques multiplient leurs relations avec des pays tiers, comme les États-Unis, la Chine, et l'Union européenne.

Le pivot asiatique, dont on parle beaucoup, dont il reste à vérifier la puissance de la dynamique qu'il a engagée, même s'il est largement affiché, ne devrait pas déboucher, à court terme, sur un grand rééquilibrage. La Chine s'est montrée solidaire de la Russie en soutenant le rouble en 2014. Est-elle pour autant prête à répondre aux importants besoins de financement dont la Russie, privée des capitaux occidentaux par les sanctions, a besoin ? Sûrement pas !

La Chine n'a pas non plus vocation à constituer immédiatement un marché alternatif au marché européen pour les hydrocarbures russes, l'Union européenne absorbant la moitié des exportations de la Russie en la matière. La Russie restera en concurrence avec l'Asie centrale pour l'approvisionnement du marché chinois en hydrocarbures. Cette relation sino-russe, économiquement, démographiquement et politiquement déséquilibrée, risque surtout de confirmer que la Russie, sur un plan politique, est dans la posture d'un « junior partner » de la Chine.

Enfin, nous estimons que la marginalisation de la Russie comporterait des risques à la fois pour la Russie, mais aussi pour la sécurité de l'Europe.

L'évolution interne de la Russie apparaît préoccupante : lancement d'une campagne nationaliste anti-occidentale, durcissement du régime, financement des médias et

des partis politiques par des capitaux étrangers. Le champ politique est de plus en plus verrouillé.

De l'avis de nombreux observateurs, la Russie est, en dépit de sa politique extérieure offensive, un pays qui se ferme et qui se considère de plus en plus comme une citadelle assiégée.

Dans ce contexte, la mise au ban de la Russie ne fait que renforcer ce mouvement de repli sur soi, qui n'est pas sans risque pour le pays, et peut-être pour l'Europe.

Cette évolution n'est pas souhaitable et la dégradation du climat est inquiétante.

Certains redoutent une déstabilisation d'autres pays du voisinage, où des minorités russophones - 25 millions en Europe de l'Est - sont prises en otage par la Russie. Le discours de la Russie sur le monde russe et sa mission de protection de ses « compatriotes » lui donnent la possibilité de réactiver un certain nombre de foyers de tension : signature de traités d'alliance avec l'Abkhazie en 2014, avec l'Ossétie du Sud en mars 2015, mobilisation militaire en Transnistrie, instrumentalisation du territoire autonome de Gagaouzie en Moldavie...

Je voudrais également insister sur l'instabilité latente dans les Balkans, où la Russie conduit des manœuvres avec la Serbie. Soyons-y attentifs : les pays Baltes et les autres territoires du voisinage ne sont pas les seuls à s'inquiéter : Kosovo et Serbie seront peut-être un jour à mettre dans la même perspective, si les initiatives russes s'étendent.

La mise en avant par la Russie du facteur nucléaire est-elle seulement une réaction défensive face au renforcement de l'OTAN ? S'agit-il pour la Russie de tester la crédibilité de l'article 5 du traité de l'OTAN ? Le survol de la Turquie par des avions russes constitue-t-il un accident ? Est-ce délibéré ou non ? Nous devons nous poser la question, le contexte étant très inflammable.

L'absence de dialogue avec la Russie comporte donc de vrais risques. C'est finalement la paix qui est en jeu, et une escalade est possible. C'est pourquoi nous prôtons un dialogue renforcé.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – La première recommandation que nous formulons est bien évidemment de prendre en compte le retour d'une « menace de la force » en Europe

La Russie a une conception classique des relations internationales, fondée sur l'idée de puissance et de rapports de force. Si elle ne rencontre pas de résistance, elle continuera à pousser ses pions dans un sens conforme à ses objectifs, qui sont de reconquérir son rang et sa puissance.

Ce constat doit d'abord nous inciter à faire preuve de fermeté pour être crédibles. En Ukraine, les sanctions sont le principal instrument dont nous disposons pour créer ce rapport de force car nous devons, raisonnablement, privilégier dans cette crise un règlement diplomatique et politique, qui est engagé.

Le renforcement de nos capacités militaires n'en est pas moins nécessaire. Nous nous y employons notamment avec la loi de programmation militaire et dans le cadre de

l'OTAN. Mais au-delà, la stratégie européenne de défense et de sécurité, en cours de révision, doit prendre en compte la question de nos relations avec la Russie.

Notre deuxième recommandation est que la France se dote d'une stratégie globale à l'égard de la Russie, reconnaissant sa place dans l'ordre international, mais dans le respect du droit. Pour cela notre diplomatie doit s'efforcer de tester la bonne volonté russe en acceptant un dialogue approfondi sur les dossiers en cours. Il en est ainsi de la question syrienne, même si le rapide et dangereux passage à l'acte de la Russie, peu de temps après sa proposition de nouvelle coalition, rend cet exercice très difficile. Mais comme l'a rappelé notre président en séance l'autre jour lors du débat sur les BPC, nous ne pouvons laisser les Etats-Unis discuter seuls avec la Russie de l'avenir de la Syrie !

La France a pour cela une carte particulière à jouer en ce moment. D'abord, parce qu'il nous semble qu'elle a retrouvé son crédit aux yeux des Russes. Sa participation certes tardive mais décisive à la gestion de la crise en Ukraine à travers le format de Normandie et les accords de Minsk fait d'elle un interlocuteur reconnu. Ensuite, parce que du fait d'un certain refroidissement des liens entre la Russie et l'Allemagne depuis cette crise, il y a pour elle une responsabilité spécifique à jouer auprès de la Russie, notamment pour faciliter les relations de celle-ci avec l'Union européenne. Nous venons, par ailleurs, de solder l'affaire des BPC qui compliquait depuis un an nos relations bilatérales.

Enfin, outre l'héritage historique de notre relation spéciale, qu'il nous est possible de réactiver, nous pouvons nous fonder sur des points communs et des convergences de vues en matière de politique étrangère.

Cette stratégie trouverait également à s'appliquer à deux niveaux. D'abord, dans la poursuite des efforts que la France mène, au sein du « format Normandie », pour faire appliquer les accords de Minsk et obtenir le règlement de la crise en Ukraine. Ce n'est pas une chose aisée. Certes, depuis septembre dernier, la situation s'est améliorée sur le terrain et le cessez-le-feu est enfin respecté. La révision constitutionnelle ukrainienne est en cours, mais nécessite encore d'être votée en deuxième lecture à la majorité qualifiée. Il nous faut maintenir la pression sur l'application de ce volet institutionnel afin que le cessez-le-feu ne vole pas en éclats. La prolongation de la mise en œuvre des accords vient d'être actée lors du récent sommet en format de Normandie. Aussi la France devrait-elle faire savoir dès à présent qu'elle souhaite une levée graduelle des sanctions si le cessez-le-feu est respecté et si les élections se déroulent conformément aux engagements.

D'autre part, et ce serait notre deuxième volet, la France doit prendre l'initiative d'un dialogue renouvelé avec la Russie sur les questions de sécurité et de développement économique en Europe. Ce dialogue serait l'occasion d'aborder un certain nombre de préoccupations communes et nous permettrait de renouer avec une approche pan-européenne que nous partageons de longue date avec la Russie. Ce dialogue, qui pourrait prendre la forme d'une conférence internationale sur le modèle de celle qui avait débouché en 1975 sur la signature de l'Acte final d'Helsinki, serait une façon de nous redonner une perspective politique commune, à l'heure où le dialogue Russie-UE est difficile.

Dans ce cadre pourraient être abordés avec la Russie des sujets d'intérêt commun en Europe tels que le désarmement et le rétablissement de mesures de confiance, ainsi que l'opportunité de conférer, notamment à l'Ukraine, un statut de neutralité à l'égard des organisations militaires. Cette conférence pourrait aussi se donner comme objectif d'examiner les modalités d'une réforme de l'OSCE, instance de dialogue paneuropéenne reconnue par la

Russie, et qui est revenue récemment au premier plan du fait de son implication dans la gestion du conflit ukrainien.

L'Allemagne et la France auraient bien sûr un rôle moteur dans ce dialogue, mais il importe aussi d'y impliquer autant que possible la Pologne, qui peut avoir un rôle pour désamorcer les tensions entre la Russie et les pays d'Europe orientale. Une détente russo-polonaise a été possible il y a quelques années, nous espérons qu'elle puisse reprendre.

Enfin, nous souhaitons que ce dialogue, qui prendrait, soyons réalistes, plusieurs années, puisse se traduire par un accord semblable à l'Acte final d'Helsinki permettant de sceller nos engagements mutuels et de réaffirmer notre attachement commun à la paix et à un certain nombre de grands principes indispensable à notre sécurité commune.

En résumé, nous proposons – c'est ambitieux – une initiative diplomatique format « Normandie » (et si possible un jour « Weimar ») pour construire avec les Russes un « Helsinki 2 » sur la sécurité en Europe.

Enfin, il nous faut aussi mettre l'accent sur les échanges humains et la coopération scientifique, technique et culturelle.

En conclusion, au terme de nos travaux au cours desquels nous avons pu confronter nos analyses sur la question russe et prendre aussi la mesure des débats auxquels elle donne lieu chez les experts, les dirigeants politiques, les diplomates, nous convergeons pleinement sur la nécessité d'un équilibre entre fermeté et dialogue, pour nous permettre de sortir de l'impasse. La France a tous les atouts pour y parvenir, son histoire, le génie de sa diplomatie, l'indépendance de son analyse.

**M. Gaëtan Gorce.** – On ne peut aujourd'hui rien comprendre de la situation dans laquelle on se trouve avec la Russie si l'on ignore ce qui s'est passé dans les années 1990.

C'est un sentiment extrêmement fort que nous avons rencontré chez nos interlocuteurs russes, qui nous a fait comprendre ce que le pays a pu subir à la fois sur le plan économique et sur le plan diplomatique.

Sur le plan économique, cette période a correspondu à un libéralisme échevelé et à un appauvrissement du pays en parallèle.

Sur le plan diplomatique, elle a correspondu à un recul de la situation de la Russie et la perception par les Occidentaux que la dissolution de l'URSS est la conséquence d'une défaite que celle-ci aurait subie, alors que la fin de l'URSS n'est pas vécue comme telle par les Russes.

Dans les deux cas, on peut comprendre la méfiance qui s'exprime aujourd'hui en Russie à l'égard des Occidentaux. Au moment où l'Occident et les Américains ont été influents, cela s'est traduit par un affaiblissement de la position stratégique de la Russie et de sa position économique. Cela explique à mon sens une grande partie des difficultés que l'on rencontre, la Russie et ses dirigeants se plaçant aujourd'hui sur un terrain nécessairement différent de celui qui a prévalu durant cette période.

Que peut-on imaginer ? Cela a été fort bien dit par mes collègues. Nous devons, me semble-t-il, réexaminer cette situation d'un point de vue global, en considérant que la

Russie constitue un partenaire incontournable, tant en matière de sécurité sur le continent que pour son développement.

La position qui a été celle de l'Union européenne, qu'on a peut-être laissée un peu trop libre de ses mouvements ces dernières années, n'était pas tenable.

La question de la sécurité du continent est trop sérieuse pour être laissée à l'Union européenne. Il était indispensable que la France et l'Allemagne s'en ressaisissent pour tenter de dégager des solutions, mais si l'on veut que ces solutions puissent prospérer, telles qu'elles ont commencé à être amorcées par les accords de Minsk et mises en œuvre, il faut évidemment élargir cette préoccupation de dialogue à d'autres sujets.

On ne peut considérer que l'on pourrait séparer les questions, au moins dans leur approche. C'est un point de vue personnel.

La question ukrainienne et la question syrienne sont distinctes, mais la question ukrainienne a montré que la réouverture du dialogue avec la Russie, dans des conditions certes difficiles, permettait de faire avancer les choses. Il faut donc adopter la même attitude s'agissant de la question syrienne, et considérer que nous ne pouvons nous contenter d'opposer une fin de non-recevoir à la position russe. Il ne s'agit pas non plus d'y adhérer, mais la discussion doit s'ouvrir pour tenter de dégager une solution.

Vladimir Poutine nous dit aujourd'hui très clairement qu'il ne laissera pas faire en Syrie ce que nous avons fait en Libye. Il nous passe ce message de manière assez explicite, et il est prêt à jouer la provocation, voire à pratiquer une forme d'escalade. On l'a vu encore récemment avec les incidents de Turquie.

Il faut donc prendre cette situation très au sérieux, car elle peut déboucher sur une situation extrêmement grave. Il nous faut prolonger l'effort que nous avons engagé sur la question ukrainienne, dans la fermeté, à propos de la question syrienne, en essayant de voir quelles sont les options possibles.

J'espère que c'est ce qui se passe. Je veux croire que les déclarations qu'on nous fait en disant qu'il n'est pas question de discuter avec Bachar el-Assad ne servent pas à mettre de côté le dialogue inéluctable qui devrait avoir lieu par ailleurs.

Enfin, il faut indiquer que la France a pour ambition de retrouver un discours fort sur la question européenne avec l'ensemble des partenaires européens. La France devrait pouvoir avancer des propositions dans ce domaine et montrer sa disponibilité. Ce message pourrait être consolidé par des indications sur notre intention de lever les sanctions diplomatiques ou personnelles les plus humiliantes concernant le personnel politique russe dans les prochaines semaines, si la situation en Ukraine devait s'améliorer.

À un moment où les tensions peuvent s'exacerber, nous avons tout intérêt à inverser la stratégie qui a été conduite et à mettre en place les outils permettant de reconstruire le dialogue. Cela ne signifie pas que l'on aboutira à des résultats à court terme, mais c'est ainsi qu'il faut considérer le sujet, me semble-t-il.

**Mme Nathalie Goulet.** – J'aimerais que l'on fasse un point dans ce rapport sur les conflits gelés. On a en effet oublié le Nagorny Karabagh. Le Caucase Sud est totalement bloqué par la Russie, qui empêche également le groupe de Minsk de travailler, or aucune solution n'est possible sans la Russie. Faut-il continuer dans de tels schémas, qui ne mènent à

rien ? Je n'ai pas non plus entendu parler de la Palestine. Le rôle de la Russie dans la région est essentiel, alors que l'on redoute une troisième intifada. Enfin, les tensions entre la Russie et la Turquie se font de plus en plus ressentir, notamment depuis l'intervention russe en Syrie. Quelle est la position des rapporteurs à propos de la Palestine, de la Turquie et au sujet d'un changement de périmètre ? J'ajoute que l'on pourrait ramener la diplomatie parlementaire au rôle qu'elle devrait avoir. C'est en effet dans ces moments de grande tension qu'elle a peut-être le plus d'utilité !

**M. Claude Malhuret.** – Je félicite nos rapporteurs pour ce rapport complet, précis et équilibré, tout le monde en conviendra. Tout le monde est sans doute également d'accord avec le fait qu'il faut parler avec la Russie. De quelle façon ? Cela pose deux questions essentielles. En premier lieu, la Russie est-elle aujourd'hui un partenaire ou un adversaire ? On ne parle en effet pas aux deux de la même façon. En second lieu, faut-il dialoguer à la Russie parce qu'elle est maîtresse du jeu au Moyen-Orient et faire des concessions qui permettraient d'obtenir des avantages ? La première question, je l'ai abordée lors d'une précédente séance de notre commission, lorsque nous avons parlé des Mistral, en expliquant que la Russie n'est pas aujourd'hui un partenaire mais, au mieux, un interlocuteur - Crimée, Ukraine, Géorgie, Abkhazie - je n'y reviens pas.

Depuis quelques jours, la façon dont la Russie entre en action en Syrie éclaire les choses. Ceux qui plaidaient en faveur d'un grand marchandage consistant à sacrifier la Crimée et à mollir sur l'Ukraine comme prix à payer pour obtenir le soutien de Vladimir Poutine au Moyen-Orient se rendent compte que ce serait un marché de dupes, pour une raison simple : les objectifs de Vladimir Poutine au Moyen-Orient, à quelques exceptions près, ne sont pas les nôtres. Depuis une semaine, cette réalité s'est brutalement transformée en évidence. Nos priorités, ce sont la destruction de Daech, le confortement de nos rapports avec nos alliés majoritairement sunnites, un rapprochement prudent avec l'Iran, et une solution de paix en Ukraine. Les priorités de la Russie sont le maintien de Bachar al-Assad, d'un axe russo-syrano-irano-chiïte, pour faire court, et la création de poches sécessionnistes dans les pays de l'ancienne URSS. À l'évidence, nos priorités et celles de Vladimir Poutine sont donc différentes.

La Russie est-elle maîtresse du jeu ? Beaucoup de personnes, si elles ne sont pas paniquées, sont du moins inquiètes et, estimant Daech dangereux, le problème des réfugiés étant insoluble et divisant l'Union européenne, et Vladimir Poutine semblant en bien meilleure position, demandent l'aide de ce dernier. Ce qu'on ne prend pas en compte - et je m'en étonne - c'est la position défavorable de la Russie. Premièrement, si Vladimir Poutine est intervenu en urgence en Syrie, c'est parce que, quelques semaines de plus, et le régime tombait ou risquait de tomber. Il risquait ainsi de perdre son seul allié en Méditerranée, et ses seules bases portuaires. Cette situation était bien plus catastrophique à court terme pour Vladimir Poutine que pour nous.

En second lieu, le rouble a perdu 70 % de sa valeur ; l'économie est en chute libre, et ce n'est pas parce que son appareil de propagande permet à Vladimir Poutine d'avoir 70 % d'opinions favorables dans les sondages - qu'est-ce qu'un sondage en Russie ? - qu'il faut ne pas voir la situation économique catastrophique qui s'aggrave.

Cette catastrophe économique tient plus à la chute du pétrole qu'aux sanctions ou, du moins, autant à l'une qu'à l'autre. Elle va s'aggraver, d'ici six mois à un an, par le retour de l'Iran, après l'accord sur le nucléaire, qui va permettre à ce pays d'abreuver le monde de millions de barils et de concurrencer encore plus le pétrole et le gaz russes.

Enfin, la guerre en Ukraine revient à des millions de roubles par jour, et des soldats meurent.

Dernier point : le rapprochement avec la Chine, que certains présentent comme la preuve de l'habileté diplomatique de Vladimir Poutine, est un échec retentissant, dont bénéficient uniquement les Chinois ! Je ne comprends pas qu'on ne le voie pas.

Les échanges entre la Russie et la Chine ont baissé de 30 % depuis cet accord, signé il y a un peu plus d'un an. Aucun des grands projets prévus n'a vu le jour ; ils sont au point mort et ne se réaliseront jamais. Les seuls à en tirer profit sont les Chinois, qui bénéficient de livraisons de pétrole et de gaz à prix bradé, Vladimir Poutine n'ayant d'autre solution, comme l'a dit Josette Durrieu, que de trouver en urgence des débouchés pour son pétrole.

Ma conclusion est qu'il faut parler avec Vladimir Poutine non comme avec un partenaire maître du jeu, mais comme avec un adversaire potentiel, qui est loin d'être dans une situation favorable.

Parler avec la Russie, oui, mais pas au point de renoncer d'une part à nos intérêts stratégiques, d'autre part à la solidarité avec nos alliés.

La conclusion du rapport - « fermeté et dialogue » - me convient donc tout à fait.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Au-delà des tumultes de l'heure, je voudrais poser une question qui ressortit au registre géopolitique, et qui interroge directement la nature de la relation entre la France et la Russie, que je pourrais caractériser, faute de mieux actuellement, par la phrase : « Je t'aime, moi non plus » !

Ma question s'adresse directement à nos excellents rapporteurs : selon eux, la Russie se cabre-t-elle par psychose obsidionale, du fait de la menace que représenterait l'OTAN sur ses frontières ? S'agit-il, de manière plus fondamentale, d'une politique de reconquête de son espace, pour reprendre le terme employé par Josette Durrieu, qu'Hélène Carrère d'Encausse qualifierait de « reconquête de l'empire allogène » ?

Au fond, la Russie est-elle dans une posture défensive ou offensive ?

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Le rapport l'a dit, « grâce » à l'Ukraine, le Conseil européen a, pour la première fois peut-être, une politique étrangère commune. C'est le côté presque positif de cette tension avec la Russie. Dans un rapport de la commission des affaires européennes, que je suis en train de rédiger avec Simon Sutour, nous allons insister sur ce point.

Il faut également souligner l'action de la France, et notamment du Président de la République. J'étais avec lui lors de sa rencontre surprise avec Vladimir Poutine, et je considère que la France a été l'acteur majeur de la relance des accords de Minsk. Quelles que soient les analyses politiques - je suis moi-même un opposant au Président de la République - c'est l'un des points les plus positifs de son action et de celle de la France.

Troisième élément : le rapport n'insiste pas assez selon moi sur l'attitude des Américains dans cette affaire. Après la signature des accords de Minsk, le président polonais, qui a fait à cette occasion des déclarations plutôt négatives, est arrivé au Conseil européen avec Petro Porochenko pour essayer de casser le format Normandie. Par ailleurs, les

Américains essayent d'avoir une action sur ce qui s'est passé en Ukraine en utilisant les pays baltes comme relais, avec l'aide du Royaume-Uni.

Ceci a également des conséquences sur l'OTAN. On peut s'interroger lorsqu'on entend les propos que tient la porte-parole de l'OTAN, Carmen Romero. Je ne suis pas sûr que ceux-ci soient dans l'esprit du rapport. C'est un élément fondamental de l'analyse, et il nous faut donc l'évaluer.

En conclusion, ce rapport est un très bon rapport. Toutefois, la décision ayant été prise de ne pas remplacer un centriste par un centriste après l'invalidation d'Aymeri de Montesquiou, je ne participerai pas au vote. Pour autant, cela ne signifie pas que je ne suis pas d'accord avec ce que contient le rapport.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Merci pour cet excellent travail. Vous avez eu tout à fait raison de rappeler les trop nombreux rendez-vous manqués, qui nous ont amenés à ce divorce. Il est cependant toujours possible de se remarier, et l'on peut donc vivre dans l'espoir.

Vous avez également fait référence au travail que l'Allemagne et la France sont capables de mener avec les accords de Minsk et les discussions dans le cadre du format Normandie. Il me semble que l'Europe occidentale, avec les pays baltes et la Pologne, est plutôt dans une logique de rapports de force avec la Russie, entraînant un durcissement des relations entre ce pays et l'Union européenne. La Russie se veut un interlocuteur sérieux, mais il semble que Bruxelles ait échoué à s'imposer, même si l'Union européenne avait perdu de sa crédibilité bien avant l'affaire ukrainienne.

Vos propositions sont assez ambitieuses. Ne pensez-vous pas que tout ce qui relève de la relation entre l'Union européenne et la Russie est l'expression de vœux pieux ? En effet, la Russie est prête à traiter de questions régionales avec Berlin ou Paris, mais pas au-delà.

**M. Gilbert Roger.** – Les propositions de Robert del Picchia me paraissent équilibrées et tant mieux si on peut les mettre en œuvre.

**M. Jacques Legendre.** – Autrefois, Staline demandait : « Le pape, combien de divisions ? ». Quand on analyse nos rapports avec la Russie, il serait intéressant de connaître la force réelle de Vladimir Poutine.

Vladimir Poutine et la Russie actuelle, ce n'est pas l'URSS. L'URSS a perdu la course aux armements quand le président Bush a voulu lancer la course aux étoiles. Ce fut une des origines de la chute de l'URSS.

Il est vrai qu'il faut déplorer et constater que la Russie est dans une phase d'affirmation diplomatique, et qu'elle a entrepris de reconstituer son appareil militaire. Il ne faut pas pour autant craindre que la Russie cherche à mettre ses pas dans ceux de l'URSS, car ce serait surestimer les moyens d'action de Vladimir Poutine.

Ceci étant, nous avons intérêt à avoir des rapports amicaux et suivis avec la Russie. Mon propos n'est pas d'en nier l'intérêt.

S'agissant de l'Ukraine, il faut bien mesurer ce qu'a représenté la révolution de *Maidan*. On trouve, en Ukraine, un peuple qui a aspiré à une certaine démocratie qu'il ne

trouvait pas chez lui. Il en voulait à ses dirigeants, et il a été, semble-t-il, assez surpris de voir la vigueur avec laquelle la Russie intervenait dans l'affaire.

L'aspiration des Ukrainiens de base, pour autant que j'aie pu le ressentir dans le cadre de mes déplacements au titre du Conseil de l'Europe, était de vivre et de se développer comme le font leurs voisins polonais. Ils ne cherchaient pas à tout prix à être agressifs vis-à-vis de la Russie, avec laquelle ils conservent de nombreux contacts et à laquelle ils sont très attachés, beaucoup de familles étant mixtes.

Il est également vrai que, pour la Russie, l'Ukraine est un sujet très sensible. Nous ne devons pas chercher à arracher un lambeau de l'ancienne URSS à la Russie, ni faire du suivisme par rapport à l'OTAN ou par rapport aux demandes américaines.

Sur ce point, on doit à la fois rappeler le droit de l'Ukraine à être un pays indépendant et à vivre de façon démocratique, et le fait que l'Ukraine s'inscrit dans une histoire...

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je félicite les rapporteurs : j'ai trouvé ce texte excellent, et son analyse et ses propositions équilibrées. J'ai hâte de lire le rapport !

Il représente une certaine évolution de notre politique étrangère. C'est une évolution récente dont je me félicite : pendant longtemps, nous avons été seuls à demander que l'on renoue le dialogue, et à insister sur le fait que nous ne gagnerions jamais contre Daech sans une ouverture à la Russie et à l'Iran.

Un point que vous avez indiqué est extrêmement important : il s'agit de l'influence des États-Unis qu'il conviendrait de limiter. Nous devons rester vigilants au sein des organisations internationales, notamment de l'OTAN. Nous avons un rôle considérable à jouer si nous voulons retrouver la place qui était celle de la France en matière de politique étrangère. Au sein de l'OTAN, beaucoup d'États d'Europe de l'Est, comme les États baltes, sont extrêmement inquiets des avancées russes. Nous devons y faire attention.

**M. Cédric Perrin.** – Différentes questions ont été posées quant aux motivations de Vladimir Poutine en Syrie. Cherche-t-il à faire diversion par rapport à l'Ukraine ? S'agit-il d'une lutte contre l'État islamique, face à l'inefficacité des frappes occidentales ? Cherche-t-il à diviser les Occidentaux, à sauver Bachar el-Assad, ou tout simplement à sauver la base de Tartous ?

Je rejoins Jeanny Lorgeoux sur ce sujet : ne s'agit-il pas d'une question de puissance ? En s'imposant dans le jeu en Syrie, la Russie se place comme une puissance mondiale, comme au bon vieux temps de l'Union soviétique.

Avez-vous tenté d'évaluer le « soft power » russe sous cet angle ? N'est-ce pas une tentative de Vladimir Poutine d'améliorer l'image de son pays en Europe, et notamment en France ? Chacun a entendu parler d'une prochaine chaîne de télévision en français qui pourrait être mise en place sur E box, puis éventuellement sur des réseaux plus élargis.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Lors d'un exposé à l'université de la défense, un politologue nous avait brossé un tableau géopolitique et avait insisté sur ce que le cours du pétrole représentait pour l'économie et l'armée russes. Je rejoins Jacques Legendre lorsqu'il affirme que la Russie est loin d'avoir les moyens économiques de ses ambitions...

En second lieu, la forte dégradation de la relation entre les États-Unis et la Russie est une tendance lourde, et constitue un fait marquant.

**Mme Josette Durrieu, rapporteure.** – Pour répondre à Nathalie Goulet : oui, le sujet de la Palestine, problème essentiel, est à nouveau banalisé ! En Turquie, la priorité de Recep Tayyip Erdogan, concerne dans l'ordre, les Kurdes, Bachar el-Assad et Daech.

Par ailleurs, Yves Pozzo di Borgo a raison de souligner que l'Union européenne a pris une initiative indépendamment de toute action américaine. C'est une bonne chose.

Hélène Conway-Mouret a attiré l'attention sur le fait que les préoccupations des pays occidentaux de l'Union européenne et de sa partie Est ne sont pas les mêmes. Les Polonais et les Baltes ont aujourd'hui peur de la Russie. On a même par moments le sentiment qu'ils sont déjà presque en guerre.

En conclusion, ce qui est en jeu, c'est la sécurité du continent européen et sa réorganisation. Les mots qui doivent se substituer aux termes de « isolement et sentiment d'humiliation », s'agissant de la Russie, qui sont fort dommageables, sont bien : « dialogue mais fermeté ».

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Pour en revenir à la phrase : « Je t'aime, moi non plus » et au phénomène de psychose obsessionnelle, je pense que l'on est confronté aux deux. La Russie évolue entre deux attitudes, l'une offensive, l'autre défensive.

Pour ce qui est de *Maidan*, l'un de nos interlocuteurs russes nous a fait sentir la grande sensibilité de la question en faisant un parallèle avec l'indépendance de la Catalogne !

Pour ce qui est de l'OTAN et des États-Unis, les Russes dénoncent la position de l'OTAN, lorsqu'elle désire s'installer « trop » près de chez eux.

Quant à la levée des sanctions, nous sommes d'accord, pour autant que le cessez-le-feu continue à être respecté, ce qui est le cas jusqu'à présent, et que les élections ukrainiennes puissent se dérouler comme prévu en novembre.

Pour ce qui est de la Pologne, celle-ci devrait pouvoir être impliquée dans nos négociations en faveur d'un dialogue ouvert avec les Russes. On pourrait tenter d'avancer dans cette direction avec l'Allemagne. Je sais bien combien cela sera difficile mais chacun est d'accord avec le fait que la seule solution réside dans le dialogue.

**Mme Josette Durrieu, rapporteure.** – Je voudrais terminer en répondant à Jeanny Lorgeoux. La Russie se cabre par rapport à l'OTAN. Est-ce une politique de reconquête de son espace ? Oui ! Est-ce offensif ? Oui, mais il existe également de leur côté le sentiment d'une démarche offensive de l'OTAN...

C'est une façon de déterminer la ligne de crête. Incontestablement, la Russie est repartie à l'offensive.

Le rapport est adopté, M. Yves Pozzo di Borgo ne participant pas au vote.

**Mardi 13 octobre 2015**

- Co-Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense, Philippe Bas, président de la commission des lois et Bruno Retailleau, président du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient et les minorités au Moyen-Orient -

*La réunion est ouverte à 16 h 32*

**Situation des réfugiés syriens et irakiens - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Nous remercions M. Cazeneuve de venir rencontrer les commissions des lois et des affaires étrangères et le groupe de liaison et de réflexion sur les chrétiens d'Orient et les minorités au Moyen-Orient.

Nous avons rencontré il y a environ un mois M. Fabius mais la situation a depuis évolué. Une importante réunion se tiendra à Paris, le 20 octobre, sur le dossier des réfugiés, entre les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne. Ce dossier est d'une grande sensibilité, puisque le conseil « Justice et affaires intérieures » du 22 septembre a adopté, à la majorité qualifiée, un dispositif de relocalisation qui, au total, bénéficiera à 160 000 réfugiés. Mais l'Union européenne est divisée, fragile : la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie ont voté contre ces mesures.

Le 23 septembre, le Conseil européen a décidé de mobiliser un milliard d'euros supplémentaires en faveur des agences de l'ONU qui viennent en aide aux réfugiés dans les pays voisins de la Syrie. La prise de conscience est là, mais la situation est fragile et l'espace Schengen est soumis à de fortes pressions ; sa vocation est mise en question.

Enfin, au plan français, aurons-nous la capacité matérielle et financière pour assumer le plan de relocalisation européen, qui nous conduira à accueillir 30 000 réfugiés supplémentaires d'ici deux ans ? Il faudra aider les collectivités, et lutter contre l'immigration irrégulière. Le sujet est très sensible dans notre pays. Un esprit de cohésion nationale s'impose. Nous devons respecter nos valeurs morales séculaires tout en organisant concrètement l'accueil de ces réfugiés dans une conjoncture économique et sociale tendue. Comment préparez-vous la réunion du 20 octobre ? Quels repères pouvez-vous nous donner sur une politique que nous mesurons très sensible ?

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** – La commission des lois est très heureuse que vous ayez pris l'initiative de l'associer à cette audition, Monsieur Raffarin. Nous avons entendu il y a quinze jours M. Cazeneuve, sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration qui vient d'être adopté par le Sénat, mais aussi sur la mise en place du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés. Cette nouvelle rencontre permettra de voir comment les choses ont évolué ces quinze derniers jours. D'autant que nous sommes à la veille du conseil européen.

**M. Bruno Retailleau, président du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient et les minorités au Moyen-Orient.** – La question des chrétiens d'Orient et des minorités nous a mobilisés au-delà de nos

appartenances partisans. Dans l'histoire du Sénat, ce groupe est un de ceux qui a réuni le plus d'adhérents, le plus rapidement. Nous nous sommes tous sentis concernés. La France, au fil des siècles, sous tous les régimes et sous tous les gouvernements, a en effet noué des liens étroits avec les chrétiens d'Orient et les minorités du Moyen-Orient.

Cette question a une dimension internationale, européenne et nationale. Les causes sont internationales : tant que le problème ne sera pas réglé en Syrie, en Irak et en Libye, la pression restera forte. Pour m'être rendu très tôt dans ces pays, je considère Daesh comme l'ennemi numéro un. Il s'agit du troisième totalitarisme ; tant qu'il ne sera pas éradiqué, le risque terroriste demeurera et l'afflux de réfugiés perdurera.

La dimension européenne est indéniable, avec Schengen qui montre ses limites et la mise en place des « *hot spots* ». Au niveau national, disposez-vous de données chiffrées en matière de visas ? Vous avez indiqué que les communes bénéficieraient de 1 000 euros par hébergement. Quelles sont les demandes en la matière, quelles sont les procédures ?

Avec l'accord du Président Larcher, nous allons dégager des fonds sur la dotation d'action parlementaire (DAP) pour financer une œuvre qui vient en aide aux persécutés du Proche-Orient.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** – Je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer sur un sujet qui me tient, comme à vous, particulièrement à cœur : la situation des chrétiens d'Orient et des autres minorités religieuses persécutées en Irak et en Syrie.

Durant ces deux derniers siècles, la place occupée par ces minorités au sein des sociétés du Proche-Orient n'a cessé de se restreindre. Les chrétiens d'Orient représentaient encore 20 % de la population de l'Empire Ottoman au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Le génocide arménien, les persécutions, la volonté aussi de trouver une vie meilleure en Amérique ou en Europe, ont suscité des vagues d'immigration successives. Pourtant, même diminuées, de nombreuses communautés sont demeurées vaillantes, vibrantes, attachées à demeurer sur le sol où elles étaient fixées, souvent depuis les premiers temps du christianisme.

Depuis 2003, la guerre civile en Irak, puis en Syrie a frappé durement les fidèles des églises chrétiennes orientales. En Irak, les chrétiens étaient encore 1,5 million en 1987, date du dernier recensement. Leur nombre s'établirait aujourd'hui entre 250 et 300 000 personnes. En Syrie, ils représentaient 5 % de la population avant le début de la guerre civile, qui a provoqué la mort d'au moins 240 000 personnes (selon les estimations les plus basses), à quoi il faut ajouter 4 millions de réfugiés et 7,6 millions de déplacés à l'intérieur même du pays. Il est difficile de savoir la part exacte des chrétiens parmi eux. Le régime baasiste s'est toujours indûment présenté comme leur protecteur, bien que le nombre de chrétiens ait diminué de moitié en Syrie sous le régime de Hafez el-Assad. Il est certain qu'aujourd'hui les projets de départ se multiplient au sein de la communauté chrétienne syrienne, qu'ils résultent d'une volonté de fuir la guerre lancée par Assad contre son propre peuple ou de la crainte que suscitent les avancées de l'État islamique. Les minorités chrétiennes sont en effet parmi les premières victimes du projet totalitaire que Daesh impose aux territoires qu'il contrôle, et qui comporte toujours une dimension d'épuration religieuse. Aux chrétiens, les djihadistes ne laissent le choix, en Irak comme en Syrie, qu'entre la conversion, la soumission - qui implique d'accepter un statut de deuxième ordre et de s'acquitter d'un impôt supplémentaire - l'exil ou la mort. Ceux qui résistent subissent des persécutions et des atrocités. Bien des chrétiens de Syrie et d'Irak n'ont pas accepté de se soumettre à un tel chantage. À Mossoul, à l'été 2014,

après que les maisons des chrétiens ont été marquées par les djihadistes, ils ont dû se résoudre à fuir, rançonnés, dépouillés de leurs maigres biens, soumis à diverses violences, avant de trouver refuge, pour les plus chanceux d'entre eux, au Kurdistan irakien. Quant aux Yézidis, cette communauté qui compte 100 à 250 000 personnes en Irak, et 15 000 en Syrie, pratiquant l'une des plus vieilles religions du monde, ils sont considérés comme païens par Daesh, qui les réduits en esclavage et leur fait subir un effroyable martyre.

Face à de telles persécutions, c'est donc toute cette partie du Moyen-Orient qui se vide aujourd'hui d'une population fermement attachée à sa foi, à sa culture, à ses traditions et à cette terre où reposent ses ancêtres. En décembre 2014, pour la première fois sans doute depuis seize siècles, la messe de Noël n'a pas été célébrée à Mossoul. Nul ne peut demeurer insensible au sort tragique des chrétiens d'Orient, et nous moins que quiconque. L'histoire permet de comprendre les liens particulièrement forts qui unissent notre pays aux communautés chrétiennes, comme ils nous lient aux peuples d'Irak et de Syrie. Une histoire longue, qui aujourd'hui nous oblige.

Je ne m'étendrai pas sur les initiatives diplomatiques prises par notre pays pour mobiliser la communauté internationale et l'amener à réagir face au drame que subissent les chrétiens d'Orient et les autres minorités persécutées en Syrie et en Irak. Le ministre des affaires étrangères est venu vous présenter cette action, le 9 septembre dernier, au lendemain de la Conférence de Paris qui a vu l'adoption d'un plan d'action en trois volets : l'accompagnement humanitaire, pour le retour des déplacés ; la lutte contre l'impunité des terroristes de Daesh ; enfin, la promotion d'un cadre politique nécessaire au retour durable de ces populations dans un environnement national pacifié. Dans l'attente d'une telle pacification, il est de la responsabilité de notre pays d'assurer à ces femmes et à ces hommes fuyant les persécutions accueil et protection sur notre territoire.

Les minorités religieuses persécutées relèvent pleinement du droit d'asile, tel que défini par la Convention de Genève de 1951. En outre, le Gouvernement fait jouer à leur profit un mécanisme de solidarité exceptionnel, la délivrance de visa pour asile. Le dispositif français de l'asile, dont les chrétiens de Syrie et d'Irak peuvent bénéficier au même titre que toute autre minorité ou toute personne victime de persécutions, s'adresse indistinctement à tout demandeur d'asile, quelle que soit la nature de la persécution dont il fait l'objet. Il serait en effet contraire à la Convention de Genève de faire un distinguo entre les demandeurs. Pourtant, peu de Syriens, et moins encore d'Irakiens, toutes confessions confondues, se sont tournés vers la France pour déposer une demande d'asile. Il y a deux ans, la Syrie ne venait encore qu'en septième position parmi les pays d'origine des demandeurs d'asile, très loin derrière l'Albanie et le Kosovo. Et aujourd'hui, les réfugiés syriens qui parviennent en Europe s'efforcent par priorité de gagner l'Allemagne ou la Scandinavie. Une telle situation s'explique par une série de facteurs, au nombre desquels figurent la barrière de la langue et la relative modestie des communautés syriennes et irakiennes déjà installées sur notre sol. En outre, il faut prendre en compte le travail abject des organisations internationales de la traite des êtres humains et des passeurs, qui orientent les réfugiés vers des pays depuis longtemps perçus comme des eldorado, afin de prélever des sommes très importantes sur ceux qui veulent rejoindre l'Europe.

Cette situation s'explique aussi, il faut bien le reconnaître, par la mauvaise réputation dont pâtit à l'étranger le système de l'asile français : lenteur des procédures, incapacité à proposer des solutions d'hébergement convenables, absence de véritable parcours d'intégration... J'ai proposé des solutions pour remédier à cette situation. Le système d'asile en France est victime d'embolie, les places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile

(Cada) sont en nombre insuffisant tandis que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) souffrent d'un sous-effectif chronique. Notre dispositif d'asile a dû être revu à la hausse.

Les réfugiés syriens et irakiens, chrétiens ou non, sont souvent issus de la classe moyenne – je l'ai encore récemment constaté – et ils ont une conception de la famille très affirmée. Ils aspirent à exercer rapidement un emploi, à donner un toit à leurs enfants et à les scolariser.

Une première étape, indispensable, était de mettre en place un dispositif aux meilleurs standards européens ; ce fut l'objet de la loi adoptée le 29 juillet et de la création de 18 500 places supplémentaires en Cada. Le ministère du logement consent un effort comparable pour que ceux qui obtiennent le statut de réfugié accèdent à un logement autonome. Un deuxième préalable résidait dans l'adoption d'un mécanisme européen répartissant solidairement les demandeurs d'asile, parmi lesquels les chrétiens d'Orient. La France, en lien avec l'Allemagne, a joué un rôle moteur pour parvenir à l'accord du 22 septembre, au conseil « Justice et affaires intérieures », sur la répartition de 120 000 personnes supplémentaires, après l'accord de juillet sur la relocalisation de 40 000 personnes. Tous les États membres doivent prendre part au processus. L'Europe a montré qu'elle savait prendre ses responsabilités. Nous voulions une décision qui repose sur un équilibre entre humanité, générosité, responsabilité et fermeté. L'accueil des réfugiés ne sera soutenable, en effet, que si nous assurons un contrôle efficace et puissant aux frontières extérieures de l'Union européenne.

La France prendra donc toute sa part à la solidarité européenne en acceptant au total 30 752 personnes supplémentaires : 6 752 au titre de la première décision sur les 40 000 et 24 000 au titre de la décision sur les 120 000. En outre, dans le cadre du programme européen de réinstallation de 20 000 personnes, agréé par le conseil européen de juin, la France accueillera 2 375 personnes déplacées dans les camps situés à proximité des zones de conflits, au Liban, en Jordanie, en Turquie. Ces personnes viendront s'ajouter à celles que nous avons déjà accepté d'accueillir dans le cadre de notre programme bilatéral de réinstallation avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), soit 500 personnes par an sur deux ans. Je me rendrai en Jordanie et au Liban à la fin du mois pour y examiner la situation.

Les chrétiens de Syrie et d'Irak accèdent à ces dispositifs de droit commun. Ils peuvent également bénéficier de la délivrance d'un visa pour asile, qui est accordé au niveau du consulat à une personne (ou à une famille) afin qu'elle puisse rejoindre notre territoire. La France a réagi dès l'été 2014 aux premières persécutions commises par Daesh en Irak contre les chrétiens et les Yézidis de la région de Mossoul. Elle a mis en place le 28 juillet un accueil spécifique destiné aux personnes, déplacées ou non à l'intérieur de l'Irak, qui se trouvent à titre personnel menacées ou persécutées du fait de leur appartenance à une minorité religieuse. Pour être éligibles, ces personnes doivent soit avoir des membres de leur famille proche en France, soit avoir des liens forts avec la France - y avoir suivi des études, par exemple -, soit se trouver dans une situation de grande vulnérabilité. Depuis octobre 2014, plus de 2 896 Irakiens en Irak ont déjà bénéficié de ce dispositif, après avoir déposé une demande de visa pour asile auprès de nos consulats à Bagdad ou à Erbil, au Kurdistan irakien. Nos postes consulaires sur place ont été renforcés à cette fin.

L'accueil en France de ces demandeurs d'asile fait l'objet d'une coordination particulière confiée à un préfet. Il lui revient de mobiliser les préfetures, l'Ofpra et l'Ofii,

ainsi que les associations, afin de leur obtenir rapidement un statut de réfugié, l'ouverture des droits sociaux et l'accès aux dispositifs d'insertion. Plusieurs associations, dont l'Œuvre d'Orient et la Fédération de l'entraide protestante, se sont mobilisées pour participer à cet accueil. Le 23 décembre, j'ai rencontré la communauté syro-chaldéenne de Sarcelles, dans la paroisse de Saint-Thomas l'Apôtre. J'ai été frappé par la solidarité des familles anciennement installées à l'égard de ces réfugiés parvenus en France dans le plus grand dénuement et au terme de terribles épreuves. Je les ai invités quelques mois plus tard au ministère de l'intérieur, où ils ont pu exprimer au président de la République, venu les saluer, la gratitude qu'ils éprouvent à l'égard de notre pays.

Quant aux Syriens, ils sont 2 333 à avoir bénéficié d'un visa pour asile depuis le début du conflit en 2011. Leur accueil en France est organisé dans des conditions identiques à celles des réfugiés irakiens. Il n'est cependant pas possible d'évaluer la part que représentent spécifiquement les chrétiens au sein de cette population.

La France est décidée à poursuivre dans cette voie. Nous devons accueillir dignement dans un cadre européen les réfugiés syriens et irakiens, soit au titre de la procédure de réinstallation à partir des camps du HCR, soit dans le cadre d'une procédure de relocalisation depuis le pays de première entrée. La création de 5 000 places supplémentaires d'hébergement en début d'année nous permettra de le faire dans de bonnes conditions. À titre subsidiaire, nous devons poursuivre la délivrance de visa pour asile, notamment pour les minorités religieuses persécutées. J'ai demandé à mes services d'examiner, en concertation avec ceux du ministère des affaires étrangères, la façon d'améliorer les conditions de réception des demandeurs d'asile aux consulats d'Erbil, d'Amman et de Beyrouth. Les délais de traitement des dossiers sont en effet souvent trop longs au regard de l'urgence de certaines situations.

Nul ne peut tolérer que des communautés entières soient arrachées à leur pays. Nul ne peut tolérer qu'en raison de leur foi, en l'occurrence chrétienne, des personnes soient discriminées, chassées, expulsées, contraintes de quitter leur vie, d'abandonner leur terre, voire emprisonnées et assassinées. Car, derrière les chiffres que j'ai cités, se sont des vies humaines, des histoires singulières, des visages, des femmes et des hommes, des enfants et des familles tout entières. Derrière ces chiffres, il y a des victimes qu'il faut aider, secourir, protéger. Les persécutions dont sont victimes les chrétiens d'Orient ne constituent pas une question spécifiquement chrétienne, ni même confessionnelle. En réalité, leur sort regarde chaque habitant des régions concernées, car il est un indice clair et révélateur du degré de liberté et de sécurité dont bénéficie tout un pays. Les extrémistes et les obscurantistes auront beau faire, il n'empêche que ces minorités chrétiennes sont constitutives de l'histoire, de l'identité et de l'avenir du Proche et du Moyen-Orient.

Permettez-moi de citer en conclusion les sages paroles de monseigneur Gollnisch, président de l'Œuvre d'Orient. Évoquant ces persécutions, il a déclaré : « Ce ne sont pas des violences de musulmans contre des chrétiens. Ce sont des violences de fondamentalistes face à des gens de bonne volonté. Et parmi ces gens de bonne volonté, il y a des musulmans. Je ne pense pas du tout que la fracture se situe entre musulmans et chrétiens ». Nous devons tenir bon sur ces principes élémentaires d'humanité, de solidarité et de liberté religieuse. En Europe comme en Orient, quelles que soient nos origines, quelles que soient nos convictions et nos croyances, nous sommes tous frères en humanité. Et la France se doit d'être en première ligne dans ce combat.

**M. Bruno Retailleau, président.** – Plusieurs paroisses recueillent des familles. Y a-t-il une coordination entre l'épiscopat français, les autorités confessionnelles des autres religions et le ministère de l'intérieur, qui est aussi le ministère des cultes ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je me suis récemment rendu en Arménie, au Liban et en Jordanie. L'Arménie recueille plus de 15 000 réfugiés arméno-libanais ou arméno-syriens. Poussés par le HCR, de nombreux chrétiens d'Irak se sont rendus en Jordanie mais ils n'y ont pas le droit de travailler. Ils sont parqués, sans avenir, et tentent de quitter ce pays.

Les visas pour asile sont une spécificité française, puisqu'il n'y a pas besoin, pour les demander, de se trouver sur notre sol. Pourtant, aujourd'hui, cette procédure est en panne : sur 10 000 demandes déposées à Amman depuis 2013, il n'y a eu que 1,5 % de réponses positives. Que de frustrations... Je salue donc votre engagement à accélérer le traitement de ces dossiers.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Depuis François I<sup>er</sup>, la France s'est donné le devoir moral de protéger les chrétiens. Vous ne savez pas combien, parmi les réfugiés, sont chrétiens ; mais, si vous leur demandiez, ils vous répondraient.

Depuis presque un an, je me démène pour des familles chrétiennes réfugiées en Géorgie. Je n'ai jamais eu de réponse : on m'a renvoyée de l'ambassade à votre ministère, puis à celui des affaires étrangères, pour revenir à l'ambassade qui m'a finalement répondu : « nous ne pouvons rien pour eux dès lors qu'ils se trouvent en Géorgie ». Ils ont finalement été reçus à l'ambassade, mal paraît-il, ce qui m'étonne car l'ambassadeur est une personne remarquable.

Quoi qu'il en soit, les consulats d'Erbil, de Beyrouth et de Bagdad manquent de personnel. Je me suis rendue à Erbil où j'ai rencontré des familles chrétiennes qui attendent beaucoup de la France mais qui n'arrivent pas à obtenir de visas. Leurs dossiers sont bloqués, leurs lettres restent sans réponse ; il n'y a aucune coordination avec les associations de protection des chrétiens. Vous semblez le nier, Monsieur le ministre, mais je répète ce que l'on m'a dit. En outre, il n'y a aucune réponse aux recours formulés et les motifs de refus varient d'une famille à l'autre.

Les chrétiens d'Irak doivent produire une invitation personnelle d'une famille d'accueil pour prétendre entrer sur le territoire national, alors que rien de tel n'est exigé des autres réfugiés, qui peuvent aller en foyer. En Syrie, les demandeurs sont priés de se rendre au consulat de Beyrouth. En outre, le bruit circule –il faudrait le vérifier– que leurs dossiers seraient sous-traités à une organisation privée dont les employés musulmans refuseraient systématiquement d'accorder des visas. Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est ?

**M. Jean-Pierre Vial.** – Vous avez reconnu que la France accueillait peu, que notre système était mal organisé et souffrait d'embolie.

Le Président du Sénat devant se rendre prochainement au Liban, je lui ai parlé du problème que pose le consulat de Beyrouth. Ainsi, début octobre, j'ai été avisé d'un dossier instruit une année durant sur une demande de visa. Saisi de cette question, ce consulat m'a affirmé que ce dossier n'avait jamais été déposé. Il se murmure que les services instruisaient les dossiers avec une certaine partialité. Aujourd'hui, il semble qu'il soit assez facile d'obtenir un visa au consulat de Beyrouth moyennant 12 000 euros ; mais des réseaux « *low cost* » proposent pour 5 à 7 000 euros un passage à destination d'une île grecque ou italienne. De

nombreuses familles m'ont demandé si elles devaient attendre un visa ou plutôt envisager de traverser la Méditerranée...

Vous irez prochainement en Jordanie. Une délégation à laquelle j'appartiens fera également le voyage. Le camp d'Azraq, inauguré il y a près d'un an par l'ONU, a une capacité de 120 000 places. Or il n'est occupé, pour l'instant, que par une dizaine de milliers de réfugiés. Ne pourrait-on en faire un *hot spot* afin d'accueillir dans de bonnes conditions les réfugiés, au contraire de ce qui se passe au Liban et en Turquie ?

**Mme Christiane Kammermann.** – Je suis du même avis que mon collègue Vial. Impossible d'obtenir le consulat de Beyrouth au téléphone. Les Syriens qui déposent leur demande de visa à Beyrouth doivent retourner en Syrie pour y attendre une réponse, à moins qu'ils n'aient les moyens de rester au Liban. Difficile d'aller en Jordanie en revanche pour déposer sa demande de visa, comme l'évoque M. Vial : le coût du voyage est prohibitif. Nous voudrions pouvoir agir avec le ministère de l'intérieur, dans l'intérêt des réfugiés.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – La plupart des questions ne relèvent pas de mon département ministériel mais des affaires étrangères...

Nous coordonnons notre action avec les représentants de l'Église depuis près d'un mois : dans le cadre du processus de relocalisation des 30 752 réfugiés que nous nous sommes engagés à accueillir, il devra y avoir une parfaite coordination entre l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des associations (dont les associations paroissiales) qui contribuent à mobiliser des moyens d'accueil et des moyens humanitaires.

J'ai nommé un préfet, M. Kléber Arhoul, pour coordonner toutes ces actions et pour assurer l'interface entre les collectivités locales, le milieu associatif, le ministère de l'intérieur et les autres ministères. Il travaille en tandem avec le préfet Jean-Jacques Brot, qui fait un remarquable travail d'accueil des minorités, notamment des chrétiens d'Orient. Ils répondront à toutes les questions que vous leur poserez.

Nous sommes l'un des seuls pays à avoir mis en place des visas pour asile. Cela nous paraissait en effet préférable pour prendre en charge les réfugiés plutôt que de les laisser entre les mains de passeurs dénués de tous scrupules. Ce dispositif s'est progressivement armé. Beaucoup de rumeurs circulent qui ne correspondent pas à la réalité. Ainsi, les demandes de visas ne sont pas sous-traitées, et je vous invite à utiliser tous les moyens du contrôle parlementaire sur l'activité administrative pour le vérifier. Il n'y a pas davantage de partialité dans le traitement des dossiers : tous les échanges avec les consulats sont traçables. Je vous invite donc à rencontrer le préfet Brot pour lui soumettre toutes vos questions. Mon administration est à votre entière disposition pour lever les doutes qui pourraient subsister sur les relations de mon ministère avec les consulats, sur le rôle joué par les associations, sur les visas pour asile.

En revanche, il faudra évaluer et renforcer les moyens dont disposent les consulats pour faire face à l'afflux des demandes. M. Fabius et moi-même traitons ce problème.

**M. Gilbert Roger.** – Quelles sont les capacités d'accueil des communes qui se sont portées volontaires et rencontrez-vous des difficultés dans la réquisition d'immeubles ? Dans mon département, certains maires en appellent aux tribunaux administratifs pour empêcher le préfet et le président du conseil départemental d'utiliser des bâtiments vacants pour accueillir les réfugiés.

Comment s'organise l'intégration professionnelle des réfugiés ? Des médias mal intentionnés s'indignent de voir des réfugiés « oisifs, payés par l'État ». Ce matin, un article du journal *Aujourd'hui en France* développait ce thème.

À quelle date l'Ofpra va-t-il se rendre au Liban et en Jordanie pour rencontrer les 400 réfugiés considérés comme très vulnérables ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Sur quels critères et comment sera organisée la répartition des réfugiés sur le territoire national ? Récemment, le préfet coordinateur participait dans cette salle à une réunion organisée par la délégation aux collectivités territoriales en présence des grandes associations représentatives d'élus. Il nous a dit que la bonne volonté ne serait pas le seul paramètre...

Nous espérons que l'appartenance confessionnelle des réfugiés ne sera pas un paramètre discriminant : les chrétiens d'Orient ne représentent pas à eux seuls tous les réfugiés.

Vous avez fait référence aux camps de réfugiés situés à proximité des zones de conflit en Jordanie, en Iran, en Turquie, au Liban. Ces camps risquent de perdurer alors que les conditions de vie y sont très difficiles. L'agence Expertise France, née d'un rapport sénatorial, s'intéresse aux conditions de vie dans ces camps et s'apprête à y faire un travail remarquable, par exemple en y installant des boulangeries. Or, Expertise France a vocation à terme à s'autofinancer... et ces actions ne rapporteront pas d'argent. Ne faudrait-il pas continuer à verser au budget de cette agence une dotation d'équilibre ?

**Mme Michelle Demessine.** – Je témoigne de la disponibilité du préfet Kleber Arhoul que j'ai rencontré la semaine dernière.

Je souhaite vous interroger, Monsieur le ministre, sur la jungle de Calais. Mauvaise nouvelle : Emmaüs a quitté le site. La situation est catastrophique. Regardez sur Facebook les vues aériennes de cette zone : c'est impressionnant. La situation humanitaire y est dégradée et je sais que vous avez prévu de dépêcher une mission d'évaluation sanitaire pour y estimer les besoins. Les associations attendent des décisions rapides ; certaines estiment que notre pays va beaucoup plus vite lorsqu'il s'agit d'installer un hôpital de campagne dans une zone de conflit.

Combien de personnes parviennent-elles à passer de l'autre côté de la Manche ? S'il y a un tel acharnement de la part de ces migrants à tenter leur chance, c'est que certains, et peut-être beaucoup, arrivent tout de même à traverser. Comment faire pour débloquer l'attitude des Britanniques ?

**M. Bernard Cazeau.** – J'appelle votre attention, Monsieur le ministre, sur l'importance de la coordination administrative dans l'intégration des réfugiés diplômés. En Dordogne est accueillie une famille de Syriens : la mère est institutrice et le père neurochirurgien. Celui-ci souhaite s'implanter dans un centre hospitalier universitaire pour travailler et nous faire profiter de son expérience. Ayant beaucoup de mal à être recruté à Bordeaux ou Toulouse, il a seulement trouvé un poste à 300 kilomètres du lieu où réside sa famille, dans un hôpital plus secondaire. Les réfugiés doivent pouvoir continuer à exercer leur profession.

**M. André Trillard.** – Tant qu'ils n'ont pas obtenu de titre de séjour, les réfugiés ont des raisons objectives de demeurer en Île-de-France, non loin de Fontenay-sous-Bois ou de Montreuil. Les services de l'Ofpra sont-ils renforcés ? J'ai participé hier à une réunion sur ce sujet avec le corps préfectoral, dans ma région des Pays de la Loire. On m'a opposé le devoir de réserve. Ne peut-on l'aménager pour que les maires aient accès à l'information ?

**M. Christian Cambon.** – La situation est difficile pour les nombreuses communes d'Île-de-France, du Nord et de l'Est, qui ont déjà accueilli, par le passé, un grand nombre de réfugiés. Ceux-ci, n'ayant pas droit à grand-chose, viennent nous voir en demandant pourquoi les Syriens sont mieux traités. Ma ville de Saint-Maurice – 18 000 habitants – finance intégralement et depuis plusieurs années l'accueil de 25 familles tchéchènes et afghanes, sans aucune aide. Je veux ainsi indiquer à Gilbert Roger que la prévention de nombreux maires de la région parisienne est due à l'importance de leurs efforts depuis des années. Que peut-on faire pour ces familles-là, qui vivent dans le même dénuement que les nouveaux arrivants ? Et pour les communes qui les accueillent, en rencontrant les mêmes difficultés ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Nous avons mobilisé, il y a un mois, l'ensemble des communes volontaires. Les préfets Brot et Arhoul assurent un suivi en continu. Le premier recensement des capacités d'accueil a fait état de 4 800 logements, en trois semaines – nous sommes dans une excellente dynamique. Ces logements sont destinés à accueillir les demandeurs d'asile qui recevront le statut de réfugiés. Pour l'heure, les préfets identifient les bâtiments qui répondent aux normes d'accessibilité et de sécurité. Leur nombre devrait toutefois être très significatif, offrant des conditions convenables dans la durée.

Le travail du ministère de l'intérieur est d'assurer la plus grande fluidité possible au traitement des dossiers, à l'Ofii et l'Ofpra. Le Gouvernement, avant même de s'engager dans le processus de relocalisation, a décidé d'y créer 50 équivalents temps plein (ETP) l'an dernier, auquel sont adjoints 196 autres, pour près de 85 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016, afin de remettre le système d'asile de la France à niveau. Certains déclaraient tout à l'heure qu'il n'était pas à la hauteur de ce qu'il devrait être. Nous en sommes conscients : pendant longtemps il n'y a eu aucune création de place en Cada ni en hébergement d'urgence, pas d'augmentation des effectifs de l'Ofpra ni de l'Ofii, pas de mise en œuvre des dispositions de la directive européenne de 2004 relative au séjour, y compris sur la pénalisation du refus de prise d'empreintes digitales ou la mise en place de la convention retour... Nous avons donc pris un ensemble de dispositions budgétaires et administratives très importantes dans les préfetures, à l'Ofii et à l'Ofpra.

À la fin du quinquennat, nous aurons créé 18 500 places en Cada, soit quasiment le nombre de créations nécessaires évalué par le rapport de Jean-Louis Touraine et Valérie Létard, qui était de 20 000. Nous n'avons pas attendu la crise humanitaire pour armer le dispositif mais l'avons, au contraire, anticipée, en mettant notre législation en conformité avec les directives européennes et en procédant à une montée en puissance de notre système d'accueil.

Notre objectif est que les personnes soient prises en charge immédiatement après leur arrivée, obtiennent une place en Cada, puis un logement de droit commun afin de s'intégrer, libérant ainsi la place pour d'autres réfugiés. Je tiens beaucoup à la fluidité de ce parcours, sans quoi nous serions en difficulté. La partie n'est pas gagnée, mais la mobilisation du ministère est très forte.

Je serai en Jordanie avec le directeur de l'Ofpra et ses équipes, qui s'y rendent du 24 au 26 octobre, afin de procéder au traitement de 400 dossiers – la moitié à Amman et l'autre à Beyrouth. J'attache grand prix à cette mission, qui doit apporter la démonstration de notre capacité à assurer la relocalisation et la réinstallation des personnes dans de bonnes conditions.

Madame Peyrol-Dumont, la répartition se fait sur la base du volontariat, ou selon le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile inscrit dans la loi. Je préfère la mobilisation spontanée des collectivités territoriales à la coercition, mais l'État, s'il y était obligé, prendrait ses responsabilités pour respecter ses engagements européens.

Je suis très préoccupé de la situation dans les camps de réfugiés, qui est un extraordinaire argument des réseaux de passeurs qui promettent un eldorado et conduisent des familles vers la mort, ou un exode extraordinairement difficile. Le patron du HCR, Antonio Guterres, une personnalité absolument remarquable, effectue un travail considérable. Il est parfaitement conscient de la nécessité de rehausser les moyens du HCR, ce qui est la priorité absolue pour éviter davantage de drames humanitaires.

Mme Demessine m'a interrogé sur la situation à Calais, qui fait l'objet de beaucoup d'instrumentalisations, de polémiques, et qui pose des difficultés dont on ne prend pas la mesure. Notre politique est d'abord que tous ceux qui, à Calais, relèvent du droit d'asile en France y accèdent. Sinon, ils emprunteront toutes les nuits le chemin du tunnel et certains mourront. J'ai renforcé considérablement les moyens de l'Ofii et de l'Ofpra sur place. Les résultats sont là : 300 demandes d'asile en 2013, 1 200 en 2014 et 1 700 au cours des neuf premiers mois de cette année.

En revanche, je souhaite la reconduite de tous ceux qui ne relèvent pas de l'asile en France, venant de pays où ils ne sont pas menacés. Nous avons procédé à 1 700 éloignements depuis le début de l'année, soit autant que le nombre de titres d'asile accordés.

Afin de lutter contre les filières de passeurs, les effectifs des forces de l'ordre à Calais ont crû de 550 personnes. Nous avons, en conséquence, démantelé près de 40 filières depuis le début de l'année, ce qui représente près de 800 individus. Je salue le travail de ceux qui remplissent ces missions difficiles avec un haut niveau de professionnalisme et d'engagement.

Les moyens humanitaires sont renforcés. Lors de mon premier déplacement à Calais, quelques mois après mon arrivée au ministère, j'ai constaté que l'État ne menait aucune action humanitaire. Depuis, un accueil de jour fournit environ 1 300 repas quotidiens aux réfugiés. Nous sommes en discussion avec la Commission européenne pour qu'elle abonde cet effort, que j'ai l'intention d'amplifier. Nous travaillons avec la maire de Calais, la sénatrice Natacha Bouchart du groupe Les Républicains. J'ai accepté, à sa demande, la mise en place du centre Jules-Ferry. En outre, 100 places ont été réservées aux enfants et aux femmes vulnérables. Elles seront doublées voire triplées. Je ne veux pas qu'un enfant ni une femme dorme dans la rue, cet hiver, à Calais.

Quelque 18 millions d'euros sont consacrés à l'aménagement de la lande, avec un accueil initial de 1 500 personnes ; 2 000 places supplémentaires seront créées en Cada d'ici la fin de l'année pour ceux qui relèvent du droit d'asile.

L'emportement d'Emmaüs est très injuste, compte tenu de ce que nous faisons. Les sommes consacrées à Calais sont de 12 millions d'euros pour l'accueil de jour, de 17 à 18 millions d'euros pour l'aménagement de la lande, de 11 millions d'euros pour les places en Cada, soit 44 millions d'euros ces derniers mois. Cela mérite une autre qualification qu'« inhumanité », « désintérêt » ou « cynisme ». Les associations devraient dépasser la posture classique d'opposition au ministère de l'intérieur pour travailler avec lui, la situation étant suffisamment compliquée.

Si, demain, nous envoyons aux passeurs de signal que la frontière avec la Grande-Bretagne peut être traversée sans problème, nous n'aurons plus 4 000 migrants, mais 40 000 ou 50 000. J'appelle l'attention de tous sur les conséquences humanitaires de cette solution. Je ne suis certes pas un soutien inconditionnel de l'ancien président de la République, Nicolas Sarkozy, mais il a eu raison de signer les accords du Touquet avec la Grande-Bretagne. Il a eu tort de le signer dans un cadre léonin, où les Britanniques laissaient tout le poids sur les Français – à présent, ils dépensent 35 millions d'euros et sont beaucoup plus présents –, mais la philosophie de ces accords était bonne. Une décision d'ouverture de la frontière, que je ne prendrai pas, provoquerait un désastre humanitaire en quelques semaines à peine.

La situation de Calais est difficile, elle suscite des commentaires injustes ou des approximations – je ne parle pas de ceux qui y restent quelques minutes après avoir prononcé un discours de campagne, sans jamais voir ni une association, ni un réfugié, et instrumentalisent un drame dans la démagogie la plus pure.

Monsieur Cazeau, vous évoquez la coordination en matière de santé. Nous articulons de plus en plus nos interventions avec la ministre de la santé. Le médecin dont vous avez cité le cas, en Dordogne, a trouvé à travailler dans de bonnes conditions au Puy-en-Velay. Quant au devoir de réserve, comme le disait le président Chaban-Delmas, « quand la réserve s'active, l'active se réserve ». Il faudra ici qu'elle s'active, compte tenu de l'urgence humanitaire. Les préfets appliqueront avec discernement le devoir de réserve.

Monsieur Cambon, votre question est délicate. L'État assure toute sa compétence dans le financement des Cada et l'intégration professionnelle. Le logement est pris en charge par les collectivités territoriales. J'aurai l'honnêteté de vous dire que je ne peux pas, de façon rétroactive, assurer la prise en charge de tous ceux qui ont été accueillis au titre de l'asile avant la mise en place du processus de relocalisation. Cela nous conduirait très loin vers des effets budgétaires que nous ne saurions pas maîtriser. Je sais que cette réponse ne vous satisfait pas.

**M. Christian Cambon.** – Cela explique au moins la résistance de certains maires.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Je ne souhaite pas culpabiliser quiconque. Je comprends la position d'un maire qui a déjà fait beaucoup. François Baroin m'a tenu le même discours. Le ministère regardera les situations avec réalisme et pragmatisme.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci, Monsieur le ministre. Nous pourrions échanger longtemps sur ces questions difficiles, sur Schengen et d'autres sujets. Votre intervention éclaire ces dossiers pratiques, afin que nous puissions engager des actions au service de la tradition d'accueil de notre pays.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, Monsieur le ministre.

*La réunion est levée à 17 h 55.*

**Mercredi 14 octobre 2015**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

**Loi de finances pour 2016 - Crédits du SGDSN - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Mes chers collègues, je cède maintenant la parole à Monsieur Alain Gournac, rapporteur, qui va nous présenter le projet de loi de ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne (UE), la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs états membres d'une part et la Géorgie d'autre part.

**M. Alain Gournac, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, après l'accord d'association avec la Moldavie et l'Ukraine, nous examinons ce matin l'accord d'association entre l'Union européenne et la Géorgie. C'est le dernier des trois accords d'association signés en 2014.

Il s'inscrit dans le cadre du « Partenariat oriental », initiative datant de 2009, qui concernait à l'origine, outre la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie, avec lesquelles ces accords ont été conclus, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie. Nous avons déjà longuement échangé à ce sujet, notamment dans le cadre de l'examen du rapport d'information sur la Russie qui a évoqué la question du partenariat oriental.

Il s'agit d'un accord mixte parce qu'il comprend des domaines relevant de la compétence de l'Union européenne et d'autres dispositions relevant de celle des Etats, raison pour laquelle il doit être ratifié par l'ensemble des Etats membres.

L'accord d'association est un accord ambitieux qui demandera des réformes et des investissements conséquents aux Géorgiens qui en prennent peu à peu conscience. Selon moi, cet accord est une chance, pour la Géorgie, mais aussi pour l'Union européenne et la France, qui ont tout à gagner de l'instauration d'un Caucase stable.

Dans cette perspective, cet accord vise à mettre en place une association politique et une intégration économique mutuellement bénéfiques. Il comprend à la fois un volet

politique, un volet commercial visant à une libéralisation quasi-totale des échanges et un volet dit « de coopération », dont l'objectif est la reprise par la Géorgie de l'acquis normatif communautaire dans un grand nombre de domaines.

L'existence de « conflits gelés » en Géorgie donne évidemment une dimension particulière à l'examen de ce texte, mais ne doit pas non plus être surévaluée. Comme dans le cas de la Moldavie, conclu avec un pays ne contrôlant pas l'intégralité de son territoire, cet accord ne s'appliquera pas aux régions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, avant que le conseil d'association, composé de représentants européens et géorgiens, n'adopte, par consensus, une décision reconnaissant que l'accord peut être étendu à l'intégralité du territoire géorgien.

S'agissant du contenu de cet accord, le volet politique prévoit le développement d'un dialogue sur les réformes intérieures et une convergence progressive dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Ce dialogue vise à promouvoir la paix et sécurité internationales et à renforcer le respect des principes démocratiques, de l'état de droit, de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il prend place dans des instances spécifiques, notamment un conseil d'association composé de représentants des parties au niveau ministériel, et un comité d'association, composé de hauts fonctionnaires qui est chargé de préparer les réunions du conseil d'association.

L'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), qui constitue le noyau dur de l'accord et son deuxième volet, prévoit la libéralisation complète des échanges grâce à la suppression des droits de douane sur la quasi-totalité des lignes tarifaires pour chacune des parties et à des mesures non tarifaires visant à faciliter l'accès aux marchés, comme la transparence des marchés publics, l'harmonisation des procédures douanières, la libéralisation des services, etc.

Enfin, le troisième volet, qui apparaît comme la contrepartie de la libéralisation des échanges, vise à l'adoption par la Géorgie d'une grande partie de la réglementation et des normes communautaires applicables dans vingt-sept domaines allant de l'énergie à l'agriculture et aux transports, de la politique industrielle à celle en faveur des PME, ou encore l'environnement, la protection des consommateurs, la culture et l'éducation. Ce rapprochement réglementaire et normatif, qui va demander de gros efforts aux Géorgiens, doit être réalisé avec l'assistance de l'UE.

Pour la Géorgie, il s'agit d'accélérer son rapprochement économique avec l'Union européenne. L'Union représente déjà 20 % des exportations de la Géorgie et 30 % de ses importations.

L'étude préalable d'impact commanditée par la Commission européenne estimait que l'application du volet commercial devrait permettre un gain supplémentaire de croissance de 4,3 % à long terme pour la Géorgie, grâce à une augmentation des exportations géorgiennes évaluée à 12 % contre 7,5 % de hausse des importations provenant de l'Union européenne. Les secteurs de la chimie et des matières plastiques pourraient espérer des gains de production substantiels, la croissance dans ce domaine pourrait atteindre 60 %. L'accord représente également un puissant levier pour moderniser l'économie géorgienne, par l'adoption de standards propres à instaurer un environnement favorable à la concurrence et aux investissements, caractérisé par le renforcement du droit des affaires et des méthodes de bonne gouvernance, dans un pays où la corruption et l'économie informelle ont déjà reculé, même si des efforts restent encore à poursuivre. Ainsi les importantes mesures anti-corruption

prises sous la présidence de Mikheïl Saakachvili ont eu pour conséquence de porter la Géorgie à la 15<sup>ème</sup> place mondiale dans le classement « Doing Business » 2014 de la Banque mondiale, soit une amélioration de 6 places par rapport à 2013.

Consciente que l'application de l'accord pourra, dans un premier temps, provoquer des ajustements difficiles, notamment pour la production industrielle et les biens de consommation courante, la Géorgie devrait pouvoir valoriser son potentiel dans le domaine chimique, les matières plastiques et dans le secteur agro-alimentaire. L'agriculture en 2012 représentait 9 % du PIB et occupait 50 % de la population active. Je vous rappelle mes chers collègues qu'il n'existe ni services déconcentrés ni politique agricole en Géorgie. Un réel potentiel existe, délaissé par l'approche volontairement moderniste du Président Saakachvili. La France finance désormais un poste d'expert au sein du ministère de l'agriculture géorgien, et l'Agence française de développement prévoit une intervention accrue, sous forme d'un prêt de 20 millions d'euros consenti à la Banque de Géorgie pour soutenir des entreprises et coopératives agricoles.

Il faut également mentionner l'aide financière conséquente que l'Union européenne accorde à la Géorgie, qui en fait le quatrième pays le plus aidé au titre de la politique de voisinage et le deuxième pays le plus aidé du Caucase, juste après la Moldavie. Ce sont entre 335 et 410 millions d'euros qui seront alloués sur la période 2014-2020 dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage, en vue de mettre en œuvre les réformes prévues par l'accord.

Pour les produits industriels, la libéralisation tarifaire sera immédiate pour la Géorgie comme pour l'Union européenne. Le commerce des produits agricoles sera également immédiatement et intégralement libéralisé mais certains produits identifiés comme sensibles bénéficieront d'un mécanisme dit « anti-contournement », pour éviter que la Géorgie ne devienne une plate-forme de transit et de réexportation. Seront concernés par exemple les viandes, les produits laitiers, certaines céréales et le sucre.

En ce qui concerne l'Union européenne, le premier avantage de l'accord est de favoriser le développement économique et la stabilité d'un pays du voisinage, tout en étendant son influence par l'extension du champ d'application de son corpus normatif.

Les pays européens y gagnent également des perspectives en matière d'investissements directs et de commerce, même si la Géorgie ne représente que 0,1% des échanges de l'Union européenne, soit le 76<sup>ème</sup> rang des partenaires commerciaux de l'Union. Les entreprises françaises attendent une amélioration du climat des affaires, elles disposent d'ores et déjà de 29 implantations d'investisseurs importants en Géorgie, positionnés dans des secteurs tels que le secteur financier, avec la Société Générale, et celui de la distribution, avec notamment Carrefour.

Enfin, l'accord permet des avancées au bénéfice de l'Union européenne, notamment en matière de protection de la propriété intellectuelle : lutte contre la contrefaçon, respect des indications géographiques protégées. Ainsi, moyennant une période de transition, la Géorgie ne pourra plus utiliser les dénominations de Cognac, Champagne ou encore Cahors pour des vins produits sur son territoire, ce qui était un sujet sensible pour la France et parfois l'objet de surprise lors de déplacement en Géorgie. Il faut également souligner le progrès que représentera l'application par la Géorgie des normes sanitaires et phytosanitaires pour égaliser les conditions de concurrence et améliorer la sécurité sanitaire.

La France a été un moteur pour l'apaisement du conflit en Géorgie en 2008. Elle bénéficie en Géorgie d'une image positive dont il faut tirer profit.

Il s'agit de répondre à l'attente de la Géorgie qui s'investit dans l'application de cet accord ; elle a en effet lancé tout un train de réformes : libéralisation de nombreux secteurs, stabilisation du marché des changes, mesures visant à la limitation de sa dépendance énergétique, lutte contre la corruption, réduction des maltraitances dans le système pénitentiaire... Même s'il ne faut pas sous-estimer les difficultés rencontrées au nombre desquelles je peux compter : la lenteur du rythme des réformes, notamment s'agissant de la justice, ainsi que les incertitudes liées aux résultats des prochaines élections législatives prévues en octobre 2016, il existe une volonté réformatrice en relation avec l'accord d'association.

Enfin, il s'agit d'honorer un engagement pris par l'Union européenne, qui vise à développer, je cite, une « *association politique et une intégration économique* » avec la Géorgie. Précisons bien à ce stade que l'accord ne donne aucune « *perspective européenne* », c'est-à-dire aucune perspective d'adhésion à ce pays, même s'il prend acte de ses « *aspirations européennes* ». C'est un point crucial car nous connaissons bien la façon ambiguë avec laquelle a été reçue la politique de voisinage. Sur ce point, la position du gouvernement français, mais aussi d'autres pays comme l'Allemagne et la Belgique, est très claire : nous sommes opposés à un élargissement de l'Union européenne aux pays du Partenariat oriental.

Pour toutes ces raisons, je vous propose donc d'adopter le projet de loi ratifiant l'accord d'association entre l'UE et la Géorgie.

Il sera examiné en séance publique le jeudi 29 octobre à 10h30. La Conférence des Présidents a décidé de recourir à la procédure simplifiée, choix que j'approuve car malgré l'importance du sujet, si nous demandons un débat normal, à cause de l'embouteillage en séance en période budgétaire, l'adoption sera repoussée. Il ne reste que cinq Etats membres à ne pas avoir encore ratifié cet accord, dont la France, il serait souhaitable que nous y remédions avant la fin de l'année.

**M. Joël Guerriau.** – Je suis tout à fait d'accord avec vous, la Géorgie a une excellente opinion de la France. C'est un petit pays qui compte 3,7 millions d'habitants et représente donc un petit marché. Avez-vous une idée des perspectives d'évolution des investissements en Géorgie ?

**M. Alain Gournac, rapporteur.** – Certes, ce pays est petit, mais ce n'est pas tant la taille du marché qui importe que la stabilité régionale que cet accord d'association pourrait contribuer à installer. S'agissant des perspectives d'investissement en Géorgie, je crois réellement au potentiel agricole de ce pays. Je pense qu'il est tout à fait possible de développer les exportations de vins géorgiens et les eaux minérales qui bénéficiaient d'une grande renommée avant l'effondrement de l'empire soviétique. J'insiste de plus sur la nécessité de stabiliser les règles juridiques applicables dans une zone, c'est cela qui permet de développer les investissements.

**M. Michel Billout.** – Mes chers collègues, je ne vous cacherai pas que le groupe communiste n'a que peu d'appétence pour ce type d'accord d'association qui insiste avant tout sur la libéralisation économique. Sommes-nous certains de l'adhésion des peuples concernés ? La question se posait déjà pour la Moldavie. Cela nous avait conduits à nous

abstenir, considérant qu'il y avait une adhésion importante du peuple moldave. Dans le cas de l'Ukraine, la question était encore différente tant l'impact politique de la signature de cet accord d'association a été immense, notamment en termes de relations avec son voisin russe. Le moment de la signature de cet accord d'association était mal choisi, le président Poutine ayant pu y voir une provocation, voire une agression contre sa population. Il me semble que l'accord d'association avec la Géorgie a le même défaut. Nous ne sommes pas en Ukraine mais nous sommes tout de même dans la région du Caucase. Il existe là encore des conflits gelés qui, dans le contexte actuel que connaissent la Syrie et l'Irak d'une part, et la Turquie d'autre part, ne doivent pas être négligés. Mon groupe s'opposera à ce projet de loi.

**Mme Josette Durrieu.** – Pour répondre à l'intervention de mon collègue, je voudrais rappeler que nous avons à faire à des peuples indépendants, responsables des choix qu'ils font. Je me dis que les propositions d'associations qui ont été faites aux pays du Partenariat oriental pourraient peut-être être faites également à la Russie. Cela mettrait un terme aux interrogations que nous nous posons sur les accords d'association avec la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Je note que ces accords d'association excluent les conflits gelés, les deux territoires concernés ayant de plus des statuts différents, l'un étant reconnu comme indépendant par la Russie, l'autre ne l'étant pas. Si l'on veut que ces conflits se « dégelent », cela ne se fera, au vu des expériences précédentes, que par le biais de l'ouverture économique. J'ai notamment pu le constater lors d'une mission à la frontière entre l'Ukraine et la Transnistrie où la volonté de poursuivre les échanges économiques a largement influencé les comportements des acteurs en place.

**M. Jacques Gautier.** – Je voudrais tout d'abord saluer le travail de notre rapporteur. On voit bien une demande forte et une appétence réelle des pays frontaliers de la Russie à se tourner vers l'Union européenne mais aussi vers l'OTAN. Nos positions sont très claires à ce sujet : nous ne soutiendrons l'adhésion de ces pays ni à l'Union ni à l'OTAN. Pour autant, il convient de leur proposer des perspectives porteuses d'espoir. Cet accord d'association me semble aller dans le bon sens, il offre des perspectives économiques et une réelle reconnaissance à ces pays. Je reviens de la session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) qui s'est tenue à Stavanger, en Norvège, du 9 au 12 octobre. La délégation française, que je conduisais, a pu constater la pression exercée par la Géorgie et l'Ukraine pour adhérer à l'OTAN. Nous sommes constants dans nos positions, et nous nous y opposons. Ce n'est pas le moment d'agiter ce qui sera perçu comme une provocation. L'OTAN va en revanche intégrer le Monténégro l'année prochaine, comme l'a recommandé l'AP-OTAN. Nous ne pouvons pas aller dans ce sens pour les pays du Caucase mais nous pouvons comme le propose l'OTAN à l'Ukraine ou à la Géorgie mettre en place un partenariat renforcé. La démarche de cet accord d'association avec l'Union obéit à la même logique de partenariat politique et économique renforcé. Je suis donc très favorable à cet accord.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je suis également totalement favorable à cet accord même si je me pose des questions. Ils ont été mis en évidence par notre collègue rapporteur, je pense notamment à la limite d'application de l'accord d'association qui exclut les territoires concernés par les conflits gelés. Je me demande quel est le ressenti de la population de ces territoires tout en ayant conscience qu'il ne faut pas donner à la Russie l'argument d'une nouvelle provocation sur ces questions.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Nous sommes tous favorables à la signature d'accords d'association qui permette de soutenir le développement économique de ces pays. Les progrès

réalisés dans la lutte contre la corruption doivent être suivis avec attention. L'économie souterraine –voire maffieuse– est une réalité.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je rappelle que l'accord association concerne également la lutte contre le terrorisme et comporte des mesures fiscales. La lutte contre le terrorisme est un point essentiel quand on connaît la porosité de la frontière géorgienne avec la frontière tchétchène. Il me semble également important de souligner que cet accord d'association vient à point nommé alors que le clergé géorgien est hostile aux musulmans, la Géorgie étant un pays chrétien, dont les voisins sont musulmans. La Géorgie dépend énergétiquement de ses voisins à cause de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, elle est sous perfusion financière notamment de son voisin turc, il est donc important que l'association avec l'Union européenne rééquilibre les forces dans cette zone. La deuxième chose que je voulais souligner, c'est la politique de non visa de la Géorgie, qui permet à un flux d'affaires légales, mais aussi illégales, de se développer. Enfin, il est très important que le report dans le temps de l'application des dispositions de l'accord d'association aux territoires concernés par les conflits gelés n'entraîne pas la reconnaissance de l'occupation de ces territoires. Ce ne sont pas les conflits qui sont gelés mais les solutions.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Lors d'une mission en Géorgie, nous avons rencontré un responsable géorgien chargé du suivi des activités de la mafia géorgienne, qui étend ses activités jusqu'en métropole parisienne. Dans le cadre des travaux de la commission des affaires européennes, j'ai proposé que soit étudiée la philosophie du partenariat oriental. Lors d'une visite dans cette zone, effectuée avec le Président de la République française, je l'ai entendu s'étonner du fait que l'Ukraine ne signe pas réciproquement des accords avec la CEI. Il existe des tensions fortes sur les accords d'association avec l'Union européenne, dont on peut comprendre la logique. Je suis beaucoup plus nuancé sur les partenariats mis en place entre l'Ukraine et l'OTAN ou entre la Géorgie et l'OTAN alors que j'ai en tête les termes de l'accord entre les présidents Bush et Gorbatchev qui prévoyait que l'OTAN s'arrête aux frontières de l'ancien empire soviétique.

**M. Alain Gournac, rapporteur.** – En réponse à vos interrogations, je me dois de souligner que son volet économique ne résume pas cet accord. La mise en place de cet accord a favorisé une réforme du parquet destinée à accroître son indépendance, une réforme de la détention administrative et de la situation des prisonniers. La police a également été réformée, une loi anti discrimination a été adoptée, etc.

Il faut également noter que 85 % des Géorgiens soutiennent l'adhésion de leur pays à l'Union européenne et 78 % de la population est favorable à l'adhésion à l'OTAN. J'avoue pour ma part être réservé sur l'ouverture récente d'un centre d'entraînement de l'OTAN à proximité de Tbilissi, je crains que Moscou n'y voie une provocation.

Il est certain que la mafia géorgienne existe et que des progrès doivent encore être réalisés dans ce domaine. La Géorgie est toutefois sur la bonne voie comme le prouve sa progression de six places dans le classement « Doing business » entre 2013 et 2015. C'est un pays que je connais depuis 20 ans, un pays que je vois avancer vers la démocratie. Il faut donner de l'espoir à ce peuple. J'y contribue –modestement– notamment en créant des bibliothèques françaises grâce au soutien d'Emmaüs. Mes chers collègues, il ne faudrait pas donner un mauvais signal à ce peuple, nous ne devons pas être des donneurs de leçons au monde mais nous devons soutenir la progression de la Géorgie en ratifiant cet accord association.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté sans modification le projet de loi, M. Billout et Mme Demessine votant contre.*

### **Questions diverses**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Au titre des questions diverses, je voulais féliciter « l'équipe France » de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN qui a obtenu ce week-end à Stavanger en Norvège de très beaux résultats. Trois nouveaux mandats ont ainsi été remportés par nos collègues : Jacques Gautier a été élu Vice-Président de la commission des sciences et des technologies, Xavier Pintat a remporté le poste de Président de la sous-commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense. Enfin, Jean-Marie Bockel a été élu Rapporteur Général de la commission de l'économie et de la sécurité. Joëlle Garriaud-Maylam conserve son mandat, réélue Rapporteur Général de la commission sur la dimension civile de la sécurité.

Ainsi, deux des cinq rapporteurs généraux des commissions sont des sénateurs, trois sont français puisque notre collègue député Philippe Vitel a également été nommé Rapporteur général. Bravo à vous de faire rayonner nos travaux et pour ce travail d'influence pour la France.

*Mme Hélène Conway-Mouret a ensuite présenté à la commission une communication sur son rapport remis en juillet 2015 au Premier ministre sur le retour en France des Français établis à l'étranger.*

*La réunion est levée à 11 h 30*

Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30*

### **Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est levée à 17 h 57*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lundi 12 octobre 2015

- Présidence de M. Alain Milon, président -

### Protection de l'enfant - Examen des amendements au texte de la commission

*La réunion est ouverte à 18 h 30.*

*La commission procède à l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 33 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 444 (2014-2015), modifié par l'Assemblée nationale, relative à la protection de l'enfant, dont Mme Michelle Meunier est la rapporteure.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE

**M. Alain Milon, président.** – Nous commençons par quelques amendements de la rapporteure.

##### *Article 1<sup>er</sup> bis*

*L'amendement rédactionnel n° 51 est adopté.*

##### *Article 5 B*

*L'amendement de coordination n° 53 est adopté.*

##### *Article 5*

*L'amendement de coordination n° 54 est adopté.*

##### *Article 7*

*L'amendement de coordination n° 52 est adopté.*

##### *Article 13 bis*

*L'amendement de coordination n° 55 est adopté.*

##### *Article 22*

*L'amendement rédactionnel n° 56 est adopté.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

**M. Alain Milon, président.** – Nous en venons aux autres amendements.

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 16 rectifié supprime un article à mes yeux fondamental. Avis défavorable.

**Mme Nicole Bricq.** – Nous suivrons l’avis de la rapporteure.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 16 rectifié.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis favorable à l’amendement n° 46 relatif aux mineurs privés de la protection de leur famille. Il rétablit un alinéa supprimé par suite d’une confusion avec la situation des mineurs étrangers.

**Mme Claire-Lise Champion.** – L’alinéa en question s’inscrit bien dans le cadre des missions du département et du rôle de l’aide sociale à l’enfance.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 46.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l’amendement n° 23, qui revient sur la création du Conseil national de la protection de l’enfance.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 23.*

### **Article 1<sup>er</sup> bis**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L’amendement n° 17 rectifié supprime l’article 1<sup>er</sup> bis, qui prévoit l’établissement d’un protocole départemental organisant la mobilisation et la coordination des acteurs de la protection de l’enfance. Avis défavorable.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Pas besoin d’un article de loi pour cela. Les départements, qui ne sont pas des sous-traitants, mettent déjà en œuvre la protection de l’enfance. C’est du bavardage.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 17 rectifié.*

### **Article 2**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L’article n° 24 supprime l’obligation d’élaboration d’un programme pluriannuel de formation par l’observatoire départemental de la protection de l’enfance. Avis défavorable car ce programme est important pour améliorer le repérage des situations de maltraitance.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – La semaine dernière, notre amendement avait été repoussé parce qu’il supprimait la disposition. Avec celui-ci, nous conservons le bilan des formations, qui doit bien être établi au niveau départemental, mais supprimons l’élaboration du programme, qui relève de la région.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je ne vois pas en quoi cette obligation s’imposerait à la région, puisqu’il incombe à toute entreprise ou organisme dont les employés doivent actualiser leurs connaissances. La région doit simplement faire en sorte que les moyens pour cette formation soient disponibles.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Je partage cet avis. Les départements mettent en place des formations ; ils en créent de nouvelles : 175 heures supplémentaires à Rennes pour les inspecteurs de l’aide à l’enfance.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Les plans de formation sont une obligation récente. Il convient de mettre en place, sinon une obligation, du moins une forte incitation.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Ce sont bien les départements qui organisent la formation des professionnels de la petite enfance. L'article 2 élargit le champ au secteur de la petite enfance et de l'accueil, afin de répondre à un besoin, identifié par les associations, d'amélioration du repérage des situations de danger pour l'enfant et de maltraitance.

**M. Jean-Marie Morisset.** – L'amendement suggère que les départements ne font pas leur travail. Faisons confiance aux présidents de conseils départementaux : l'existence d'un plan de formation est une évidence pour toute entreprise ou organisme.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Nous voulons justement lever toute ambiguïté. La région a toujours refusé son concours financier aux plans de formation de travailleurs sociaux que voulait mettre en place mon conseil général. Chat échaudé craint l'eau froide... Écrire que le département établit un bilan implique l'élaboration d'un plan de formation qu'il soumettra à la région. L'autre possibilité serait de prévoir dans l'amendement une convention avec la région.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Pour avoir l'expérience de la présidence d'un conseil général, j'ai constaté que les divergences avec la région portent souvent sur l'affectation du Fonds social européen, qui devrait normalement être utilisé pour les formations des personnels départementaux.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Je propose de rectifier ainsi mon amendement : à l'alinéa 2, après le mot « département », ajouter « qui fera l'objet d'une convention de financement avec la région ».

**M. Alain Milon, président.** – Ce n'est pas inutile en ce moment.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Je ne partage pas cet avis. Le plan de formation des assistantes maternelles et son financement, par exemple, sont une prérogative du département.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – La loi NOTRe a bouleversé la répartition des compétences. Il ne faudrait pas imposer au département une charge – le financement de la formation – qui relève désormais exclusivement de la région. Auparavant, il arrivait, pour des raisons d'efficacité et de rapidité, que les départements financent eux-mêmes des cycles de formation. Mais nous sommes entrés dans un nouveau cycle où la formation est une compétence exclusive des régions. Il faut préciser dans le texte qu'il appartient à la région de financer le schéma de formation.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Certes, la formation des assistants familiaux relève du département, mais il s'agit plutôt, ici, de formations continues pour le dépistage de l'enfance en danger. Je suis favorable à l'idée d'une convention avec la région.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Je suis d'accord, mais il ne s'agit pas de cela à l'article 2.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – La répartition du Fonds social européen est très variable selon les territoires, car elle est négociée entre la région et les départements. Mentionner les conventions dans la loi introduit de la souplesse.

**Mme Nicole Bricq.** – Qu'est-ce qui empêche de passer des conventions ? La loi NOTRe attribue la compétence économique à la région et l'action sociale aux départements.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Nous ne sommes pas en désaccord. Il me semble utile de mentionner dans la loi la convention de financement entre le département et la région.

**Mme Nicole Bricq.** – Cela demande vérification.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Il est question dans cet article de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, qui détermine chaque année un besoin de formation, et non du département en tant qu'entité. Au demeurant, les formations envisagées ne concernent pas uniquement les agents du département.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Raison de plus ! C'est bien pourquoi il faut laisser au département ce qui lui revient, sans inclure dans ce plan des formations pour la police, la gendarmerie, l'éducation nationale, etc. L'ajout que je propose élimine toute ambiguïté quant au financement.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – En ce cas, je propose de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement ainsi rectifié.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 24 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 10.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement n° 9 qui prône une composition minimale de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.*

#### **Article 4**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement n° 12. Il est préférable que le référent désigné pour la protection de l'enfance soit un médecin, notamment parce que sa mission est d'organiser les coordinations nécessaires entre les services départementaux et le réseau des médecins libéraux, hospitaliers et scolaires. Pour les mêmes raisons, avis défavorable à l'amendement n° 18 rectifié. En l'absence de médecin dans les maisons départementales, l'expérience montre qu'il est difficile au personnel non médical de rendre des avis médicaux.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Nous sommes confrontés à la désertification médicale. Dans les antennes de protection maternelle et infantile (PMI), quand le médecin est absent, il peut être utile de s'appuyer sur une puéricultrice, un psychologue ou un autre spécialiste. Le nombre d'informations préoccupantes a décuplé en quelques années...

**M. Alain Milon, président.** – Le premier amendement de Mme Malherbe est plus général, car il fait référence à l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance, tandis que l'amendement de Mme Doineau restreint le champ aux professions de santé.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 ; elle émet un avis favorable à l'amendement n° 18 rectifié.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement n° 25, qui rend facultative la désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfance.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Puisque l'amendement n° 18 rectifié a fait l'objet d'un avis favorable, je suis prêt à retirer celui-ci en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25.*

#### **Article 4 bis**

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 rectifié bis.*

#### **Article 5 AA**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 34, 44 et 38, relatifs à l'évolution d'un mineur à partir d'une situation préoccupante, rétablissent l'article 5 AA supprimé par la commission des affaires sociales en première lecture.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 34, 44 et 38.*

#### **Article 5 AB (supprimé)**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les amendements n<sup>os</sup> 35 et 39 rétablissent tous deux l'article 5 AB, supprimé par notre commission. Avis favorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 35 et 39.*

#### **Article 5 EA**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – La commission a déjà rejeté l'amendement de suppression n° 26. Avis défavorable.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Sur le fond, nous partageons l'avis que le suivi des mineurs doit se poursuivre jusqu'à leur majorité, jusqu'à 21 ans. Quand j'ai voulu préciser que le financement de ce suivi serait assuré par l'État, il m'a été répondu que l'amendement serait déclaré irrecevable au regard de l'article 40. Si vous votez celui-ci, j'interpellerai la ministre sur la question, et le retirerai si j'obtiens l'assurance d'une compensation à l'euro près.

**M. Alain Milon, président.** – Il est particulièrement préoccupant qu'un grand nombre de jeunes se retrouvent à la rue une fois qu'ils atteignent la majorité, parce que le suivi s'interrompt.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Les présidents de conseils départementaux ont obtenu une compensation financière – très réduite – de l'État pour aider leurs services à faire face à l'afflux de mineurs étrangers et isolés. N'annulons pas ces maigres gains. Il est absurde que le suivi s'interrompe à 18 ans mais nous avons besoin d'engagements financiers.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les jeunes concernés recevront l'accompagnement nécessaire de manière à éviter les ruptures.

**Mme Catherine Procaccia.** – La question portait sur le financement !

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26.*

#### **Article 5 EB**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 42 répartit la charge financière que représente l'accompagnement des jeunes majeurs. Avis défavorable. En effet, leur suivi relève du département et l'article 5 EB n'implique aucunement de dépense nouvelle ou de compétence supplémentaire pour celui-ci.

**Mme Laurence Cohen.** – A vous entendre, M. Chasseing propose un amendement d'appel. Il ne s'agit pas de supprimer l'article mais de clarifier le rôle de chacun.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 42.*

#### **Article 5 EC**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis favorable aux amendements n°s 36 et 40 qui rétablissent l'article 5 EC relatif à l'objectif de retour du jeune dans sa famille.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 36 et 40.*

#### **Article 5 ED**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis favorable aux amendements identiques n°s 37 et 43 qui rétablissement la constitution, pour les jeunes majeurs, d'un pécule abondé par l'allocation de rentrée scolaire.

**M. Alain Milon, président.** – Ce pécule ne leur assurera pas de ressources au-delà de quelques semaines.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Le Sénat a déjà voté une proposition de loi déléguant aux départements l'allocation de rentrée scolaire et une partie des allocations familiales. L'affaire est plus profonde : la majorité du Sénat a la volonté de revoir l'ensemble de ce dispositif. Dès lors qu'une collectivité supporte la charge, pourquoi les donner aux parents ou les cumuler pour en faire un pécule ? Ce sont des allocations de consommation et non de capitalisation.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 37 et 43.*

#### **Article 5**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l’amendement n° 19 rectifié qui supprime le référentiel commun définissant le contenu du projet pour l’enfant.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Le référentiel définit une méthode, ce qui n’a pas lieu d’être puisque le département est le chef de file pour la protection de l’enfance.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 19 rectifié.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L’amendement n° 11 précise que le Gouvernement fixe le contenu « minimal » du projet pour l’enfant. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 11.*

### **Article 6**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L’amendement n° 47 relatif aux actes usuels de l’autorité parentale facilite la prise en charge au quotidien de l’enfant. Avis favorable

**Mme Élisabeth Doineau.** – La clarification est bienvenue.

**Mme Claire-Lise Champion.** – Il était plus simple de définir les actes que la personne à qui est confié l’enfant ne peut accomplir sans en référer au service de l’aide sociale à l’enfance que l’inverse.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 47.*

### **Article 6 bis**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l’amendement de suppression n° 3. Prévus par l’article 6 bis, la présence d’un tiers lors de l’exercice du droit de visite dans un contexte de violence entre les parents a pour but de préserver l’enfant. Toutefois, cette présence peut être source de tensions qui peuvent déboucher sur des drames, comme à Nantes en mars dernier. Cela impose que la décision soit bien motivée par le juge des affaires familiales.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 3.*

### **Article 6 ter**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L’amendement n° 4 supprime la précision selon laquelle la suspension provisoire du droit de correspondance, de visite et d’hébergement des parents pourra « notamment » être prononcée par le juge en cas de violence d’un parent sur la personne de l’autre ou de l’enfant. De plus, un décret définira les grands principes d’organisation sans remettre en cause l’examen au cas par cas. Avis défavorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 4.*

### **Article 6 quater**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis favorable à l'amendement n° 49 qui rétablit l'article 6 *quater* pour prendre en compte les situations où l'enfant est témoin de pressions ou de violences d'un parent sur l'autre.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49.*

### **Article 7**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 27 supprime l'article 7, qui oblige le président du conseil départemental à mettre en place une commission pluridisciplinaire de suivi de la situation des enfants de moins de deux ans, dans le but d'accélérer les procédures. Avis défavorable.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – En première lecture, le Sénat avait supprimé cet article, qui alourdit les charges administratives des départements.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 27.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Si l'article 7 est supprimé, l'amendement n° 8 deviendra sans objet.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8.*

### **Article 9**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Comme l'amendement n° 19 rectifié, l'amendement n° 20 rectifié supprime la mention du référentiel. J'y reviendrai lors de la discussion générale.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 20 rectifié.*

**Mme Élisabeth Doineau.** – L'amendement n° 21 rectifié traite lui aussi du référentiel.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21 rectifié.*

### **Article 12**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 5. Chacun campe sur ses positions.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.*

### **Article 15**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – La commission des affaires sociales a rejeté en première lecture un amendement similaire à l'amendement n° 6, qui ne retient que le critère de la capacité de discernement de l'enfant lors de la procédure d'adoption. Avis défavorable, parce qu'un enfant qui ne parle pas s'exprime néanmoins.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6.*

### **Article 16**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 2 rectifié, 14 rectifié et 15 rectifié *ter* alignent l'adoption simple sur l'adoption plénière en ce qui concerne les droits successoraux. Je demanderais prudemment l'avis du Gouvernement. Si ces amendements étaient adoptés, le n° 13 rectifié deviendrait sans objet.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 2 rectifié, 14 rectifié et 15 rectifié *ter*, ainsi que sur l'amendement n° 13 rectifié.*

### **Article 17 (supprimé)**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 45 rétablit l'article 17 qui prévient les conflits d'intérêts dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 45.*

### **Article 18**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Déposé par le Gouvernement, l'amendement n° 41 élargit et supprime le caractère volontaire du délaissement parental. Tous les mots sont importants.

**M. Alain Milon, président.** – La commission des lois estime que le délaissement doit être considéré comme volontaire. Pour ma part, je pense que si, volontairement ou non, les parents ne donnent pas signe de vie pendant plus d'un an, ils ne s'intéressent pas à l'enfant.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Voilà pourquoi l'on parle de « relations nécessaires ».

**Mme Laurence Cohen.** – La commission des lois demande de préciser le mot volontaire. Est-ce pour éviter que des enfants deviennent adoptables quand leurs parents sont empêchés par la maladie ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – La formule : « sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit » prend en compte ce cas de figure.

**Mme Evelyne Yonnet.** – En cas de maladie, des proches peuvent prendre soin de l'enfant.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je suis partagé. L'intérêt de l'enfant est de trouver une situation stable, c'est-à-dire une famille adoptive plutôt qu'une famille d'accueil. Cependant, rendre l'enfant adoptable, c'est aussi marquer qu'il ne reverra jamais ses parents. Comment l'enfant peut-il abandonner ce rêve ?

**M. Alain Milon, président.** – Alors, la possibilité d'adoption disparaît et l'enfant est balloté toute sa vie.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Un an, c'est court !

**Mme Catherine Procaccia.** – Pour un enfant, c'est long...

**M. Alain Milon, président.** – Il peut être balloté d'une famille à l'autre pendant des années.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Il espère toujours retrouver ses parents, et on lui dit qu'il n'y faut plus compter.

**M. Alain Milon, président.** – En suivant ce principe, on se retrouve avec des enfants qui deviennent adoptables à un âge tel que personne ne veut adopter.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je ne crois pas qu'après un an tous les enfants aient abandonné l'espoir de revoir leurs parents.

**Mme Evelyne Yonnet.** – Même s'il devient adoptable, l'enfant peut toujours rechercher ses parents.

**M. Alain Milon, président.** – C'est rare. Ces recherches sont plus souvent le fait d'enfants nés sous X.

**Mme Evelyne Yonnet.** – Elles concernent aussi les enfants abandonnés, auxquels la famille adoptante dit la vérité.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 41.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 30 abaisse à neuf mois le délai pour engager une procédure de déclaration de délaissement parental. C'est un symbole, puisque c'est la durée d'une gestation...

**M. Alain Milon, président.** – Alors il faudrait prévoir quarante semaines !

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis défavorable : le délai d'un an correspond aux dispositions de l'article 381-1 du code civil, qu'il faudrait modifier également.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30.*

#### **Article 21 bis A**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis favorable à l'amendement n° 48, qui ouvre l'action en retrait de l'autorité parentale au service auquel l'enfant est confié.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 48.*

#### **Article 21 ter**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les amendements n<sup>os</sup> 31 et 32 interdisent les tests osseux. Avis défavorable car ceux-ci sont déjà très encadrés : il faut un avis motivé de justice, et ceux-ci doivent être dans l'intérêt du mineur, dont la parole prévaut en cas de doute.

**Mme Evelyne Yonnet.** – La possibilité de prélèvements osseux sur les enfants a malheureusement été maintenue à l’issue de l’examen du texte sur les droits des étrangers.

**M. Alain Milon, président.** – Un test n’est pas un prélèvement.

**Mme Catherine Procaccia.** – Le rapporteur nous a dit que ces dispositions relevaient de ce texte et non de celui qui concerne les droits des étrangers.

**Mme Evelyne Yonnet.** – Un vote est intervenu.

**Mme Laurence Cohen.** – Il me paraît étonnant qu’on prétende encadrer des pratiques sans fondement scientifique.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Sans ce test, que reste-t-il pour déterminer l’âge de l’enfant ? Essentiellement, l’examen du système pileux et des organes sexuels.

**M. Alain Milon, président.** – C’est supprimé !

**M. Jean-Louis Tourenne.** – J’y ai assisté dans mon département. Quant au vécu de l’enfant, toutes les histoires de ceux qui arrivent, par exemple, du Congo, sont les mêmes, puisqu’elles ont été élaborées par des guides ou des passeurs. Les tests osseux ont une marge d’erreur de dix-huit mois. Il suffit d’admettre une présomption de minorité dès lors qu’ils n’indiquent pas plus de dix-neuf ans et demi. Au moins une simple radio du poignet n’a-t-elle rien de dégradant ni d’humiliant.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 31 et 32.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L’amendement n° 33 interdit la rétention des mineurs, isolés ou non, dans les centres de rétention. Avis du Gouvernement.

*La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 33.*

## *Article 22*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L’amendement n° 50 revient sur la définition de l’inceste que nous avons adoptée.

**Mme Catherine Procaccia.** – Il y a des exemples impliquant des petits frères ayant un ou deux ans de moins que leur sœur... Il est gênant que le Gouvernement n’accepte pas une disposition de bon sens : un gamin de quatorze ans est tout à fait capable de violer !

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Le risque est l’inconstitutionnalité de la rédaction.

**M. Alain Milon, président.** – Le Gouvernement considère que la sienne n’est pas anticonstitutionnelle. La commission des lois pense le contraire.

**Mme Catherine Procaccia.** – Quand on voit le nombre de textes Gouvernementaux censurés par le Conseil constitutionnel...

**Mme Nicole Bricq.** – Ils ne sont pas si nombreux, surtout pour un Gouvernement qui réforme !

**Mme Evelyne Yonnet.** – L'amendement parle d'autorité : le frère n'en a pas sur la sœur.

**Mme Catherine Procaccia.** – Cela peut être un inceste tout de même.

**Mme Evelyne Yonnet.** – Dans ce cas, l'enfant sera jugé.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.*

### **Article 22 quater**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 7 remplace la fixation d'objectifs par une évaluation des capacités d'accueil de mineurs isolés étrangers de chaque département. Avis défavorable : il faut d'abord des objectifs de répartition.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Quelle différence ?

**M. Alain Milon, président.** – Si vous pouvez en accueillir 30 000 et que l'objectif est de 200 000, comment faites-vous ?

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Les objectifs ne sont-ils pas fixés en raison de la capacité ?

**Mme Nicole Bricq.** – Il s'agit de laisser une certaine latitude.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – J'ai présidé le groupe de travail qui a déterminé la répartition. Nous avons défini les capacités d'accueil de chaque département à partir de critères, comme le nombre d'enfants de zéro à dix-neuf ans. Puis, nous avons fixé des pourcentages et établi des objectifs par département. Sans critères, c'est l'arbitraire !

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Nous sommes d'accord, il faut parler d'objectifs de répartition.

**Mme Nicole Bricq.** – Je préférerais que nous parlions de capacité d'accueil, afin de laisser une certaine souplesse. Inutile de fixer des objectifs irréalisables. Certains, comme la Seine-Saint-Denis, font beaucoup, d'autres ne font rien. Fixer des objectifs, c'est juger l'action de chaque département. Certains se déclarent incapables d'agir, exactement comme pour la loi SRU. Le Gouvernement tient à faire respecter une certaine égalité entre les territoires dans l'accueil des enfants, c'est normal. Je suppose qu'avant de fixer les objectifs, l'État discutera avec les départements. L'idéal aurait été d'avoir un décret d'application.

**Mme Aline Archimbaud.** – Mieux vaut conserver le mot « objectifs » dans la loi car certains départements, comme la Seine-Saint-Denis, sont surchargés. Bien sûr, nous espérons que ces objectifs seront déterminés en fonction des capacités. Si nous insistons sur le mot « capacité », aucun département ne sera volontaire.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Lorsque vous avez établi cette grille de répartition, monsieur Tourenne, vous ne vous attendiez pas à un doublement du nombre de mineurs étrangers à accueillir. Actuellement, il nous arrive de prévenir la cellule que nous sommes au-delà du quota imparti et si un jeune est replacé dans un autre département, un autre arrive d'ailleurs...

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je plaide coupable. Nous avons péché par manque de communication. À partir des pourcentages, nous avons établi une estimation, qui n'avait qu'une valeur indicative et ne devait pas servir d'objectif. Or les départements ont retenu le chiffre absolu et non le pourcentage mais le nombre de mineurs à accueillir est passé de 1 600 à 4 000, ce qui a causé beaucoup de mécontentement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.*

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 22.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 28 concerne les mineurs isolés étrangers. Avis défavorable, car cela dépasse le cadre du présent texte – et parce que le protocole de mai 2013 est en place.

**Mme Laurence Cohen.** – Cet amendement n'est-il pas irrecevable au titre de l'article 40 ?

**M. Alain Milon, président.** – Le prélèvement sur recettes est compensé par une majoration de taxes.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> bis</b> <b>Protocole départemental de coordination des acteurs de la protection de l'enfance</b>			
Mme MEUNIER, rapporteure	51	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
<b>Article 5 B</b> <b>Possibilité pour le président du Conseil départemental de confier un mineur à un tiers bénévole</b>			
Mme MEUNIER, rapporteure	53	Amendement de coordination	Adopté
<b>Article 5</b> <b>Projet pour l'enfant</b>			
Mme MEUNIER, rapporteure	54	Amendement de coordination	Adopté
<b>Article 7</b> <b>Validation du projet pour l'enfant par une commission pluridisciplinaire</b>			
Mme MEUNIER, rapporteure	52	Amendement de coordination	Adopté
<b>Article 13 bis (nouveau)</b> <b>Projet de vie des enfants admis en qualité de pupille de l'Etat</b>			
Mme MEUNIER, rapporteure	55	Amendement de coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 22</b> <b>Introduction de la notion d'inceste dans le code pénal</b>			
Mme MEUNIER, rapporteuse	56	Amendement rédactionnel	Adopté

### EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Définition et objectifs de la protection de l'enfant et création d'un Conseil national de la protection de l'enfance</b>			
Mme DOINEAU	16 rect. bis	Suppression de l'article 1 <sup>er</sup>	<b>Défavorable</b>
Mme CAMPION	46	Rétablissement de l'alinéa relatif à la prise en charge des mineurs privés de la protection de leur famille parmi les missions de la politique de protection de l'enfance.	<b>Favorable</b>
M. CARDOUX	23 rect.	Suppression du CNPE	<b>Favorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis</b> <b>Protocole départemental de coordination des acteurs de la protection de l'enfance</b>			
Mme DOINEAU	17 rect. bis	Suppression de l'article 1 <sup>er</sup> bis	<b>Favorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Bilan annuel des formations délivrées dans le département</b>			
Mme MALHERBE	10 rect.	Prise en compte de l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance dans l'évaluation par l'ODPE des formations continues dispensées dans le Gouvernement	<b>Favorable</b>
M. CARDOUX	24 rect. bis	Conventions avec la région pour la mise en œuvre des programmes des besoins en formations	<b>Favorable</b>
Mme MALHERBE	9 rect.	Amendement rédactionnel	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfance dans chaque département</b>			
Mme MALHERBE	12 rect.	Possibilité de désigner un référent protection de l'enfance au sein d'un service du département qui ne soit pas médecin	<b>Défavorable</b>
Mme DOINEAU	18 rect. bis	Possibilité de désigner un référent protection de l'enfance qui ne soit pas un médecin	<b>Favorable</b>
M. CARDOUX	25 rect.	Caractère facultatif de la désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfance	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 4 bis (Suppression maintenue)</b> <b>Validation par l'autorité centrale des demandes de renseignement relatives à un mineur ou à une famille formulée par une autorité étrangère</b>			
M. CADIC	1 rect. bis	Application du règlement européen du 27 novembre 2003	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 5 AA (Supprimé)</b> <b>Evaluation des informations préoccupante par une équipe pluridisciplinaire</b>			
Le Gouvernement	34	Rétablissement de l'article 5 AA	<b>Défavorable</b>
Mme CAMPION	44	Rétablissement de l'article 5 AA	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	38	Rétablissement de l'article 5 AA	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 AB (Supprimé)</b> <b>Modification des règles de saisine de l'autorité judiciaire en cas de maltraitance</b>			
Le Gouvernement	35	Rétablissement de l'article 5 AB	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	39	Rétablissement de l'article 5 AB	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 EA</b> <b>Accompagnement des jeunes sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance pour achever l'année scolaire engagée</b>			
M. CARDOUX	26 rect.	Suppression de l'article 5 EA	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 EB</b> <b>Protocole d'accès à l'autonomie</b>			
M. CHASSEING	42	Association de la région au protocole départemental visant à organiser l'accompagnement des jeunes majeurs	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 EC (Supprimé)</b> <b>Retour de l'enfant dans sa famille dans les meilleures conditions</b>			
Le Gouvernement	36	Rétablissement de l'article 5 EC	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	40	Rétablissement de l'article 5 EC	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 ED</b> <b>Allocation de rentrée scolaire due au titre d'un enfant placé</b>			
Le Gouvernement	37	Versement de l'allocation de rentrée scolaire due au titre d'un enfant confié à l'Ase sur un compte bloqué auprès de la Caisse des dépôts.	<b>Défavorable</b>
Mme CAMPION	43	Versement de l'allocation de rentrée scolaire due au titre d'un enfant confié à l'Ase sur un compte bloqué auprès de la Caisse des dépôts.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b> <b>Projet pour l'enfant</b>			
Mme DOINEAU	19 rect. bis	Suppression du référentiel commun définissant le contenu du projet pour l'enfant	<b>Favorable</b>
Mme MALHERBE	11 rect.	Définition du contenu minimal du projet pour l'enfant par décret	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 6</b> <b>Modalité d'exercice des actes usuels de l'autorité parentale</b>			
Mme CAMPION	47	Liste d'actes usuels de l'autorité parentale qui ne peuvent être accomplis sans que la personne qui accueille l'enfant n'en informe le service de l'Ase.	<b>Favorable</b>
<b>Article 6 bis</b> <b>Exigence de motivation spéciale de la décision du juge aux affaires familiales relative à l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre spécifiquement désigné</b>			
M. PILLET, rapporteur de la commission des lois	3	Suppression de l'article 6 bis	<b>Favorable</b>
<b>Article 6 ter</b> <b>Exigence de motivation spéciale de la décision du juge aux affaires familiales relative à la médiatisation du droit de visite d'un parent</b>			
M. PILLET, rapporteur de la commission des lois	4	Suppression de l'article 6 ter	<b>Favorable</b>
<b>Article 6 quater (Supprimé)</b> <b>Retrait de l'autorité parentale en cas d'exposition de l'enfant à des agissements violents</b>			
Mme CAMPION	49	Rétablissement de l'article 6 quater	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b> <b>Validation du projet pour l'enfant par une commission pluridisciplinaire</b>			
M. CARDOUX	27 rect.	Suppression de l'article 7	<b>Favorable</b>
Mme MALHERBE	8 rect.	Définition à minima de la composition de la commission pluridisciplinaire chargée de l'examen annuel du PPE par décret	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 9</b> <b>Contenu du rapport de l'ASE et transmission au juge</b>			
Mme DOINEAU	20 rect. bis	Suppression de la référence à un décret définissant les modalités d'élaboration et le contenu du rapport de l'Ase.	<b>Favorable</b>
Mme DOINEAU	21 rect. bis	Consultation de l'ADF pour l'élaboration du référentiel commun définissant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport annuel de l'ASE	<b>Favorable</b>
<b>Article 12</b> <b>Conditions de révocation de l'adoption simple</b>			
M. PILLET, rapporteur de la commission des lois	5	Suppression de l'article 12	<b>Défavorable</b>
<b>Article 15</b> <b>Audition devant le juge de l'enfant en voie d'être adopté</b>			
M. PILLET, rapporteur de la commission des lois	6	Prise en compte de la capacité de discernement de l'enfant plutôt que de son degré de maturité dans le cadre de son audition en vue d'une adoption	<b>Favorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 16</b> <b>Alignement de l'imposition des transmissions à titre gratuit entre adoptant et adopté sur le régime applicable aux transmissions en ligne directe</b>			
M. MILON	2 rect.	Possibilité pour l'administration fiscale d'appliquer des remises sur les droits de mutation relatifs à des transmissions entre adoptant et adopté simple lorsque l'adoptant est décédé durant la minorité de l'adopté	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. RAOUL	14 rect.	Possibilité pour l'administration fiscale d'appliquer des remises sur les droits de mutation relatifs à des transmissions entre adoptant et adopté simple lorsque l'adoptant est décédé durant la minorité de l'adopté	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. HOUPERT	15 rect. ter	Possibilité pour l'administration fiscale d'appliquer des remises sur les droits de mutation relatifs à des transmissions entre adoptant et adopté simple lorsque l'adoptant est décédé durant la minorité de l'adopté	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. RAOUL	13 rect.	Possibilité pour l'administration fiscale d'appliquer des remises sur les droits de mutation relatifs à des transmissions entre adoptant et adopté simple lorsque l'adoptant est décédé durant la minorité de l'adopté	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 17 (supprimé)</b> <b>Désignation d'un administrateur <i>ad hoc</i> dans le cadre de la procédure d'assistance éducative</b>			
Mme CAMPION	45	Rétablissement de l'article 17	<b>Favorable</b>
<b>Article 18</b> <b>Réforme de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon</b>			
Le Gouvernement	41	Suppression du caractère volontaire du délaissement parental	<b>Favorable</b>
Mme COHEN	30	Abaissement à neuf mois du délai permettant d'engager une procédure de déclaration délaissement parental.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 21 bis A</b> <b>Possibilité pour le service de l'aide sociale à l'enfance ou l'administrateur <i>ad hoc</i> d'engager une action en retrait de l'autorité parentale</b>			
Mme CAMPION	48	Ouverture de l'action en retrait de l'autorité parentale à toute personne au service auquel l'enfant est confié	<b>Favorable</b>
<b>Article 21 ter</b> <b>Encadrement du recours à des tests osseux</b>			
Mme COHEN	31	Interdiction totale des tests osseux pour déterminer l'âge d'un individu	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	32	Interdiction totale du recours aux tests osseux pour déterminer l'âge d'un individu	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	33	Interdiction du placement en centre de rétention administrative des mineurs	<b>Avis du Gouvernement</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 22</b> <b>Introduction de la notion d'inceste dans le code pénal</b>			
Le Gouvernement	50	Modification du champ des personnes susceptibles de commettre des crimes et délits incestueux	<b>Défavorable</b>
<b>Article 22 quater</b> <b>Objectifs de répartition démographique des mineurs sans famille sur le territoire</b>			
M. PILLET, rapporteur de la commission des lois	7	Substitution d'une évaluation de la capacité d'accueil des départements à la fixation d'objectifs de répartition	<b>Favorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	22	Renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application de l'article 22 quater dans les outremer	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. LUCHE	28 rect. bis	Création d'un prélèvement sur recettes au profit des départements visant à couvrir les frais occasionnés par la prise en charge des personnes se présentant comme mineurs isolés étrangers.	<b>Défavorable</b>

*La réunion est levée à 19 h 50.*

**Mercredi 14 octobre 2015**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

*Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à des auditions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.*

**M. Alain Milon, président.** – Dans le cadre de nos auditions préparatoires au PLFSS, j'ai le plaisir d'accueillir ce matin M. Nicolas Revel, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Il est accompagné de Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice déléguée à la gestion et à l'organisation des soins.

Monsieur le directeur général, je souhaiterais que, dans un exposé liminaire, vous évoquiez brièvement la situation financière de la branche maladie, qui représente aujourd'hui le principal poste des déficits sociaux, les mesures envisagées pour contenir ce déficit et, plus spécifiquement, les mesures nouvelles incluses dans le PLFSS pour 2016.

Nous sommes par ailleurs en période de renouvellement de instances professionnelles des médecins. Nous souhaiterions également connaître votre sentiment sur les enjeux à venir en matière de négociations conventionnelles, une fois ces échéances passées.

Le rapporteur général et nos collègues vous poseront ensuite leurs questions.

**M. Nicolas Revel, directeur général de la Cnam.** – Comme vous m’y invitez, j’aborderai successivement le contenu du PLFSS 2016 et l’actualité conventionnelle.

Le PLFSS 2016, tout d’abord, s’inscrit dans la trajectoire budgétaire et financière prévue et comporte une réforme importante, la protection universelle maladie (Puma).

L’Objectif national des dépenses d’assurance maladie (Ondam) est fixé à 1,75 % conformément au programme de stabilité arrêté ce printemps et aux travaux triennaux menés par les ministères sociaux et la Cnam pour freiner la progression des dépenses d’assurance maladie. Je rappelle que l’Ondam 2015 était fixé à 2,05 % et que le tendancier des dépenses est évalué à 3,6 %.

Si l’on regarde les sous-objectifs prévus pour 2016, les établissements de santé ont un taux de progression de 1,75 %, le medico-social de 1,9 % et la médecine de ville de 1,7 %.

Jusqu’à présent, l’objectif de ville a toujours été supérieur de 0,2 point à celui des établissements de santé. En fait, le PLFSS comporte une mesure d’économie de 270 millions d’euros, liée à l’abaissement du taux des cotisations des professionnels de santé affiliés au régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés dont l’assurance maladie assume en quasi-totalité la prise en charge (9,7 sur 9,8 %). Ce taux est réduit en deux ans à 6,5 % dont 6,4 % pris en charge par l’assurance maladie. Cette économie ne retire rien à la couverture des professionnels concernés. Elle vient cependant minorer l’Ondam de ville qui, corrigé de cette mesure, atteint un taux d’évolution de 2 % pour 2016. Il y aura donc bien une évolution plus rapide des dépenses de ville, liée, notamment, au virage ambulatoire.

Au total, l’Ondam représente un effort de maîtrise de 3,4 milliards d’euros. Pour y parvenir le PLFSS détaille quatre blocs de mesures qui correspondent au plan triennal Ondam 2015-2017 :

- une action sur le cœur de la dépense hospitalière portant sur la masse salariale, les achats, les établissements en difficulté et la liste en sus. Une économie de 690 millions d’euros en est attendue ;

- la poursuite des actions en faveur du virage ambulatoire et de la pertinence des soins hospitaliers pour 465 millions ;

- la limitation des dépenses liées aux produits de santé avec une action sur les prix et sur la rémunération des pharmaciens au titre de la substitution des génériques ;

- l’amélioration de la pertinence et du bon usage des soins grâce à laquelle 1,2 milliard d’économie sont attendues. Des actions sont prévues spécifiquement pour certaines professions : la biologie au travers d’accords prix/volume et la radiologie pour laquelle un accord a été conclu. D’autres le sont sur les prescriptions médicales afin de contrôler le nombre des arrêts maladie et l’iatrogénie médicamenteuse. Des actions sont également envisagées dans le cadre du contrat d’accès aux soins.

S’agissant de l’année 2015 nous ne disposons pour le moment que d’une vision sur les huit premiers mois de l’année car l’Ondam est construit non sur les remboursements mais sur les soins délivrés. Le comité d’alerte a toutefois validé le fait que l’objectif de

2,05 % sera tenu. On constate en effet une décélération des dépenses. 2014 a été marqué par l'impact des nouveaux traitements contre l'hépatite C en matière de rétrocession hospitalière. Leur coût s'est élevé à 700 millions en 2014. Leur impact, encore sensible au premier semestre 2015, est désormais stabilisé avec un nombre de patients d'environ 14 000 par an. Il n'y a, par ailleurs, pas encore sur le marché de traitements innovants d'un coût comparable à celui de l'hépatite C.

La mise en place de la protection maladie universelle découle du constat que toute personne a droit aux prestations en nature mais que les règles actuelles de contrôle mobilisent beaucoup d'effectifs des caisses et peuvent conduire à mettre les assurés en situation de « droits à justifier », ce qui peut conduire à l'impossibilité de remettre à jour leur carte Vitale.

Il s'agit donc d'une mesure de simplification pour les assurés et pour les professionnels de santé qui leurs délivrent des soins mais aussi d'une possibilité, pour les caisses, d'utiliser autrement les ressources affectées au contrôle.

La réforme implique la mise en place d'une affiliation directe de toutes les personnes majeures en situation de résidence stable et régulière sur le territoire. Elle implique la disparition de la notion d'ayant droit majeur. Celle-ci ne peut cependant se faire que progressivement. Dès 2016, le flux sera géré mais le stock d'ayants droit majeurs étant de 4 millions de personnes, il ne pourra être traité que progressivement.

La réforme devrait permettre la fluidification des opérations de mutation à l'intérieur d'un régime, notamment pour cause de déménagement et entre régimes. Le temps nécessaire à la mutation passera de 20-30 jours à 10 jours. L'assuré, lui, pourra changer instantanément les informations qui le concernent mais le traitement nécessaire en « back office » prend un temps nécessairement plus long.

J'en viens maintenant aux perspectives conventionnelles. La première est la renégociation de la rémunération sur objectif de santé publique des pharmaciens qui a été mise en place par une convention de 2012. Le seuil de déclenchement de cette rémunération, dite communément tiers-payant contre générique, a été fixé en 2011 et il a vieilli puisqu'il est établi à 71 % de taux de substitution alors que nous en sommes aujourd'hui à 83,3 %. Je rappelle que les ROSP constituent 142 millions d'euros par an. Notre objectif est de diversifier les éléments de cette rémunération tout en maintenant son périmètre et nous espérons pouvoir conclure un nouvel accord d'ici la fin de l'année.

2016 sera une année importante puisque la convention médicale arrive à échéance en septembre. Notre objectif est donc d'ouvrir les négociations le plus rapidement possible en février et d'aboutir à l'été.

Le contenu de cette négociation portera notamment sur la démographie médicale mais aussi sur la revalorisation des actes. Il y a des enjeux qualité des pratiques, d'organisation des professionnels et de soutien à des territoires en pénurie d'offre. Il va sans dire que nous appliquerons scrupuleusement les dispositions de la loi de santé une fois qu'elle sera définitivement adoptée.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Je m'interroge sur les modalités pratiques de mise en œuvre de la protection maladie universelle. Tout d'abord, comment la transition entre le statut d'ayant droit majeur et l'affiliation directe sera-t-elle effectuée ? En second lieu, il me semble que la mise en place du critère de résidence sera de

nature à limiter les remboursements accordés à certaines personnes ; avez-vous procédé à une évaluation du nombre de personnes concernées et des sommes correspondantes ? L'affiliation à un régime obligatoire n'étant plus appelée à évoluer en fonction de la situation de la personne, il appartiendra aux régimes obligatoires de trouver les ressources qui leur sont dues au titre de leurs affiliés ; sont-ils suffisamment équipés pour y parvenir ? Avez-vous pu évaluer le coût de gestion de cette obligation ? Enfin, les mineurs pourront-ils être ayant droit de tout assuré, même si celui-ci dépend lui-même des cotisations d'un autre ?

**M. Nicolas Revel.** – S'agissant du passage du statut d'ayant droit majeur à celui d'assuré (qui devrait concerner 3,8 millions de personnes), deux problèmes se posent : d'une part, nous ne disposons pas aujourd'hui d'un outil informatique qui nous permette de procéder au changement de manière automatisée ; d'autre part, la question du compte bancaire sur lequel verser les prestations peut constituer un obstacle. Cette question sera traitée par les caisses en priorisant les publics, avec trois priorités définies pour l'année 2016 : les ayants droit ayant rompu les liens avec la personne à laquelle ils sont rattachés (ce qui concernerait 300 000 personnes) ; les ayants droit qui ont une domiciliation bancaire personnelle ; enfin, les personnes qui nous en feront directement la demande, les démarches pouvant être effectuée grâce à un service en ligne.

Sur la mise en place d'un critère de résidence, je souligne que les règles sont stables : les ayants droit d'un bénéficiaire de la CMU, par exemple, doivent d'ores et déjà justifier d'une condition de résidence. Le sujet est désormais celui du contrôle de ces règles, qui devra être ciblé – notamment en lien avec l'administration fiscale.

Sur votre troisième question, il ne me semble pas que l'assurance maladie soit la mieux placée pour y répondre : le problème soulevé ressort plutôt de la compétence de la branche recouvrement.

S'agissant enfin des mineurs, ils pourront tout à fait être rattachés à un assuré qui ne travaille pas.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'article 40 du projet de loi porte sur la prise en charge des soins des victimes d'actes de terrorisme. Le dispositif proposé vous paraît-il opérationnel ?

**M. Nicolas Revel.** – Cet article tire les conséquences des attentats de janvier dernier : il s'agit de permettre une charge aussi unifiée et aussi complète que possible des soins des victimes – nous nous sommes en effet aperçus que plusieurs obstacles résultaient de l'état actuel des textes. Il est dès lors apparu nécessaire de mettre en place un nouveau cadre législatif permettant le règlement de telles situations, auquel nous avons travaillé en lien avec la direction de la sécurité sociale. L'ensemble des dépenses des personnes concernées pourront ainsi être prises en charge, qu'il s'agisse du ticket modérateur, des franchises ou encore des dépenses d'appareillage.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'article 43 porte sur un sujet que nous avons déjà largement évoqué lors de l'examen de la loi santé : l'organisation et l'optimisation de la filière visuelle. Quelles sont les actions déjà mises en œuvre par les caisses en la matière ? Quelle appréciation portez-vous sur le dispositif proposé ?

**Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice déléguée à la gestion et à l'organisation des soins.** – Cet article s'inspire bien sûr des conclusions du rapport récemment remis à la ministre par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas). L'assurance maladie a déjà mis en place plusieurs mesures en matière de soins visuels. En premier lieu, nous avons entendu faciliter le dépistage de la rétinopathie diabétique par l'inscription à la nomenclature, en mars 2014, des actes correspondants pour les orthoptistes. Par ailleurs, des protocoles de coopération entre professionnels de la filière visuelle ont été mis en œuvre, sur le fondement de l'article 51 de la loi HPST. Deux protocoles ont en particulier été retenus par le collège des financeurs, qui permettent de faire réaliser des bilans visuels par des orthoptistes, en collaboration avec des ophtalmologues, à tarif opposable. Ces formes de coopération sont actuellement en phase de montée en charge.

L'objectif de l'article 43 est d'aller un cran plus loin grâce à la mise en place d'un troisième type de mesures, des contrats-types destinés à favoriser la coopération entre les professionnels de la filière visuelle. Ces contrats, dont les contours seront définis dans le cadre de la négociation conventionnelle, pourront être collectifs et s'appliquer dans le cadre de modes d'exercice regroupés (maisons de santé ou centres de santé).

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – S'agissant de l'article 44, pourriez-vous nous donner quelques éléments chiffrés sur l'évolution des dépenses associées à la permanence des soins ambulatoires (PDSA) au cours des dernières années ? La reconduction de la dérogation à la T2A prévue par l'article 48 vous paraît-elle justifiée ? Enfin, à propos de l'article 61, je m'interroge sur le nombre de cas de fraude qui ont pu être détectés grâce à la collaboration avec les services de renseignement.

**M. Nicolas Revel.** – Les coûts totaux des dépenses associées à la PDSA sont relativement stables depuis 2010 : ils oscillent entre 345 et 350 millions. L'activité réalisée dans le cadre de la PDSA est également stable, autour de 200 millions d'euros.

L'article 48, en prolongeant la base de calcul du tarif journalier, ne tire pas toutes les conséquences de la mise en place de la T2A ; cela pose la question de l'égalité de traitement entre établissements de santé mais aussi celles de la lisibilité des tarifs pour les assurés et de l'équité entre ces derniers. C'est pourquoi la mesure devra être accompagnée de la plus grande transparence, ainsi que d'une limitation de l'évolution du tarif pour contenir les restes à charge.

Enfin, les cas de fraude détectés au cours des dernières années dans le cadre tracé par l'article 61 sont très peu nombreux, de l'ordre d'une dizaine sur les trois dernières années. L'enjeu est aujourd'hui d'approfondir la collaboration avec les autres acteurs, et par exemple de mettre en place des échanges plus suivis avec Tracfin.

**Mme Catherine Génisson.** – S'agissant de la pertinence des actes médicaux, l'assurance maladie travaille-t-elle en relation étroite avec la Haute Autorité de santé (HAS), afin d'éviter d'être à la fois juge et partie ? Comment expliquez-vous le faible taux de sollicitation des aides pour les personnes éligibles à la CMU, à la CMU-C et à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) ? Comment appliquerez-vous l'an prochain le dispositif de tiers payant pour les affections de longue durée ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Le déficit de la branche maladie devrait atteindre l'an prochain 6,2 milliards d'euros, avec un Ondam fixé à 1,75 %. Le Haut Conseil des finances publiques estime incertain cet objectif financier, tandis que la Cour des comptes renvoie à un

horizon indéterminé le retour à l'équilibre des comptes sociaux. Qu'en pensez-vous ? S'agissant des masseurs-kinésithérapeutes et des infirmiers, quel jugement portez-vous sur les recommandations de la Cour visant à instaurer un forfait par patient ? Êtes-vous favorable à la création d'une enveloppe par médecin ? Pour la gestion et le paiement des franchises du tiers payant, que comptez-vous faire ?

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Le déficit de la branche maladie s'alourdira l'an prochain d'un milliard d'euros alors même que l'Ondam sera respecté. Comment expliquer ce paradoxe ? Peut-être par la faiblesse de l'inflation ? Cette question doit être approfondie avant la renégociation de la convention. Si une forte revalorisation des actes médicaux est décidée, on ne pourra que s'inquiéter sur l'évolution du déficit de l'assurance maladie. Par ailleurs, l'Ondam ayant été respecté depuis cinq ans, disposez-vous d'un document synthétisant les différents postes d'économies réalisées ?

**M. Dominique Watrin.** – Dans mon département, de nombreux hôpitaux sont soumis à un plan de retour à l'équilibre financier. Certes d'ampleur limitée, ces plans, imposés par l'agence régionale de santé, s'accompagnent d'une baisse de l'offre de soins et d'une remise en cause des droits du personnel. Suite aux investissements hospitaliers, parfois disproportionnés et inadaptés, avez-vous mis en œuvre des actions correctrices ? Un Ondam à 2 % est déjà source de difficulté pour les hôpitaux ; à 1,75 % ce sera encore plus dur. Le nombre d'hôpitaux touchés par ces plans d'économie est-il en augmentation ?

**Mme Annie David.** – Afin de nourrir la réflexion sur la revalorisation des actes médicaux, pourriez-vous nous rappeler l'ensemble des mesures accordées par la sécurité sociale dont bénéficient les médecins et leur coût ?

**M. Nicolas Revel.** – Concernant la pertinence des soins, nous nous fondons systématiquement sur les travaux de la HAS, qui établit des référentiels et identifie les bonnes pratiques.

Le taux de non-recours à l'ACS est effectivement très important. Il faut toutefois être prudent sur les chiffres avancés car cet exercice d'évaluation est difficile. En outre, une grande partie des bénéficiaires potentiels ne sollicitent pas l'ACS parce qu'ils disposent déjà d'une complémentaire santé. Le reste à charge des dépenses de santé pour ces personnes peut être élevé et justifie la création de ce dispositif. Je ne suis donc pas sûr que le faible taux de recours aux différents dispositifs évoqués par Mme Catherine Génisson explique l'évolution des dépenses de l'assurance maladie. Le taux de non-recours à la CMU-C est sans doute moins important que pour l'ACS. L'objectif du taux de recours progresse et il est fixé à 80 %.

J'en viens aux franchises et au tiers payant. Nous travaillons activement pour être au rendez-vous du 1<sup>er</sup> juillet 2016. Si les dispositions du projet de loi relatif à la santé, supprimées par le Sénat, sont rétablies, nous mettrons en place des procédures pour que les professionnels de santé comme les médecins, puissent facilement vérifier les droits des patients. Nous testons ainsi actuellement, avec des laboratoires de biologie et des médecins volontaires, la robustesse et la fluidité du système ADR, que nous avons créé dans cette optique. Nous souhaitons par ailleurs réduire le nombre de rejets de demandes de facturation au tiers payant, qui oscille entre 1 et 1,5 % et qui occasionne une perte de temps pour les patients comme pour les professionnels.

Nous recouvrons environ 95 % de la participation aux franchises sur les flux de prestation en nature ou en espèces mais nous souhaitons créer un dispositif spécifique d'ici juillet prochain, basé dans un premier temps sur un dispositif de paiement en ligne.

Le creusement du déficit d'un milliard d'euros n'est pas un dérapage. Il ne s'agit pas d'une moindre dynamique des recettes car l'évolution de la masse salariale est quasi stable entre 2014 et 2015. En 2014, le régime d'assurance maladie a bénéficié de l'affectation, pour ainsi dire exceptionnelle, du produit de la suppression d'une dépense fiscale relative à la prise en charge de la couverture complémentaire en entreprise. Le déficit augmente donc en 2015 à cause de l'absence de nouvelles recettes. Le déficit diminuera lorsque l'on aura des ressources aussi dynamiques que les dépenses, comme en Allemagne.

C'est vrai, l'inflation est basse. Je ne connais pas la marge d'augmentation globale des honoraires des médecins, qui peut être acceptée lors de la renégociation de la convention. Si chacune des demandes formulées par les syndicats de médecins est parfaitement acceptable, leur cumul aboutirait à une enveloppe dépassant largement un milliard d'euros, ce qui n'est pas envisageable dans le contexte financier que nous connaissons. Il faudra donc hiérarchiser ces demandes et les lisser dans le temps, tout en sachant que certaines dépenses nouvelles peuvent entraîner des économies pour l'Ondam.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – La négociation portera-t-elle sur la question de la répartition géographique des médecins ?

**M. Nicolas Revel.** – S'il existe des dispositifs pour encourager les médecins à s'installer dans des zones sous-denses, la loi n'en a pas prévu pour leur interdire de choisir des zones sur-denses, les médecins d'ailleurs ne le souhaitant pas. J'ajoute qu'il n'y a pas beaucoup de territoires actuellement dans lesquels les médecins sont trop nombreux et que des territoires excédentaires peuvent rapidement devenir déficitaires lorsque plusieurs médecins partent en retraite à intervalles rapprochés. Le relèvement du *numerus clausus* commence à se faire sentir.

Nous pourrions communiquer à monsieur Jean-Pierre Caffet les informations demandées, qui retracent en tendance les postes d'économies réalisés par rapport à l'Ondam.

Nous ne recensons pas le nombre de plans de retour à l'équilibre financier en vigueur dans les hôpitaux, qui relèvent de la compétence des ARS. Je ne doute pas, en revanche, qu'il existe des marges d'amélioration dans l'efficacité des hôpitaux, publics comme privés.

L'ensemble des composantes de la rémunération des médecins prises en charge par la sécurité sociale s'élève à environ 20 milliards d'euros, cet ensemble étant à peu près stable en moyenne au sein des dépenses de ville ; 80 % de cette enveloppe recouvre la rémunération des actes, comme la consultation des médecins généralistes et les actes techniques des médecins spécialistes, 10 % la rémunération forfaitaire, le reste concerne la prise en charge des cotisations, uniquement pour les médecins qui sont dans le secteur 1 et le signataire d'un contrat d'accès aux soins. Je proposerai aux syndicats de simplifier l'architecture de ces dispositifs : en dehors des actes, nous pourrions distinguer un élément de rémunération lié aux caractéristiques de la patientèle, la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) demeurant un élément essentiel pour améliorer les pratiques.

**M. Yves Daudigny.** – Quelle est la capacité des établissements hospitaliers à supporter de nouvelles mesures de réduction de leur masse salariale ? Quel est le coût des mesures catégorielles prises ces dernières années à l'égard notamment des internes et des urgentistes ? Les services d'urgence sont dans une situation difficile, les délais d'attente sont parfois longs, en raison notamment de la propension de nos concitoyens à s'y rendre trop aisément. Les dispositifs médicaux, à l'instar des médicaments, contribuent-ils à la maîtrise des dépenses ?

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – La branche AT-MP reverse ces dernières années près d'un milliard d'euros par an à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents de travail. Faut-il se résoudre à considérer que cette recette est désormais pérenne et que les efforts pour lutter contre la sous-déclaration des accidents sont demeurés infructueux ?

**M. Michel Amiel.** – Pouvez-vous évaluer, à travers le remboursement des indemnités journalières, le coût de l'absentéisme ? Quelles sont les pistes pour diminuer ce coût ? Pour mieux prendre en compte l'évolution démographique médicale, existe-t-il d'autres solutions que le paiement à l'acte ? En dépit de l'assouplissement du *numerus clausus*, de nombreux médecins s'installent tardivement, autour de 37-38 ans. J'observe que les nouvelles générations souhaitent souvent avoir des horaires normaux de travail : une réflexion est-elle engagée sur ce sujet ? Encouragez-vous la prise en charge de l'insuffisance rénale autrement que par des dialyses dans des structures spécialisées, par exemple par des traitements à domicile ?

**M. Daniel Chasseing.** – Ce n'est qu'à l'horizon 2030 que le nombre de médecins retrouvera son niveau de 2006 ; les jeunes praticiens veulent des heures de travail fixes et davantage de jours de repos. Par conséquent, un relèvement du *numerus clausus* est indispensable si l'on veut éviter une pénurie de médecins et la désertification rurale.

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes voient les besoins de soins augmenter. Souvent gérés par des associations, les établissements situés dans des zones de revitalisation rurale (ZRR) risquent d'être fortement fragilisés par la modification des règles prévues dans le PLFSS pour 2016, d'autant qu'ils ne sont pas éligibles au crédit d'impôt compétitivité emploi.

**Mme Corinne Imbert.** – Le PLFSS pour 2016 prévoit le transfert de l'Etat vers la sécurité sociale du financement des établissements et service d'aide par le travail (Esat). Je ne vois pas en quoi cette mesure facilitera le parcours des personnes concernées. Les crédits de l'Etat ne seront reversés à l'assurance maladie qu'en 2017. Quel sera le montant de ces dépenses ? L'assurance maladie devra-t-elle faire une avance de trésorerie sur 2016 ? Avez-vous la garantie que la compensation par l'Etat sera intégrale ?

**M. Nicolas Revel.** – La trajectoire de l'évolution de la masse salariale des établissements de santé, fixée à 1,5 % sur les trois prochaines années, peut paraître très faible par rapport à 2014, mais cette année était singulière. Le pilotage de ce poste de dépense relève de la compétence du ministère et de la direction générale de l'offre de soins, mais les premiers éléments communiqués sur l'évolution de la masse salariale en 2015, fixée à 1,7 %, montrent que cet objectif est atteignable. Cela implique le recours à des contrats à durée déterminée et une modification de l'organisation du travail dans les établissements.

Les urgences sont soumises à un afflux important de patients, en raison parfois d'un déficit de l'organisation des soins en ville. L'Union nationale des caisses d'assurance

maladie (Uncam) a récemment décidé d'harmoniser, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les différents tickets modérateurs des patients qui vont aux urgences. Aujourd'hui, le ticket est de 20 % dans un établissement privé et de 30 % en cas d'acte dans un établissement public (mais nul si aucun acte n'est administré dans ce dernier type d'établissement). Demain, ce taux sera fixé à 20 % dans tous les cas de figure, ce qui devrait faire diminuer le nombre de passages injustifiés aux urgences, à condition que ce signal soit perçu par nos concitoyens.

Le poste des dispositifs médicaux est très dynamique et devrait le rester dans le cadre du virage ambulatoire. Il faudra donc des actions de contrôle sur le volume et les prix de ces dispositifs.

La branche AT-MP a effectivement reversé 1 milliard d'euros à la branche maladie, soit 300 millions de moins que ce que prévoyait la borne haute des dernières estimations. Je ne sais pas si ce reversement peut être considéré comme une recette pérenne. Mais compte tenu du phénomène évident de sous-déclaration des accidents de travail, le maintien de ce reversement me semble justifié.

Il n'entre pas dans nos missions d'évaluer le coût global de l'absentéisme. Le coût des indemnités journalières des prestations en espèces est estimé à 10 milliards d'euros par an. Après une légère réduction en 2012 et 2013, ce chiffre a augmenté en 2014. Le niveau de 2015 devrait être en deçà de celui observé l'an dernier. L'assurance maladie mène des actions auprès des médecins prescripteurs, en leur permettant de comparer leurs pratiques professionnelles entre eux à partir d'une patientèle présentant les mêmes caractéristiques socio-professionnelles. A partir de fiches repères établies par la HAS, nous avons également des échanges confraternels avec les médecins pour faire évoluer leurs pratiques et éviter de recourir à des procédures plus lourdes. Si les abus de prescriptions ne concernent qu'une centaine de praticiens, nous devons en revanche mener un travail de fonds avec les médecins pour diffuser les bonnes pratiques.

S'agissant de la démographie médicale et de l'évolution des modes de rémunération, les médecins considèrent que la part de capitation dans leur rémunération pourrait être supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui. La réflexion doit se poursuivre pour la rendre plus visible auprès des professionnels.

**Mme Mathilde Lignot-Leloup.** – Il faudrait inciter effectivement à une meilleure prise en charge hors centre de l'insuffisance rénale chronique. L'assurance maladie avait mis en place en 2011 une incitation financière au développement de la dialyse péritonéale. J'observe que le taux de recours à cette technique est de 7 % au niveau national, avec de fortes disparités locales. De nouvelles techniques permettent des dialyses à domicile ; il faudra donc faire évoluer le mode de tarification en centre, en plus des incitations financières.

Le PLFSS prévoit un transfert du financement des Esat de l'Etat vers la sécurité sociale au 1<sup>er</sup> janvier 2017, estimé à 1,477 milliard d'euros. Nous serons évidemment attentifs à la compensation par l'Etat.

**M. Nicolas Revel.** – Les ZRR ne disparaissent pas en tant que telles selon moi.

**M. Gérard Dériot.** – Ce que prévoit le PLFSS est contraire aux engagements pris par le Président de la République à Vesoul en faveur du milieu rural.

**M. Nicolas Revel.** – Pour les professionnels de santé installés en zone de tension, cette mesure n’aurait pas d’impact.

### **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de M. Jean-Louis Rey, directeur général de l’agence centrale des organismes de sécurité sociale**

**M. Alain Milon, président.** – Nous poursuivons nos auditions avec M. Jean-Louis Rey, directeur général de l’Acos, accompagné de M. Alain Gubian, directeur financier. Nous avons souhaité faire le point sur l’évolution des recettes, sur la situation de la trésorerie ainsi que sur les transferts de dette à la Cades.

**M. Alain Gubian, directeur financier de l’Acos.** – Par rapport aux prévisions de la commission des comptes de septembre 2014, nous avons enregistré un surcroît de recettes de 500 millions d’euros de cotisations, notamment sur le champ des travailleurs indépendants et de 400 millions d’euros de CSG, notamment sur les revenus de remplacement. Il n’y a pas de changement majeur sur les hypothèses économiques.

En revanche, pour 2015, le taux d’évolution de la masse salariale avait été estimé à 2 % en LFSS ; il a été révisé à 1,3 % en juin dernier et à 1,7 % par la commission des comptes de septembre, taux repris dans le PLFSS. Cette évolution est cohérente avec les remontées d’informations des Urssaf. Nous avons assisté à une très forte hausse de la masse salariale au premier trimestre de 0,9 % et à un contrecoup avec une évolution de 0,3 % au deuxième trimestre. L’hypothèse de 1,7 % pour l’année est donc tout à fait crédible.

Cette hypothèse crédible conforte celle d’une hausse des cotisations de 600 millions d’euros pour l’année 2015. On observe un petit retrait sur la CSG lié à un fort recul sur les produits de placement mais un léger mieux sur les revenus d’activité. Il y a peu de changement entre les prévisions de juin et celles de septembre.

Vous nous avez interrogés sur l’élasticité. C’est un sujet technique sur lequel je relèverai simplement que, quand l’écart entre le Smic et le salaire moyen par tête se creuse de 1 %, on observe un effet sur les allègements de l’ordre de - 3 %. L’effet est bien sûr inverse lorsque le Smic évolue plus vite que la moyenne des salaires.

Pour ce qui concerne les reprises de dette, le schéma arrêté en 2011, après la reprise des déficits anciens, prévoyait un plafond global de reprise des déficits de la Cnav et du FSV de 62 milliards d’euros pour les années 2011 à 2018. Les mesures prises pour le retour à l’équilibre de la branche vieillesse ayant porté leurs fruits, la loi de financement pour 2014 a élargi le champ des reprises aux autres branches. C’est ainsi qu’en 2015, sur une reprise de dette de 10 milliards, 4,4 milliards correspondaient aux reprises des déficits de 2012 de la Cnam et de la Cnaf, 0,3 milliard à l’ajustement des déficits 2013 de la Cnav et du FSV et un peu de déficit Cnam, et 5,3 milliards aux déficits 2014 de la Cnav et du FSV.

A la fin de l’année 2015, 18,3 milliards de déficits resteront portés en trésorerie à l’Acos, pour l’essentiel des déficits 2013 et 2014 de la Cnam et de la Cnaf.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 propose de reprendre dès 2016 les montants de dettes dont la reprise était programmée en 2016, 2017 et 2018 pour un montant total de 23,6 milliards d’euros. La Cades doit être capable de lever sur

les marchés 13,6 milliards de plus que les années précédentes, ce qui nécessite un calendrier de reprise sur neuf mois.

Cette mesure est une très bonne chose sur le plan économique. La Cades bénéficie de taux très faibles et pourra sécuriser pour le risque de taux une part importante de la dette. Ceci, même s'il est possible actuellement, à court terme, d'emprunter à des taux négatifs pour l'emprunteur. L'Acoss, comme les autres administrations publiques, a une excellente note à court terme.

**M. Jean-Louis Rey, directeur général de l'Acoss.** – A titre d'exemple, les 28,5 milliards d'euros empruntés en moyenne par l'Acoss en 2015 ont représenté un gain compris entre 5 et 10 millions d'euros.

**M. Alain Gubian.** – A ce stade, la reprise des déficits résiduels de l'année 2016 et des années suivantes n'est pas organisée.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Quels sont les montants en cause ?

**M. Alain Gubian.** – A la fin 2016, il restera 8,2 milliards de déficits des années antérieures auxquels s'ajouteront les déficits non repris de l'année 2016, pour un total de 30 milliards à la fin de période de programmation. Il s'agit de la dette du régime général, à laquelle il convient d'ajouter 4 milliards de dette du régime agricole.

Le plafond d'emprunt de l'Acoss est ajusté au calendrier de reprise de dette. De 36,3 milliards en 2015, il est porté à 40 milliards, sous l'effet de la dette de la branche vieillesse du régime agricole, jusqu'à la mi-année. Il est ensuite abaissé à 30 milliards d'euros, une fois la reprise de dette opérée.

Voici les principales observations qu'appellent les questions que vous nous aviez adressées.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – La rédaction de l'article 11, relatif à la proportionnalité des redressements lorsque les régimes de protection sociale complémentaire d'entreprises perdent le bénéfice de l'exclusion d'assiette, vous semble-t-elle suffisamment claire pour être véritablement protectrice des cotisants. Il y est notamment fait mention de « tout autre document » ou encore de « méconnaissance des règles d'une particulière gravité ».

L'article 12 prévoit le transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations maladie des professions libérales, jusqu'ici assuré par les organismes conventionnés du RSI. Ce transfert vous semble-t-il pouvoir s'opérer sans répéter la crise de l'interlocuteur social unique ?

Dans le cadre de la protection universelle maladie, comment procéderont les différents régimes pour retracer les cotisations ouvrant des droits ?

**M. Jean-Louis Rey.** – L'article 11 permet la proportionnalité des redressements opérés lors du contrôle des régimes complémentaires d'entreprise. L'enjeu est important car l'assiette est considérable, 18,3 milliards, avec un enjeu de 5,3 milliards d'euros de cotisations en 2015. Nous sommes très favorables à cet article car ces contrôles sont source de difficultés permanentes. Le cadre légal actuel ne permet pas la proportionnalité, cet article va donc dans

le bon sens. La notion de « tout autre document justificatif » est déjà connue, notamment aux articles R. 242-1 et suivants du code de la sécurité sociale, elle ne soulève pas de difficulté particulière. Les entreprises y sont habituées, il n'y a pas de liste de pièces justificatives. En revanche la notion de « méconnaissance d'une particulière gravité » est nouvelle et n'est pas définie. Une première solution serait, qu'au minimum, une circulaire indique les cas précis dans lesquels elle peut s'appliquer. L'autre solution serait d'y renoncer en considérant que le premier cas visé par l'article est suffisant.

Pour ce qui concerne l'article 12, je suis surpris que vous me parliez de l'ISU. Cet article ne met pas les professions libérales dans l'ISU. Seules les Urssaf seront acteurs de ce recouvrement, par une délégation complète du RSI. Un des enjeux, que vous avez bien identifié, est celui des flux retours d'informations sur les cotisations effectivement recouvrées vers les organismes conventionnés pour qu'ils puissent servir les prestations. C'est un sujet que nous avons traité avec le RSI et nous sommes aujourd'hui en mesure d'assurer des flux retours de qualité. Je ne suis pas en mesure de vous dire quel est le nombre de personnels qui pourrait être concerné par une intégration aux Urssaf. Il est probable qu'à l'issue du processus, ils seront peu nombreux. Les deux organismes concernés ont une activité en Ile-de-France où l'Urssaf emploie 2 700 personnes et a la capacité d'absorber quelques dizaines d'unités. Je n'ai pas le souvenir qu'une indemnité ait été versée aux organismes conventionnés lors du transfert à l'ISU du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants mais ce serait à vérifier.

Avec la protection universelle maladie (Puma), la cotisation à la CMU de base va disparaître au profit de la cotisation Puma, due individuellement et assise sur les revenus du capital. Pour la gestion de la nouvelle cotisation, un flux d'information sera organisé directement depuis la DGFIP et n'impliquera plus les CPAM. Ce seront les Urssaf qui interrogeront chaque année les intéressés sur leur régime d'affiliation.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Pouvez-vous préciser la composition du stock résiduel de dette de 30 milliards, dont je voudrais rappeler qu'il reste exposé à une hausse des taux d'intérêt à court terme, qui finira forcément par intervenir, la situation idyllique actuelle n'étant pas appelée à perdurer ? La principale source de dysfonctionnement du RSI réside dans l'inadaptation des systèmes d'information utilisés. Où en sommes-nous de ce chantier ?

**Mme Annie David.** – L'ensemble des chiffres annoncés et les questions du rapporteur général figureront bien au compte-rendu ?

**Mme Pascale Gruny.** – Je voudrais des précisions sur l'état d'avancement de la déclaration sociale nominative. Elle est présentée comme une source de diminution du travail administratif des entreprises mais c'est aussi le cas pour les Urssaf. Elle représente un coût pour les entreprises, qui doivent investir de l'ordre de 10 000 euros. Pour les plus petites, c'est difficile.

**M. Alain Gubian.** – A la fin de la période visée par l'annexe C, en 2018, la dette portée par l'Acoss serait de 30 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 4 milliards d'euros de dette agricole. L'Acoss porte cette dette pour optimiser la trésorerie de la MSA mais cela ne résout pas le problème sur le fond.

**M. Jean-Louis Rey.** – La CCMSA entretient une relation traditionnelle avec le Crédit agricole, aujourd'hui présent au sein d'un pool bancaire, mais les conditions sont plus onéreuses qu'un financement sur les marchés.

**Mme Nicole Bricq.** – C'est de bonne gestion.

**M. Alain Gubian.** – Nous sommes optimistes quant à l'évolution des taux courts à horizon de l'année qui vient, en raison de la faiblesse de la croissance. En cela, les prévisions sont difficiles.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Ne serait-il pas opportun de relever le plafond des transferts à la Cades afin d'anticiper un dérapage des taux ?

**M. Jean-Louis Rey.** – Cela impliquerait de lui attribuer des ressources supplémentaires. C'est une équation de prélèvements obligatoires.

Il y a de réels problèmes de systèmes d'information pour gérer l'ISU ; ils sont anciens et doivent évoluer. L'essentiel des opérations de recouvrement s'effectuent dans des conditions normales. Le système d'information n'est pas défaillant, sinon cela ne serait pas tenable, mais les choses doivent évoluer. Dans les deux années qui viennent, des avancées technologiques significatives seront opérées. D'ici à 2018, le système d'information ne sera plus un sujet. Le sujet est pris en main en étroite concertation avec le RSI.

50 000 entreprises mettent en œuvre la déclaration sociale nominative. Ce nombre est certes inférieur au 1,5 million attendu. Mais ces entreprises emploient 9 des 17 millions de salariés. La DSN fonctionne très bien. Passé un temps de 2 à 3 mois d'apprentissage, il n'y a pas de difficultés particulières. Nous allons reporter d'un an la généralisation prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il y a deux difficultés dans ce dossier. La première, c'est la difficulté des éditeurs de logiciel à mettre sur le marché de bons produits. Ils ont sous-estimé l'ampleur de la tâche et les premiers produits n'étaient pas au niveau. Ce sujet est sur le point d'être clos. La seconde difficulté, c'est le comportement des experts comptables qui n'ont pas donné les signes nécessaires pour accompagner cette réforme. Il ne s'est rien passé depuis un an. Seules 450 entreprises sont accompagnées par un expert-comptable. Ces professionnels ont été resensibilisés il y a quelques jours et ont pris des engagements. Leurs logiciels sont prêts, c'est une question plus politique. Cette profession vit de la complexité.

**Mme Pascale Gruny.** – Il en reste, qu'ils ne s'inquiètent pas !

**M. Jean-Louis Rey.** – C'est de la sociologie. Pour ce qui concerne les logiciels, 10 000 euros, c'est totalement exorbitant pour mettre en place la DSN. Il n'y a aucune autorité de régulation de la qualité et du coût des logiciels.

Les entreprises qui ont intégré la DSN en sont très satisfaites et commencent à calculer leur retour sur investissement. C'est une vraie simplification. Dans l'immédiat, le retour est moindre pour les organismes de recouvrement, qui ont réalisé de gros investissements mais, dès l'année prochaine, avec la suppression de la DADS, il y aura des bénéfices pour tout le monde. D'ici à quelques années, on pourra en tirer.

**M. Alain Milon, président.** – Les experts-comptables n'ont rien à ajouter ?

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Je suis tout à fait d'accord. J'ai moi-même été pris à partie pour mon intervention à la tribune du Cese, où je représentais le président Larcher pour la présentation du rapport qu'il avait demandé sur le RSI, pour avoir rappelé l'engagement pris devant notre collègue Jean-Pierre Godefroy et moi-même, par le président de l'ordre, qui a changé depuis, engagement qui n'a pas été suivi d'effet. Il s'agissait d'inciter, *via* l'édition d'une norme professionnelle, à recourir à un dispositif dont je suis persuadé qu'il est de nature

à répondre à bien des difficultés : la possibilité de limiter, sous sa responsabilité, ses acomptes et de passer, lors du constat d'un bon résultat, les cotisations sociales en provisions afin d'en limiter l'impact fiscal. Je ne peux pas contredire ce que vous exprimez.

**M. Alain Milon, président.** – Il me reste à vous remercier pour l'intérêt de votre exposé et de vos réponses.

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de  
MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Pierre Mayeur,  
directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Pierre Mayeur, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) afin qu'ils nous présentent la situation générale de la branche vieillesse, qu'ils précisent les enjeux de gestion auxquels elle est confrontée et qu'ils répondent aux questions de notre rapporteur Gérard Roche et de tous ceux qui souhaiteraient les interroger.

**M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Cnav.** – La première actualité de la branche vieillesse est son retour à l'équilibre, annoncé pour 2016, avec un excédent de 0,4 milliard d'euros. C'est la première fois depuis 2004, et il y a lieu de s'en réjouir.

Toutefois, structurellement, les dépenses du régime général évoluent à un rythme plus rapide que celui des recettes en raison du « *papy boom* », qui a débuté en 2005 et devrait s'achever vers 2035. Les dernières réformes ont eu pour effet de limiter l'accroissement des dépenses, par le recul de l'âge légal de départ à la retraite et par le décalage puis l'absence de revalorisation des pensions. Dans le même temps, les recettes ont fortement progressé grâce au décret du 2 juillet 2012 et à la loi du 20 janvier 2014, qui ont apporté un surcroît de cotisations à la branche qui s'élève à 6 milliards d'euros en 2016. Le recul des bornes d'âge, issu de la réforme de 2010, générera pour cette même année une économie de 5 milliards d'euros.

De 2014 à 2017, l'augmentation des recettes sera, pour la première fois depuis fort longtemps, plus forte que celle des dépenses, ce qui permet le retour à l'équilibre. Sur les années 2016-2018, l'excédent pourrait atteindre 1,2 milliard d'euros, avant de basculer à nouveau dans le rouge en 2019. Cela ne permet pas de reconstituer des réserves pour le futur.

La situation du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) vient nuancer cette situation. Certains ont affirmé que le déficit de la Cnav lui aurait été transféré. Je ne partage pas ce point de vue. Le FSV découle d'une autre logique que celle mise en œuvre par la Cnav. Son déficit est conjoncturel, lié à l'effet de ciseaux de la persistance du sous-emploi, qui diminue les recettes du FSV tout en augmentant ses dépenses, liées à la prise en charge de la validation des périodes de chômage. Tant que la situation de l'emploi ne s'améliorera pas, et à défaut d'affectation de ressources nouvelles, le FSV demeurera durablement en déficit.

**M. Pierre Mayeur, directeur de la Cnav.** – La Cnav est confrontée à plusieurs chantiers de simplification et de modernisation. Tout d'abord, le groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite, créé par la loi du 20 janvier 2014, est chargé de coordonner l'action des régimes pour essayer de gommer les conséquences de la complexité de notre système et d'améliorer la satisfaction des usagers. La convention d'objectifs qui le lie à l'Etat a été

signée en février 2015, et il mène depuis une action volontariste, avec notamment la mise en place d'un portail interrégime, qui devrait voir le jour dans le courant de l'année 2016, et celle du répertoire général des carrières uniques, qui sera commun à l'ensemble des régimes.

La loi du 20 janvier 2014 a également prévu la liquidation unique des pensions dues par le régime général et les régimes alignés. Il n'y aura désormais plus qu'une seule pension pour les personnes ayant été affiliées, au cours de leur carrière, au régime général, au régime social des indépendants (RSI) ou à celui des salariés agricoles géré par la mutualité sociale agricole (MSA). Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, il appartiendra au dernier régime d'affiliation de calculer et de liquider la pension du titulaire. Cette réforme très importante va diminuer de manière significative le nombre de polypensionnés. Les systèmes d'information doivent être prêts à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016 : c'est un calendrier nécessairement tendu, mais plusieurs étapes ont déjà été franchies avec succès.

Par ailleurs, à la suite de difficultés rencontrées dans les caisses Nord-Picardie et Languedoc-Roussillon du régime général, le Gouvernement a institué une garantie de versement de leur pension de retraite aux personnes ayant déposé, au moins quatre mois avant leur départ à la retraite, leur dossier complet auprès de leur caisse. Il s'agit d'un filet de sécurité supplémentaire pour l'ensemble des assurés. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre dernier, elle devrait voir ses premières applications au début de l'année 2016.

Enfin, une revalorisation des pensions de 0,1 % a eu lieu au 1<sup>er</sup> octobre. Cela concerne 13,8 millions de personnes, qui en verront la traduction dans les pensions qui seront versées le 9 novembre prochain.

**M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Cnav.** – Je me félicite de la deuxième lecture prochaine au Sénat du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. Dans l'attente de l'adoption définitive de ce texte, la ministre Laurence Rossignol a mis en place à titre expérimental des conférences des financeurs auxquelles la Cnav, au titre de l'action sociale interrégime, participe avec le RSI et la MSA. C'est un succès incontestable. Désormais, une véritable démarche interrégime d'accompagnement du vieillissement a été instituée puisque le partenariat Cnav-RSI-MSA a été étendu à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) par un amendement adopté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

En 2015, la Cnav et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ont renouvelé le plan d'investissement en faveur de la modernisation du logement intermédiaire qu'elles avaient établi en 2014, doté de 10 millions d'euros pour chacune de ces deux années. Il faut savoir que la demande des porteurs de projets s'élève à 110 millions d'euros.

Enfin, je dois vous informer que le conseil d'administration de la Cnav a rendu un avis négatif sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016 par 21 voix contre, 6 pour, une abstention et une prise d'acte.

**M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse.** – Je veux tout d'abord évoquer les perspectives financières du régime général au-delà de 2019. Le solde de la branche sera en léger excédent entre 2016 et 2018, avant de retomber en déficit, ce que corroborent d'ailleurs les prévisions du Conseil d'orientation des retraites (COR). Comme chaque année, je regrette que les comptes du FSV ne soient pas plus explicitement intégrés dans le solde général de la branche vieillesse, ce qui peut donner l'image de comptes insincères. Le déficit du FSV, qui s'élève en 2014 à 3,5 milliards d'euros, est directement

corrélé à la conjoncture économique et à la montée du chômage, entraînant l'effet ciseaux que vous avez parfaitement décrit. Je tiens d'ailleurs à souligner qu'au-delà du retour à l'équilibre du FSV, il ne faut pas trop attendre de la baisse du chômage sur l'équilibre de long terme du système de retraite. Les travaux du COR montrent en effet que le maintien d'un chômage à 10 % ne modifie qu'à la marge les trajectoires du solde financier du système des retraites dans les différents scénarios économiques étudiés. Il faut cependant être vigilant sur la persistance du déficit du FSV et sur la dégradation du solde du régime général à partir de 2019.

Je souhaiterais vous interroger plus spécifiquement sur deux sujets. Tout d'abord sur l'intégration du RSI et du FSV à la Cnav. Quel bilan tirez-vous de l'intégration financière du RSI et quelles sont les répercussions sur les comptes du régime général ? De même, comment préparez-vous l'intégration administrative du FSV prévue par le décret du 7 octobre dernier ? La caisse souhaitait-elle ces rapprochements ?

Je vous soumetts également quelques questions sur la mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) et du compte personnel d'activité (CPA). La Cnav est l'opérateur de gestion du C3P en partenariat avec la MSA. Comment s'est déroulée concrètement la mise en œuvre de ce nouveau dispositif au sein de votre caisse ? Pensez-vous que la future intégration du C3P dans la CPA posera des difficultés particulières ?

Enfin, en lien avec vos propos sur l'action sociale de la Cnav, en particulier en faveur de l'autonomie, je conclurai en évoquant la deuxième lecture du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement dont je suis le co-rapporteur. Nous avons insisté avec George Labazée pour que les organismes de protection sociale soient présents autour de la table de la conférence des financeurs et je me réjouis que la Cnav soit pleinement partie prenante des expérimentations opérées dans certains départements. Nous insisterons pour que cette conférence ne soit ouverte qu'aux seuls financeurs de la politique de prévention de la perte d'autonomie, les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie devant être les instances de dialogue avec les usagers.

Alors que l'Assemblée nationale a repris la majeure partie des améliorations du texte adoptées au Sénat, il demeure un vrai point de désaccord sur le ciblage du produit de la contribution additionnelle de solidarité à l'autonomie (Casa) au sein du budget de la CNSA. Nous souhaitons que les parts du produit de la Casa consacrées au financement des conférences des financeurs, à la diminution du reste à charge pour les familles ou encore à la formation des bénévoles soient fixées directement dans la loi et non par le pouvoir réglementaire. Une révision régulière de ces taux pourrait intervenir, au besoin, à l'occasion de la discussion d'un projet de loi ordinaire ou de financement de la sécurité sociale, ce qui permettrait au Parlement d'avoir un pouvoir de contrôle sur le budget de la CNSA.

**M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Cnav.** – La Cnav n'a été consultée ni sur l'intégration financière du RSI, ni sur la mesure concernant le FSV. Pour ma part, j'ai appris l'intégration financière du RSI lors de la commission des comptes de la sécurité sociale. Cela dénote un manque de préparation.

L'inquiétude du conseil d'administration sur cette intégration financière est vive. Elle s'accompagne d'un transfert de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui doit disparaître en 2017. Qu'en sera-t-il ensuite ? Faudra-t-il s'assurer chaque année, lors de la présentation du PLFSS, qu'une recette ou qu'un panier de recettes nous aura bien été affecté ?

Sur le FSV, la consultation du conseil d'administration sur le projet de décret a abouti à un avis très largement négatif, avec une cohésion peu courante de l'ensemble des représentants des partenaires sociaux sur ce point. Nous nous étions félicités de sa création : il visait à faire financer par la solidarité nationale les périodes non-contributives, qui avant 1994 étaient prises en charge par les régimes. Les difficultés persistantes du FSV pourraient conduire à son rapprochement avec la Cnav, ce qui est l'objet de ce décret, voire à des comptes combinés, puis une intégration financière et, au final, à sa disparition si la situation financière de la Cnav s'améliorait durablement. Il est évident que son déficit de 3,5 milliards d'euros, ce qui représente plus de 20 % de ses engagements de dépense, n'aurait pas le même impact sur les comptes de la Cnav. Je suis avant tout inquiet de la confusion des missions suscitée par ces hypothèses, entre celles relevant de la contributivité, financées par des cotisations assises sur la masse salariale, et celles relevant de la solidarité nationale, qui ne sont pas de la compétence de la Cnav.

**M. Pierre Mayeur, directeur de la Cnav.** – L'intégration financière du RSI a été décidée par la loi du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, qui prévoit qu'une partie de la C3S est affectée à la Cnav en compensation du transfert que celle-ci verse au RSI, qui est de l'ordre d'un milliard d'euros. En raison des modifications de la C3S prévues dans les années à venir, cette part diminuera en 2016. En contrepartie, la Cnav bénéficiera d'une fraction supplémentaire de la taxe sur les salaires – la part de la Cnav passant de 53,5 % à 61,1 % – et du forfait social : c'est ce que prévoit l'article 14 du PLFSS.

Quant à l'intégration financière en tant que telle, deux conventions ont été signées, une première avec la caisse nationale du RSI, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) pour organiser les modalités de versement de la C3S par le RSI aux organismes du régime général, et une seconde le 24 juillet 2015 avec l'Acos fixant nos relations financières au titre de la dotation d'équilibre et des flux centralisés. Les conditions sont tout à fait satisfaisantes.

J'en viens au C3P. La Cnav en est l'opérateur, mais pas en tant que branche retraite du régime général. Une séparation étanche a donc été mise en place, aussi bien en ce qui concerne le budget que les personnels qui sont affectés à cette mission. Il s'agit d'un chantier qui est toujours en cours, notamment en matière de systèmes d'information. Une plateforme d'accueil et d'assistance téléphonique, que nous avons dans un souci d'aménagement du territoire décidé d'installer à Limoges, a été inaugurée le 3 novembre 2014. Nous sommes actuellement en train de recruter des gestionnaires de comptes ainsi que des conseillers enquêteurs, qui seront chargés de réagir aux signalements des salariés estimant que la façon dont ils ont été déclarés par leur employeur est erronée. C'est la caisse de Rennes qui centralisera, au titre de la Cnav, la gestion des comptes. L'alimentation de ceux-ci débutera dans le courant de l'année 2016 sur la base des déclarations annuelles des données sociales (DADS) concernant les quatre premiers facteurs de pénibilité, les six autres n'entrant en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2016. La gestion administrative et budgétaire est clairement distincte de celle de la branche retraite, et nous sommes en mesure de savoir précisément ce qui a été dépensé pour la mise en place du C3P.

**Mme Nicole Bricq.** – Je souhaiterais parler de l'avenir. Les mesures de 2010 ont apporté des gains provisoires. Qu'en est-il dans la durée ? Quel regard portez-vous sur les négociations entre les partenaires sociaux sur l'avenir des régimes de retraite complémentaire ? Quel serait l'impact des mesures d'âge envisagées sur le régime général ?

Sur le CPA, vous avez été auditionné par France Stratégie, qui a récemment remis un rapport sur le sujet. Une loi préparée par la ministre du travail devrait venir en préciser le contenu. Vous y préparez-vous, alors qu'il est envisagé que les droits à la retraite soient inscrits dans ce dispositif et qu'il aura un impact certain sur les politiques de protection sociale ?

**Mme Isabelle Debré.** – Comment pourrait-on améliorer, voire même uniformiser, le système de liquidation des pensions de retraite des polypensionnés ainsi que le rythme de versement des pensions, qui peut être mensuel, trimestriel voire même annuel ? Les difficultés que cette hétérogénéité représente pour nos concitoyens sont réelles : certains d'entre eux ne peuvent pas faire face à leurs échéances pour cette raison. Pourquoi y-a-t-il un tel cloisonnement ? Cette question était déjà soulevée lorsque je siégeais au COR.

**M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Cnav.** – Je regarde évidemment l'évolution de la négociation Agirc-Arrco avec attention, mais il ne m'appartient pas de prendre position ou de me prononcer sur le fond. Il en va de la responsabilité des partenaires sociaux, qui par le passé ont su prendre des décisions courageuses. J'espère que le bon sens l'emportera et qu'un accord sera trouvé. Il ne faut toutefois pas se laisser abuser par la presse : ces régimes sont certes en déséquilibre, mais ne sont pas au bord de l'explosion financière. Ils disposent de réserves, et sont en mesure de verser les pensions en 2016.

Si un accord introduisait des abattements avant un autre âge de départ à la retraite que celui fixé par la loi, cela relèverait de la responsabilité des signataires mais n'aurait aucune répercussion immédiate sur la Cnav. La question de leur éventuelle transposition au régime général relèverait en tout état de cause du législateur.

Toutefois, ce ne serait sans doute pas une mesure à effet immédiat, mais dont l'entrée en vigueur serait différée dans le temps. En conséquence, elle créerait un appel d'air et provoquerait des départs massifs à la retraite de salariés qui, pour diverses raisons, ont fait le choix de ne pas liquider leur pension alors que leurs droits pourraient être ouverts.

Des progrès ont été réalisés pour améliorer la fluidité de la liquidation des pensions des polypensionnés grâce à la loi du 20 janvier 2014. La création du GIP Union retraite ou la liquidation unique pour le régime général et les régimes alignés au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en font partie. A cette date, nous serons capables de liquider en une fois les pensions des ressortissants ayant cotisé au régime général, à la MSA salariés ou au RSI. Il n'y aura plus qu'un interlocuteur, un seul calcul de pension et une seule carrière. Cela est rendu possible car ce sont des régimes alignés, à la réglementation identique au regard du code de la sécurité sociale. Pour les autres régimes, les conditions d'âge ou de calcul de pension varient. Il n'est pas possible d'aller au-delà de ce qui existe aujourd'hui, si ce n'est en développant l'information des cotisants, à travers notamment les différents portails qui existent. Dès l'an prochain, un simulateur permettra de calculer une pension à partir de carrières-types. A l'horizon 2020, il sera plus performant et il devrait être possible de calculer les pensions futures pour l'ensemble des régimes.

Enfin, sur le rythme de paiement des pensions, la mensualisation adoptée par l'Agirc-Arrco l'an dernier règle les principales difficultés. Pour les autres régimes, le choix de la trimestrialisation ou de l'annualisation relève de la responsabilité de chaque gestionnaire.

**M. Pierre Mayeur, directeur général de la Cnav.** – Le CPA ne peut que susciter notre intérêt. La Cnav a déjà joué un rôle très important dans le système des données sociales avec la DADS et la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN). Notre système national de gestion des carrières a été utilisé pour mettre en place le droit à l'information interrégime. La Cnav porte la mémoire de la carrière de la majorité des actifs. La transformation de la base « carrières » du régime général en répertoire des carrières unique vise à créer la grammaire commune des régimes de retraite et, au-delà, de l'ensemble des organismes de protection sociale.

Le rapport de France Stratégie ne donne aucune indication sur l'opérateur du CPA. La Caisse des dépôts et consignation, qui gère le compte personnel de formation (CPF), a déjà fait part de son intérêt. Nous serions également légitimes, en tant que gestionnaire du C3P, en coopération avec les acteurs compétents. Il faut, sur ce point, qu'un dialogue s'ouvre.

Les partenaires sociaux doivent négocier, puis un projet de loi doit être examiné par le Parlement. La construction du CPA ne peut être que progressive. Des droits existent déjà dans des bases de données relevant d'opérateurs publics (CPF, C3P). Ce n'est pas le cas de nombreux autres, comme le compte épargne-temps ou l'épargne salariale. De plus, comment construire le système d'acquisition progressive de droits ? Nous n'en sommes qu'au tout début de la réflexion sur le sujet.

Concernant la liquidation des pensions des polypensionnés, il ne faut pas sous-estimer la première étape fondamentale que constitue la liquidation unique pour le régime général et les régimes alignés. Il s'agit de la réaliser dans les délais, alors qu'un récent rapport de deux députés propose de la reporter. A ce stade, nous ne faisons face à aucun obstacle qui nous contraindrait à un tel décalage.

Enfin, ce n'est pas à cause des systèmes d'information ou des gestionnaires que les régimes ne sont pas coordonnés. Leurs règles fondatrices, écrites dans un système juridique et une période historique différents des nôtres, ne l'envisageaient pas. Leur coordination n'était alors pas prévue. Une intervention préalable de l'autorité publique est donc nécessaire pour aller plus loin lorsque les règles sont différentes.

*La réunion est levée à 12 h 30.*

### **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016**

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

**M. Alain Milon, président.** – Nous poursuivons nos travaux en accueillant Mme la ministre des affaires sociales, venue nous présenter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

**Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.** – Le PLFSS pour 2016 marque une étape nouvelle dans l'action du Gouvernement visant à moderniser notre système de protection sociale en créant de nouveaux droits qui répondent à l'évolution de la société et des attentes des Français, et en réduisant les déficits de manière structurelle, afin de garantir la pérennité de ce système.

Les résultats sont là. Les droits progressent : le reste à charge diminue régulièrement depuis 2012. Il est passé de 9,1% en 2011 à 8,5% en 2014, alors même qu'il n'avait cessé d'augmenter au cours des cinq années précédentes. Le déficit de la sécurité sociale diminue : nous l'avons déjà réduit de 40 % en trois ans. L'enjeu, avec ce PLFSS, est de poursuivre et d'amplifier ce mouvement. Cela passe d'abord par des mesures structurantes qui feront progresser durablement les droits sociaux et l'accès aux soins de nos concitoyens.

Nous instaurons la protection universelle maladie, soixante-dix ans après la création de la sécurité sociale et plus de quinze ans après la création de la couverture maladie universelle, parce que plusieurs millions de Français peinent, chaque année, à faire valoir concrètement leur droit à l'assurance maladie. La protection universelle maladie n'est pas un droit nouveau, mais un ensemble de dispositions rendant plus facile de faire valoir ses droits. Qu'il s'agisse d'un changement de situation professionnelle, de situation familiale ou de domicile, les Français doivent parfois affronter un véritable parcours du combattant. Cette rupture dans les droits n'est pas acceptable. C'est pourquoi nous prenons des mesures très concrètes qui sont autant de simplifications radicales. Les conditions requises pour ouvrir droit à remboursement seront simplifiées. Les changements de caisse de sécurité sociale se feront sur internet en deux ou trois clics. Tout majeur deviendra un assuré à part entière, sans passer par la case ayant droit : l'on ne sera plus l'ayant droit de son conjoint ou de ses parents, la carte Vitale pourra être obtenue dès douze ans.

Les cotisations minimales maladie que doivent acquitter les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles seront supprimées. Cet allègement concernera de très nombreux travailleurs qui perçoivent de faibles revenus pour leur activité. A prélèvement inchangé, nous relevons la cotisation minimale vieillesse des travailleurs indépendants afin de garantir une validation d'au moins trois trimestres de retraite par année travaillée, même les mauvaises années. En 2012, un travailleur indépendant connaissant une année difficile n'avait la certitude de valider qu'un seul trimestre. Certains annoncent le grand soir de la protection sociale des indépendants, après avoir provoqué les dégâts que l'on sait lors de la mise en place de leur régime social. De notre côté, nous agissons très concrètement depuis trois ans pour offrir aux indépendants une protection sociale plus juste. Les prélèvements auront baissé, de façon très significative, pour les 70 % d'entre eux qui ont les revenus les moins élevés, avec une protection sociale renforcée. J'ai la conviction que le niveau de la couverture sociale des travailleurs indépendants constitue un enjeu d'avenir, car les mutations de l'économie peuvent conduire davantage de personnes à travailler dans ce cadre.

Deuxième avancée, la généralisation de l'accès à une complémentaire santé de qualité. Cela concerne d'abord les salariés précaires, c'est-à-dire ceux qui sont en contrat à durée déterminée très court ou qui travaillent simultanément chez plusieurs employeurs. Concrètement, l'employeur leur versera une aide individuelle destinée à faciliter l'acquisition d'une complémentaire santé. Ces travailleurs auront ainsi les mêmes droits que les autres salariés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, puisqu'il sera alors obligatoire pour toute les entreprises de mettre en place une complémentaire santé.

Nous nous adressons aussi à ceux qui sont assurés individuellement. C'est le cas des plus de 65 ans qui sont confrontés à une hausse du coût de leur complémentaire. Deux mesures concrétisent cet engagement fort de solidarité : nous rendons plus attractif le dispositif issu de la loi Evin de 1989 et nous mettons en place une sélection non fermée de contrats de complémentaire santé par mise en concurrence pour que les plus de 65 ans bénéficient d'une complémentaire moins chère ou apportant de meilleures garanties. L'examen du texte par le Parlement permettra de répondre aux inquiétudes, de préciser les objectifs et le fonctionnement de ces mesures. Leur sens et leur ambition est de permettre aux personnes âgées d'accéder à des contrats moins chers et de meilleure qualité car un nombre croissant d'entre elles n'ont pas de complémentaire santé. Ces deux objectifs sont indissociables.

Nous renforçons la prévention et l'accès aux soins de premier recours dans nos territoires. Nous lançons notamment une expérimentation fondée sur le repérage, par le médecin traitant, d'un risque d'obésité chez les enfants de trois à huit ans et la prise en charge financière de bilans d'activité physique et de l'intervention de diététiciens et de psychologues. Dans le même esprit, nous renforçons l'accès des mineures à la contraception, déjà entièrement prise en charge par l'assurance maladie depuis 2013. La consultation, la prescription et les analyses biologiques qui y sont liées seront désormais gratuites et confidentielles. Enfin, comme je l'ai annoncé à l'occasion du lancement d'Octobre rose, nous étendons la prise en charge intégrale du dépistage du cancer du sein aux examens supplémentaires que doivent faire les femmes présentant un risque élevé ou très élevé. Cela fera l'objet d'un amendement du Gouvernement.

Enfin, ce PLFSS accentue le virage ambulatoire, ce qui est cohérent avec le projet de loi de modernisation de notre système de santé et améliorera l'accès aux soins. Concrètement, nous confortons le modèle retenu dans certaines régions pour financer la permanence des soins ambulatoires. En outre, nous renforçons le développement de l'offre de soins visuels sans dépassements d'honoraires en soutenant la modernisation des cabinets d'ophtalmologistes et la mise en place de binômes entre orthoptistes et ophtalmologistes. Nous avons engagé ce débat lors du vote de la loi de modernisation de notre système et je vous avais indiqué que certaines mesures figureraient dans le présent PLFSS.

Nous généralisons la garantie des impayés de pension alimentaire. Cette mesure était expérimentée dans plusieurs départements et nous avons constaté son rôle indispensable dans le soutien aux familles monoparentales dont le conjoint est défaillant. Désormais, la garantie d'une pension alimentaire minimale de cent euros par enfant sera mise en place. Les moyens de recouvrement des pensions non ou irrégulièrement payées seront en outre renforcés.

Enfin, ce PLFSS comporte un engagement fort en direction des personnes âgées et des personnes handicapées. L'Ondam médico-social progressera en 2016 davantage que les autres objectifs de dépense. Concrètement, nous augmentons les moyens médico-sociaux de 405 millions d'euros, qui permettront notamment de poursuivre la médicalisation des Ehpad. Vous êtes nombreux à connaître, en tant qu'élus de terrain, la situation de certaines familles, contraintes de se tourner vers la Belgique par exemple pour trouver une solution d'accueil à leur enfant. C'est pourquoi je viens d'annoncer que 15 millions d'euros supplémentaires permettront de trouver des solutions concrètes, adaptées et, surtout, de proximité, à nos concitoyens en situation de handicap.

Ce PLFSS pour 2016 marque également une nouvelle étape du redressement des comptes sociaux. Réduire les déficits est une exigence vis-à-vis des Français et de notre modèle social. En trois ans, nous sommes parvenus à réduire très fortement le déficit de la sécurité sociale. Entre 2011 et 2015, le déficit du régime général et du fonds de solidarité-vieillesse (FSV) aura diminué de plus de huit milliards d'euros. Si la conjoncture économique a pu ralentir le rythme, la direction est restée la bonne et les résultats sont là : le déficit a été réduit de 40 %. Avoir su maîtriser les dépenses est un motif de fierté. En 2014, alors que nous avons pris en charge pour la première fois les traitements innovants de l'hépatite C qui ont entraîné des dépenses importantes – plusieurs centaines de millions d'euros – l'Ondam a été respecté. En 2015, alors que le coût des traitements innovants de l'hépatite C a continué de progresser avec une nouvelle génération de produits plus efficace, l'Ondam sera à nouveau tenu.

Nous prolongerons cette dynamique en 2016. Nous devrions ramener le déficit du régime général et du FSV sous la barre des 10 milliards d'euros. La Cnav devrait revenir à l'équilibre, pour la première fois depuis 2005. En 2016, le déficit de l'assurance maladie sera d'environ 6 milliards d'euros. C'est trop, mais c'est 2,6 milliards de moins qu'en 2011.

En ce qui concerne l'assurance maladie, je porte une double détermination depuis 2012 : engager des réformes structurelles, d'une part, ne jamais recourir aux franchises ou aux remboursements, d'autre part. Pour 2016, nous avons défini une progression de l'Ondam de 1,75 %, ce qui représente un effort historique de 3,4 milliards d'euros, contre 3,2 milliards en 2015. Nous atteindrons cet objectif en mobilisant les quatre axes structurants qui nous permettent déjà de maîtriser les dépenses depuis 2012.

Il s'agit d'abord de lutter contre le gaspillage en évitant les actes inutiles ou redondants, comme les examens pré-anesthésiques, les examens biologiques ou le recours aux transports sanitaires. Nous attendons, comme en 2015, 1,2 milliard d'euros d'économies à ce titre en 2016. Il s'agit ensuite de faire baisser les prix des produits de santé et de développer les génériques. Nous avons pris l'engagement l'an dernier de stabiliser les dépenses de médicaments remboursés entre 2015 et 2017. Stabiliser, ce n'est pas diminuer drastiquement, comme je l'entends parfois : cela suppose déjà un effort. Nous trouverons les ressources pour développer des traitements innovants et les rendre accessibles à tous les patients à cette condition. Pour cela, nous reconduirons en 2016 les dispositifs de régulation des prix adoptés l'an dernier : la clause de sauvegarde permanente, le taux L et le mécanisme de régulation spécifique aux traitements de l'hépatite C. Nous poursuivrons aussi le recours aux génériques. Les médecins, en ville comme à l'hôpital, seront davantage incités à les prescrire et une campagne de communication sera lancée dans le courant du premier semestre 2016 pour sensibiliser les Français. Les pharmaciens, eux, sont engagés depuis longtemps dans cet effort. Il importe à présent de sensibiliser les Français pour faciliter le dialogue entre les professionnels de santé et leurs patients. Grâce aux baisses de prix et au développement des génériques, nous attendons un milliard d'euros d'économies en 2016, ce qui est proche des montants réalisés l'an dernier.

Nous allons aussi accroître l'efficacité de la dépense hospitalière, notamment grâce aux économies d'échelle. Cette dynamique a été engagée il y a plusieurs années : l'hôpital n'est pas resté à l'écart des efforts demandés aux professionnels de santé. Les professionnels et les hôpitaux ont engagé un effort sans précédent d'évolution de leurs organisations et de leurs pratiques. Le projet de loi de modernisation de notre système de santé prévoit, avec les groupements hospitaliers de territoires, de doter les hôpitaux d'outils nouveaux pour accompagner ces évolutions : à ce titre, 700 millions d'euros sont attendus en

2016, contre 500 millions d'euros l'an dernier. Ces économies permettent de maîtriser l'évolution de l'Ondam hospitalier, dont, pour la première fois depuis plusieurs années, l'évolution correspondra à celle de l'Ondam général : 1,75 %.

Ce PLFSS traduit aussi plusieurs engagements forts. Les ressources dédiées à la prise en charge à l'hôpital des personnes précaires seront sensiblement renforcées en 2016, en particulier dans les établissements les plus mobilisés pour ces prises en charge. En ce qui concerne les soins palliatifs, je présenterai prochainement le plan triennal souhaité par le Président de la République. Sans attendre, le PLFSS prévoit une enveloppe de 40 millions d'euros supplémentaires pour réduire les inégalités d'accès, dont nous savons qu'elles restent fortes.

Enfin, la transformation de l'hôpital passe aussi par une réforme profonde de son financement. Cette réforme a été engagée dès 2012, avec des dispositifs de soutien aux activités isolées ou la mise en œuvre d'un financement à la qualité. Je poursuis cette dynamique dans ce PLFSS, avec la mise en place d'un modèle de financement innovant pour les soins de suite et de réadaptation (SSR) : la dotation modulée à l'activité. Concrètement, il s'agit de mettre un terme au « tout T2A » en instaurant davantage de dotation dans les financements pour plus de stabilité.

Enfin, nous favorisons le virage ambulatoire. L'innovation génère une progression très rapide dans ce domaine et permet aux patients de rester plus longtemps chez eux, auprès de leurs proches. Nous avons déjà beaucoup progressé : le taux de chirurgie ambulatoire est passé de 40 % en 2012 à 45 % en 2014. L'objectif que j'ai fixé d'une intervention chirurgicale sur deux en ambulatoire est en donc en passe d'être atteint. Avec ce texte, nous continuons à soutenir les soins de ville. Les ressources qui leur sont effectivement allouées augmenteront de 2 %. Cette progression, nettement supérieure à celle de l'Ondam global, témoigne de notre engagement à tourner davantage notre système de santé vers la ville. Nous prévoyons 500 millions d'euros d'économies liées au virage ambulatoire en 2016. C'est un peu plus que les 400 millions d'euros réalisés en 2015.

Le PLFSS est actuellement examiné par l'Assemblée nationale en commission et dans quelques semaines, c'est vous qui aurez la responsabilité de l'étudier. Je veux vous dire mon entière disponibilité, celle de mes équipes et de mes services, pour travailler avec vous, ainsi que ma totale détermination à porter ce texte de progrès pour les Français et de modernisation pour notre modèle social.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Comment ne pas saluer l'effort de réduction des déficits ? Il a commencé il y a un certain temps, et il est vrai, comme l'a souligné la Cour des Comptes, qu'il se ralentit cette année. Quoi qu'il en soit, vous avez agi sur les dépenses. C'est exactement ce que notre commission avait souhaité l'an dernier. Vous avez amplifié un mouvement déjà amorcé, notamment sur les actes redondants et inutiles, qui constituent un gisement considérable d'économies, tout comme le virage ambulatoire. Vous nous avez présenté des mesures intéressantes, et en particulier celles relatives à la liaison entre ville et hôpital, porteuse elle aussi d'économies et de meilleur suivi des patients.

L'article 4 du PLFSS propose des adaptations de la clause de sauvegarde de l'Ondam. Cette réforme accroît la complexité du dispositif et son imprévisibilité : ni les entreprises ni les administrations concernées ne sont en mesure de dire si le taux L se

déclenchera en 2015. Pourquoi ne pas revenir à des montants bruts de chiffre d'affaires en les pilotant par le taux d'évolution ?

Comment les caisses percevront-elles les cotisations qui leur sont dues si elles ont parmi leurs affiliés des personnes relevant des cotisations sociales d'entreprise, des professions indépendantes, d'anciens ayants droit et des personnes relevant de la couverture maladie universelle ?

Pourquoi l'article 48 prolonge-t-il les dérogations à la T2A, alors qu'il s'agit d'une inégalité entre les établissements ?

**Mme Colette Giudicelli, rapporteure pour le secteur médico-social.** – L'article 46 du projet de loi prévoit le transfert du financement des dépenses de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (Esat) de l'Etat vers l'assurance-maladie. N'aurait-il pas été préférable de maintenir un financement par l'Etat, dans la mesure où ces structures ont une vraie vocation d'insertion dans l'emploi des personnes handicapées et de production de biens et de services marchands ? Comme l'aide au poste restera financée par l'Etat, leur pilotage ne sera-t-il pas plus difficile ? Quelles garanties l'Etat apportera-t-il à la CNSA pour assurer une compensation pérenne de ce transfert ? Il s'agit surtout de trisomiques, parfois recrutés par les villes. Certains n'ayant plus de parents, la situation serait catastrophique si les Esat ne pouvaient plus les accueillir.

**M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse.** – On ne peut que se réjouir de l'amélioration des comptes du régime de retraite. En 2010, le déficit était de 11 milliards d'euros ! La réforme de cette année-là et la loi de 2014 ont bien eu des effets. Le déficit des caisses complémentaires de retraite est entre les mains des partenaires sociaux. Le FSV, lui, enregistre toujours plus de trois milliards d'euros de déficit, car il doit compenser les cotisations de ceux qui n'ont pas de travail. Vous avez prévu par décret de l'intégrer à la Cnav. Si celle-ci devient excédentaire, devra-t-elle absorber une part de son déficit ? Est-ce la cause de votre décision ? Une compensation financière de l'Etat est-elle prévue ? La loi sur la pénibilité affectera-t-elle l'équilibre financier des régimes de retraite dans les prochaines années ?

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Ce texte est plus important que ce qu'il contient, car il est l'occasion de mesurer les efforts engagés dans les précédents PLFSS. Notre ligne constante a été de garantir la qualité des soins et celle des droits auxquels nos concitoyens peuvent prétendre, tout en restructurant notre protection sociale, en particulier l'assurance-maladie et la branche vieillesse, afin de rétablir les comptes. Tout cela réclame de la persévérance. Trop souvent, les commentateurs ne se soucient pas de la manière dont nous inscrivons notre action dans la durée. Indépendamment des mesures d'économie, les choix répétés d'année en année produisent des résultats.

La clause de sauvegarde fait l'objet de discussions avec les industriels. Au sein d'un cadre financier global défini par la loi, le mécanisme de régulation ne changera pas, mais son seuil de déclenchement sera connu début 2016.

La généralisation de la couverture maladie ne supprime en aucun cas les régimes existants : nous ne construisons pas un régime unique. Nous pensons simplement que c'est aux régimes de suivre leurs affiliés et non l'inverse. Actuellement, le régime général sert de dernier recours. A cet égard, rien ne changera, et il n'aura pas plus de mal qu'aujourd'hui à percevoir les cotisations. Un étudiant qui devient salarié, ou un détenu qui retrouve la liberté,

doit parfois compter six mois avant de pouvoir faire valoir ses droits. Une femme mariée qui divorce, et qui était ayant droit de son mari, le reste pendant un an avant de bénéficier de la CMU si elle n'a pas d'activité professionnelle propre. Ces ruptures sont parfois difficiles. Pourquoi demander aux gens de démontrer leurs droits, puisque ceux-ci sont acquis ?

Vous évoquez une différence de statut entre des établissements qui ne justifierait pas des règles différentes. Il ne s'agit pas de prolonger une dérogation à la T2A mais de définir un calcul de la participation des assurés sur la base des tarifs T2A. En 2016, l'application de ce calcul entraînerait des pertes de plus d'un million d'euros pour les établissements de santé et provoquerait des changements de situations très brutaux. Le financement des établissements de santé doit évoluer pour incorporer une part forfaitaire indépendante de leur activité.

L'évolution du financement des Esat est très favorablement accueillie par les acteurs du secteur, puisque les différents établissements gérés par un même organisme auront un seul financeur, ce qui facilitera le passage d'un mode de prise en charge à l'autre. La mesure entrera en vigueur en 2017 et sera durablement compensée à l'assurance maladie. L'aide aux postes, qui reste financée par l'Etat, est une dépense de nature très différente de celle qui est transférée à l'assurance maladie. Il s'agit de financer des places et non l'activité elle-même. L'objectif recherché est d'aider le parcours de personnes handicapées d'un établissement à un autre.

Oui, nous devons nous réjouir des bonnes nouvelles concernant l'assurance vieillesse, qui n'a pas été à l'équilibre depuis douze ans. L'avenir des retraites est sans doute le sujet de préoccupation majeur des Français. A quelques jours des négociations entre les partenaires sociaux, nous souhaitons que ceux-ci trouvent un accord. Le rapprochement entre le FSV et la Cnav ne porte que sur la gestion et la gouvernance. Il ne s'agit en aucun cas d'une intégration financière du FSV à la Cnav. Ce qui relève de la solidarité restera bien distinct de ce qui relève du contributif et de l'assuranciel. Seules les règles de gestion seront homogénéisées. La pénibilité est financée par une cotisation dédiée. Son coût sera identifié. Les premiers points seront accumulés sur le compte pénibilité cette année. Ce n'est qu'à partir de fin 2016 que les premiers bénéficiaires se manifesteront. Une compensation intégrale sera versée à la Cnav, selon une montée en charge progressive.

**M. Yves Daudigny.** – Je salue l'objectivité du rapporteur général, qui tire toute sa finesse – comme la musique – des bémols qu'il sait apporter à ses constats. Je salue aussi la détermination habituelle de la ministre et la cohérence des dispositifs qui, année après année et texte après texte, sont progressivement mis en place.

Le rétablissement des équilibres s'opère grâce à de nouvelles recettes, mais aussi par la maîtrise des dépenses. Ainsi, la maîtrise de l'Ondam entre 2013 et 2015 représente dix milliards d'euros de moindre progression des dépenses. Comme nous pouvons attendre le même résultat pour 2015-2017, il y va de vingt milliards entre 2012 et 2017, – et je ne prends pas en compte l'exercice 2012, voté par la majorité précédente.

Pour la troisième année consécutive, en 2014, la part des dépenses de soins à la charge des ménages a reculé pour s'établir à 8,5 % contre 9,1 % en 2011. Cette diminution correspond à 1,1 milliard d'euros de réduction pour les patients.

Pour la première fois depuis 2006, la part mise à la charge des complémentaires a à nouveau baissé en 2014 et la part prise en charge par la solidarité nationale a augmenté,

passant de 77,2 % en 2011 à 78 % en 2014. Tous les types de soins sont concernés, mais surtout les secteurs où la part de la prise en charge publique est inférieure à la moyenne ; en médecine de ville, la part de la solidarité nationale a augmenté de 0,5 point en 2014.

Je souscris aux objectifs que vous avez énoncés, mais le dispositif proposé dans l'article 21 aura pour conséquence inévitable une segmentation du marché des complémentaires santé. La mise en concurrence pourrait produire un effet *dumping*, de nature à fragiliser certaines mutuelles ; ces dernières auraient souhaité une forme de labellisation. Prévoyez-vous des modifications du texte à l'Assemblée nationale pour faire en sorte que le dispositif conjugue ces deux objectifs contradictoires que sont la mise en concurrence et la solidarité nationale ?

**M. Philippe Mouiller.** – La croissance prévue de l'Ondam est-elle à même de pallier le manque de places dans certains établissements accueillant les personnes handicapées, en particulier les autistes ? Il manque 50 000 places pour ces derniers.

Vous prévoyez un apport de 15 millions d'euros pour les établissements transfrontaliers, afin éviter le départ de nombreuses personnes handicapées vers des établissements belges. On estime à 250 millions d'euros le montant qui correspond, pour l'assurance maladie et les départements français, à ces places dans les établissements frontaliers concernés. Pourquoi ne pas consacrer ces sommes à la création de places supplémentaires ?

Enfin, quelles mesures avez-vous prévues dans le PLFSS pour lutter contre la désertification médicale touchant les zones rurales ?

**M. Michel Amiel.** – Il conviendrait de mettre en place une tarification spécifique pour les unités de soins palliatifs et les équipes mobiles intervenant en Ehpad ; aucune dépense supplémentaire n'en résulterait, car les personnes qui sortent du dispositif sont soit hospitalisées, soit placées en réanimation. Nous améliorerions ainsi la culture de soins palliatifs, qui fait défaut dans notre pays.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Après avoir promis l'équilibre pour 2017, vous reportez le terme à 2020 – et le Haut Conseil des finances publiques et la Cour des comptes restent sceptiques. Nous verrons...

La suppression des exonérations sociales pour les zones de revitalisation rurales (ZRR) concerne-t-elle seulement les contrats à venir ? Les intervenants du secteur médico-social s'en inquiètent. Comment les 15 millions d'euros annoncés pour l'accueil des personnes handicapées seront-ils utilisés ? Les départements frontaliers ne sont pas seuls concernés par l'exode. Prévoyez-vous une dotation supplémentaire par lit ?

Quelles mesures pour la démographie médicale ? Nous attendons une aide pour le maintien des médecins en zone rurale.

Le dernier rapport de la Cour des comptes préconise, dans sa recommandation 36 relative aux infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes, la mise en place d'un forfait par patient ; dans la suivante, une enveloppe par médecin. Quelle option allez-vous prendre ?

**M. Daniel Chasseing.** – L'augmentation de 400 millions d'euros des sommes allouées à la médicalisation des Ehpad est une mesure bienvenue, d'autant que l'explosion des

indicateurs Pathos met en évidence le besoin d'infirmiers et d'aides-soignants pour les autistes, mais aussi pour la formation de personnes en maisons d'accueil spécialisées (MAS).

Un grand nombre d'Ehpad, de foyers ou de MAS sont gérés par des associations, qui bouclent souvent leur budget grâce aux exonérations prévues pour les ZRR. Leur suppression appellerait une adaptation conséquente de la dotation.

Avec 15 000 médecins retraités qui travaillent, et 25 % des jeunes médecins qui ne s'installent pas, le déficit atteindra environ 10 % en 2020 ; nous ne retrouverons la situation actuelle qu'en 2030. Les médecins roumains ne suffiront pas à résorber le déficit. Comme je l'ai dit à deux présidents de la République, il est nécessaire d'augmenter le *numerus clausus* de 5 à 10 % sur cinq ans.

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – L'indéniable progrès que représente l'élargissement de l'accès des salariés d'entreprise à une complémentaire santé en entreprise s'accompagne mécaniquement d'une segmentation. Un fonds pour l'ensemble des non-salariés pourrait être imaginé. Les retraités voient le coût de leur complémentaire augmenter fortement en quittant leur entreprise, parce qu'ils reprennent alors à leur charge la part de l'employeur, d'où l'idée de la mise en concurrence. Il est par conséquent indispensable de faire évoluer le texte pour prendre en compte la qualité de la garantie, et pas seulement le coût, afin que les retraités puissent se repérer dans les offres. L'aide au paiement d'une complémentaire santé a entraîné des baisses de prix pouvant atteindre 40 %. Le dispositif, ici, est différent puisque le nombre de contrats sélectionnés n'est pas limité : il suffira de répondre aux critères de l'appel d'offres. Ne laissons pas le *dumping* et les offres *low cost* s'immiscer dans le marché.

L'Ondam apportera 60 millions d'euros en 2015 pour le plan autisme, monsieur Mouiller ; 14 000 places en établissement seront ouvertes aux personnes en situation de handicap d'ici quatre ans, dont 4 500 pour les autistes. Les 15 millions d'euros que j'ai évoqués viendront en sus pour financer des interventions directes auprès des personnes, un renforcement du dispositif d'accueil dans les établissements et la création de places dans les services spécialisés ou les établissements médico-sociaux. Ils amorcent la mise en place du dispositif « Zéro sans solution », traduction de l'engagement de proposer une solution adaptée à chacun. Quant aux ZRR, l'exonération pour les organismes d'intérêt général n'est pas touchée. En outre, la mesure concerne les nouveaux entrants, les personnes embauchées à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2015.

Je conviens avec vous que les soins palliatifs ne peuvent être strictement encadrés par la tarification à l'activité. La dotation modulée à l'activité offre des possibilités d'exploration de mécanismes de financement au parcours. Sa mise en place interviendra en priorité dans le secteur des soins palliatifs. Le financement des équipes mobiles par le fonds d'intervention régional (FIR) est global, et non corrélé au nombre d'interventions. Dans le cadre du plan « soins palliatifs », au moins trente équipes seront créées dès 2016. La prise en charge en soins palliatifs à l'hôpital sortira, quant à elle, de la tarification à l'activité et sera financée par d'autres mécanismes.

Le transfert d'une partie des soins de l'hôpital à l'ambulatoire se traduit inévitablement par une augmentation des dépenses en soins infirmiers et en kinésithérapie. Il convient néanmoins de s'assurer que ces dépenses correspondent à des soins utiles et nécessaires. Le développement de l'ambulatoire ne saurait justifier toutes les dérives.

La démographie médicale a été longuement évoquée lors de l'examen du projet de loi sur la santé ; en 2020, la situation sera plus favorable. Faire évoluer le *numerus clausus* est inutile si les nouveaux médecins viennent s'installer en face de mon ministère... La question ne se pose que dans les régions en déficit. Il ne faut pas tout attendre du *numerus clausus*. Des mesures existent déjà, d'autres seront prises dans les prochaines semaines dans le cadre du pacte territoire santé II. Ce que nous faisons pour les ophtalmologistes est destiné à favoriser leur présence dans les territoires ruraux sous-dotés (il n'y a pas de véritables déserts médicaux en France).

**Mme Catherine Procaccia.** – Je forme le vœu que le prix ne soit pas le seul critère de choix des complémentaires santé ; la qualité de service et la rapidité d'intervention sont essentielles, à plus forte raison dans le cadre de la généralisation du tiers payant. L'expression de « sélection non fermée par voie d'appel d'offres » n'est-elle pas quelque peu alambiquée ?

Avez-vous prévu la suppression de la délégation de gestion à la mutuelle des étudiants (LMDE) ? D'après M. Bapt, une loi est indispensable. J'ai été un peu surprise par une campagne d'affichage de la LMDE annonçant que les adhérents étaient désormais directement pris en charge par l'assurance maladie... Enfin, contrairement aux assurances de l'ancienne ministre de l'enseignement supérieur devant le Sénat, les étudiants sont encore assurés à partir du 1<sup>er</sup> octobre, et non du 1<sup>er</sup> septembre.

Avez-vous évalué l'économie que représentent à moyen terme les nouveaux médicaments contre l'hépatite C ? Elle est réelle, puisque les malades le resteront moins longtemps.

**M. Gilbert Barbier.** – La réduction des dépenses est en réalité un ralentissement de leur hausse : d'après vous, la tendance normale serait de 3,6 % par an ; mais en prenant en compte certaines données comme l'inflation presque nulle ou le prix bas du pétrole, ce chiffre est ramené à 1,7 %.

Vous avez évoqué les observations de la Cour des comptes sur les dépenses en soins infirmiers et en kinésithérapie. L'augmentation s'explique-t-elle exclusivement par le transfert de l'hospitalier à l'ambulatoire ? En dépit des normes édictées par la Haute Autorité de santé, les prescriptions de ce type de soins après la sortie de l'hôpital varient considérablement. Il y a là un problème qualitatif. Quant au sous-objectif soins de ville, je suis quelque peu perplexe. Vous affichez un objectif de croissance de 1,7 %, et de 2 % en fait.

En Franche-Comté, quatre gynécologues ont cessé leur activité cette année, pour un poste d'interne en gynécologie médicale créé. La situation est tout aussi difficile en pédiatrie. Il faudrait revoir la carte des postes d'interne compte tenu de la densité des spécialistes : il n'y a plus d'oncologue dans le Jura.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je salue votre détermination, madame la Ministre. Une baisse du déficit conjuguée à une amélioration de l'accès aux soins : je ne boude pas mon plaisir.

Certains salariés français, comme ceux de Condor Ferries, vivent et travaillent en France mais dépendent désormais, pour leur couverture sociale, du bon vouloir de leur employeur basé à Guernesey, qui choisit souvent le moins-disant. C'est pour eux un changement douloureux.

Les urgences souffrent d'embolisation. Dans 80 % des cas, les pompiers interviennent pour des secours à la personne, le plus souvent à domicile, et pour des pathologies comme des crises d'angoisse ou des malaises vagues ; en l'absence d'un médecin, la loi les oblige à orienter ces personnes vers les urgences. De plus, le 15 ou le 115, qui devraient rassurer ce type de patients ou les orienter vers le Samu, les dirigent vers les urgences. Dans mon département, ce sont cent personnes par jour, plus le week-end, qui arrivent ainsi aux urgences où elles n'ont rien à faire.

**Mme Françoise Gatel.** – Il ne suffit pas d'augmenter le *numerus clausus* : il faut mailler le territoire. Les communes, les intercommunalités construisent des maisons de santé qui restent parfois vides. Je prends acte de votre volonté de développer les soins palliatifs. Comment corriger les inégalités territoriales dans l'accès à ces soins ? Enfin, qu'en est-il des expérimentations en cours de services bucco-dentaires en Ehpad ?

**Mme Annie David.** – Je regrette que le PLFSS 2016 prolonge une politique d'austérité loin de répondre aux besoins et qu'il soit construit sur une approche comptable. Vous limitez les dépenses et réduisez les ressources en diminuant, voire en supprimant des cotisations sociales patronales. Pour les soixante-dix ans de notre sécurité sociale, ce n'est pas un beau cadeau.

Baisser les cotisations patronales n'a guère de résultats sur l'emploi, pourquoi continuer dans cette voie ? Par quels financements compensez-vous la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) qui représente 18 % des cotisations patronales ? L'Ondam est le plus faible jamais présenté ; si vous n'atteignez pas l'objectif de baisse des dépenses pour les médicaments, il est à craindre que l'ajustement s'effectue, sous la pression du comité de surveillance, au détriment des assurés sociaux et des personnels hospitaliers. Enfin, le PLFSS confie à l'Urssaf de nouvelles missions, mais la convention d'objectifs et de gestion de l'organisme ne lui donne pas les moyens de les assurer. Comment allez-vous faire ?

Une remarque de satisfaction sur l'installation des médecins. Je défends en effet une politique plus ferme – vous m'aviez, monsieur le Président, accusée de remettre le STO au goût du jour ; je suis plus modérée, mais ces mesures sont nécessaires.

**M. Michel Forissier.** – Nous souscrivons à vos objectifs mais nous avons des doutes sur vos capacités à les financer. Vous avez évoqué l'accès aux soins des plus fragiles : les populations jeunes des quartiers relevant de la politique de la ville, les personnes âgées à domicile, les personnes écartées de l'emploi. Il est nécessaire de financer des soins et des actions de prévention auprès de ces publics qui, par définition, ne peuvent y contribuer. Vous n'avez rien dit de l'accompagnement des personnes âgées à domicile ; or il y a là une cause nationale à défendre.

**M. Georges Labazée.** – La loi arrive.

**M. Michel Forissier.** – Elle viendra en son temps ; mais quels sont les objectifs prévus à cet égard dans le projet de loi de financement ? Les collectivités territoriales se désengagent de la prévention. Pour ma part, je crois à la prévention de l'obésité, pour laquelle j'ai engagé voilà quatorze ans, avec une dizaine de communes réparties sur le territoire, l'action « Vivons en forme » mobilisant l'éducation nationale, la communauté médicale des territoires concernés autour d'actions du projet éducatif de territoire. De telles initiatives ont

évidemment des incidences sur le budget des collectivités territoriales et appellent une implication financière à la mesure des actions de prévention.

Je crois aux études d'impact et aux graphiques plutôt qu'aux grands discours. Les courbes doivent évoluer dans le bon sens. Nous avons besoin d'un suivi technique et non, comme c'est souvent le cas, littéraire.

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Dans la formule d'une sélection non fermée par appel d'offres, « non fermée » signifie que le nombre de candidats retenus n'est pas prédéterminé. Je veux rassurer Mme Procaccia sur la délégation de gestion, l'article 39 n'en codifie pas les dispositions, il ménage la possibilité d'un retrait en cas de défaillance. Il ne s'agit pas d'une suppression générale de la délégation ; je suis prête à ce qu'un amendement le précise. La réussite de l'adossement de la LMDE au régime général a rendu nécessaire une ouverture de la couverture au 1<sup>er</sup> octobre, mais dès l'année prochaine elle sera ouverte au 1<sup>er</sup> septembre par un décret d'application de l'article 39.

Les nouveaux médicaments contre l'hépatite C auxquels Mme Procaccia a fait référence représentent un coût net de 600 millions d'euros en 2015. A moyen terme, les services d'hépatologie auront moins de malades atteints du VHC ; mais le temps médical libéré sera réorienté vers d'autres maladies. Nous attendons un gain plus qualitatif que financier.

M. Barbier me demande comment je peux attendre une économie par rapport à la progression naturelle des dépenses de santé, estimée à 3,6 %, alors que l'inflation est presque nulle. Il faut prendre en compte l'accroissement et le vieillissement de la population et les innovations en matière de santé, comme la télémédecine, dont la diffusion représente un coût.

Quant aux actes redondants, il faut en effet respecter les référentiels mis en place. Il existe des programmes d'accompagnement et de contrôle des professions de santé, en particulier pour la médecine de ville et la kinésithérapie. Dans cette dernière spécialité, le respect des référentiels a entraîné une économie de 50 millions d'euros.

L'Ondam pour la médecine de ville augmente de 2 %. Le chiffre de 1,7 % fait référence à la prise en charge par l'assurance maladie des cotisations sociales de certains professionnels de santé : la baisse de celles-ci entraîne automatiquement une baisse du montant de celle-là.

En gynécologie médicale, monsieur Barbier, j'ai ouvert 68 postes en 2015 et 51 en 2014, malgré l'idée très répandue que la gynécologie obstétrique suffisait à répondre aux besoins.

L'article 19 assure l'affiliation de salariés comme ceux de Condor Ferries au régime général. Nous sommes vigilants sur la couverture sociale de nos compatriotes qui travaillent pour des entreprises étrangères et signons, le cas échéant, des conventions avec les pays dont ces entreprises ressortissent.

En dix-huit mois, les relations entre les blancs et les rouges, entre les urgentistes et les pompiers se sont renforcées. Lors de mes déplacements pendant la canicule ou pendant la grippe, j'ai remercié les pompiers. La prochaine étape est d'orienter la régulation vers les professionnels de santé de ville, soit en intégrant des médecins dans les équipes de pompiers, soit en dirigeant les patients vers des maisons médicales de garde.

Les inégalités territoriales en matière de soins palliatifs sont un enjeu important du plan à venir, dont l'un des quatre axes est la priorité à donner aux régions où l'offre est insuffisante. Il conviendra d'abonder les FIR pour développer la prise en charge de proximité à domicile ou en Ehpad et développer la formation.

Dix expérimentations de soins bucco-dentaires en Ehpad ont été portées à ma connaissance, qui portent à la fois sur la prévention dans les Ehpad et sur les soins dans le Buccobus. Une évaluation sera conduite avec l'ordre des chirurgiens-dentistes, qui semble satisfait des premiers résultats.

Je veux bien établir des courbes pour M. Forissier, mais en attendant, nous avons engagé des actions en direction des personnes âgées et augmenté le nombre d'heures d'aide à domicile allouées par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour un coût moindre. C'est aussi l'initiative Monalisa contre l'isolement des personnes âgées ; ce sont les parcours Paerpa (personnes âgées en risque de perte d'autonomie), mis en place dans huit régions. Enfin, les personnes âgées bénéficient, au même titre que les autres, de nos actions en matière de transport sanitaire et d'intervention à domicile ; elles ne font pas l'objet d'un Ondam à part.

Je ne vois pas ce que nous gagnerions à un dérapage des dépenses, madame David, parce qu'il entraînerait des coupes non maîtrisées. Je comprendrais parfaitement que vous contestiez notre volonté de dégager des économies sur le prix des médicaments, la mutualisation de certaines fonctions des hôpitaux ou la lutte contre les actes redondants ; mais non, nous ne manions pas le rabot.

**Mme Annie David.** – Vous caricaturez...

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – C'est un effort d'économie, de réorganisation de nos activités, j'ai plus conscience que personne de la difficulté de l'exercice et des contraintes qu'il emporte. Nous devons l'accompagner, changer certaines habitudes de travail. Notre objectif est ambitieux mais réaliste.

L'extension des missions de l'Urssaf, d'ailleurs marginale, se traduira par l'intégration des personnes qui assurent pour le moment ces missions. Enfin, la baisse des cotisations sociales patronales liée au pacte de responsabilité sera compensée par l'Etat à l'euro près. Désormais, les allocations logement seront versées par ses soins et non plus l'assurance maladie. Cela accroît la tuyauterie, et je reconnais que nous devons rendre le financement plus lisible.

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

*La réunion est levée à 18 h 20.*

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

**Mercredi 14 octobre 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 45.*

### **Communications diverses**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'ai réuni le Bureau ce matin pour examiner la meilleure façon d'organiser nos travaux durant ce trimestre qui s'annonce chargé, avec le budget, bien sûr, mais aussi avec le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. En outre, nous devons tenir compte de l'application du nouveau Règlement et des contraintes qu'il induit, notamment les réunions du mercredi matin : les prises de parole devront être encadrées dans la mesure où nous serons très nombreux. Les responsables de groupes vous rendront compte de la teneur de nos échanges de ce matin. Dès que possible, nous vous indiquerons les dates des auditions budgétaires, notamment celles des ministres. Nos rapporteurs pour avis sont déjà au travail.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je m'étonne que notre commission n'ait pas été saisie pour avis de la ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous avons déjà consacré de nombreux travaux à ce sujet, notamment lors de l'examen de la proposition de loi de M. Robert Navarro ; de plus, nous aurons l'occasion d'intervenir lors du débat en séance.

**Mme Françoise Cartron.** – L'audition du secrétaire d'État à l'enseignement supérieur a lieu en même temps que le débat sur la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel. C'est dommage !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – L'agenda des ministres étant particulièrement chargé, nous n'avons pas toujours le choix du moment de leur audition.

### **Désignation de rapporteurs**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine a été adopté la semaine dernière à l'Assemblée nationale et il nous arrive considérablement enrichi par de nouveaux articles. Les auditions rapporteur seront ouvertes à tous, pour une parfaite information de chacun. Nous allons maintenant procéder à la désignation de deux rapporteurs, comme nous l'avons fait pour la loi Macron ou le projet de loi santé.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je souligne qu'il s'agit bien d'un projet de loi « relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine » : je ne voudrais pas que le texte soit réduit, comme je l'entends déjà, à sa simple dimension « création », d'autant qu'il s'agit de la fusion de deux projets.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous avez tout à fait raison.

*La commission nomme M. Jean-Pierre Leleux et Mme Françoise Férat rapporteurs sur le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.*

### **Suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique – Examen du rapport et du texte de la commission**

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission examine le rapport de Mme Corinne Bouchoux et élabore le texte de la commission sur la proposition de loi n° 656 (2014-2015) relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cette proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique a été déposée par notre collègue André Gattolin le 24 juillet dernier. Notre commission a maintes fois abordé ce sujet et des amendements en ce sens ont été régulièrement déposés au fil des années. Tel fut encore le cas lors de l'examen de la loi santé où majorité et opposition se sont une nouvelle fois rassemblées pour évoquer la question.

Nous devons aussi inscrire ce débat dans la continuité des travaux menés par MM. Leleux et Gattolin sur le financement de l'audiovisuel public.

**Mme Corinne Bouchoux, rapporteure.** – Je tiens à rendre hommage à Mme Blandin, l'un des premiers auteurs de la proposition de loi de 2010 sur la publicité à destination de la jeunesse à la télévision.

Avant de présenter ce texte, voici quel serait le calendrier de son examen en fonction des niches allouées au groupe écologiste à l'Assemblée nationale. La seule dont il dispose en 2016 est déjà occupée. Par conséquent, si nous l'adoptons, cette proposition de loi sera examinée au mieux en janvier 2017 par les députés.

Cela dit, ce texte arrive probablement au bon moment car il répond à un impératif de santé publique – protéger nos enfants contre les mauvaises habitudes alimentaires et la pression des marques – mais il permet aussi d'affirmer l'identité du service public de la télévision, qui ne doit pas proposer les mêmes programmes accompagnés des mêmes messages publicitaires que les chaînes privées.

Le rapport présenté par nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin sur le financement de l'audiovisuel public a démontré qu'il était urgent de remettre à plat les sources de financement de France Télévisions et de réduire la dépendance à la publicité du groupe public compte tenu de la baisse tendancielle du marché de la publicité à la télévision et de son basculement sans retour sur Internet.

Pourquoi est-il si important de limiter la publicité dans les programmes destinés à la jeunesse ? Les nombreuses auditions que j'ai menées ces dernières semaines sont sans ambiguïté sur les effets néfastes de la publicité sur les jeunes enfants. Ainsi, pour le docteur Hélène Thibault, pédiatre et membre de l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement, il y a une corrélation entre le temps passé devant les écrans et l'obésité et

l'effet est plus fort sur les enfants en retard scolaire et sur ceux dont les parents ne sont pas capables de les accompagner dans leur scolarité. Le docteur François-Marie Caron explique que les enfants sont souvent laissés seuls devant les programmes jeunesse d'autant plus que les familles fragiles vouent une grande confiance au service public. La publicité s'en trouve donc légitimée y compris aux yeux de ces parents qui survalorisent les produits industrialisés par rapport aux fruits et légumes non transformés. Le psychanalyste Serge Tisseron rappelle pour sa part que les enfants de moins de huit ans ne sont pas sensibles au second degré et ne font pas la différence entre le personnage du dessin animé et ce même personnage utilisé juste après pour vendre une barre chocolatée ou des céréales saturées en sucre et en gras. J'ajoute que les jeunes enfants ne lisent pas les bandeaux d'alerte sanitaire...

Les arguments en faveur de la suppression de la publicité dans les programmes destinés à la jeunesse sont donc très solides. L'argument selon lequel une interdiction aurait des conséquences sur l'économie l'est moins ! Une étude a montré que 80 % des dépenses publicitaires étaient réalisées par seulement 550 entreprises qui sont pour l'essentiel des multinationales. La publicité à la télévision exclut le tissu des PME et limite même son développement puisque les grandes marques écraseront toujours, dans les linéaires des supermarchés, les produits artisanaux ou réalisés en petits volumes. Les premiers ont une plus grande renommée même si les seconds sont meilleurs et pas nécessairement plus chers.

Il est donc d'autant plus important de protéger nos enfants que, comme l'explique Chantal Jannet, membre de l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et siégeant à ce titre au conseil d'administration de France Télévisions, la publicité a pour but, dès l'âge de trois ans, de structurer l'enfant afin d'en faire un futur consommateur.

Si la question de l'encadrement de la publicité dans les programmes destinés à la jeunesse n'est pas nouvelle, aujourd'hui 80% des familles, toutes opinions politiques confondues, soutiennent la mesure proposée, un sondage à paraître demain le montre.

Comment procéder pour tenir compte de la situation économique des chaînes publiques de télévision, qui n'est pas florissante ? Dans une proposition de loi du 1<sup>er</sup> décembre 2010, plusieurs collègues écologistes dont Jacques Muller et Marie-Christine Blandin proposaient une interdiction de la publicité qui aurait été également applicable aux chaînes privées. André Gattolin, dont le texte est circonscrit au service public de la télévision, préconise plutôt un encadrement volontaire pour les chaînes privées. En distinguant les chaînes privées qui vivent de la publicité et, pour certaines, des abonnements, des chaînes publiques qui ont bénéficié en 2015 de 2,37 milliards de ressources au titre de la contribution à l'audiovisuel public, notre collègue a trouvé le bon équilibre.

Certains d'entre vous s'étonneront sans doute que je ne propose pas d'étendre l'interdiction aux chaînes privées comme dans certains pays. Nous en avons d'ailleurs parlé lors de l'examen du projet de loi santé. Il y a des raisons à cela, qui tiennent aux efforts réels réalisés depuis 2009 par les chaînes et les annonceurs, ces derniers s'engageant en particulier à ne pas encourager des comportements contraires aux recommandations couramment admises en matière d'hygiène de vie et émises par le Programme national nutrition santé (PNNS).

Les principes édictés par l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) sont judicieux et ont permis des progrès. Lorsque l'ensemble d'un repas, déjeuner ou dîner, est visualisé, cette représentation doit correspondre à une situation alimentaire équilibrée ; la publicité ne doit ni contredire, ni ridiculiser les bons comportements

alimentaires ; elle ne doit pas inciter à une consommation excessive du produit ; les produits bruts ne doivent pas faire l'objet d'une présentation qui les dévalorise. Tous ces principes sont rassemblés depuis 2009 dans une charte, renouvelée en 2014, faisant l'objet d'une évaluation du CSA et comprenant également la diffusion de messages de prévention.

Cette autorégulation illustre la prise de conscience des annonceurs et des chaînes de télévision. Elle peut être encore améliorée puisque, selon Christine Kelly qui présidait jusqu'à cette année le groupe de travail « santé et développement durable » du CSA, on constate un manque de renouvellement des programmes de prévention. En outre, le CSA devrait assurer avec plus de constance le suivi de ces engagements – son rapport concernant l'exercice 2014 n'a toujours pas été publié alors qu'il aurait dû nous être transmis au printemps.

Je vous proposerai donc une nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> : plutôt qu'une réglementation par décret en Conseil d'État, il s'agit d'inscrire dans la loi le principe de l'autorégulation du secteur de la publicité. Le CSA remettra au Parlement un rapport annuel évaluant les actions menées par les chaînes pour que les émissions publicitaires respectent les objectifs de santé publique – le Parlement n'est pas suffisamment avisé de ces initiatives. Ma rédaction a reçu un accueil favorable tant de la part des chaînes privées que du CSA.

Concernant le service public, nous devons être plus exigeants encore. Comme l'ont montré Jean-Pierre Leleux et André Gattolin, la publicité n'est considérée aujourd'hui par France Télévisions que sous l'aspect financier, sans aucune vision globale de l'identité du service public. Il n'y a aucune coordination entre la direction des programmes et la régie publicitaire, qui n'utilisent pas les mêmes références en termes de tranches d'âge. Le résultat de cette politique peut être surprenant comme sur le site Internet destiné aux six-douze ans ([ludo.fr](http://ludo.fr)) envahi de publicités pour un jeu vidéo et des figurines produits par Warner Bros et Lego. L'habillage du site public est dédié à l'annonceur tandis que des fenêtres publicitaires occupent une autre partie de l'écran et que des vidéos publicitaires sont diffusées avant les programmes. La confusion est telle que des boutons incitant à l'achat immédiat du jeu figurent même en bonne place juste au-dessus de l'application à télécharger du site public ; l'enfant-consommateur est alors redirigé vers le site de Warner Bros. Faut-il préciser que ce grand studio américain est également un fournisseur de programmes destinés à la jeunesse de France Télévisions ? On peut ainsi se demander si certains programmes diffusés par France Télévisions n'ont pas pour principal objectif de vendre des produits dérivés.

Comme notre collègue Jean-Pierre Leleux l'a rappelé dans son rapport, il est temps de réaffirmer la spécificité des valeurs du service public de la télévision. Cela signifie, en particulier, que les programmes diffusés ne doivent pas avoir d'abord pour objectif de vendre soit des produits alimentaires manufacturés, soit des jeux vidéo coûteux, à des familles qui n'ont pas nécessairement les moyens de les acheter, avec les conséquences que l'on imagine sur les relations parents-enfants.

André Gattolin proposait initialement d'interdire les messages publicitaires dans tous les programmes destinés à la jeunesse. Le terme « jeunesse », évoqué sans autre précision, renvoie aux jeunes de zéro à dix-huit ans, ce qui correspondrait à une interdiction très large. Je vous propose une rédaction plus resserrée, limitant l'interdiction des messages publicitaires et des parrainages aux seuls programmes destinés aux jeunes de zéro à douze ans sur les chaînes et les sites Internet de France Télévisions, ce qui aurait l'avantage de limiter la perte de recettes pour le groupe public et de mieux identifier les programmes concernés.

Les évaluations sont très variables, mais France Télévisions estime entre 15 et 20 millions d'euros les recettes selon le périmètre des chaînes et des sites Internet pris en compte. Or le groupe public ne diffuse pas de messages publicitaires dans sa case « zouzous » destinée aux enfants de trois à six ans. Une suppression de la publicité aux moins de douze ans ne toucherait qu'une partie des revenus liés à la publicité à destination de la jeunesse – et pas la plus lucrative. Faute de données plus précises communiquées par France Télévisions, j'estime que cette interdiction – qui correspond aux programmes des cases « Ludo » – entraînerait une perte de revenus de 5 à 7 millions, à comparer aux 2,37 milliards de redevance et 330 millions de recettes publicitaires.

L'autre intérêt d'une limitation de l'interdiction aux enfants de moins de douze ans tient au fait qu'il existe un certain consensus pour protéger cette tranche d'âge, comme nous avons pu le constater lors de l'examen de la loi santé. C'est vrai notamment en ce qui concerne le régime des autorisations pour le cinéma, qui utilise habituellement cette limite d'âge. C'est aussi le cas en matière de publicité puisque l'Association nationale des industries alimentaires (Ania) a adopté en 2008 une motion dans laquelle elle recommandait à ses membres de ne pas recourir aux messages publicitaires destinés aux enfants de moins de douze ans.

Le nœud du problème concerne en fait l'état des finances de France Télévisions. La proposition de loi prévoyait à cet égard un principe de compensation de la baisse de ressources, au moyen d'une hausse de 50 % de la taxe sur la publicité créée en 2009 (soit un produit supplémentaire de 7,5 millions). Il n'est pas opportun de prévoir une telle hausse, parce qu'il n'existe pas d'évaluation précise du préjudice subi par France Télévisions. En outre, le Sénat appelle plus largement à une redéfinition du modèle économique de France Télévisions pour 2018, grâce à une réforme de la contribution à l'audiovisuel public.

Je l'ai dit, si la proposition de loi était adoptée, on ne peut guère espérer une entrée en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Un tel délai devrait permettre à France Télévisions d'adapter son offre et de réorganiser ses contrats avec ses annonceurs, ce que les centrales d'achat ont d'ores et déjà anticipé.

Je vous propose donc de reformuler les principales dispositions de cette proposition de loi pour tenir compte de la réalité et de la complexité de la situation. Il n'en demeure pas moins que le but est de mieux protéger les enfants de moins de douze sur le service public de la télévision. Ce texte serait une avancée considérable qui pourrait être portée à l'actif du Sénat si nous parvenions à un large accord.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Nous sommes tous d'accord pour mieux encadrer la publicité à destination de la jeunesse et surtout des enfants. Ces messages sont très habiles et incitent le jeune public à consommer, ce qui n'est conforme ni à l'intérêt général ni aux impératifs de santé publique.

Je félicite notre rapporteure qui a rappelé les enjeux du débat et qui propose, après les auditions qu'elle a menées, de modifier des dispositions du texte initial qui étaient ambiguës ou ne pouvaient être maintenues en l'état.

À l'article 1<sup>er</sup>, Mme la rapporteure propose d'en revenir à une régulation. Depuis la loi de 1986, le CSA doit examiner tous les programmes publicitaires mais il n'a pas toujours été diligent. Nous lui rappelons ici ses obligations en lui demandant un rapport

annuel. L'article 2 est sensiblement modifié afin de définir la notion de « jeunesse » et en limitant l'interdiction aux jeunes de moins de 12 ans.

Enfin, notre rapporteure a supprimé la compensation financière prévue par le texte de M. Gattolin. Nous débattons du financement de France Télévisions lors de l'examen du projet de loi de finances : il ne saurait être question de modifier la structure de son financement au détour d'une proposition de loi. En creux, vous incitez France Télévisions à faire des économies. Dans notre rapport, nous appelons de nos vœux une réforme de la contribution à l'audiovisuel public à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette reconfiguration des ressources publiques inclurait l'interdiction de la publicité pour les enfants. Attendons aussi d'examiner les propositions du Gouvernement sur la fiscalité des opérateurs. Quoi qu'il en soit, ce texte est financièrement neutre.

Je préférerais préciser expressément que la loi s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, plutôt qu'au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant sa promulgation. Compte tenu du calendrier que vous avez évoqué, ce serait le cas. Nous nous rejoignons donc. Ce texte devrait faire consensus et être adopté.

**M. David Assouline.** – L'intention de cette proposition de loi est bonne : protéger les enfants. L'obésité tient à ce que les enfants restent immobiles des heures durant devant les écrans, les publicités ne sont pas seules en cause.

Ce texte traite de l'audiovisuel public, or l'immense majorité des enfants suivent des émissions sur les chaînes privées et sur Internet : 500 millions de connections sur YouTube sans aucune régulation de la publicité ! Grande intention, donc, mais petite loi qui ne touchera, *via* le secteur audiovisuel public, qu'une infime partie des programmes jeunesse.

En outre, l'audiovisuel est de plus en plus concentré entre les mains de groupes privés puissants, spécialisés dans le BTP ou les câbles, détenteurs de ports en Afrique, tandis que le service public est en grande difficulté financière : 50 millions de déficit structurel par an. Nous y reviendrons lors de l'examen du budget et nous proposerons sans doute d'augmenter encore la redevance d'un euro supplémentaire, pour éviter le naufrage. Or, au nom de la protection des enfants, cette proposition de loi réduirait encore les recettes de la télévision publique d'au moins 10 millions d'euros.

Depuis la loi du 30 septembre 1986, aucun programme « susceptible de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ne [doit être] mis à disposition du public par un service de radiodiffusion sonore et de télévision ». En outre, les publicités sont contrôlées par l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) qui s'est dotée d'une charte publicitaire très stricte. L'article 1<sup>er</sup> reprend donc une disposition en vigueur depuis 1986.

Arrêtons d'avoir une vision parcellaire de l'audiovisuel en ne touchant qu'au secteur public, sans aucune compensation : ayons le courage d'une grande loi qui protégerait les enfants des excès publicitaires, que ce soit à la télévision ou sur le Net. Mieux vaudrait nous concentrer sur les enfants de zéro à six ans, qui ne sont pas capables de recul. En l'état actuel, ces bonnes intentions se traduiraient par 10 millions de moins pour l'audiovisuel public alors que nous devons absolument le défendre dans un environnement très troublé.

**M. Claude Kern.** – Je félicite notre rapporteure pour son excellente analyse. Nous ne pouvons que souscrire à ses propositions, mais réfléchissons à l'impact financier de la suppression de la publicité. Est-ce envisageable pour les chaînes publiques ?

Difficile de tirer le fil de la publicité sans faire venir toute la pelote du financement de l'audiovisuel public. Nous appelons à une réforme globale du modèle de financement des chaînes publiques, comme le proposent André Gattolin et Jean-Pierre Leleux dans leur rapport d'information. Si cette proposition de loi rejoint ce rapport, nous la voterons.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – La télévision publique doit nous cultiver et nous distraire, nous épanouir et nous émanciper. Mais, paradoxe fondamental, elle est adossée à la publicité qui a une vocation aliénante, son but étant de détourner nos cerveaux pour nous transformer en consommateurs.

Le rapport de M. Leleux sur la culture scientifique ou les travaux de Mme Gillot sur le même sujet démontrent la contradiction totale entre un souci d'amélioration de la culture scientifique et la diffusion de messages qui affirment que la lotion beta fait repousser les cheveux et que la lotion alpha rend irrésistible auprès des femmes.

Épargner au moins les enfants : tel est la finalité de la proposition de loi. Notre rapporteure nous a parlé de la santé. Elle aurait pu aussi évoquer le sexisme : les publicités continuent à faire référence à Superman et à la fée Clochette.

M. Assouline estime à juste titre que c'est la télévision dans son ensemble qui rend obèse et qui déconcentre, mais la publicité, par des séquences courtes aux décibels accrus, déstructure plus encore les facultés de concentration. Il s'interroge sur les raisons d'une « petite loi » alors que les dégâts majeurs ont lieu sur le Net. Mais dire que les choses sont pires ailleurs ne peut être un argument, sinon mieux vaudrait supprimer tout de suite la sécurité sociale.

Notre commission a décidé il y a quelques années de voter une toute petite loi pour permettre aux étudiants en médecine en échec de glisser vers les formations paramédicales. Certes, nous n'avons pas à l'époque réformé l'université ni la médecine mais ce fut une amélioration significative.

Et puis, quel plaisir lorsqu'on écoute France Inter ou France Culture, de ne pas être assommé de publicités ! Quant aux économies dans le service public, pourquoi ne pas commencer par réduire les salaires famélicieux des animateurs producteurs ?

Bien sûr, le groupe écologiste votera ce texte, tout en considérant que le chemin est encore long. Il y a eu dans le passé une proposition de loi de MM. Muller et Sueur qui visait l'audiovisuel dans son ensemble. Pour que ce texte soit voté, nous nous sommes restreints à l'audiovisuel public et n'avons visé que les enfants de zéro à douze ans. Saisissons l'occasion, sans attendre la grande réforme de l'audiovisuel. La niche des écologistes à l'Assemblée nationale ne sera libre qu'en janvier 2017. Ce n'est donc pas demain que nous allons couper les vannes publicitaires de l'audiovisuel public.

**M. Pierre Laurent.** – Je suis bien évidemment d'accord avec l'objectif poursuivi. Pour autant, je m'étonne que ce texte se limite au seul audiovisuel public, qui touche peu les enfants. Certes, ils ne peuvent pas lire les messages d'alerte, mais ils ne choisissent pas non

plus les chaînes qu'ils regardent en fonction de leur appartenance au service public ou à la sphère privée !

Si l'on étendait cette argumentation à d'autres problèmes de santé publique, on aboutirait à des aberrations avec, par exemple, le tabac ou l'alcool. Si l'objectif est celui de la santé publique et de la protection de l'enfance, comment se limiter au service public ?

J'entends avec surprise les arguments développés par mes amis écologistes : à l'origine, un rapport signé par Evelyne Didier et Jacques Muller faisait des propositions beaucoup plus ambitieuses que nous avons reprises dans une proposition de loi signée par notre groupe en 2010 : sanctuarisation des programmes, maîtrise des contenus publicitaires, renforcement des contrôles et des sanctions, éducation et sensibilisation des enfants et des adolescents, défense de la qualité des productions d'animation. Toutes ses propositions auraient pu faire consensus, mais vous nous expliquez qu'il faut réduire nos ambitions...

Enfin, M. André Gattolin propose d'augmenter la taxe sur la publicité qui touche les chaînes privées. Hélas vous refusez cette mesure. Il n'y aura pas de solution pérenne au financement du secteur public si la régulation du secteur audiovisuel n'est pas revue dans son ensemble, à moins d'augmenter sans relâche la redevance.

Nous sommes partagés car nous approuvons votre objectif mais nous ne pourrions voter cette proposition de loi... qui est soutenue avec enthousiasme par nos collègues de droite.

**Mme Mireille Jouve.** – Vous aurez le soutien du RDSE car ce texte va dans le bon sens, et rejoint les mesures en vigueur en Espagne, en Belgique, en Suède et au Québec. Cependant, *quid* de la publicité sur Internet qui n'est pas du tout contrôlée ? La réflexion doit donc se poursuivre.

**Mme Corinne Bouchoux, rapporteure.** – Je remercie tous ceux qui sont intervenus, même si tous ne soutiennent pas cette proposition de loi. J'ai consulté les textes déposés par tous les groupes sur le sujet. J'ai pesé les risques : les chercheurs sont unanimes pour estimer que la publicité est nocive pour les plus jeunes.

Il m'a fallu aussi me montrer pragmatique : évidemment, nous voudrions pouvoir faire plus ! L'heure est au réalisme et à l'action. Demain, un sondage va paraître qui démontrera que les électeurs de toutes les familles politiques attendent des mesures concrètes et significatives en ce domaine. Ce texte concilie les impératifs de santé publique et une forme de réalisme que j'assume.

Un texte trop peu ambitieux ? Je ne le crois pas car le service public se doit d'être exemplaire. On ne peut en rester à une vision strictement comptable. Je veux avancer pas à pas. Avec ce texte, les parents modestes qui confient leurs enfants à la baby-sitter télévision auront la certitude que les chaînes publiques ne diffuseront pas de publicité.

Mes enfants sont grands et pour préparer cette loi, j'ai passé trois mois devant mon écran pour me familiariser avec les programmes jeunesse. Les publicités ont fait beaucoup de progrès avec des images de synthèse qui permettent d'hypnotiser les jeunes enfants : ces nouvelles publicités sont très agressives et préjudiciables. Dans l'intérêt des familles, je maintiens mon texte.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Certes, il faut protéger nos enfants de la publicité, mais encore faut-il que les dispositions que nous adopterons ne ratent pas leur cible. Disposez-vous de données chiffrées sur le nombre d'enfants qui regardent les chaînes privées et les chaînes publiques ?

**M. Bruno Retailleau.** – Ce débat engage les consciences et chacun gardera sa liberté de choix. Je remercie notre rapporteure pour la qualité de son travail, mais je souhaite exprimer quelques réserves en mon nom propre.

Tout d'abord, les règles édictées par la société ne pourront jamais aller jusqu'au cœur des foyers. Plus nous déresponsabilisons les familles, plus la réglementation devient envahissante. Cette tendance à réguler par petits bouts, sans vision globale, risque d'aboutir à déstabiliser l'écosystème du secteur public.

Enfin, nous n'accepterons jamais une augmentation de la redevance tant que nous n'aurons pas l'assurance de comportements exemplaires en matière de dépenses du secteur public : voyez par exemple ces séries américaines ou ces films refusés par le privé parce que trop chers et achetés par le public. Je m'abstiendrai donc sur ce texte.

**Mme Samia Ghali.** – Cette proposition de loi joue « petits bras ». Mère d'un enfant de huit ans, je ne peux lui imposer de regarder une chaîne plutôt qu'une autre. Les petits savent très bien ce qu'ils veulent voir ! Et ils regardent plutôt les chaînes privées, car les programmes pour enfants du secteur public ne sont pas très attrayants – les autres émissions non plus du reste. Votre proposition de loi ne prend pas cela en compte. Les enfants ne lisent pas les bandeaux, dites-vous : pourtant, manger cinq fruits et légumes par jour, c'est passé dans les têtes. Même chose pour les messages sur la citoyenneté.

**Mme Françoise Cartron.** – Je salue le travail de Mme Bouchoux, mais je ne peux accepter ce qu'elle a dit sur la télévision, baby-sitter des plus petits. On ne peut tolérer l'abandon culturel de ces enfants.

Ce texte permettra de lutter contre l'obésité, dites-vous, mais la suppression de la publicité sur les chaînes publiques ne changera rien à la passivité des enfants hypnotisés par l'écran. N'oublions pas non plus les messages publicitaires sur tous les autres supports.

Disposez-vous de données sur les pays où la publicité alimentaire a été interdite ou règlementée ? Au Québec, l'obésité n'a pas diminué en dépit de la réglementation de la publicité ; même constatation pour les États-Unis où la publicité alimentaire a été supprimée et où un tiers des enfants sont en surpoids ou obèses.

**M. René Danesi.** – Comment peut-on opposer 10 millions de recettes à une mesure d'intérêt général qui protégerait tous les enfants de moins de douze ans ! C'est une goutte d'eau dans un budget de 3 milliards d'euros. D'autant que le petit monde des producteurs, très éloigné des règles de transparence pratiquées dans les autres services publics, n'est pas en manque d'argent. On ne peut pas lancer un mouvement sans commencer à marcher, même à petits pas.

**Mme Sylvie Robert.** – Veillons à ne pas nous laisser entraîner dans un débat trop manichéen. Pourquoi ne viser que les chaînes de service public ? Le modèle économique de France Télévisions est fragilisé. On questionne le coût de production des émissions pour la jeunesse. Il ne faudrait pas qu'elles perdent en qualité. L'autorégulation professionnelle avec

l'ARPP fonctionne bien sur la question des messages publicitaires. Il serait dommage de stigmatiser le service public au prétexte de le rendre plus vertueux, alors même qu'il a déjà mis en place des mesures efficaces. Les enfants ont surtout l'habitude d'aller sur le Net. L'encadrement de cette fréquentation : voilà le sujet dont il faudrait s'emparer.

**Mme Dominique Gillot.** – Le service public doit être exemplaire. De là à lui tirer une balle dans le pied... Les enfants nagent de plus en plus tôt dans un océan d'images que les parents essaient de baliser du mieux qu'ils peuvent. Élargissons notre champ d'action à l'ensemble du paysage audiovisuel, en interpellant les producteurs sur la qualité des programmes et en encourageant les parents à se montrer vigilants.

**M. Maurice Antiste.** – Que valent 10 millions d'euros face aux dégâts de la publicité sur la santé des enfants ? Il est indispensable d'appliquer cette restriction, quand bien même elle ne toucherait pas d'emblée l'ensemble de la production d'images. Ce sera toujours un début pour atténuer les effets psychosociaux et physiques de la publicité sur les enfants. Certains parents devraient retourner à l'école pour apprendre à contrôler les images auxquelles leurs enfants ont accès. Le texte mériterait d'être encore détaillé sur ce sujet. Mais globalement, il n'y a pas à hésiter !

**Mme Corinne Bouchoux, rapporteure.** – La publication du rapport est imminente, vous y trouverez des statistiques sur les séquences regardées par les jeunes. S'il est vrai que les enfants regardent beaucoup d'émissions destinées aux adultes, notre proposition de loi ne vise que les programmes jeunesse. Les spécialistes que nous avons auditionnés s'accordent à dire que l'obésité est un phénomène complexe et systématiquement plurifactoriel ; mais qu'un meilleur contrôle de la publicité contribue à le ralentir. La famille est le premier lieu d'éducation. Ne soyons pas hypocrites, chacun connaît le rôle joué par la télévision, par exemple dans certains foyers monoparentaux et défavorisés. On soulagerait les parents en leur garantissant une restriction de la diffusion des publicités. L'intérêt de notre jeunesse est plus important que la somme de tous les intérêts particuliers.

Comme rapporteure, je tiens toujours à être pragmatique et à promouvoir l'intelligence collective, qui est efficace. Lorsque nous avons travaillé avec Jean-Claude Lenoir sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, dans le cadre d'un rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois que présidait David Assouline, certains disaient autour de nous : « il n'y aura même pas de rapport, ils en viendront vite aux mains ». Nous sommes parvenus à faire voter à l'unanimité, dans la loi militaire, une modification du système d'indemnisation. Cela n'avait rien d'évident. Montrons-nous tout aussi entreprenants sur cette proposition de loi. Une mesure vertueuse peut avoir valeur de symbole, avant une action plus générale. Le Sénat sert aussi à cela.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cette proposition de loi s'inscrit avec beaucoup de cohérence dans les travaux de notre commission. Nous avons lancé, il y a un an, une mission d'information et de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public, qui nous offre un cadre de réflexion, avec le rapport de MM. Leleux et Gattolin. Nous pouvons exercer un certain contrôle y compris sur les chaînes privées, via les autorités de contrôle, car le CSA doit nous rendre compte de ses travaux. Nous devons agir avec d'autant plus de rapidité que le modèle audiovisuel est fragilisé.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Corinne Bouchoux, rapporteure.** – L'amendement n° 1 inscrit dans la loi du 30 septembre 1986 le fait que le CSA adresse chaque année au Parlement un rapport sur l'autorégulation de la publicité dans les programmes destinés à la jeunesse. Cette autorégulation est en place depuis 2009. Le rapport du CSA aura une visée informative, tout en formulant des recommandations pour améliorer encore la protection des jeunes publics, dans le cadre de l'application de la charte alimentaire.

**Mme Françoise Cartron.** – Le groupe socialiste réserve son vote sur tous les amendements et se prononcera en séance.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 2*

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je propose un sous-amendement n° 8 modifiant la rédaction de l'amendement n° 2, qui remplace la formulation « dès la promulgation de la loi » par « dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ».

**Mme Corinne Bouchoux, rapporteure.** – Je suis favorable au sous-amendement de mon collègue. Mon amendement n° 2 circonscrit la réduction de la publicité aux programmes destinés à la jeunesse en retenant le critère des programmes destinés aux enfants de moins de douze ans. Il supprime la référence au principe d'une compensation financière. Il précise que l'article 2 s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**M. Pierre Laurent.** – Le groupe CRC ne prendra pas part au vote. En l'état actuel du texte, nous n'y sommes pas favorables. Nous nous prononcerons en séance.

*Le sous-amendement n° 8 est adopté.*

*L'amendement n° 2 ainsi modifié est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Titre II*

*L'amendement de coordination n° 3 est adopté.*

*Le Titre II est supprimé.*

*Article 3*

*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 4 et 7 sont adoptés.*

*L'article 3 est supprimé.*

*Article 4*

*L'amendement n° 5 est adopté.*

*L'article 4 est supprimé.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

<b>TITRE I<sup>ER</sup> PROTECTION DES ENFANTS ET ADOLESCENTS</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme BOUCHOUX, rapporteure</b>	1	Prévoir un rapport du CSA au Parlement sur l'autorégulation de la publicité dans les programmes destinés à la jeunesse	<b>Adopté</b>
<b>CHAPITRE UNIQUE Dispositions applicables au service public audiovisuel</b>			
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LELEUX	s/a n° 8 à l'amendement n° 2	Application de l'article au 1 <sup>er</sup> janvier 2018	<b>Adopté</b>
<b>Mme BOUCHOUX, rapporteure</b>	2	Interdiction de la publicité dans les programmes destinés aux jeunes de moins de douze ans	<b>Adopté avec modification</b>
M. LELEUX	6	Application de l'article au 1 <sup>er</sup> janvier 2018	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>TITRE II DISPOSITIONS FINANCIERES</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme BOUCHOUX, rapporteure</b>	3	Suppression de la décision et de son intitulé	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme BOUCHOUX, rapporteure</b>	4	Suppression de l'article prévoyant une hausse de la taxe sur la publicité	<b>Adopté</b>
M. LELEUX	7		<b>Adopté</b>

<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme BOUCHOUX, rapporteure</b>	5	Suppression de l'article relatif au gage financier	<b>Adopté</b>

### **Protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Michel Savin et élabore le texte de la commission sur la proposition de loi n° 489 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous examinons à présent la proposition de loi visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à améliorer leur situation juridique et sociale. Ce texte a été déposé le 15 avril 2015 à l'Assemblée nationale par M. Bruno Le Roux, Mme Brigitte Bourguignon, MM. Patrick Bloche et Pascal Deguilhem et plusieurs autres membres du groupe socialiste républicain et citoyen. Il a été adopté à l'Assemblée nationale le 8 juin dernier, à l'unanimité.

Pas une année ne s'écoule sans que nous n'examinions un rapport sur le sport. Il suffit de citer le rapport d'information de M. Lozach sur les centres régionaux d'éducation populaire et de sport (Creps), publié en 2010 au nom de notre commission ; celui de M. Jean-Marc Todeschini, sur le CNDS, au nom de la commission des finances en 2012 ; celui de M. Jean-Jacques Lozach au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre le dopage en 2013 ; enfin, celui de M. Stéphane Mazars, en 2014, sur le sport professionnel et les collectivités territoriales dans le cadre de la mission d'information présidée par M. Michel Savin.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Le 18 février 2015, M. Jean-Pierre Karaquillo a remis son rapport sur la situation professionnelle et sociale des sportifs de haut niveau, à la suite de la mission que lui avait confiée M. Thierry Braillard, secrétaire d'État aux sports. Le texte que nous examinons reprend une grande partie des dispositions législatives proposées, en apportant les solutions concrètes attendues. Il réaffirme l'importance d'un double projet pour les sportifs de haut niveau : ils doivent être incités à conjuguer excellence sportive et réussite scolaire, universitaire et professionnelle. Il comble le manque de couverture sociale des sportifs de haut niveau en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Enfin, il renforce la sécurité juridique de leur statut en encadrant les contrats à durée déterminée d'usage signés par les joueurs professionnels, les mutations temporaires des sportifs et entraîneurs salariés, et le statut de travailleurs indépendants accordé à certaines catégories de sportifs.

L'article 4 assouplit le dispositif des conventions d'insertion professionnelle. En plus du contrat de travail traditionnel, le sportif peut désormais signer un contrat de prestation de services, un contrat de cession de droit à l'image ou un contrat de parrainage, ce qui régularise les situations d'absence de l'entreprise, tout en maintenant l'obligation d'un projet de formation ou d'insertion professionnelle.

L'article 6 *bis* étend aux sportifs de haut niveau la possibilité de demander la validation des acquis de leur expérience pour justifier tout ou partie des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention du diplôme ou titre délivré, au nom de l'État, par un établissement d'enseignement supérieur. L'article 6 *ter* autorise les sportifs de haut niveau à déroger aux conditions d'âge pour la signature de contrats d'apprentissage. L'article 11 étend aux sportifs et entraîneurs professionnels salariés le bénéfice des périodes de professionnalisation.

Cette proposition de loi responsabilise également les acteurs associés au double projet des sportifs. L'article 4 *bis* donne valeur législative à l'obligation pour les établissements scolaires du second degré et les établissements d'enseignement supérieur d'aménager l'organisation des études non seulement pour les sportifs de haut niveau, mais également pour les sportifs qui sont en phase d'accession au haut niveau. Quant à l'article 5, il prévoit les conditions d'accès des sportifs de haut niveau, des sportifs Espoir et des partenaires d'entraînement aux formations scolaires, universitaires et professionnelles, aménagées en lien avec les services de l'État et les régions ; il définit également les modalités de leur formation sportive et citoyenne et les modalités de leur insertion professionnelle. Enfin, l'article 6 responsabilise les fédérations en les obligeant à nommer un référent chargé du suivi socioprofessionnel de leurs athlètes de haut niveau. L'article 10 impose une obligation similaire aux clubs employeurs envers leurs joueurs et entraîneurs professionnels salariés.

Pour améliorer la protection sociale des sportifs de haut niveau, l'article 7 institue un dispositif d'assurance « accidents du travail, maladies professionnelles » pris en charge financièrement par l'État. L'article 8 oblige les fédérations sportives délégataires à souscrire des contrats d'assurance de personnes qui couvrent les dommages corporels auxquels une pratique sportive de haut niveau peut exposer.

Le texte sécurise également certaines pratiques du monde sportif professionnel, en créant à l'article 9 un contrat à durée déterminée spécifique pour les sportifs et entraîneurs salariés professionnels. D'une durée comprise entre douze et soixante mois, il doit respecter des règles de forme et de contenu et ne peut être rompu unilatéralement. L'article 12 apporte une sécurité juridique aux opérations de mutation temporaire de sportifs ou entraîneurs professionnels, en étendant à ces opérations les exceptions au principe de prohibition de main-d'œuvre à but lucratif. Enfin, l'article 13 pose le principe de l'inapplication de la présomption de salariat aux sportifs professionnels indépendants participant à des compétitions sportives.

L'Assemblée nationale a adopté un article 4 *bis* qui élargit l'accès des sportifs aux formations et cursus aménagés dans l'enseignement secondaire et supérieur. Elle a introduit un article 6 *bis* qui étend la validation d'acquis d'expérience aux sportifs de haut niveau, et voté un article 6 *ter* qui supprime la limite d'âge pour la signature d'un contrat d'apprentissage. Enfin, elle a introduit un article 8 *bis* qui assure une meilleure protection des sportives de haut niveau en cas de maternité.

À l'article 9, l'Assemblée nationale a précisé dans quels cas un contrat de moins d'un an pourrait être conclu entre un sportif et une association ou une société sportive, afin de prévenir tout abus de la part des clubs employeurs. À l'article 13, elle a jugé souhaitable d'introduire une présomption de travail indépendant spécifique aux sportifs professionnels qui participent librement, et pour leur propre compte, à des compétitions sportives. Enfin, à l'initiative du Gouvernement, la commission a adopté un nouvel article 15 A simplifiant les

démarches administratives des professionnels de santé qui soignent les sportifs des délégations étrangères sur le territoire français.

Les dispositions de cette proposition de loi, aussi bonnes soient-elles, peuvent encore être améliorées. Il faudrait faire figurer dans la convention signée entre le sportif de haut niveau et sa fédération la question du droit à l'image, qui peut être source de conflits si elle n'est pas réglée dès le début de la carrière sportive. Je vous proposerai également d'étendre le bénéfice des conventions d'insertion professionnelle aux arbitres et juges de haut niveau, qui subissent les mêmes contraintes de temps que les sportifs en raison de leur participation incessante à des compétitions. Les sportifs de haut niveau devraient par ailleurs pouvoir demander la validation des acquis de leur expérience pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle. Je vous soumettrai aussi un aménagement des contrats d'apprentissage, pour prendre en compte les périodes pendant lesquelles les sportifs de haut niveau pratiquent leur activité sportive. Je vous proposerai d'améliorer les règles liées à la durée du temps de travail dans le nouveau CDD spécifique aux sportifs et entraîneurs professionnels salariés. Enfin, je compléterai le dispositif juridique de l'article 13 afin de préciser que la présomption de salariat prévue dans le code du travail ne s'applique pas aux sportifs professionnels indépendants participant à des compétitions sportives.

D'autres sujets mériteraient d'être examinés, comme l'efficacité des centres d'insertion professionnelle, qui offrent des ressources aux sportifs de haut niveau mais sans véritablement faciliter leur insertion. Les entreprises devraient être associées plus en amont au projet professionnel. La mise en place d'un salariat aiderait les sportifs de haut niveau à résoudre beaucoup de leurs problèmes financiers et sociaux. Par ailleurs, en reconnaissant le rôle fondamental de l'enseignement à distance dans la formation des sportifs de haut niveau, on encouragerait les établissements de l'enseignement supérieur qui ont investi dans ce type de formation à signer des conventions de stage et on leur ouvrirait la possibilité de bénéficier de la taxe d'apprentissage. Il faudra en outre entendre le ministre en séance publique sur la trop faible représentation des sportifs au sein des instances dirigeantes des clubs, des fédérations et des ligues. En ce qui concerne les agents, si on leur donnait un statut, on pourrait les inciter à jouer un rôle de conseillers auprès de leurs clients sur leur reconversion professionnelle. Le financement de la formation des sportifs reste une vraie question. Faut-il imposer des taux de cotisation supérieurs au taux de droit commun de 1 % pour les joueurs dont la carrière est réduite dans le temps ? Faut-il développer des systèmes d'épargne salariale pour financer les actions de formation ? Je comptais proposer la création d'un compte personnel de formation alimenté par les fédérations. À la suite de mon entretien avec le ministre hier soir, j'ai décidé d'attendre la séance publique pour améliorer ma proposition.

Enfin, au cours de mes auditions, j'ai entendu parler de trafics de jeunes mineurs de 14 ou 15 ans, souvent d'origine africaine, que les clubs font venir dans les centres de formation sans qu'ils soient inscrits officiellement, pour les tester. La plupart d'entre eux ne seront finalement pas sélectionnés et se retrouveront sans débouché, sans papiers, parlant mal la langue française. La commission de la culture pourrait ouvrir une mission d'information sur le sujet.

**M. Claude Kern.** – Je tiens à féliciter le rapporteur pour son excellente connaissance du monde sportif. Le rapport de M. Jean-Pierre Karaquillo a montré dans quelle précarité professionnelle et juridique se trouvaient les sportifs. Cette proposition de loi constitue une grande avancée. Je souscris aux propositions du rapporteur au sujet des arbitres et des juges, ainsi qu'à son amélioration de l'article 4. Veillons cependant à ne pas imposer des contraintes de nature à handicaper nos clubs au niveau international. Le mieux serait

d'étendre cette proposition de loi aux autres pays européens. Le rôle des agents dans le suivi socio-professionnel des sportifs est indispensable. Nous suivrons le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Nous avons déjà eu l'occasion de débattre de ce sujet lors de la présentation du rapport de M. Jean-Pierre Karaquillo. Nous avons entendu des sportifs de haut niveau lors de nos échanges avec la Fédération nationale des associations et des syndicats de sportifs (Fnass). Ce texte est très attendu : 40 % des sportifs de haut niveau vivent avec moins de 500 euros par mois. L'article 6 est essentiel, car il met les fédérations sportives nationales face à leurs responsabilités. L'article 7 ne l'est pas moins, qui élargit la couverture sociale des intéressés. Le débat reste ouvert quant à la nature du contrat à mettre en œuvre. Le CDD d'usage est contesté en droit, ce qui crée un vide juridique, que cette proposition de loi vient combler. On parle de plus en plus de la candidature de Paris pour l'organisation des Jeux olympiques en 2024. Le sort que les pays candidats réservent à leurs sportifs nationaux est un des critères que le jury ne manquera pas d'examiner.

**Mme Christine Prunaud.** – Ce texte est une grande avancée pour la protection des sportifs. Je remercie la commission d'avoir pris l'initiative de nous emmener à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep). Les sportifs et plus encore les sportives nous ont tous dit leur souhait de voir leur protection renforcée. L'allongement du congé maternité serait une avancée réelle. Avez-vous prévu un amendement ? L'article 7 sur la couverture sociale est très intéressant. Certains clubs ou fédérations auront du mal à la financer. La création d'un fonds commun serait une bonne manière de les aider. Dans l'ensemble, le groupe CRC est favorable au texte.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Le groupe écologiste se réjouit de cette proposition de loi.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Ce texte améliore le sort de nos sportifs. Il rappelle un peu ce qui a été fait pour les intermittents du spectacle. En donnant une formation plus poussée aux agents, on éviterait sans doute que certains d'entre eux fassent venir des mineurs pour les abandonner ensuite s'ils ne donnent pas satisfaction. Dans ce travail que vous avez évoqué avec l'éducation nationale, quelle sera la place des collèges sport-études ? Disposez-vous de statistiques précises sur la répartition entre femmes et hommes parmi les sportifs de haut niveau ? Lors de l'examen de la loi d'août 2014, nous avons fait un travail sur la place des femmes dans les fédérations.

**M. Dominique Bailly.** – Ce texte est attendu depuis longtemps par les sportifs et les fédérations. L'élargissement des conventions d'intégration professionnelle aux arbitres et aux juges est une plus-value par rapport au texte voté à l'Assemblée nationale, tout comme la validation des acquis de l'expérience et la souplesse donnée aux CDD, avec une durée de douze mois liée à la saison sportive.

**M. Jacques Groperrin.** – Le groupe Les Républicains s'associe au travail de M. Michel Savin. Si la durée de la saison sportive est déterminée par les fédérations, ne peut-on pas prévoir la possibilité, par exemple, que le club de lutte de Besançon puisse continuer à embaucher des sportifs étrangers sur les trois ou quatre mois que dure la compétition nationale ?

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il serait effectivement utile de lancer des discussions à l'échelle européenne. Nous ne pouvons pas être les seuls à nous adapter. Les agents sportifs devraient faire l'objet de mesures particulières, car leur statut n'est pas défini.

Certains n'ont qu'une connaissance minimale du milieu sportif. Ce texte est très attendu par les sportifs de haut niveau – certains vivent avec 700 ou 800 euros par mois – et les fédérations. Ces dernières sont responsabilisées : elles participeront au financement des formations par la constitution d'un fonds. L'allongement du congé maternité n'est pas si simple. Nous aborderons le sujet dans la discussion de l'amendement.

Certaines entreprises ne sont plus guère favorables aux conventions d'insertion professionnelle, car les absences trop longues d'un sportif de haut niveau peuvent finir par poser problème, surtout dans une conjoncture économique difficile. Le contrat d'image améliorera la situation. Il ne faudrait pas non plus que certains sportifs arrivent en fin de carrière sans avoir préparé leur reconversion. Les conventions d'insertion encouragent les entreprises à s'impliquer. Un équilibre reste à trouver. Enfin, nous proposerons un amendement pour préciser que des sportifs de haut niveau pourront être engagés dans un club ou une fédération en cours de saison, mais avec un contrat courant jusqu'à la fin de la saison. On évitera ainsi la précarité liée aux contrats de très courte durée qui font qu'un sportif peut commencer la saison dans un club pour la finir dans un autre.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Les articles 1 et 2 sont adoptés sans modification.*

#### *Article 3*

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n° 1 insère les mots « établie après consultation des associations ou organisations professionnelles représentant les intérêts des sportifs » après le mot « convention ».

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable. La plupart des sportifs de haut niveau ne sont pas syndiqués dans les associations professionnelles, pour la bonne raison qu'ils ne sont pas salariés. Hier, le ministre nous a confirmé que le décret serait très précis sur le contenu des droits et obligations des sportifs et des fédérations.

*L'amendement n° 1 n'est pas adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 10 insère le mot « socioprofessionnel ». Il précise ainsi la nature de l'accompagnement en faisant référence au double projet du sportif, à la fois orienté vers la performance sportive et vers la réussite scolaire et professionnelle.

*L'amendement n° 10 est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon amendement n° 11 apporte une précision en ajoutant le droit à l'image des sportifs – utilisation, obligations vis-à-vis des partenaires et droits liés à l'exploitation de cette image – à la liste des points abordés dans la convention visée à l'article 3.

*L'amendement n° 11 est adopté.*

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

#### *Article 4*

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Les amendements n° 8, 12 et 13 concernent les arbitres et les juges, et ont le même objet. Je suis prêt à rectifier mon amendement n° 8, pour intégrer le I de l'amendement n° 12 – lequel pourrait alors être retiré par le rapporteur.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Cela me paraît une bonne formule.

*L'amendement n° 12 est retiré et l'amendement n° 8 rectifié est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon amendement n° 13 apporte une précision rédactionnelle pour respecter les étapes temporelles du parcours du sportif dans l'entreprise : formation puis, le cas échéant, mesures de reclassement.

*L'amendement n° 13 est adopté.*

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

#### *Article 4 bis (nouveau)*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon amendement n° 14 rend l'article L. 221-9 du code du sport plus intelligible, en s'inspirant de la rédaction de l'article L. 221-10 retenue dans la proposition de loi.

*L'amendement rédactionnel n° 14 est adopté.*

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

#### *Article 5*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon amendement n° 15 est une modification rédactionnelle qui précise mieux les étapes jalonnant le projet professionnel du sportif de haut niveau.

*L'amendement n° 15 est adopté.*

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

#### *Article additionnel après l'article 5*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Après un échange avec le ministre des sports, il me paraît judicieux de retirer mon amendement n° 16 à ce stade, mais de le présenter en séance publique pour provoquer l'ouverture du débat.

*L'amendement n° 16 est retiré.*

*L'article 6 est adopté sans modification.*

#### *Article 6 bis (nouveau)*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon amendement n° 17 étend aux sportifs de haut niveau la possibilité d'obtenir la validation des acquis de leur expérience pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle.

*L'amendement n° 17 est adopté.*

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

**Article 6 ter (nouveau)**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Inspiré des mesures appliquées aux handicapés sous contrat d'apprentissage, mon amendement n° 18 adapte le dispositif de l'apprentissage aux contraintes des sportifs de haut niveau.

*L'amendement n° 18 est adopté.*

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

*L'article 7 est adopté sans modification.*

**Article 8**

*L'amendement rédactionnel n° 19 est adopté.*

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

**Article 8 bis (nouveau)**

**Mme Christine Prunaud.** – La date de constatation de l'état de grossesse correspond, pour les sportives de haut niveau, à la déclaration de la grossesse auprès des organismes d'assurance maladie, c'est-à-dire avant la fin du troisième mois. Nous proposons que les sportives de haut niveau continuent à bénéficier des droits inhérents à cette qualité non plus à compter de cette date, mais à partir du premier jour du congé légal de maternité, afin d'éviter les inégalités liées à des déclarations plus ou moins tardives.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous comprenons votre souci d'éviter que celles qui déclarent très tôt leur grossesse ne soient pénalisées. Cependant, votre amendement réduit le champ d'application de cette prolongation des droits, puisque la plupart des sportives de haut niveau n'étant pas salariées, elles n'ont pas droit au congé de maternité. Je vous demande donc de le retirer et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*L'amendement n° 2 n'est pas adopté.*

*L'article 8 bis est adopté sans modification.*

**Article 9**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 3 de Mme Prunaud et le n° 20, dont je suis l'auteur, sont identiques. Je retire le mien.

**M. Dominique Bailly.** – Quelle élégance !

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement en question renvoie à une convention ou à un accord collectif national la fixation des critères à l'aune desquels le caractère principal de l'activité est apprécié pour les entraîneurs.

*L'amendement n° 3 est retiré et l'amendement n° 20 est adopté.*

**Mme Christine Prunaud.** – Mon amendement n°4 réintroduit la notion de saison sportive pour déterminer la durée du contrat de travail, en renvoyant la définition des modalités spécifiques à une convention ou à un accord collectif national.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous partageons cette préoccupation, mais je vous demande de retirer votre amendement en faveur de mon amendement n°21, qui a le même objet.

**Mme Christine Prunaud.** – J'accepte.

**M. Jacques Gersperrin.** – L'élégance est réciproque.

**Mme Françoise Cartron.** – Savin-Prunaud, c'est un nouvel axe !

*L'amendement n° 4 est retiré.*

**M. Dominique Bailly.** – L'amendement n° 9 adapte lui aussi le contrat de travail à la saison sportive, qui dure moins de douze mois, pour éviter qu'un joueur ne change de club en cours de saison.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon amendement n° 21 le satisfait.

**M. Dominique Bailly.** – Dans ce cas, je ferai preuve de sportivité en le retirant !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le travail collectif est toujours plus efficace.

*L'amendement n° 9 est retiré.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon amendement n° 21 lie la durée du contrat de travail à la saison sportive, dont les dates varient d'une discipline à l'autre. Afin de limiter la précarité de l'emploi, il impose également que tout contrat de travail signé au cours d'une saison sportive coure au moins jusqu'au terme de celle-ci. Des exceptions sont prévues, en cas de remplacement lié à une absence, ou une suspension du contrat de travail, ou à une mise à la disposition d'une fédération en qualité de membre de l'équipe de France.

*L'amendement n° 21 est adopté.*

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n° 5 répond à une demande exprimée par les associations qui représentent les sportifs professionnels salariés. Ceux-ci sont parfois mis à l'écart par leur club – par exemple pour un conflit lié au transfert du joueur – et contraints d'aller s'entraîner ailleurs. Pour garantir l'équité, nous proposons de remplacer le mot « équivalentes » par le mot « identiques » dans l'alinéa relatif aux conditions de préparation et d'entraînement.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous comprenons votre inquiétude, mais votre amendement n'est pas applicable, les sportifs professionnels n'ayant pas un travail posté. L'un ira en salle de musculation, l'autre sur la piste d'athlétisme,... Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'alinéa visé est le 29 et non le 28, comme indiqué dans le texte de l'amendement.

**Mme Christine Prunaud.** – En effet. Je rectifie mon amendement dans ce sens.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Cela ne modifie pas mon avis.

*L'amendement n° 5 rectifié n'est pas adopté.*

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

### **Article 10**

**Mme Christine Prunaud.** – Mon amendement n° 6 étend le suivi socioprofessionnel des sportifs aux entraîneurs professionnels salariés.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Leurs situations ne sont pas comparables. La carrière des sportifs de haut niveau se prolonge rarement au-delà de la trentaine, alors que les entraîneurs peuvent exercer jusqu'à la retraite. En outre ces derniers bénéficient des dispositions du droit commun en matière de formation. Avis défavorable.

*L'amendement n° 6 n'est pas adopté.*

*L'article 10 est adopté sans modification.*

### **Article 11**

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n° 7 supprime l'article L. 222-4 du code du sport, qui exonère les clubs professionnels du versement de la cotisation de 1 % destinée à financer le congé individuel de formation pour les CDD. Il introduit de nouvelles dispositions orientant une partie des ressources ainsi dégagées vers la prise en charge de bilans de compétences pour les sportifs concernés.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Votre amendement touche à un point important. Mais le voter aurait des conséquences importantes pour les fédérations et les clubs ; cela mérite un véritable débat. Je vous suggère de le retirer, et de le redéposer en séance, pour lancer la discussion avec le ministre.

**Mme Christine Prunaud.** – Soit.

*L'amendement n° 7 est retiré.*

*L'article 11 est adopté sans modification.*

### **Article 12**

*L'amendement rédactionnel n° 22 est adopté.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 13**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a introduit dans le code du travail le principe selon lequel la présomption de salariat est inapplicable aux sportifs professionnels participant à des compétitions sportives selon leur libre choix et pour leur compte.

Mon amendement n° 23 porte exception à une disposition du code du travail et, pour préciser le statut juridique des intéressés, introduit dans le code du sport une présomption de travail indépendant à l'égard de l'organisateur de la compétition (avec pour corollaire l'exclusion de la présomption de salariat prévue par le code du travail pour les artistes du spectacle).

*L'amendement n° 23 est adopté.*

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

*L'article 14 et l'article 15 A sont adoptés sans modification.*

#### **Article additionnel avant l'article 15**

**Mme Mireille Jouve.** – L'amendement n° 25 autorise les organisateurs de compétitions sportives à procéder à des croisements de fichiers, afin d'élargir les possibilités de contrôle de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). Après l'affaire Karabatic, il s'agit de protéger les sportifs contre eux-mêmes et de les préserver de la tentation du jeu. L'opération s'effectuera sous le contrôle de la Cnil.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 25 est adopté et devient article additionnel avant l'article 15.*

#### **Article 15**

*L'amendement de coordination n° 24 est adopté.*

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

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

<b>TITRE I<sup>ER</sup> LES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU</b>			
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> Préparer et accompagner les sportifs de haut niveau</b>			
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme PRUNAUD	1	Consultation préalable des associations et organisations professionnelles représentant les intérêts des sportifs	<b>Rejeté</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	10	Précision sur la nature de l'accompagnement dans les conventions conclues entre les sportifs et les fédérations	<b>Adopté</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	11	Intégration du droit à l'image dans les conventions conclues entre les sportifs et les fédérations	<b>Adopté</b>

<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LOZACH	8	Possibilité de conclure des conventions d'insertion professionnelle au profit des juges et arbitres	<b>Adopté avec modification</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	12	Possibilité de conclure des conventions d'insertion professionnelle au profit des juges et arbitres	<b>Retiré</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	13	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>Article 4 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	14	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	15	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	16	Automaticité de l'ouverture d'un compte personnel de formation à tout sportif de haut niveau dès son inscription et abondement par la fédération.	<b>Retiré</b>
<b>Article 6 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	17	Possibilité de demander la validation des acquis de l'expérience pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle.	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	18	Adaptation des contrats d'apprentissage aux contraintes des sportifs de haut niveau.	<b>Adopté</b>

<b>CHAPITRE II Protéger les sportifs de haut niveau (Division et intitulé nouveaux)</b>			
<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	19	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Article 8 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme PRUNAUD	2	Modalités de prorogation du bénéfice des droits inhérents au statut de haut niveau en cas de grossesse	<b>Rejeté</b>
<b>TITRE II LES SPORTIFS ET ENTRAÎNEURS PROFESSIONNELS</b>			
<b>CHAPITRE IER Les sportifs et entraîneurs professionnels salariés</b>			
<b>Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	20	Détermination par une convention collective les critères à l'aune desquels le caractère « principal » de l'activité est apprécié pour les entraîneurs professionnels salariés.	<b>Retiré</b>
Mme PRUNAUD	3	Détermination par une convention collective les critères à l'aune desquels le caractère « principal » de l'activité est apprécié pour les entraîneurs professionnels salariés.	<b>Adopté</b>
Mme PRUNAUD	4	Détermination par une convention collective de la saison sportive et de la durée minimale des contrats.	<b>Retiré</b>
M. D. BAILLY	9	Modalités d'exception à la durée minimale de 12 mois des contrats de travail à durée déterminée.	<b>Retiré</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	21	Modalités d'exception à la durée minimale de 12 mois des contrats de travail à durée déterminée.	<b>Adopté</b>
Mme PRUNAUD	5	Non-discrimination dans la préparation et l'entraînement pour les sportifs professionnels salariés.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme PRUNAUD	6	Extension du dispositif du suivi socio-professionnel des sportifs professionnels salariés aux entraîneurs professionnels salariés.	<b>Rejeté</b>

<b>Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme PRUNAUD	7	Rétablissement de la cotisation 1% CIF CDD pour les clubs professionnels.	<b>Retiré</b>
<b>Article 12</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	22	Amendement de précision.	<b>Adopté</b>
<b>CHAPITRE II Les sportifs professionnels travailleurs indépendants</b>			
<b>Article 13</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	23	Amendement de précision.	<b>Adopté</b>
<b>TITRE III COMITÉ PARALYMPIQUE ET SPORTIF FRANÇAIS</b>			
<b>TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 15</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LABORDE	25	Possibilité pour tout organisateur d'une compétition ou d'une manifestation sportive se déroulant en France de saisir l'ARJEL.	<b>Adopté</b>
<b>Article 15</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. SAVIN, rapporteur</b>	24	Amendement de cohérence.	<b>Adopté</b>

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je tiens à remercier le rapporteur et à vous féliciter pour le travail effectué ce matin, il illustre toute l'utilité du Sénat. Le bicamérisme contribue à améliorer la loi.

*La séance est levée à 12 h 20.*

## **Rentrée universitaire - Audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche**

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission auditionne M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Monsieur le ministre, nous avons souhaité vous entendre, avant la préparation de la loi de finances pour 2016, pour évoquer avec vous la rentrée universitaire 2015, qui semble avoir été quelque peu confuse. On a entendu parler d'inscriptions difficiles, avec 7 500 étudiants sans affectation durant l'été, et de conditions de travail tendues : on a parlé de 65 000 étudiants supplémentaires, soit la capacité de trois universités, par rapport à l'an dernier. En pondérant l'effet des doubles inscriptions, les universités ont dû absorber 38 700 étudiants de plus, soit une augmentation de 5 % par rapport à 2014. Cette situation a-t-elle été suffisamment anticipée par votre ministère et par les services en charge de préparer la rentrée ? Quelles mesures entendez-vous prendre pour répondre à l'objectif national d'amener 60 % d'une classe d'âge dans l'enseignement supérieur en dix ans ? La présidente et le rapporteur général du comité de la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) ont fait des propositions qui ont donné lieu à un débat ici-même. Une des missions fondamentales de votre ministère est de valider, de budgéter et de piloter ces propositions.

**M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.** – Je suis heureux d'échanger avec vous sur cette rentrée universitaire et plus généralement sur l'enseignement supérieur. L'avenir de notre pays se dessine dans les amphithéâtres, les laboratoires et leurs publications, mais aussi à travers les MOOC (massive open online *course*, cours en ligne ouverts et massifs) et les formations professionnelles dispensées aux salariés. Je ne crois pas que la rentrée 2015-2016 se distingue particulièrement des précédentes. En revanche, notre système traverse depuis quelques années une période charnière, avec des effectifs supérieurs à 2,5 millions d'étudiants, ce qui est considérable, d'autant que le nombre d'étudiants progresse surtout dans quatre filières : + 18 % en sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps), + 11 % en droit, + 10 % environ en psychologie ainsi qu'en première année de médecine. Cette rentrée est également la première depuis la loi Fioraso, en 2013, qui a réformé les structures de l'enseignement supérieur avec la mise en place des Communautés d'universités et établissements (Comue), regroupements stratégiques de compétences autour de 25 centres. Il faut replacer ces évolutions dans une tendance globale au développement de la connaissance dans la société, avec un bagage de formation initiale toujours plus important et un besoin de se former tout au long de la vie pour faire face aux incertitudes à moyen terme. Ces tensions pèseront inmanquablement sur l'organisation de notre système d'enseignement supérieur.

Le premier défi sera celui de la qualité. Notre enseignement supérieur figure selon l'OCDE parmi les plus efficaces du monde : 80 % de ceux qui s'y engagent accèdent à un diplôme, soit dix points de mieux que la moyenne de l'OCDE. Pour améliorer encore notre système, nous devons nous adapter à la diversité des publics et relever le défi d'une démocratisation exigeante. Cela suppose la mise en place d'un suivi mieux personnalisé grâce à des méthodes pédagogiques innovantes. Cela implique également un meilleur usage des

potentialités considérables du numérique, une réflexion sur l'immobilier universitaire et son organisation dans les années à venir, et enfin la reconnaissance et la valorisation des enseignants-chercheurs dans leur fonction d'enseignement, car c'est sur eux que reposent l'accueil et la qualification des étudiants. Un autre défi consistera à donner à l'université la place centrale qui lui revient dans une société apprenante, destinée à s'organiser progressivement autour de l'acquisition des savoirs et des compétences. C'est tout le sens de l'objectif fixé par la StraNES de 60 % d'une classe d'âge accédant à l'enseignement supérieur, engagement repris par le Président de la République.

Pour préparer cette nouvelle phase de notre enseignement supérieur, le gouvernement en a fait une priorité budgétaire. Il a anticipé le besoin d'accompagnement social renforcé des futurs étudiants, en mobilisant plus d'un demi-milliard d'euros supplémentaires pour les bourses sur critères sociaux, dont 132 500 étudiants issus des classes moyennes ont pu bénéficier à cette rentrée. Il confortera cette politique par des mesures destinées à préserver le pouvoir d'achat des étudiants, notamment la non-augmentation des droits d'inscription. Conformément à la loi du 10 août 2014, la gratification des stages est passé de 3,30 à 3,60 euros l'heure, soit environ 45 euros supplémentaires par mois, dont bénéficieront plus de 350 000 étudiants en stage dans les universités françaises. Enfin, la nouvelle prime d'activité destinée aux travailleurs dont les emplois sont faiblement rémunérés sera accessibles aux étudiants dont les revenus dépassent 0,70 fois le Smic, soit 900 euros net mensuels au cours des trois derniers mois : 100 000 étudiants salariés sont concernés.

Cet effort sans précédent est complété par le plan de 40 000 nouveaux logements étudiants d'ici 2017, engagé dès 2012. Grâce à des innovations en matière de construction, à la mobilisation du foncier par les collectivités locales et à des maîtrises d'ouvrage tout à fait habiles, c'est plus de la moitié du plan qui sera d'ores et déjà livré et occupé dès la fin de 2015. Les conditions financières sont particulièrement intéressantes : à Avignon, une studette de 17 mètres carrés se loue moins de 100 euros par mois ; à Arras, le loyer net mensuel pour les étudiants boursiers est inférieur à 200 euros. Le plan a été concrétisé rapidement et change les conditions de scolarité des étudiants ; l'objectif de 40 000 logements en 2017 sera tenu. Quant au parc locatif privé, la généralisation de la caution locative étudiante (CLE) depuis 2014 permet à des étudiants dépourvus de garant personnel d'accéder à un logement. Près de 6 000 demandes de CLE ont été validées à cette rentrée, soit deux fois plus qu'en 2014.

Enfin, la concertation nationale autour du Plan national de vie étudiante, dont les conclusions ont été remises au ministre le 6 juillet dernier, doit contribuer à simplifier les démarches, à renforcer l'accès au droit et à dynamiser la vie de campus. Le calendrier de sa mise en œuvre a été présenté il y a quelques jours par le Président de la République.

Pour résumer, le gouvernement souhaite la progression des effectifs, il s'y est préparé en renforçant le volet social.

Des efforts considérables ont été portés pour rendre plus lisibles les parcours des futurs étudiants. Dès la loi de 2013, le nombre des intitulés de formation de licences et de masters a été considérablement réduit pour améliorer l'orientation : on est passé de 5 000 intitulés de masters en 2013 à 251, de 1 800 intitulés de licences professionnelles à 175 et de 322 intitulés de licences à 45. Le parcours a gagné en lisibilité et en fluidité, d'autant que l'on a également prévu une nouvelle modalité d'accès en deuxième année pour les études de santé, expérimentée dans dix universités, ce qui favorise la diversification des publics.

Troisième élément, la réorganisation des structures de l'enseignement supérieur vise à en reconnaître la diversité, avec la coexistence d'universités, de grandes écoles et d'écoles spécialisées, et à en faire une force grâce à des stratégies territorialisées, comme les 25 Comue qui facilitent la mutualisation des moyens et des compétences sans renier l'identité propre à chacun.

Ces trois réformes engagées depuis 2012 devront être complétées. Nous devons adapter notre modèle économique pour faire face au nombre accru d'étudiants. Des efforts financiers seront nécessaires de la part de l'État mais aussi des opérateurs, qui devront développer leur capacité à trouver des ressources propres. Le développement de la formation professionnelle continue à l'université est une piste à creuser pour consolider le modèle économique des universités et diversifier leurs sources de financement.

L'orientation est un enjeu majeur si l'on veut répondre à l'objectif de 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur. Le travail doit commencer dès le lycée, d'où notre collaboration étroite avec le ministère de l'Éducation nationale. Des mesures précises seront mises en œuvre rapidement pour renforcer la qualité de l'orientation des élèves et donc celle du parcours des étudiants dans l'enseignement supérieur.

Enfin, nous veillerons à simplifier et à améliorer la vie quotidienne de la communauté éducative, trop souvent aux prises avec des procédures complexes. Elle doit être redynamisée par des expérimentations plus nombreuses et incitée à prendre des initiatives.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci. L'orientation est importante à toutes les étapes de la vie d'un jeune. D'où la mission d'information et de contrôle que nous avons lancée sur le sujet sous la présidence de Jacques-Bernard Magner, avec pour rapporteur Guy-Dominique Kennel. Il faut absolument éviter que des étudiants ne se retrouvent affectés, faute de place, dans des filières qui ne leur correspondent pas.

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur pour avis.** – Nous avons regretté l'absence d'une certaine ministre, lors du récent débat dans l'hémicycle sur les conclusions de la Commission d'enquête du Sénat sur les services publics de l'éducation. Je vous remercie d'autant plus d'être là pour nous parler de cette rentrée, qui ne s'est pas faite sans un certain tangage. 1,6 millions d'étudiants ont rejoint l'université à la rentrée 2015, soit environ 40 000 étudiants supplémentaires, même si les chiffres ont divergé. On pouvait craindre que les 100 millions d'euros supplémentaires annoncés ne viennent simplement compenser le prélèvement opéré sur les fonds de roulement des universités. Merci d'avoir levé ces inquiétudes.

Bercy doit être conscient que l'enseignement supérieur et la recherche sont l'avenir de notre pays. Nous serons vigilants à cet égard, même si nous nous heurtons à l'article 40, et comptons sur vous pour faire entendre votre voix. Il faut que le gouvernement finance ses décisions, avons-nous entendu. Certains ont évoqué un manque de 140 millions d'euros pour le glissement vieillesse-technicité, d'autres ont souhaité que l'État participe au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, d'autres encore jugent le budget inacceptable. Sans aller aussi loin, je rappelle que le budget avait augmenté de 9 milliards d'euros entre 2007 et 2012 pour financer l'autonomie des universités, les investissements d'avenir et le plan Campus. Certes, nous sommes en période de crise - mais nous l'étions déjà en 2008 ! J'aurais souhaité que le gouvernement affiche cette logique vertueuse avec plus de force. Il ne suffit pas de transformer l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Aeres) en Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), ni de changer la prime d'excellence en

prime doctorale et de recherche, pour avoir un programme. Dans quelle mesure les conclusions de la StraNES influencent-elles votre politique ? Vous avez parlé de 25 % d'une classe d'âge accédant au master. C'est une ambition forte qu'il faudra porter financièrement. Quels outils prospectifs utilisez-vous pour calibrer le système universitaire français ? En quoi le budget 2016 tient-il compte des évolutions démographiques à venir ?

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis.** – Monsieur le ministre, vous avez brossé un tableau éclairant des orientations politiques de votre mission et avez eu l'élégance de citer votre prédécesseur qui a engagé la réforme de l'université et de la recherche, en s'appuyant sur l'autonomie des universités et en développant des procédures plus démocratiques comme les Comue. Rapporteuse de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de 2013, je note que certains décrets d'application ne sont toujours pas parus. La reconnaissance du doctorat en dehors de la recherche fondamentale n'est pas encore effective. M. Patrick Fridenson, chargé d'une mission sur le sujet, a rendu ses conclusions. Comment tenir cet engagement de valorisation et de reconnaissance du doctorat ?

L'Aeres a vécu et laissé place au Haut Conseil de l'évaluation, même si l'on entend déjà des universitaires se plaindre de la disparition de la notation, alors qu'ils en faisaient reproche à l'agence... Les arrêtés de nomination ne sont pas terminés. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

La loi accorde une attention particulière au Bac professionnel et aux BTS, ce qui rejoint votre préoccupation d'améliorer l'orientation. Elle renforce la place des enseignants du second degré dans le supérieur et encourage la mise en place des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Éspé). Où en est-on ? Enfin, certains étudiants portent plainte auprès du tribunal administratif pour garder leur place en master ; certaines universités ont été mises en cause au sujet de la mise en place du contrôle continu. Est-ce au tribunal administratif ou au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de décider ?

Chacun a bien conscience qu'il ne s'agit pas de 65 000 étudiants supplémentaires, ni de l'équivalent de trois universités – d'autant qu'en superficie, les universités actuelles sont tout à fait capables d'accueillir les 37 000 ou 40 000 nouveaux inscrits. Les syndicats qui vont se réunir vendredi prochain demandent 500 millions d'euros pour répondre aux besoins des universités ; la Conférence des présidents d'université en demande 300 millions. Le Premier ministre a garanti qu'il y aurait 100 millions d'euros supplémentaires en cash, et vous avez vous-même indiqué qu'il n'était pas inenvisageable de consacrer 1 milliard d'euros aux universités de manière pluriannuelle. Qu'en est-il ?

Le programme national de vie étudiante dont le Président de la République a fait siennes les conclusions implique de définir des priorités. Lesquelles ? Comment organiser la vie sur les campus pour favoriser un écosystème d'adhésion, une culture commune, un engagement citoyen ? Le 4 septembre dernier, vous avez co-signé avec le ministre de l'Intérieur et la ministre de l'Éducation nationale une circulaire pour installer des guichets uniques d'accueil des étudiants étrangers. Quels établissements sont en pointe dans cette démarche ? Quelle est votre position par rapport à l'accueil des étudiants étrangers, et plus particulièrement des réfugiés, à un moment où les États-Unis développent un programme pour augmenter la mobilisation internationale de leur communauté universitaire ? Comment nous montrer concurrentiels dans ce domaine, comme nous avons su le faire en termes d'attractivité, sachant que nous sommes revenus au troisième rang mondial ?

La circulaire sur les bourses est parue tardivement, ce qui a entraîné quelques inquiétudes. Pouvez-vous rassurer les étudiants en leur confirmant que leurs bourses seront versées sans retard ? Enfin, vous avez déclaré que les Instituts de recherche technologique (IRT) étaient des dispositifs prometteurs. Comment comptez-vous inciter les universités à y participer ? Quelle place réserverez-vous à la culture scientifique, technique et industrielle ? On parle beaucoup de pratiques pédagogiques et de recherches nouvelles. Quels leviers souhaitez-vous activer pour donner aux jeunes l'envie de faire de la recherche ?

**M. Thierry Mandon, secrétaire d'État.** – Merci de ces questions, qui montrent votre appétit de discussion. Ces débats doivent être sur la scène publique, en effet.

On a compté lors de cette rentrée une quarantaine de milliers d'étudiants supplémentaires, hors doubles comptes, c'est-à-dire en neutralisant ceux qui sont inscrits en classes préparatoires. C'est le chiffre le plus important depuis 2012. Je vous confirme que les 100 millions d'euros sont un supplément par rapport au PLF de l'an dernier. La progression budgétaire pour le programme 150 s'établit à + 165 millions d'euros. C'est un chiffre sans précédent depuis le début du quinquennat, qui marque une inflexion budgétaire importante et détermine la période nouvelle dans laquelle entre notre système d'enseignement supérieur. Les questions budgétaires doivent être appréhendées dans leur globalité : projet de loi de finances, mais aussi investissements d'avenir, plan Campus, financements européens, financements de l'Agence nationale de la recherche, etc. Au-delà de l'inflexion budgétaire, le Président de la République a annoncé, il y a trois semaines, qu'un nouveau programme d'investissements d'avenir serait voté durant l'année 2016, avec une enveloppe de 10 milliards d'euros qui nourrira entre autres le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Quant aux conclusions de la StraNES, je considère qu'il s'agit d'un document d'orientation qui fixe un cap. À nous de faire des propositions pour tracer le chemin qui y mène. L'appareil statistique dont nous disposons n'est pas satisfaisant. Nous devrions nous doter d'outils nouveaux pensés à partir de l'autonomie des acteurs et plus proches de la conjoncture. C'est pour moi une priorité.

Prévoir 160 millions d'euros suffit-il à réussir la rentrée 2016 ? C'est satisfaisant sur le plan budgétaire, mais l'argent ne suffit pas : il faut un programme spécifique de préparation à la rentrée avec plus de moyens mais aussi un programme sur l'orientation, avec une réflexion sur la procédure Admission Post Bac, un travail plus fin sur l'articulation entre BTS et Bac pro... Nous travaillons déjà sur toutes ces mesures qui seront débattues lors de l'examen du budget et feront l'objet de décisions avant la fin de l'année 2016.

La reconnaissance du doctorat comprend tant la formation doctorale que l'insertion professionnelle. Le texte sur la formation doctorale est actuellement soumis à la concertation. Il va être retravaillé et aura un caractère définitif à la fin de l'année. Il devra être complété par un effort sur l'insertion professionnelle des docteurs. C'est une urgence nationale : il faut que les doctorants trouvent plus de débouchés professionnels. Dans le public, nous envisageons de créer un concours externe spécial réservé aux docteurs au sein de l'agrégation, auquel seraient réservées environ 15% des places. Les ministères devront également jouer un rôle moteur dans le recrutement des docteurs. Dans le privé, nous allons lancer un travail systématique et sans précédent avec les entreprises et constituer une équipe d'ambassadeurs, des chefs d'entreprises ayant déjà recruté des docteurs qui iront démarcher, avec les partenaires sociaux, leurs homologues. Ce n'est pas du romantisme : nous élaborons déjà des objectifs chiffrés.

Un groupe de travail finalise la position du ministère sur les masters. Les ajustements sont à la marge, ils concernent 150 000 masters 1 et 140 000 masters 2. Le master est un bloc dans l'esprit de la réforme LMD. C'est un moment du parcours étudiant qui doit être travaillé en matière d'orientation et d'outils.

Vous chiffrez l'effort à 1 milliard d'euros. Je n'en sais rien, mais il est sûr que les moyens devront augmenter. Depuis 2012, les programmes budgétaires 150 et 230 ont augmenté de 750 millions d'euros – on est loin de l'austérité généralisée ! On peut imaginer une augmentation du budget et surtout des ressources propres des universités. La solution ne passe pas, en tout cas, par le doublement ou le triplement des droits d'inscription, comme le préconisent certains. La France n'est pas une exception en la matière. En Allemagne, les droits d'inscription sont nuls ; *idem* dans les pays nordiques, où les étudiants se voient en sus attribuer une bourse, sorte de revenu minimum étudiant. Le modèle continental de l'université est plein d'avenir ! Aux États-Unis, certains candidats démocrates reconnaissent que l'envolée des droits d'inscription que les étudiants ne peuvent pas rembourser a été une erreur ; le président Obama a lui-même plaidé devant le Congrès pour la gratuité. L'augmentation des droits d'inscription est une fausse piste.

D'ici l'examen du budget, j'aurai des précisions sur toutes les mesures évoquées du plan national de vie étudiante. Certains guichets uniques sont déjà en place ; j'en ai visité un remarquable à la Cité internationale. Leur mise en œuvre sera renforcée lorsque la loi relative aux droits des étrangers sera définitivement adoptée. L'alignement du droit de séjour des étudiants étrangers sur la durée de la scolarité renforcera l'attractivité de la France, qui est déjà une des destinations les plus courues pour la qualité de son université.

Jamais les bourses n'ont été payées aussi tôt que cette année : 160 000 bourses ont été versées le 2 septembre 2015, contre 3 000 l'année dernière à la même époque.

Il est temps de faire un diagnostic des structures de l'innovation créées depuis dix ans, comme l'Institut Carnot, les IRT, les sociétés d'accélération du transfert de technologies (Saat), les pôles de compétitivité... J'échange avec le ministre de l'économie sur les modalités de ce diagnostic et sur ses évolutions. Ces dispositifs ne rendent pas suffisamment justice à la recherche publique. Les entreprises françaises et étrangères développent des produits et augmentent leur compétitivité en utilisant les capacités technologiques et le savoir-faire des laboratoires publics, qu'il s'agisse de technologies ou de sciences humaines et sociales – la puissance de la recherche publique française se trouve dans l'hybridation des deux. Le retour sur investissement pour la recherche publique pourrait être amélioré.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Les universités, autonomes, abritent des Espé dont l'enseignement suit les arbitrages de la loi. Comment conciliez-vous pilotage et autonomie des universités face aux Espé ? Les Comue ont été instaurées afin d'avoir un projet partagé et de simplifier le pilotage de l'enseignement supérieur. Des contrats de site entre le ministère et les Comue comprendront un volet spécifique sur chaque université ; dès lors, chaque université connaîtra les moyens de sa voisine. À l'opacité succède une totale transparence. Comment gérer le déplacement de moyens du volet université d'un contrat de site vers le volet commun ? Quelles en seront les conséquences sur les moyens financiers et humains de chaque université ? Le projet partagé sera-t-il réversible s'il n'est pas adopté par la Comue ? Revient-on alors au contrat d'établissement ? Avez-vous un plan B ? Avez-vous évalué le phénomène de bureaucratisation chronophage dont se plaignent de nombreuses universités à la suite des rapprochements ?

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Les Éspé sont aux confins de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur. J'ai signé, avec Colette Mélot, un rapport d'évaluation de la mise en place des Éspé. La première année fut chaotique – ce qui était normal. La deuxième année a révélé un problème de positionnement des Éspé dans l'université. La troisième rentrée des Éspé est-elle meilleure ? Les revendications de moyens fléchés pour la formation en alternance des enseignants en master 2 peuvent-elles être satisfaites ? Réussit-on à bâtir une culture commune entre le milieu universitaire et l'Éducation nationale ? Le master Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (Meef) formant les enseignants a-t-il gagné en attractivité grâce aux Éspé, avec plus de professionnalisation dans certaines disciplines comme les mathématiques ou les langues ?

**M. Guy-Dominique Kennel.** – J'ai appris à compter à l'école primaire ; une augmentation budgétaire de 165 millions d'euros pour 40 000 étudiants supplémentaires, cela fait 4 125 euros par étudiant, soit largement moins que le coût annuel d'un étudiant. Il n'y a pas de miracle : comment compenserez-vous ? Qui paiera ?

J'ai été rapporteur pour avis au nom de notre commission sur la proposition de loi relative aux droits des étrangers. Nous saluons l'arrivée chaque année de 60 000 étudiants étrangers mais vous envisagez, dans votre projet de loi, de doubler ce chiffre. Comment les prendre en charge si vous ne voulez pas augmenter les droits d'inscription ?

**M. Maurice Antiste.** – Je me réjouis des efforts considérables et concrets réalisés. Vous souhaitez améliorer les conditions de vie des étudiants, mais ceux d'outre-mer, outre les difficultés d'adaptation, sont confrontés à d'autres problèmes comme le logement. Il faudrait qu'une part des 40 000 logements prévus d'ici 2018 leur soient réservés. Certains parents se voient refuser des chèques hors-place pour le règlement des frais et droits d'inscription à l'université. Pouvez-vous intervenir ? Ces étudiants méritent que leurs difficultés spécifiques soient prises en compte.

**M. Patrick Abate.** – Ce serait être de mauvaise foi que de ne pas reconnaître que le gouvernement actuel a sincèrement pour objectif d'améliorer la situation de l'enseignement supérieur et de l'université : 40 000 logements, la généralisation de la caution locative, le renforcement du dispositif des bourses... Tout cela va dans le bon sens.

L'effort budgétaire de 165 millions d'euros pour 2016 n'est pas négligeable dans le contexte actuel, mais on est loin du compte : il faudrait bien plus de moyens pour améliorer sensiblement les choses. En 2012, la moitié des universités étaient déficitaires. Aujourd'hui, la situation s'est améliorée, grâce aux plans d'économie qui cependant ont parfois rendu les conditions d'enseignement ou d'étude plus difficiles.

Vous prenez en compte le rapport StraNES tout en le qualifiant de document stratégique. Certes, nous ne changerons pas la situation d'un coup de baguette magique, en l'espace d'une mandature. Lorsque nous avons reçu Mme Béjean et M. Monthubert, avait émergé l'idée de la gratuité des droits d'inscription. Le lycée est gratuit, pourquoi pas l'université ? De telles mesures ne peuvent être mises en œuvre dans le cadre actuel des dépenses publiques et de la structure de notre université. Quel est votre sentiment – je ne demande pas un engagement – sur la possibilité de sortir les dépenses d'enseignement supérieur des dépenses publiques, afin de contourner les contraintes budgétaires européennes ? Personne ne conteste qu'1 euro investi dans l'université produit 4 euros au bénéfice de l'activité économique et de la société. Ne pourrait-on réorienter tout ou partie du crédit d'impôt recherche vers les universités ?

**Mme Françoise Cartron.** – Mettons en regard la situation des universités avec l'évolution des régions. L'Aquitaine devient une très grande région avec plusieurs pôles universitaires de rang différent. Quel accompagnement prévoyez-vous pour ces pôles ? Envisagez-vous une reconfiguration, une restructuration, une re-spécialisation ?

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Pour reprendre la question de Mme Cartron, quelle est votre lecture de l'évolution du paysage régional ? Quelles seront ses conséquences sur les Comue ?

S'agissant des effectifs, je ne dispose, en Basse-Normandie, que de chiffres globaux qui rendent difficile l'appréhension de la réalité par filière. Je suis surpris car le nombre de bacheliers n'augmente pas. D'où vient cette augmentation du nombre d'étudiants ? Comment se répartit-elle ? Si cette croissance démographique perdure, aura-t-elle des impacts sur la situation immobilière des universités ? Devra-t-on renouveler le plan Université 2000 ? Qui paiera ? Les collectivités locales et notamment les conseils départementaux seront incapables, demain, de participer à de nouvelles dépenses.

Le prélèvement opéré par l'État sur le fonds de roulement des universités, auquel on a déjà assisté une première fois, est-il compatible avec l'esprit d'autonomie que revendiquait la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) ? Souhaitez-vous reconduire cette forme de redistribution, pour utiliser un qualificatif un peu sauvage ?

**M. Thierry Mandon, secrétaire d'État.** – Merci de ces questions précises. Les Espé sont un nouveau dispositif qui se met en place. Certaines marchent très bien, d'autres sont en régime de pré-croisière. Elles sont plébiscitées par 60 000 jeunes. Certes, il reste quelques questions de gouvernance à régler : la négociation des contrats de site permettra de faire le point. Loger l'Espé dans l'université permet d'avoir les bases scientifiques pour des innovations pédagogiques, pour la recherche, de bâtir un pont avec l'université et ses enseignants. Dans le vaste chantier de l'innovation numérique, dans la révolution pédagogique qui va transformer la façon d'apprendre, les Espé sont une chance formidable. À ceux qui s'interrogent sur la pérennité du modèle économique des universités, je répondrai que des efforts supplémentaires de transformation numérique permettront d'augmenter la qualité de l'enseignement et de réduire les coûts. Ainsi, la pédagogie inversée, la réduction des cours d'amphi au profit de cours plus personnalisés, plus efficace sur le plan pédagogique, réduira les échecs donc les coûts. Le numérique est une formidable opportunité. Il faut des recettes financières mais aussi un système plus efficace. Les Espé peuvent être le lieu de réflexion de l'évolution et de sa mise en œuvre.

M. Kennel ne s'est pas trompé dans sa division – mais il a sans doute aussi appris à l'école ce que sont les économies d'échelle : lorsque des infrastructures existantes sont utilisées par un peu plus de personnes, cela fait baisser le coût moyen.

Il y a 300 000 étudiants étrangers en France : 80 000 issus de pays francophones, 80 000 de pays extracommunautaires non francophones, le reste venant de l'Union européenne. La France est une terre d'accueil importante pour les étudiants étrangers.

La caution locative est désormais accessible aux étudiants ultramarins, à qui elle profite largement, comme le système des bourses, car ils sont souvent peu fortunés. Je souhaite établir une relation collaborative avec les parlementaires, car je ne prétends pas avoir toutes les réponses. Si vous avez des suggestions à faire, des exemples d'aberrations à supprimer, nous les accueillerons volontiers, d'autant que nous préparons une loi de

simplification qui concernera, entre autres, le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Je pense au fonctionnement trop strict des Comue, mais aussi à la simplification de la vie quotidienne des étudiants ou des chercheurs, accaparés par une masse de travail bureaucratique qui les distrait de leur vocation.

Un diplômé de l'enseignement supérieur rapporte 80 000 euros nets à la nation, selon l'OCDE. Il faut établir un nouveau contrat entre la nation et son système d'enseignement supérieur : si nous lui demandons de qualifier un nombre plus élevé de jeunes, de participer à la formation continue et à la formation professionnelle, les termes du contrat devront évoluer. Il ne peut s'agir seulement d'une hausse, indispensable, des moyens budgétaires, il faut une rénovation du modèle économique et du rôle de l'université.

Vous connaissez la doctrine du Président de la République et du Gouvernement sur le Crédit impôt recherche : il ne sera pas remis en cause. Ce qui m'inquiète, c'est le faible retour sur investissement de la partie qui finance la recherche partenariale et le recrutement de docteurs, qu'il faudra augmenter : un membre de mon cabinet ne travaille que sur ce sujet.

Les grandes régions sont un objet en devenir ; elles auront en janvier prochain de nouveaux présidents. Nous savons combien les universités sont des piliers de la structuration sociale et économique des territoires ; je rencontrerai donc rapidement les nouveaux élus. Les Comue, à de rares exceptions près, sont en cohérence avec la nouvelle carte. En tout état de cause, les frontières n'empêchent pas une coopération qui est d'ores et déjà interrégionale. Si les régions souhaitent s'intéresser plus encore à ces questions, je n'y vois que des avantages.

Il faudra être innovant sur la question immobilière, qui demande des moyens financiers considérables. La capacité à doter les universités de la propriété immobilière, la fluidité du patrimoine sont insuffisantes. Le modèle classique de dévolution est impossible à généraliser : il est trop onéreux et ne supprime pas les difficultés de gestion patrimoniale. Nous devons donc être imaginatifs et y travailler avec les régions.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Nous n'avons pas d'éléments statistiques précis et lisibles pour les universités.

**M. Thierry Mandon, secrétaire d'État.** – Moi non plus.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – J'aimerais pouvoir analyser certains mouvements de population, et notamment le fréquent décalage entre le territoire et la réalité des inscriptions dans les universités.

**M. Thierry Mandon, secrétaire d'État.** – C'est pourquoi j'ai indiqué qu'il était nécessaire de rendre notre instrument statistique plus réactif. Le travail est engagé.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous m'avez confié être surpris par la précision des questions des sénateurs ; c'est que le Sénat travaille en profondeur sur des sujets comme les Espé ou l'orientation. Nous étions très inquiets de cette rentrée universitaire, car nous sommes interpellés dans nos départements. Je vous remercie d'avoir effectué avec nous ce tour d'horizon, sur un sujet d'avenir qui nous mobilise.

**M. Thierry Mandon, secrétaire d'État.** – Merci.

*La réunion est levée à 18 heures.*

## COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

**Mardi 13 octobre 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Mesures des émissions des véhicules à moteur diesel – Table ronde**

*La réunion est ouverte à 16 h 05.*

**M. Hervé Maurey, président.** – En janvier dernier, la table ronde sur les émissions des moteurs diesels organisée à l'initiative de Louis Nègre, rapporteur de la loi de transition énergétique et président du groupe de travail Mobilités et transports de la commission, nous avait fortement incités à poursuivre nos travaux. L'affaire Volkswagen n'a fait que renforcer cette préoccupation.

Les moteurs diesel émettent en particulier des NOx (oxydes d'azote) – objet de la fraude de Volkswagen – et des particules fines et doivent respecter des plafonds d'émissions fixés par l'Union européenne, les normes Euro, actuellement Euro 6. Nous souhaiterions faire le point sur la manière dont ces normes sont fixées et contrôlées. Nous avons donc invité Mme Joanna Szychowska, chef d'unité à la Direction générale Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission européenne, M. Laurent Benoît, président-directeur général de l'Union technique de l'automobile, du motorcycle et du cycle (Utac Ceram), accompagné de Mme Béatrice Lopez de Rodas, M. François Cuenot, représentant de la Fédération européenne pour le transport et l'environnement, et M. Bertrand-Olivier Ducreux, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Nous avons bien entendu invité PSA, Renault, Volkswagen et le Comité des constructeurs français d'automobiles ; aucun n'a souhaité venir. Je leur ai personnellement fait valoir au téléphone que la politique de la chaise vide n'était pas la meilleure, en vain.

**M. Louis Nègre.** – Je regrette moi aussi cette absence des constructeurs, qui interpelle : ce n'est pas la meilleure façon de défendre leur position dans une situation catastrophique. En janvier dernier, ils étaient venus et avaient pu exposer leur point de vue dans une discussion élargie... Cette première table ronde avait fait apparaître une suspicion sur la fiabilité des mesures d'émissions des véhicules diesel, ce qui nous avait poussés à préconiser la création d'un comité d'experts indépendants pour les superviser. Ce travail a continué avec la commission d'enquête sénatoriale sur le coût de la pollution de l'air, et dans le cadre du groupe de travail Mobilités et transports avec des auditions d'experts tels que MM. Cuenot et Ducreux ou des représentants d'IFP Énergies nouvelles.

Le scandale Volkswagen a confirmé ce constat et conduit Mme Ségolène Royal à suivre notre recommandation en créant une commission indépendante sur les émissions, à laquelle j'ai été invité à participer ; elle se contentera de tester une centaine de véhicules pris au hasard et n'abordera pas la question majeure des tests d'homologation et de leur décalage avec la conduite en conditions normales.

Comment sont fixées les normes d'émission ? Leur durcissement n'a-t-il pas conduit les constructeurs à tout mettre en œuvre pour les contourner, frauduleusement ou non ? Qu'est-il prévu pour remédier à l'écart entre test en laboratoire et en conditions

normales ? Pourquoi la Commission européenne a-t-elle tant tardé à apporter une solution ? J'ai cru comprendre que des alertes vous étaient parvenues d'autres pays sur des possibilités de fraude ; auriez-vous des précisions à ce propos ?

**Mme Joanna Szychowska, chef d'unité à la Direction générale Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission européenne.** – Je vous remercie de votre invitation ; c'est un honneur pour moi d'être parmi vous et de vous présenter l'état des travaux de la Commission et les mesures qu'elle a prises depuis l'affaire Volkswagen. La législation sur les émissions de NOx par les véhicules diesel existe depuis longtemps. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre dernier, la norme Euro 6 s'applique : les véhicules nouvellement enregistrés ne doivent pas émettre plus de 80 milligrammes par kilomètre, ce qui était prévu depuis 2007. Où est le problème si la législation est claire ? Il tient à la manière dont les voitures sont testées et à la différence entre les résultats des tests en laboratoire et la conduite réelle. Nous sommes conscients de ce problème depuis 2011, grâce aux travaux du Centre commun de recherche, et la Commission a immédiatement établi un groupe de travail pour entamer la réflexion sur le cadre législatif adéquat. Elle a ensuite décidé d'adopter un paquet législatif en quatre parties, dit RDE (*Real Driving Emissions*). En mai, les États membres ont voté le premier paquet : à partir de 2016, les émissions seront mesurées avec un système embarqué, le PEMS (*Portable Emissions Measurement System*). Le deuxième paquet, en cours d'élaboration, porte sur les délais et niveaux intermédiaires auxquels les constructeurs devront se conformer avant d'atteindre progressivement 80 milligrammes par kilomètre. Nous en sommes au stade de la comitologie, puis la réglementation sera soumise au Parlement pour être votée, nous l'espérons, fin octobre. Les troisième et quatrième paquets porteront sur les particules et sur la conformité en service. Cela devrait permettre de diminuer, voire de supprimer les différences constatées aujourd'hui entre tests et conduite normale.

Sur l'homologation, nous avons entamé une réflexion il y a trois ans et sommes prêts à proposer un dispositif, mais avons interrompu nos travaux au vu de l'affaire Volkswagen pour en tirer toutes les conséquences. L'homologation décentralisée, confiée à chaque État membre, incite les constructeurs à rechercher le système le plus souple ou le moins cher : c'est le *Type approval shopping*. Nous voudrions nous assurer que les services techniques chargés de l'homologation sont suffisamment bien équipés et performants. La mise en œuvre est entre les mains des États membres. Nous réfléchissons à la possibilité de donner un certain pouvoir à la Commission pour procéder à des vérifications.

Que fait la Commission face à l'affaire Volkswagen ? Si elle n'a pas de pouvoir d'enquête, elle ne reste pas pour autant inactive : elle a d'ores et déjà proposé aux États membres de mettre en place une plateforme de partage d'informations – les discussions ont commencé il y a une semaine. Certains États membres testeront les voitures en circulation, d'autres s'appuieront sur le résultat des tests allemands. Nous voudrions que le contrôle se fasse de la même façon partout ; avec les États membres et le Centre commun de recherche, nous proposerons donc une méthode commune.

**M. Louis Nègre.** – La Commission savait depuis 2011, dites-vous. Pourquoi a-t-elle tant tardé ? Quels blocages sont à l'œuvre ?

**Mme Joanna Szychowska.** – Elle n'a pas tardé, au contraire. Elle a pris connaissance des doutes en 2011 et immédiatement mis en place un groupe de travail. Les méthodes permettant de tester les véhicules en conditions réelles n'existaient pas ; il fallait commencer par les élaborer – ce sera les PEMS. Il fallait un cadre juridique ; nous avons

commencé à l'élaborer en 2013 et adopté le premier paquet en 2014 ; le deuxième le sera dans les prochaines semaines. Nous parlons de deux choses différentes : d'une part, le fait que les normes d'émissions soient dépassées, de l'autre, l'utilisation de *defeat devices*, ce qu'a fait Volkswagen.

**Mme Évelyne Didier.** – C'est-à-dire de la fraude.

**Mme Joanna Szychowska.** – Nous n'avons jamais eu connaissance d'une quelconque trace de fraude chez aucun constructeur. Nous avons simplement dit qu'il n'était pas exclu que le décalage entre les tests et la réalité soient dus à un *defeat device*, technique interdite par le droit européen depuis 2007. Mais le contrôle du respect de la législation incombe aux États membres. Ne mélangeons pas deux problèmes différents.

**M. Louis Nègre.** – Aucun lanceur d'alerte ne vous a indiqué qu'un tel différentiel posait problème ?

**Mme Joanna Szychowska.** – C'est pourquoi nous avons lancé la législation RDE. Le décalage dû à la différence de méthode de test n'est pas comparable avec celui provoqué par l'utilisation d'un *defeat device*.

**M. Laurent Benoît, président-directeur général de l'Union technique de l'automobile, du motocycle et du cycle (Utac Ceram).** – Plus précisément, le nouveau cycle de conduite parcourra bien plus de points sur lesquels les clients passent quotidiennement que l'ancien. Dès lors que le cycle correspondra à un parcours client, le décalage sera bien moindre qu'avec le cycle actuel, qui ne touchait qu'une partie des zones de fonctionnement du moteur.

**M. Louis Nègre.** – Le grand public sait désormais qu'il y a un décalage entre le test sur banc à rouleaux et la réalité. Pouvez-vous nous en dire plus sur les modalités pratiques des tests, et ce qui est appelé à changer ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas, directrice marque à l'Utac Ceram.** – Le test en laboratoire est un test de référence, réalisé dans des conditions normalisées de température et d'hygrométrie. Le véhicule est essayé sur route pour mesurer sa résistance à l'avancement, qui est reproduite sur un banc à rouleaux, de même que sa masse. Un guide de conduite suit le cycle *New European Driving Cycle* (NEDC), qui permet de mesurer les émissions de CO<sub>2</sub>, de NO<sub>x</sub>, etc.

**M. Louis Nègre.** – Pourriez-vous nous donner quelques précisions sur ce cycle ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Des flexibilités légales existent, comme une tolérance concernant la température, entre 20 et 30 degrés, le passage de vitesses, ou la charge de la batterie.

**M. Louis Nègre.** – Voilà du concret !

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Nous travaillons depuis quatre ans sur un nouveau cycle et sur de nouvelles procédures pour minimiser les écarts, les *Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures* (WLTP), qui devraient être adoptées d'ici 2017.

**M. Louis Nègre.** – Quelles seront les modifications ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – La température devra être de 23 degrés, et un essai complémentaire à 14 degrés – la température moyenne en Europe – sera pris comme référence pour les émissions. Un logiciel calculera les changements de vitesse pour être au plus près de la réalité. Tous les paramètres ont été passés au crible et améliorés.

**M. Louis Nègre.** – Les prochains tests seront donc plus réalistes ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Oui, on sera plus proche de la réalité.

**M. Louis Nègre.** – Quand seront-ils mis en service ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Nous devrions boucler l'exercice en janvier 2016 dans le cadre du forum mondial de Genève, pour une adoption courant 2016 et une application en 2017, en même temps que le RDE.

**M. Bertrand-Olivier Ducreux, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).** – La comparaison entre deux graphiques représentant le rapport entre la puissance du véhicule et la vitesse d'avancement pour les deux cycles, NEDC et WLTP, montre que les accélérations sont identiques entre elles dans le cycle actuel, alors que la couverture du champ de fonctionnement moteur par les points de fonctionnement prévus sera plus exhaustive dans le cycle futur. Aujourd'hui, c'est comme si nous tentions d'empêcher que la fumée sorte d'une casserole avec un couvercle trop petit ; demain, nous utiliserons un tamis plus fin, qui couvrira toute la surface. Avec le RDE, il n'y aura plus de cycle prédéfini ; aujourd'hui, la pratique équivaut à donner à un étudiant le sujet quinze jours avant l'examen. Cela explique que bien des intervenants aient confiance dans les progrès que représenteront le WLTP et le RDE.

**M. Louis Nègre.** – Que se passera-t-il après un an ou deux ? Comment être sûr qu'il n'y aura pas encore une différence considérable entre l'homologation et la réalité d'un véhicule ayant 20 000 kilomètres au compteur ?

**M. Bertrand-Olivier Ducreux.** – Depuis la norme Euro 4, la réglementation européenne, comme la réglementation américaine, comprend une exigence de durabilité du système de dépollution, qui doit être démontrée sur 160 000 kilomètres. Les mesures sont faites à neuf ; la réglementation prévoit bien des contrôles de conformité en usage, mais de manière non contraignante.

**M. Louis Nègre.** – Comme Saint Thomas, je ne crois que ce que l'on constate en conditions réelles d'utilisation. L'arsenal législatif existe mais jusqu'à ce jour, si je comprends bien, personne n'est allé vérifier sur le terrain la conformité des émissions avec la législation ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Nous pratiquons des essais d'endurance pour mesurer la durabilité des dispositifs de post-traitement. Nous multiplions nos mesures à l'échappement par des facteurs de durabilité qui tiennent compte de la dégradation du post-traitement. Le contrôle en service consiste à vérifier au cours de la vie du véhicule qu'il respecte les obligations en fait d'émissions ; ce contrôle est fait par chaque pays de l'Union. Il sera renforcé dans le cadre du RDE – c'est le quatrième paquet dont parlait Mme Szychowska – grâce au PEMS.

**M. Louis Nègre.** – Dans un futur proche ?

**Mme Joanna Szychowska.** – Oui et non. Les règles existent ; la question qui se pose, c'est leur application par les systèmes d'homologation des États membres.

**M. Louis Nègre.** – Ces contrôles sont-ils faits, notamment en France ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – En France, oui. C'est l'Utac, service technique désigné par les autorités françaises pour les essais d'homologation, qui le fait, entre 15 000 et 100 000 kilomètres.

**M. Louis Nègre.** – Constatez-vous des dérives importantes ?

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Nous constatons des dérives dans la limite autorisée par la réglementation, mais pas d'écarts comme ceux dont nous parlons aujourd'hui.

**M. Louis Nègre.** – Quels sont les tests effectués aux États-Unis ? Évolueront-ils ? Se rapprocheront-ils des nôtres ?

**Mme Joanna Szychowska.** – Bonne nouvelle pour l'Europe, nous serons les premiers à faire des tests dans des conditions réelles, et non en laboratoire comme aux États-Unis.

**M. Bertrand-Olivier Ducreux.** – Aux États-Unis, la norme d'émission réglementaire est – essence et diesel confondus – de 70 milligrammes au mile, soit 45 milligrammes au kilomètre. La norme Euro 6 est de 80 milligrammes au kilomètre, et la norme Euro 5 – à laquelle étaient soumis les véhicules Volkswagen concernés – est de 180 milligrammes au kilomètre. Il est possible que nous n'observions pas de divergences aussi marquées qu'aux États-Unis, car le seuil réglementaire n'est pas le même.

La durabilité demandée est de 160 000 kilomètres en Europe contre 120 000 à 150 000 miles aux États-Unis. Volkswagen a avoué avoir utilisé un *defeat device* explicitement interdit par la réglementation américaine, mais les écarts entre seuils d'homologation et usage réel n'ont pas besoin de fraude pour être très importants.

**M. Louis Nègre.** – Cela confirme ce que le grand public découvre aujourd'hui.

**M. Bertrand-Olivier Ducreux.** – Les premières normes Euro sont apparues à une époque où les systèmes d'alimentation des moteurs étaient simplistes, avec un carburateur et une pompe d'injection mécanique, et où contraindre une toute petite partie du domaine de fonctionnement suffisait pour en contraindre l'ensemble. Le constructeur avait très peu de marge de manœuvre. Avec les systèmes d'injection électronique – à partir de 1993 pour l'essence et de 2000 pour tous les moteurs diesel – le constructeur a une grande latitude pour fixer pour chaque point de fonctionnement du moteur, presque indépendamment des points voisins, le compromis des prestations qu'il doit respecter entre le bruit, la consommation, l'émission de polluants, l'agrément de conduite, etc. Le principe de la norme était pertinent à l'époque, mais il est pertinent aujourd'hui de s'adapter à l'évolution technologique.

La sévérisation des différentes normes, portant uniquement sur les facteurs d'émission limite, n'a pas apporté l'amélioration de la qualité de l'air espérée, au contraire. Il faut donc désormais privilégier la caractérisation des émissions du véhicule : changer la procédure et les méthodes de mesure. C'est ainsi que nous rendrons homogène le dispositif d'homologation par rapport à la situation réelle.

Observons maintenant un graphique mesurant le décalage entre mesure d'homologation et mesure en conditions réelles des émissions de NOx et de CO<sub>2</sub> pour une quinzaine de véhicules...

**M. Laurent Benoît.** – C'est à partir de ce graphique que l'*Environmental Protection Agency* (EPA) américaine a lancé ses investigations. L'un des véhicules présentant les pires émissions est la Volkswagen Jetta.

**M. Bertrand-Olivier Ducreux.** – La quasi-totalité des véhicules présentent un décalage entre test et usage réel, mais dans des proportions qui vont d'un ratio de deux à un ratio de vingt. Un seul respecte le facteur d'émission réglementaire. Cela ne dépend pas du système de dépollution : deux véhicules qui utilisent la technologie SCR (*selective catalytic reduction*) présentent des résultats très différents. Cela dépend de la philosophie, de l'éthique de calibration.

Il est difficile de définir l'usage réel d'un véhicule. Sur un site Internet qui commence à être réputé et où chacun peut mettre en ligne ses consommations de carburant, un même modèle, homologué à 5,5 litres et utilisé par 54 personnes différentes, a une consommation moyenne de 6,13 litres, minimale de 4,5 litres et maximale de 8,5 litres. La même hétérogénéité se constate pour un même conducteur à bord d'un même véhicule : sa consommation varie de 5 litre à plus de 7 selon les situations. Cela explique les difficultés à admettre le degré de représentativité du RDE. Chaque État membre ayant son propre service technique d'homologation, l'application plus ou moins stricte du RDE donnera des divergences importantes.

L'Ademe considère que les solutions technologiques déployées ont le potentiel pour remplir leur mission correctement et conformément à l'esprit de la réglementation – certains se contentent aujourd'hui de la lettre. Nous avons confiance dans le WLTP et le RDE pour avoir un effet sur la qualité de l'air. Il est néanmoins fondamental de garder une neutralité technologique. Le moteur diesel garde un avantage intrinsèque sur l'essence en termes de rendement énergétique favorable à la consommation ; la focalisation sur le diesel fait oublier que les émissions d'un moteur essence sont les mêmes que celles d'un moteur diesel : NOx, CO, HC, particules, autant sinon plus que sur un moteur diesel équipé d'un filtre à particules, et avec des effets sanitaires potentiellement pires. D'où l'importance de la neutralité technologique en matière de réglementation.

**M. Louis Nègre.** – On entend en effet crier haro sur le diesel. Avant Euro 6, il polluait considérablement, soit. Mais lui préférer par dogmatisme l'essence, qui, nous venons de l'entendre, polluerait davantage, c'est problématique.

**Mme Évelyne Didier.** – Nous sommes les représentants de la population française, pas des techniciens. Cela fait un moment que j'ai décroché. Je serais bien incapable d'expliquer ce que j'ai entendu, et je ne pense pas être la seule dans la salle. Je n'ai pas d'a priori contre votre conclusion qui renvoie dos à dos essence et diesel, mais je n'ai pas compris comment vous y arrivez ; je ne pourrai donc pas la relayer. Vous faites un usage surprenant du mot « philosophie ». Je sollicite donc des explications compréhensibles. Je ne comprends pas ce que représentent les taches vertes de votre graphique. Il ne faut certes pas attribuer tous les mérites à l'essence... Mais cela n'a jamais été le propos de ceux qui critiquent le diesel ou réclament plus de réglementation. Je dois être convaincue par des arguments compréhensibles par tous – c'est cela, la démocratie.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous allons entendre M. Cuenot avant de revenir sur les points qui méritent des éclaircissements.

**M. François Cuenot, Fédération européenne pour le transport et l'environnement.** – Un mot sur les réponses différentes apportées par les États-Unis et l'Union européenne. Le constat, c'est la différence entre tests de laboratoire et conduite réelle. Qu'a fait l'Union européenne ? En 2011, elle avait été informée de cet écart par les services techniques de la Commission. En 2014, le rapport du Conseil international des transports propres (ICCT, *International Council on Clean Transportation*) a informé l'EPA. L'Europe a alors mis en place un groupe de travail et entrepris d'élaborer une législation supplémentaire. Cette réflexion, initiée en 2011, devrait bientôt aboutir, et les États membres se prononcer sur un deuxième paquet d'ici quelques semaines. Les États-Unis n'ont été informés qu'en 2014. Le pouvoir législatif a investigué, comme il en a le pouvoir, demandé des explications à Volkswagen et abouti, en un an, à la découverte d'un *defeat device*. Il y a donc deux systèmes très différents avec une répartition des pouvoirs également très différente.

En Europe, plusieurs problèmes d'homologation restent à résoudre : celui du test, qui est en train d'être réglé par le WLTP et le RDE ; celui du véhicule testé lors de l'homologation, *golden car* avec alternateur débranché, batterie chargée au maximum, pneus surgonflés qui a peu de choses à voir avec le véhicule de série ; celui de la *conformity of production* et du *in service conformity* ; enfin, celui de l'organisme de contrôle. Le cas Volkswagen a révélé de grosses lacunes : nous avons 28 États-membres avec autant voire plus d'autorités homologatrices en concurrence entre elles : le constructeur peut aller chez le voisin s'il est mécontent du résultat. Ainsi, au Royaume-Uni, la VCA (*Vehicle Certification Agency*) – l'équivalent de l'Utac ...

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Pas exactement, la VCA est une autorité publique, à la différence de l'Utac. L'équivalent de la VCA serait le Centre national de réception des véhicules (CNRV), une autorité dépendant de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie.

**M. François Cuenot.** – L'Utac est considérée comme une autorité d'homologation au même titre que la VCA par les services de la Commission européenne. La VCA est agréée par le Royaume-Uni pour délivrer des certificats d'homologation avant la mise sur le marché. La part de son chiffre d'affaires provenant des constructeurs automobiles a augmenté pour passer de 50 % en 2005 à 70 % en 2015, ce qui représente 80 millions de livres sterling sur dix ans. Il y a un biais économique entre les constructeurs et les autorités d'homologation. Il est important que le *Type Approval Framework* revu par la Commission réduise voire supprime ce lien. Nous proposons qu'une autorité supranationale européenne supervise le travail des instances nationales d'homologation. En l'absence de base de données centralisée, la Commission ignore quels sont les véhicules homologués. Ce système malsain doit être remis à plat. L'Utac n'est sans doute pas le plus mauvais élève, mais les disparités sont fortes entre les instances nationales. Acceptons d'abandonner un peu de souveraineté et prenons exemple sur le système américain, qui a mieux fonctionné. Voyez les problèmes d'homologations qui ont été rendus publics : Kia et Hyundai sur la consommation de carburants, Volkswagen... Quand l'Allemagne a homologué un véhicule Mercedes avec un liquide réfrigérant non réglementaire, la France l'a fait savoir à la Commission, qui l'a signifié à l'Allemagne – mais l'agrément n'a pas été retiré et le véhicule continue à circuler dans toute l'Europe !

**M. Louis Nègre.** – Cela montre bien les failles européennes. Je m'inquiète d'entendre que des véhicules de série seraient préparés pour l'homologation... La Commission, l'Utac le savent-ils ? Il faudrait plus d'Europe : on ne peut rester avec 28 autorités d'homologation toutes différentes. Quelle est la part du financement de l'Utac par les constructeurs automobiles ?

**M. Laurent Benoit.** – Nous ne sommes pas financés par les constructeurs. L'homologation représente 10 % de notre chiffre d'affaires – et non pas 50 % comme pour d'autres structures. Nous avons de nombreux métiers. L'homologation est un processus clair et transparent. Nous sommes un service technique contrôlé très précisément pour garantir des résultats clairs, nets et indiscutables. Sur 8 600 homologations réalisées depuis la mise en œuvre de la réglementation européenne, il n'y a jamais eu aucune contestation. L'Utac est reconnu au niveau européen comme l'un des services techniques les plus sévères.

**M. François Cuenot.** – Il existe donc des différences !

**Mme Joanna Szychowska.** – Les législations et systèmes européens et américains sont différents. L'EPA n'a pas trouvé seule le problème Volkswagen : l'ICCT l'a informée en 2014, alors que les voitures truquées étaient depuis longtemps sur le marché ; c'est alors qu'elle a réagi. Nous avons commencé nos travaux dès le problème identifié. On ne peut dire que le système européen est moins efficace que le système américain, même s'il existe des marges de progrès.

**Mme Nelly Tocqueville.** – J'avoue que je suis troublée. J'ai participé à la commission d'enquête sur le coût de la pollution de l'air. Lors de l'audition des représentants des constructeurs, certains d'entre nous avaient émis des doutes sur la fiabilité des tests, dont les conditions divergeaient fortement de l'usage réel. On nous a répondu que les tests étaient fiables. Nous étions prêts à y croire, maintenant c'est plus difficile...

Je pense au grand public : lorsque j'achète une voiture, je comprends ce qu'est la consommation aux cent kilomètres, mais au-delà je ne suis pas sûre de trouver un garagiste qui sache m'expliquer ce que vous venez d'exposer ! Le consommateur achète une voiture et respire l'air pollué, il est victime à ces deux titres. En plus, lorsqu'il achète un diesel, il est soupçonné d'être un pollueur ! Qu'acheter ? Une voiture électrique ? Nous avons besoin d'explications compréhensibles et sérieuses.

Il est urgent de mettre ce sujet sur la table pour plus d'harmonisation européenne. Le système américain est-il plus fiable ? Les 8 600 homologations de l'Utac n'ont jamais fait l'objet de la moindre contestation, dites-vous. Je veux bien croire ce qu'on me dit, mais comment ne pas penser que plus tard, un coin du voile sera levé ? Je suis très troublée, en dépit de tout mon intérêt, par ces auditions. J'en sortirai encore plus inquiète.

**M. Rémy Pointereau.** – Je regrette l'absence des représentants des constructeurs automobiles car l'affaire Volkswagen est dans tous les esprits. Vous avez parlé technique, j'aurais voulu évoquer les préjudices subis par les constructeurs français spoliés. Les consommateurs, qui se sont fiés aux résultats donnés par la presse spécialisée, ont été floués, d'autant que certains achètent leur voiture en fonction des rejets de dioxyde de carbone au kilomètre. À l'échelle internationale, l'amende de Volkswagen devrait atteindre 18 milliards de dollars. Quelle part reviendra aux constructeurs européens ? Bosch était le concepteur de l'appareil. Qui était au courant, depuis combien de temps ? Les autres constructeurs étaient-ils au courant ?

Lors de la table ronde organisée en janvier 2015, tout le monde criait haro sur le diesel. Aujourd'hui, l'Ademe nous déclare que le moteur diesel garderait des « avantages intrinsèques » sur le moteur essence, émetteur de particules, et prône la neutralité technologique. J'aimerais en savoir plus, il faudrait remettre un peu d'ordre.

**M. Hervé Maurey, président.** – La table ronde du 14 janvier nous avait appris que les nouveaux moteurs diesel de norme Euro 6 ne polluent pas plus que les moteurs essence. Louis Nègre a donc procédé à des auditions dans le cadre du groupe de travail Mobilités afin d'obtenir plus d'informations.

La présente table ronde vise à faire la lumière sur ce qui s'est passé aux États-Unis. Cela pourrait-il se passer en France et en Europe ? Comment faire pour que cela ne se reproduise pas ? La solution passe-t-elle par une autorité de contrôle indépendante ?

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Qui finance et met au point les méthodes de mesure des émissions, NEDC et WLTP ? Les constructeurs ? Des laboratoires indépendants ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Nous sommes face à un problème de confiance, accentué par l'absence des constructeurs. Comment vérifier l'indépendance des instances d'homologation et de contrôle ? Les constructeurs financent-ils en partie l'Utac ou d'autres organismes d'homologation à l'échelle européenne ? Le débat est le même que pour l'homologation des dispositifs médicaux ! Les nouvelles normes sont censées résoudre la question de la pollution aux NOx et aux particules – mais les constructeurs sont-ils capables de respecter ces normes ? Si c'est techniquement ou économiquement impossible, cela nous renvoie à nos propres responsabilités. Le législateur n'est pas là pour dire quelle est la meilleure technologie, comme le rappelait le rapport de Louis Nègre sur les véhicules propres.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous avons veillé, dans la loi de transition énergétique, à ne pas réduire le véhicule « propre » au seul véhicule électrique.

**M. Louis Nègre.** – Quelle que soit la technologie employée, le résultat doit être conforme aux aspirations de santé publique. L'émission de gaz polluants est un problème environnemental majeur, l'OMS l'a rappelé.

**M. Hervé Maurey, président.** – D'où la nécessité d'une autorité de contrôle indépendante.

**M. Pierre Médevielle.** – Le petit véhicule diesel est très important pour les industriels français – pensons à Renault ou à PSA, qui a beaucoup investi sur l'hybride. Aujourd'hui, on sait mesurer les émissions en conditions normales de circulation même si certains ont la semelle plus lourde que d'autres, on peut faire une moyenne. C'est affaire de volonté. Les tests en laboratoire ne disent pas grand-chose, rien ne vaut les conditions réelles, et chacun sait calculer ce que consomme son véhicule. Les tests de durabilité, pour positifs qu'ils soient, sont-ils réalisés dans des configurations réelles ? Les taxis ou les véhicules sanitaires légers (VSL) roulent jusqu'à 400 000 kilomètres !

**M. Jean-François Mayet.** – J'apprends que les organismes chargés d'établir les normes ou de contrôler les résultats travaillent dans l'approximation depuis plusieurs années, et on nous dit qu'il faut quelques mois pour réaliser des essais concrets dignes de confiance. Il y a aura bientôt un système portable de contrôle dans chaque véhicule – on pourrait même imaginer que les résultats s'affichent au tableau de bord ! Je suis un défenseur du diesel, on le

sait. Merci de rappeler que l'essence émet autant de particules ou de gaz nocifs que le diesel ! C'est un grand pas. J'attends des réponses.

**M. Laurent Benoit.** – L'Utac ne reçoit aucun financement des constructeurs. Nous nous finançons par les travaux et les services que nous vendons : essais de durabilité, essais sur route, essais pré-réglementaires, etc.

**M. Hervé Maurey, président.** – Qui sont vos clients ?

**M. Laurent Benoit.** – Les constructeurs, les équipementiers, les carrossiers, tous ceux qui sont sur la route. Mais il n'y a pas de financement direct des constructeurs.

Le nouveau cycle et le RDE nous permettront d'être conformes à ce que les conducteurs font tous les jours. C'est très positif, même si cela n'a pas été facile à mettre au point. La technologie sera disponible vers 2017. Nous entrons dans un monde neutre technologiquement, avec des réglementations de plus en plus strictes. Euro 6 correspond à des seuils très bas par rapport aux premières normes. Demain, les niveaux seront établis en conditions réelles et non en laboratoire. Les constructeurs pourront-ils assumer ? Tout résidera dans le coefficient admis entre le cycle sur le banc et les conditions réelles. Rassurez-vous, la réglementation a déjà progressé et cela améliore la qualité de l'air.

**M. François Cuenot.** – Je mettrai un bémol aux affirmations de l'Ademe sur les avantages intrinsèques du diesel. En termes de coût, les moteurs diesel ne sont pas en compétition avec les moteurs essence standard mais avec les moteurs hybrides essence, qui ont des performances en laboratoire bien meilleures sur les émissions de dioxyde de carbone. Toyota offre un même modèle en version diesel Euro 6 et en version hybride essence : la différence de coût sur cinq marchés européens est inférieure à 500 euros. Avec les nouvelles normes et la plus grande efficacité des filtres, le coût des véhicules diesel va augmenter, quand celui des véhicules hybride essence diminuera.

**M. Bertrand-Olivier Ducreux.** – Je nuance ce bémol. L'Ademe considère que les technologies peuvent avoir des avantages et des inconvénients complémentaires. Le coût d'achat d'une Toyota hybride n'est pas représentatif des hybrides essence disponibles sur le marché. Au niveau énergétique, l'hybride n'est pas pertinent pour un usage grand routier, contrairement au diesel. Pour être optimal sur les impacts environnementaux, il faut se poser la question des usages. L'étape suivante est de demander s'il est pertinent d'avoir un véhicule individuel motorisé pour se déplacer en ville. L'Ademe répond non. C'est effectivement plus compliqué, mais pour optimiser les systèmes de mobilité, il faut discriminer entre les technologies selon les usages. Un diesel n'est pas pertinent pour faire dix kilomètres par jour en ville, mais le reste pour un camion de quarante tonnes reliant Paris à Marseille, d'autant qu'il est équipé de filtres depuis bien plus longtemps que les véhicules individuels.

**M. François Cuenot.** – C'est la Commission européenne qui met au point les nouveaux cycles. Elle fait un travail remarquable. Nous participons aux groupes de travail sur la RDE à Bruxelles. Les constructeurs sont très entendus, notamment dans certains États membres : ils demandent toujours plus et tentent de retarder le processus. La Commission a haussé le ton après l'affaire Volkswagen, c'est maintenant aux États membres de réagir.

**Mme Joanna Szychowska.** – Nous ne parlons pas d'un petit problème technique mais de confiance et de fiabilité du système. Ce n'est pas *business as usual*. Nous revoyons tout notre système d'homologation : la législation RDE n'est que le début. La proposition de

la Commission est ambitieuse mais réaliste. Nous croyons que les fabricants seront en mesure de s'y conformer, en nous appuyant sur des études et sur des échanges avec eux. Nous espérons être en mesure de conclure ces débats lors de la présentation de notre dernière proposition le 18 novembre.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il faut que les règles soient contrôlées de manière incontestable.

**Mme Béatrice Lopez de Rodas.** – Il existe deux réglementations européennes, sur les deux à trois roues et sur les tracteurs, qui donneront l'exemple sur la surveillance des marchés. Si l'on homologue, il faut contrôler derrière. La Commission mettra prochainement sur la table le développement d'essais « surveillance des marchés » pour la réception des véhicules particuliers, comme le fait l'EPA. L'homologation gagnera en crédit.

**M. Hervé Maurey, président.** – Le scandale Volkswagen pourrait-il toucher d'autres entreprises ? La question est-elle taboue ?

**M. Laurent Benoit.** – L'Utac est missionnée par le Gouvernement pour investiguer, elle rendra ses conclusions dans quelques semaines. Difficile de vous répondre, s'agissant d'une tromperie : quel qu'aurait été le lieu d'homologation, le service technique n'aurait pas vu le problème car le dispositif était destiné à leurrer le système d'homologation. Il faudrait réaliser des essais partagés à l'échelle européenne pour piéger les systèmes de leurre.

**Mme Joanna Szychowska.** – Nous avons demandé à tous les États membres de vérifier les dires de leurs constructeurs. Nous attendons les résultats.

**M. Rémy Pointereau.** – Vous ne m'avez pas répondu sur les distorsions de concurrence. La Commission a-t-elle prévu des compensations financières pour les constructeurs français lésés, qui ont souffert d'un manque à gagner du fait de l'affaire Volkswagen ? On dirait qu'il existe une *omerta* entre les constructeurs : aucun n'a réagi à l'affaire ...

**Mme Évelyne Didier.** – Cela vous étonne ?

**Mme Joanna Szychowska.** – La Commission n'a aucun pouvoir en matière de compensation, cela dépend des fabricants. Nous ne pouvons pas nous prononcer sur ce sujet.

**M. Hervé Maurey, président.** – Chacun y voit-il plus clair ?

**Mme Évelyne Didier.** – Un effort de pédagogie s'impose pour que chacun comprenne les enjeux. À l'issue de cette table ronde, nous allons surtout pouvoir exprimer des doutes, des méfiances, des vœux... J'ai compris que la Commission agissait, que les normes évoluaient. Mais la commission d'enquête sur la pollution de l'air, dont j'étais membre et dont le rapport a été voté à l'unanimité, chiffre les dommages des émissions de particules pour la santé : à l'échelle mondiale, des milliards d'euros et de nombreux décès prématurés.

La neutralité technologique est indispensable, dites-vous. Je ne défends pas telle ou telle technologie, tel ou tel moteur – même si je soutiens notre industrie – mais le citoyen européen lambda. Nous avons besoin de comprendre, c'est une question de démocratie.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Nous sommes troublés par ce débat. À la suite de la tricherie de Volkswagen, il était indispensable. Avec Louis Nègre, nous avons cherché à savoir quel carburant polluait le moins. En janvier, nous sommes sortis d'une rencontre persuadés que le diesel Euro 6 et le futur diesel Euro 7 étaient tout aussi pertinents – voire moins nocifs – que l'essence. En sommes-nous toujours là ? On peut le croire en entendant l'Ademe. Si c'est vrai, cela va dans le bon sens puisqu'on abaisse les seuils. Mais aujourd'hui, c'est une question de confiance.

**M. Hervé Maurey, président.** – Cette table ronde était nécessaire compte tenu de l'actualité mais cela n'enlève rien au travail de moyen à long terme effectué par Louis Nègre, notamment sur la neutralité technologique. Nous organiserons prochainement une nouvelle table ronde ouverte au public et à la presse.

**M. Louis Nègre.** – Les sénateurs sont troublés, nos concitoyens également. Nous avons progressé par rapport à la table ronde de janvier 2015 où l'on découvrait les différences entre les tests sur route et la réalité. Bien sûr, ce n'était pas nouveau pour les spécialistes. Nous avons demandé, dans la loi de transition énergétique, que les particules fines ayant un effet néfaste pour la santé fassent aussi l'objet d'une évaluation. Nous nous attachons aux résultats, pas à la technologie. Nous avons besoin de pédagogie.

La tricherie de Volkswagen confirme que l'information dont nous disposions n'était pas la vérité ; sa médiatisation ébranle la confiance dans la fiabilité des mesures et fait peser un doute sur toute l'industrie automobile. Les constructeurs auraient pu nous éclairer sur ce point...

La commission d'enquête sénatoriale sur la pollution de l'air a confirmé la réalité du problème sanitaire. Le transport est responsable de 30% des polluants atmosphériques. Nous devons déterminer lesquels sont imputables aux différents types de moteurs, pour informer le citoyen. Nous n'avons pas besoin d'une position dogmatique mais d'explications.

Nous avons effectivement fait un grand pas aujourd'hui mais nous attendons toujours des réponses plus précises. Le groupe de travail Mobilités et transports poursuivra sa réflexion. Vous serez invités à participer à ses travaux, avant une nouvelle table ronde ouverte au public et à la presse. Preuve que le Sénat peut intervenir utilement pour la Nation dans des domaines cruciaux pour nos concitoyens.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci aux participants, tant pis pour ceux qui ne sont pas venus. Nous continuerons à travailler sur ce sujet.

*La réunion est close à 17 h 55.*

**Mercredi 14 octobre 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

## **Communication**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Avant d'aborder notre ordre du jour, je voudrais évoquer le déplacement dans les Alpes maritimes, que notre commission effectuera le

vendredi 23 octobre, à la suite des inondations qui ont touché le sud de la France il y a dix jours. Ce déplacement est organisé en étroite collaboration avec la présidence du Sénat et les autorités locales. Je laisse Louis Nègre présenter brièvement le programme de cette journée.

**M. Louis Nègre.** – Le programme comprendra une partie « théorique » le matin, avec analyse de photos et de vidéos, en présence du préfet et des responsables des opérations de secours. Puis, vers 11 h 30, nous rejoindrons les maires des Alpes-Maritimes, qui tiennent leur assemblée générale ce jour-là. A l'issue du déjeuner, et jusqu'à 19h, nous effectuerons plusieurs visites sur le terrain, afin de prendre la mesure des dégâts.

**M. Hervé Maurey, président.** – J'ajoute que ce déplacement fait suite au rapport sur les inondations dans le Var, présenté en septembre 2012 par Louis Nègre et Pierre-Yves Collombat. Ce rapport avait formulé un certain nombre de préconisations, et le déplacement est l'occasion de faire le bilan de leur mise en œuvre, et éventuellement d'en tirer les conséquences. Il serait important que chaque groupe politique soit représenté par au moins un sénateur.

### **Consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Hervé Maurey.** – Premier point de l'ordre du jour : l'examen des amendements de séance à la proposition de loi sur l'organisation de la manutention dans les ports maritimes. Dix amendements ont été déposés.

Le premier, de Charles Revet, a été déclaré irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution puisque l'ajout qu'il proposait « ne relevait manifestement pas du domaine de la loi ». C'est à l'initiative du président Gérard Larcher – qui a la responsabilité de déclarer irrecevable ce type d'amendements – que cette procédure, prévue par la Constitution depuis 1958, est « ressuscitée » dans son application par le Parlement. L'objectif est d'améliorer la qualité du travail législatif, en s'épargnant des débats interminables sur des dispositions de nature réglementaire. Nous sommes la deuxième commission, après la commission des lois, à expérimenter ce dispositif prévu au nouveau chapitre VI ter de l'Instruction générale du Bureau du Sénat.

**M. Jean Bizet.** – J'ai cosigné cet amendement, et je comprends parfaitement l'irrecevabilité au titre de l'article 41 de la Constitution. En l'espèce, il s'agissait simplement de relayer les inquiétudes d'une grande compagnie bretonne, Brittany Ferries, qui bénéficie actuellement des dérogations prévues par voie réglementaire en ce qui concerne le périmètre d'intervention des docks.

**M. Michel Vaspert, rapporteur.** – Que Brittany Ferries se rassure, en aucun cas il n'est prévu de modifier la liste des dérogations de l'article R.5343-2 du code des transports, notamment celle relative à l'avitaillement des natives dont l'entreprise bénéficie. J'ai été particulièrement attentif à ce point.

**M. Hervé Maurey, président.** – Tous les autres amendements, ceux des groupes socialiste et RDSE, visent à rétablir le texte de la proposition de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale. Je laisse notre rapporteur, Michel Vaspert, nous donner son avis sur ces amendements.

**M. Michel Vaspert, rapporteur.** – Ces neuf amendements visent à revenir au texte de l'Assemblée nationale. Vous comprendrez que mon avis sera naturellement défavorable pour chacun d'entre eux. Je vous rappelle que l'objectif du texte que nous avons adopté en commission est de se limiter aux seules modifications rendues nécessaires par l'insécurité juridique qui découle de l'extinction de la catégorie des dockers intermittents, à l'origine de l'affaire de Port-la-Nouvelle.

En ce qui concerne les autres modifications, relatives au périmètre de la priorité d'emploi des dockers, aux implantations industrielles en bord à quai et aux dockers occasionnels, nous ne remettons pas en cause la qualité du travail de Martine Bonny et du dialogue qui a eu lieu. Simplement, le Gouvernement n'a pas jugé bon d'accompagner ce travail purement juridique d'une étude de l'impact économique des mesures proposées, afin de nous assurer que la compétitivité de l'ensemble de nos ports n'en serait pas affectée.

Au cours de mes auditions, j'ai entendu plusieurs craintes à ce sujet, que nous ne pouvons appréhender correctement en l'absence d'une analyse économique sérieuse, port par port. Aucune urgence, ni sur le terrain, ni au niveau européen, ne justifie de s'affranchir de ce travail précieux, alors que nos ports ont besoin de stabilité pour accompagner la modeste reprise de leur activité. En tout état de cause, le Parlement ne saurait être cantonné à un rôle de chambre d'enregistrement, fût-ce d'un dialogue social réussi.

**Mme Odette Herviaux.** – Puisque le rapporteur est défavorable à l'ensemble des amendements, il n'est effectivement pas utile que nous les défendions dans le détail : nous aurons largement l'occasion d'en reparler cet après-midi. Je signale néanmoins que les discussions qui vont s'ouvrir prochainement au niveau européen s'annoncent mal. Les représentants des armateurs ont indiqué qu'ils allaient plaider pour une libéralisation totale de la manutention portuaire, ce qui laisse présager un dialogue social difficile et d'éventuels conflits dans les ports. Le texte que nous examinons a pour objectif d'anticiper les exigences européennes, afin d'apaiser le climat dans nos ports, et de préserver la stabilité que vous revendiquez à juste titre.

**M. Guillaume Arnell.** – Je ne suis pas spécialiste des dockers, ce n'est pas une profession qui existe chez moi. Je comprends que le débat aura lieu cet après-midi en séance publique. En tant qu'unique représentant du groupe RDSE dans cette commission, je souhaite simplement attirer votre attention sur les amendements présentés par ma collègue Mireille Jouve. Notre groupe s'est réuni hier pour débattre de ces amendements, et bien que sceptiques au départ, nous avons été largement convaincus par les arguments de Mireille Jouve. Je tiens à le signaler, pour que les membres de la commission prennent la mesure de l'intérêt de ces amendements, qui visent à résoudre un problème né à Port-la-Nouvelle.

**M. Michel Vaspert, rapporteur.** – Sur la question des dockers intermittents et du conflit de Port-la-Nouvelle, je vous rassure : le texte que nous avons adopté conserve l'ensemble des dispositions qui visent à résoudre l'insécurité juridique résultant de l'extinction progressive du régime de l'intermittence.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je note par conséquent que la commission se prononce en bloc sur ces amendements, en retenant l'avis défavorable du rapporteur, par cohérence avec le texte adopté la semaine dernière.

## **Instaurer des contrats territoriaux de développement rural – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Cette proposition de loi, que nous devons à l’initiative de notre ancien collègue Pierre Jarlier, est inscrite pour examen en séance publique dans l’espace réservé du groupe UDI-UC, le 22 octobre. Sur ce sujet, notre rapporteure a procédé à de nombreuses auditions, avec l’objectif de proposer un outil simple et utile pour les collectivités territoriales et le monde rural – ce qui me paraît une bonne approche.

### **EXAMEN DU RAPPORT**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui, déposée par notre ancien collègue Pierre Jarlier et plusieurs sénateurs du groupe UDI, part d’un constat simple, très largement partagé au-delà de nos sensibilités politiques : notre monde rural va mal.

Alors que la ruralité est une richesse pour notre pays, elle est confrontée à des difficultés croissantes : déclin démographique, désindustrialisation, recul des activités agricoles, baisse des revenus. Les habitants des territoires ruraux doivent aussi faire face, au quotidien, à de nombreuses difficultés : fermeture de services publics, désertification médicale, fracture numérique, entraves à la mobilité... Tout cela contribue à développer chez certains de nos concitoyens un vrai sentiment d’abandon. Les collectivités rurales sont, enfin, celles qui souffrent le plus de la baisse ininterrompue des dotations de l’État.

Ce constat est bien connu, mais les réponses apportées sont insuffisantes. Les dispositifs dédiés au développement rural, qu’il s’agisse de zonages, d’appels à projets, de fonds d’aide ou de dotations, n’offrent que des solutions dispersées, ciblées sur certaines portions du territoire, et accordées au cas par cas, avec les inconvénients que nous connaissons : saupoudrage des crédits, défaut d’une approche transversale des enjeux locaux, projection dans le temps insuffisante, manque de synergie entre les acteurs ; sans parler de la mise en concurrence des collectivités territoriales, *via* le recours de plus en plus fréquent aux procédures d’appel à projets, à l’issue desquelles seules les collectivités les mieux dotées en ingénierie peuvent tirer leur épingle du jeu ! Paradoxalement, ces procédures sélectives excluent les territoires qui ont le plus besoin d’être soutenus.

Afin de répondre aux problèmes des territoires ruraux, le Gouvernement a annoncé une multitude de mesures. Il s’est félicité d’en avoir élaboré près de soixante-dix lors des deux derniers comités interministériels aux ruralités. En réalité, nombre de ces mesures reprennent des initiatives en cours et relève de l’effet d’annonce plus qu’elles ne visent à répondre concrètement aux difficultés de nos territoires. J’ajoute que la fragmentation de ces dispositions sectorielles compromet toute vision stratégique, pourtant indispensable à une politique de cohésion territoriale efficace, dans les territoires concernés.

La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui retient une approche différente, à la fois partenariale et plus intégrée. Elle vise à inscrire dans la loi le principe d’une contractualisation pluriannuelle entre l’État et les territoires ruraux, en s’inspirant du modèle des contrats de ville. Elle instaure ainsi des contrats territoriaux de développement rural, signés entre l’État et les pôles d’équilibre territoriaux et ruraux, créés à l’initiative de notre commission dans la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (Maptam) pour succéder aux pays, tout en prévoyant qu’en

l'absence d'un tel pôle, ces contrats peuvent être signés par les syndicats responsables d'un schéma de cohérence territoriale.

Le texte vise ainsi à mettre en place un outil consacré aux territoires ruraux, qui privilégie une démarche de projet pour dépasser la logique de guichet qui prévaut le plus souvent. La forme contractuelle doit permettre d'adapter les actions et les moyens aux difficultés et aux atouts propres à chaque territoire. L'approche partenariale vise à mutualiser les ressources, afin d'atteindre la taille critique nécessaire à la gestion de problématiques communes de développement.

Ce type de contractualisation a déjà fait ses preuves dans certains territoires, par exemple dans le cadre des volets territoriaux des contrats de plan État-régions. Elle permet d'apporter une réponse globale, dans un cadre pluriannuel, avec l'ensemble des parties. J'y suis donc très favorable.

J'ai néanmoins souhaité m'assurer, en cohérence avec l'esprit du texte initial, de l'efficacité du dispositif, en travaillant à simplifier la rédaction proposée.

L'article 1er de la proposition de loi fixe les principes de la politique de cohésion territoriale et rurale, au même titre que dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Je vous proposerai d'adapter davantage encore ces principes aux enjeux du monde rural, afin de mettre en exergue, en particulier, deux sujets chers à notre commission : la couverture numérique et l'accès aux soins.

L'article 2 détermine des critères limitatifs pour identifier les territoires en difficulté, à partir d'indicateurs mesurant le déclin démographique et l'emploi agricole. Je vous proposerai de supprimer cet article, pour deux raisons. Premièrement, ces critères ne suffisent pas à caractériser l'ensemble des territoires ruraux en difficulté ; il faudrait également prendre en compte le recul de l'activité industrielle ou encore l'évolution du revenu des habitants. En outre, il ne me semble pas adapté de fixer un cadre trop restrictif, qui risquerait de laisser au bord du chemin des territoires pourtant mal en point. Il est donc préférable de laisser aux parties prenantes le soin d'identifier les territoires requérant le plus d'attention, dans un cadre plus souple et plus propice à une concertation locale.

L'article 3 identifie les signataires des contrats territoriaux de développement rural. Outre quelques allègements rédactionnels, je vous proposerai que l'État, lorsqu'il n'existe pas de pôle d'équilibre territorial et rural, l'Etat puisse contractualiser directement avec un EPCI à fiscalité propre, plutôt qu'avec un syndicat responsable de SCoT. En effet, confier une telle mission aux syndicats responsables d'un schéma de cohérence territorial, dont les missions sont très différentes, ne me semble pas adapté. Sans compter qu'avec les évolutions de la carte intercommunale, certains pôles d'équilibre territoriaux et ruraux pourraient être transformés en EPCI à fiscalité propre. Cette modification vise donc à élargir le périmètre du dispositif proposé.

L'article 4 est relatif au financement des contrats, qui sera naturellement assuré par ses signataires, mais aussi par un recours aux fonds européens. Par souci de cohérence et de lisibilité, je vous proposerai d'en intégrer les dispositions à l'article 3, en les simplifiant.

L'article 5 porte sur l'élaboration et le contenu du contrat. Afin de simplifier le processus pour les parties prenantes, je vous soumettrai un amendement visant à recentrer sa rédaction sur le contenu du contrat, en précisant certains éléments. J'y intègre la possibilité

pour les collectivités d'avoir recours à l'ingénierie de l'État, un sujet important pour les collectivités rurales.

L'article 6 détermine les modalités de signature du contrat. Là aussi, je vous proposerai de supprimer des dispositions qui ne semblent pas absolument nécessaires, dans un souci d'allègement du dispositif.

L'article 7 fixe les responsabilités de chacun des signataires. Ces précisions ne me semblent pas indispensables, puisque ce sont les parties prenantes qui détermineront ces modalités dans le contrat. Je vous en proposerai la suppression.

Sur l'article 8, qui pose un principe général de prise en considération des enjeux de la politique de cohésion territoriale et rurale par la planification et la contractualisation locale, sans imposer de révision des documents existants, je vous proposerai un amendement rédactionnel de simplification.

L'article 9 vise à geler le régime des zones de revitalisation rurale, tel qu'en vigueur au 1er juillet 2015, pour les territoires faisant l'objet d'un contrat territorial. Afin de recentrer la proposition de loi sur le dispositif du contrat, et dans la mesure où ce sujet relève davantage d'une loi de finances, je vous proposerai de supprimer cet article.

L'article 10 prévoit un soutien de l'État aux collectivités en matière d'ingénierie. Si je suis bien évidemment favorable à cette mesure, indispensable aux territoires ruraux, je vous proposerai d'intégrer ce dispositif directement à l'article 5, et, en conséquence, de supprimer cet article.

Comme vous le voyez, je vous propose un dispositif resserré, plus cohérent, plus opérationnel. Il s'agit de supprimer certains éléments du texte initial, afin de laisser davantage de souplesse aux territoires pour définir, de façon partenariale, les objectifs, les actions et les moyens à mobiliser. J'ajoute qu'entre le moment où cette proposition de loi a été déposée, en mai dernier, et aujourd'hui, bien des évolutions législatives sont intervenues, qu'il fallait prendre en compte. Ma préoccupation a été de mettre à disposition des élus locaux un outil simple d'utilisation, au service d'une véritable égalité entre les territoires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci pour ce travail approfondi. Ce texte peut, à mon sens, apporter un outil utile aux territoires ruraux, à l'instar de ce qui existe pour les territoires urbains, et leur offrir plus de visibilité dans leurs relations financières avec l'État.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je salue le travail de notre collègue sur ce texte dont l'intention est certes louable mais qui n'en suscite pas moins, pour le groupe socialiste, des interrogations. Que vous ayez été amenée à réduire le nombre de ses articles laisse penser qu'il avait été rédigé à la hâte. Il contenait, de fait, beaucoup d'erreurs. Ainsi que vous l'avez rappelé, par exemple, un syndicat de SCoT étant un organisme d'étude et non de réalisation ne saurait être partie au contrat.

Ce texte ainsi retravaillé est-il, pour autant, satisfaisant ? Nous nous interrogeons toujours sur un certain nombre de points. L'affirmation selon laquelle il faudrait donner aux territoires ruraux les mêmes outils qu'aux territoires urbains procède d'une idée qui peut paraître généreuse, mais qui ignore le principe selon lequel la diversité des territoires appelle des réponses adaptées. Nous craignons qu'à force de comparaisons, on n'en vienne à opposer deux mondes qui sont plutôt complémentaires. Cette complémentarité entre ville et campagne

est mise en œuvre sur nombre de territoires, à l'heure où l'on repense les intercommunalités. Etre une commune rurale au sein d'une communauté d'agglomération est souvent un atout pour le développement.

Autre question : avec qui contractualiser ? Quel est le bon niveau, et le maître d'ouvrage adapté pour une bonne mise en œuvre du contrat ? La contractualisation ne date pas d'hier. On contractualise avec l'Etat, avec les pays, et bon nombre de départements sont liés aux EPCI par des contrats territoriaux de développement durable. J'ajoute que nous prenons acte, quant à nous, de la loi NOTRe, qui a dévolu aux régions un rôle primordial en matière de planification et renforcé les compétences des départements dans le domaine des solidarités territoriales. Dès lors, la région nous semble le bon niveau pour contractualiser avec les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, en collaboration avec les départements et les EPCI, l'Etat pouvant venir en renfort par le biais des dotations d'équipement des territoires ruraux et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, comme cela est le cas aujourd'hui. Notre conviction est d'ailleurs renforcée par le fait qu'à l'article 3, il est fait référence aux fonds européens, lesquels transitent par les régions.

Vous proposez la suppression de l'article 2, qui vise à définir les territoires ruraux en difficulté. Il est vrai que la rédaction proposée méconnaît les conclusions du rapport Vigier-Calmette, qui donnera d'ailleurs très prochainement naissance à une nouvelle définition des zones de revitalisation rurale (ZRR), ainsi qu'il a été annoncé au cours du dernier comité interministériel aux ruralités. Pour autant, supprimer cet article pour en venir à considérer que chaque territoire pourra contractualiser dès lors qu'il fera la preuve de ses difficultés, c'est sortir du juridique pour laisser place à l'appréciation subjective.

Enfin, l'affirmation que l'on peut lire dans l'exposé des motifs et que vous reprenez à votre compte, selon laquelle les territoires ruraux seraient les grands oubliés fait bon marché des deux comités interministériels, qui ont été salués pour l'effort significatif consenti en faveur du monde rural : 3 milliards pour le haut débit, tous les bourgs-centres couverts en téléphonie mobile d'ici à la fin de l'année 2016, l'aide à la mobilité par la création de plates-formes dans les bourgs-centres, la création de nouvelles maisons de santé, de maisons de services au public, l'aide à l'installation des jeunes praticiens et surtout, l'aide à l'investissement, pour les petites villes et les bourgs, à hauteur de 500 millions – mesure pour nous essentielle et qui prend en compte le rôle éminent du bourg en matière d'aménagement du territoire : quand le bourg va bien, l'arrière-pays se porte bien ; quand le bourg va mal, l'arrière-pays souffre.

Si donc l'intention est louable, on a le sentiment, à la lecture de ce texte, que le temps s'est arrêté : il ignore le rôle dévolu aux régions en matière de planification, de même que les mesures importantes annoncées par les deux derniers comités interministériels. Qu'y voir d'autre, à ce compte, qu'un texte de circonstance, à l'approche des élections régionales, fait pour adresser un signal aux territoires ruraux ? Nous préférons, quant à nous, les mesures concrètes en faveur de la ruralité dans son ensemble telles que celles qui ont été prises par les comités de mars et septembre.

**M. Hervé Maurey, président.** – Pour amener à penser que les territoires ruraux ne sont pas oubliés, il vous faudra déployer un sérieux travail de conviction. Et puisque vous avez fait allusion aux élections régionales, je me permets d'ajouter que leurs résultats pourraient bien montrer, je le crains, que ce sentiment d'abandon est très largement partagé.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je ne saurais souscrire à certaine conception misérabiliste des territoires ruraux qui sont, à mon sens, des territoires extraordinairement dynamiques. Comme président d'un office HLM, il m'arrive souvent de me rendre dans les quartiers sensibles et je puis affirmer, en regard, que vivre sur un territoire rural est aussi une chance.

**M. Hervé Maurey, président.** – Reste que face à des difficultés que nous connaissons bien et que nous évoquons souvent au sein de notre commission, ce sentiment d'abandon est réel.

**M. Hervé Poher.** – Mon approche sera un peu différente, pour arriver à la même conclusion. Je m'interroge profondément sur le fonctionnement politique et administratif de notre société, car j'ai ici le sentiment que l'on revient dix-huit ans en arrière. En 1997, j'ai contribué à la création d'une intercommunalité, la communauté de communes des trois pays, rassemblant des communes rurales et semi-rurales, dont la plus importante comptait 5 000 habitants et la plus petite, 80. La première chose que nous avons fait, alors, a été de bâtir un contrat de développement rural, comme nous le proposait la région Nord-Pas-de-Calais. Etaient réunis, autour de la table, l'Etat, la région, le département et l'intercommunalité. Ce contrat a été signé en février 2001 et à partir de cette date, nous nous sommes réunis deux fois par an avec les délégations de l'ANAH (Agence nationale d'amélioration de l'habitat), de l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), de la CAF (Caisse d'allocations familiale), de l'Agence de l'eau, etc. J'ai pu ainsi, comme président de l'intercommunalité, décliner mon programme et mes ambitions...

**M. Louis Nègre.** – « Moi, président » ?

**M. Hervé Poher.** – ...et intéresser à certains projets, sur lesquels je parvenais parfois à 80 % de financement. C'est ainsi que j'ai pu être pionnier dans le transport à la demande, que j'ai créé le premier centre intercommunal d'action sociale du Nord. C'est ainsi que nous avons élaboré le premier PLU (plan local d'urbanisme) intercommunal, créé des maisons de l'enfance... D'où une question : pourquoi réinventer ce qui existe déjà depuis des années ? Et une interrogation : quand on attelle un traîneau, il y faut un chef de meute ; or, je doute que l'Etat soit le mieux à même de jouer ce rôle, d'autant qu'il ne dispose pas forcément des moyens financiers. Revenons donc au principe de subsidiarité, et appliquons la loi NOTRe : la région a compétence sur l'aménagement du territoire, le département sur les actions de solidarité ; engageons-les à revivifier cette procédure du contrat, qui a fait ses preuves dans le passé.

**M. Rémy Pointereau.** – Je félicite à mon tour notre rapporteure pour son travail sur ce texte. Il rejoint les positions qui sont les miennes comme rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires », et qui m'ont amené à dénoncer, année après année, le saupoudrage des aides, le manque de détermination politique et le manque de moyens pour soutenir les territoires ruraux. Il est vrai que beaucoup d'initiatives ont été prises depuis une vingtaine d'années, au point qu'il n'est pas facile d'inventer du nouveau : les ZRR ont été mises en place il y a plus de vingt ans, puis sont venues, en 2007, sous le Gouvernement Fillon, les pôles d'excellence rurale ; sont venues aussi les maisons de santé pluridisciplinaires, les maisons de service au public ; avec la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux), la DDR (dotation de développement rural) et la DGE (dotation globale d'équipement) ont été rassemblées sous une même enveloppe. Il est vrai que la politique des centres-bourgs est une innovation bienvenue, car beaucoup dépérissent et voient leurs commerces fermer. Mais je mettrai un bémol à ce qu'a dit notre collègue Leroy : quand un centre-bourg connaît ce sort,

c'est aussi parce que l'arrière-pays déperit. Pour que les commerces vivent, il faut de la richesse sur tout le territoire.

Ce que je crains un peu, c'est que le contrat de développement que ce texte entend promouvoir ne complexifie les choses. Il faudra trouver le bon interlocuteur, sachant que les syndicats de SCoT ne peuvent pas l'être.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Je propose la suppression de cette mention.

**M. Rémy Pointereau.** – Il ne faudrait pas non plus, sachant qu'un contrat ne va pas sans toute une série d'obligations, que cette initiative conduite à créer des normes supplémentaires. On le voit avec les contrats de pays : il devient de plus en plus compliqué d'obtenir des financements de la région, à croire que l'on ajoute règle sur règle à seule fin que les crédits ne soient pas consommés. Au point que le renouvellement de ces contrats de pays est repoussé d'année en année et que ces contrats, conçus pour une durée de quatre ans, finissent par s'étendre sur sept ans.

Les mesures annoncées par les comités interministériels ? Je me suis penché de près sur celui de Vesoul : ce ne sont qu'effets d'annonce et recyclage d'aides engagées depuis longtemps.

Il est temps de se rapprocher des territoires, car les appels à projets doivent venir de la base et non d'en haut : les problématiques ne sont pas les mêmes en zone de montagne ou en zone rurale.

Bref, ma position sur ce texte tiendra en un « oui, mais ». Oui à ces contrats, à condition qu'ils ne viennent pas se superposer à ce qui existe. Ne conviendrait-il pas, au reste, de nous inspirer du principe général qui voudrait, pour éviter l'inflation législative, que lorsque l'on édicte une norme, on en supprime, dans le même temps, une autre ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Je pense que les amendements de notre rapporteure seront de nature à transformer votre « oui, mais » en un oui.

**M. Gérard Cornu.** – Je félicite à mon tour notre rapporteure pour son travail remarquable. Je partage, sur le fond, ses positions. Si je suis tout à fait d'accord pour supprimer la mention des syndicats de SCoT, je m'interroge, en revanche, sur la suppression de l'article 2. Ainsi que vous l'avez souligné, il existe une concurrence d'autant plus vive entre les projets, sur le terrain, que l'argent se fait rare. Et c'est pourquoi il me paraît dangereux de supprimer cet article. Je vous accorde que tous les critères mentionnés ne méritent sans doute pas d'être conservés, mais il me semble que ceux de la densité de population et du revenu moyen par habitant doivent être préservés. Car ce sont des indicateurs qui permettent de cibler les territoires en difficulté. Je comprends votre souci d'introduire de la souplesse, mais je crains qu'en l'absence de tout critère inscrit dans la loi, on ne les voie foisonner, au risque d'en revenir au saupoudrage. C'est là ma seule réserve sur vos propositions.

**M. Benoît Huré.** – Je félicite notre rapporteure d'avoir eu le souci de resserrer ce texte mais je rejoins mon collègue sur l'article 2. Densité de population et revenu moyen par habitant, à quoi j'ajoute le potentiel fiscal, doivent rester des critères prépondérants.

La démarche part d'un bon sentiment – rationaliser et mutualiser – mais on n'assurera pas la solidarité territoriale sans moyens nouveaux. On n'arrivera à rien à périmètre constant : ce que l'on trouvera d'un côté ne se retrouvera pas de l'autre.

La simplification ? D'accord, mais notre pays est désormais structuré en intercommunalités. C'est à leurs élus, qui représentent à la fois des communes et des bassins de vie structurés autour de ces intercommunalités, et ont capacité à lever l'impôt, qu'il revient de contractualiser. Les autres structures n'ont pas la même légitimité. Nos concitoyens ont besoin de lisibilité ; ils doivent pouvoir identifier les responsables auxquels demander des comptes.

Pour moi, les zones de revitalisation rurale sont l'une des innovations les plus marquantes de ces cinquante dernières années en matière d'aménagement du territoire. Il ne serait pas juste de lier leur existence à celle de ces futurs contrats. Certains territoires ne pourront, faute de moyens, s'engager dans de tels contrats : si on leur supprime, du même coup, ce qui leur vient des ZRR, ce sera pour eux un arrêt de mort ou pour le moins un recul considérable. Les critères d'éligibilité aux ZRR méritent sans doute un toilettage, mais souvenons-nous que les gouvernements, de gauche comme de droite, n'ont eu de cesse de tenter de les supprimer subrepticement, à la faveur de débats nocturnes sur le projet de loi de finances.

Sans doute les régions pourraient être l'interlocuteur, comme le suggère Jean-Claude Leroy. Mais il va falloir qu'elles se mettent en place, et je crains que cela ne complique les choses pour quelques mois, voire quelques années. Au-delà, l'expérience me porte à dire que le jacobinisme de l'Etat, qui met en œuvre une vraie péréquation, verticale, m'inquiète moins que le jacobinisme régional, qui ne fera jamais de même parce qu'entre les territoires, c'est la compétition qui prévaut sur la solidarité. On l'a vu pour l'accompagnement des départements en difficulté en matière d'aide sociale. Il est vrai que les moyens de l'Etat sont limités, mais il est réellement présent dans les départements. J'ajoute que la loi NOTRe a certes renforcé les compétences des départements en matière de solidarité territoriale, mais leurs moyens ont été ramenés, dans le même temps, à un niveau tel qu'ils ont le plus grand mal à remplir leur mission.

**M. Louis Nègre.** – Merci à notre rapporteure, qui m'a permis de comprendre les objectifs, louables et animés de bons sentiments, que poursuit ce texte. Cela dit, plusieurs points arrêtent mon attention. La question des transports, en premier lieu. On lit ainsi, à l'article premier, que la politique de cohésion territoriale vise à « contribuer à l'amélioration de la mobilité ». On ne saurait faire moins ! De même, on peut se demander ce que deviennent les compétences en la matière que la loi vient d'attribuer à la région au regard de celles que l'article 8 reconnaît aux pôles de développement durable.

Mon autre interrogation porte sur les financements. Sachant que déjà, les contrats de plan Etat-région en manquent, je me demande, comme Benoît Huré, où l'on va prendre l'argent pour ces nouveaux contrats. Je sais bien, et je m'adresse là à mes collègues socialistes, que l'on a le meilleur Gouvernement qui soit, puisque chaque semaine, il tire des centaines de millions de son chapeau...

**Mme Évelyne Didier.** – Pour les entreprises.

**M. Gérard Cornu.** – Que nenni, les annonces, c'est pour tout le monde !

**M. Louis Nègre.** – Il vient de fait un moment où l'on commence à douter. Après avoir décidé de prélever 11 milliards sur les collectivités locales, il annonce qu'il remet un milliard en faveur de l'investissement. J'y ai regardé de près, car je vais être contraint, dans ma commune, à réduire les dépenses d'investissement. Or, sur ce milliard, seuls 150 millions sont inscrits en crédits de paiement ! Je mets en garde notre commission : ces effets d'annonce finissent, à la longue, par discréditer la parole publique.

L'article 3 dispose que les contrats de développement peuvent être signés avec les départements et les régions. Pourquoi pas avec les métropoles ?

Comme Rémy Pointereau, je crains un empilement et je préférerais que l'on simplifie plutôt que de créer un nouveau texte.

L'aménagement des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains, doit être envisagé en complémentarité. Je suis premier vice-président de la première métropole de France, Nice-Côte-d'Azur. C'est une région où la densité urbaine est particulièrement élevée mais qui compte, en même temps, plus de communes rurales que de communes urbaines. Or, nous travaillons ensemble, et il faut poursuivre dans cette voie, car l'urbain a besoin du rural.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je rends hommage à notre rapporteure, qui a beaucoup travaillé, mais comme bien d'autres, j'estime que l'on enfonce ici des portes ouvertes. On peut d'ailleurs se demander pourquoi ce texte, dont les treize articles souffrent de quelque retard sur le *tempo* législatif, arrive à l'ordre du jour de notre assemblée. Pour tenter, sans doute, d'y remédier, vous l'avez resserré. Mais des interrogations demeurent. J'ai eu l'honneur de défendre, comme rapporteur pour avis du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Matpam), les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. L'objectif était de laisser aux élus de terrain le choix de s'organiser ensemble avec des outils qui leur étaient apportés. A quoi bon en rajouter, avec un texte qui est pour moi un recul au regard de ce que nous avons voté.

Je sais qu'il est de bon ton d'ignorer, voire de dénaturer les mesures prises par le Gouvernement, mais la loi NOTRe est tout de même un outil formidable pour les territoires ruraux. Sans parler des Assises de la ruralité, qui se sont tenues à deux reprises, et où ont été proposées des mesures qui sont aujourd'hui mises en œuvre.

Jouer sur la corde du misérabilisme, c'est prendre le risque de pousser les territoires et ceux qui y travaillent vers la désespérance, quand bien même il n'y a pas lieu. Dans mon département de Touraine, on voit le Front national progresser dans certains villages qui ne manquent pourtant de rien. Voilà plusieurs décennies que la région Centre fait un travail formidable. Des citoyens sont revenus s'installer dans ces campagnes, parce que l'on y vit bien. Les 4 milliards mobilisés dans le cadre des contrats de plan Etat-région pour la ruralité, les 3 milliards engagés pour le haut débit, et qui ont permis à 87 départements de se mobiliser, les plans de mobilité rurale ne comptent pas pour rien. Si les territoires s'emparent des mesures mises en place par ce Gouvernement, ils iront de l'avant. Les 200 maisons de santé créées en 2015 ont aussi bénéficié aux territoires ruraux. Sans parler des mesures que l'on doit aux comités interministériels aux ruralités. La péréquation, horizontale et verticale, n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui, et les territoires ruraux en profitent.

Comme l'a souligné Jean-Claude Leroy au nom du groupe socialiste, ce texte n'apporte rien et nous n'y sommes pas favorables.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je félicite notre rapporteure de son travail sur un texte qui, comme cela a été rappelé, datait quelque peu. Je partage cependant le point de vue de mes collègues socialistes.

Une question : ce texte a-t-il été soumis à la commission des finances ? Car j'ai souvenir d'un texte similaire auquel elle avait opposé l'article 40.

Je m'inquiète, comme mes collègues Leroy et Filleul, de la suppression de l'article 2, qui, en supprimant tout critère dans la loi, laisse aux territoires le soin d'en décider. C'est méconnaître les propositions du rapport Vigier-Calmette.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il n'y a pas de disposition financière dans ce texte, qui se contente de créer un outil de contractualisation, à enveloppe constante. L'article 40 ne s'applique pas.

Le but est de donner une visibilité aux collectivités locales. Quand une commune, ou un EPCI, a un projet, elle peine à savoir si elle pourra bénéficier d'une part de DETR ou de crédits du FNADT. D'où l'intérêt de la contractualisation, à l'instar de ce qui existe pour les zones urbaines.

**M. Michel Raison.** – Bien qu'élu d'un département très rural, à densité de population assez faible, je rejoins le propos de notre collègue Leroy : n'opposons pas les territoires entre eux. La France est un beau pays qui a besoin d'équilibre, mais équilibre ne veut pas dire égalitarisme absolu. Chaque territoire a ses problèmes. Dans certaines zones urbaines, ils peuvent être plus complexes à gérer que dans certaines zones rurales.

Nous avons besoin, avant tout, de simplicité. Les territoires ruraux les plus isolés et les moins peuplés souffrent, notamment, de problèmes d'enclavement. La communauté de communes de 15 000 habitants dont je fais partie va ainsi être amenée à donner, dix ans durant, dix euros par habitant et par an à une association départementale pour installer la fibre optique. Il y a là un vrai déséquilibre au regard d'autres territoires. Ce n'est pas à coups de comités interministériels que l'on résoudra le problème. Ces comités ne sont guère que des outils de communication. Dans mon département, le Président de la République est venu avec pas moins de dix ministres, dont le Premier ministre, sans rien nous apporter. S'il m'avait annoncé que nos dotations seraient un peu moins amputées, pour prendre en compte cette dépense de 150 000 euros par an pour la pose de fibre optique, cela aurait été autre chose. Pas besoin d'usine à gaz. Le général de Gaulle rappelait que les plus grandes choses que l'on ait jamais dites au peuple ont toujours été des choses simples. Restons donc simples.

Pour pouvoir investir, nous devons faire des économies de fonctionnement. Plus on montera d'usines à gaz, plus on créera de contrats, plus il nous faudra de fonctionnaires pour y faire face, moins il nous restera d'argent pour investir.

Sachons faire simple, et cibler les problèmes. Quand le téléphone a été posé après guerre, il a été installé partout. Il est vrai que depuis, la libéralisation des services publics a perturbé les équilibres territoriaux. Il n'est pas normal que certains territoires doivent se payer eux-mêmes la fibre quand ailleurs, ce sont les opérateurs qui s'en chargent, alléchés par le nombre.

Nos territoires, urbains comme ruraux, sont divers. Dans l'une et l'autre catégorie, il en est qui se portent bien, d'autres moins. N'oublions pas que l'aménagement du territoire

est une compétence de notre commission. Il est harmonieux quand il se fait dans l'équilibre et le respect, surtout pas dans l'antagonisme.

**M. Jean-François Longeot.** – Je suis reconnaissant à Pierre Jarlier de son initiative et salue le travail utile d'Annick Billon. Il n'est nullement dans l'esprit de ce texte d'opposer territoires urbains et ruraux, ainsi que le rapporteur l'a souligné. Ne nous engageons pas dans ce débat d'un autre siècle. Les contrats de développement ici envisagés ne sont rien d'autre que le pendant des contrats de ville. C'est tout simple. Et c'est le moyen de rétablir les choses dans leur vérité. Car on nous parle des milliards consacrés au monde rural, mais si je sens bien la pluie qui me tombe sur la tête, j'avoue je ne vois pas les milliards tomber sur nos campagnes. J'entends vanter la politique en faveur des bourgs-centres, mais avec la réforme des cantons, où est passée la dotation supplémentaire qu'ils recevaient comme chefs-lieux de canton ? Ils sont aujourd'hui abandonnés. Je rejoins Michel Raison : quand un département comme le Doubs doit mettre beaucoup d'argent pour le déploiement de la fibre optique, et doit faire appel à la communauté de communes, qui devra mettre pendant dix ans dix euros par an et par habitant à cette fin, alors que cela tombe tout cuit à Besançon, à Pontarlier, à Montbéliard, j'estime, sans vouloir opposer les territoires, que cela n'est pas normal.

Ce texte, sur lequel Annick Billon a beaucoup travaillé, ne vise pas à susciter l'antagonisme, mais à rétablir l'égalité. Quand on cherche à comprendre, à la suite d'élections locales, ce qui a bien pu se passer, on se trouve face à un constat : il ne faut pas oublier les territoires ruraux. Cette proposition de loi nous donne l'occasion de nous exprimer et de faire des propositions. C'est en s'en emparant que l'on parviendra à simplifier les procédures administratives, à reconnaître enfin les territoires ruraux et à répondre à une attente légitime du pays.

**Mme Évelyne Didier.** – Je m'en tiendrai à quelques observations. Nous aurons l'occasion de dire en séance, exactement, ce que nous pensons.

Le sujet de la ruralité, voire de l'hyper-ruralité, est une préoccupation qui ne date pas d'hier dans cette commission. Mais le texte qui nous est aujourd'hui soumis, en dépit du travail de Mme Billon, est une mauvaise réponse à une bonne question. On n'a que trop tendance à répondre en créant des structures, des contrats, quand le vrai problème auquel nous avons à faire face tient à ce véritable « déménagement du territoire » qui consiste à concentrer les moyens sur les métropoles tandis que dans le même temps, se réduisent les dotations aux collectivités – et la majorité sénatoriale a beau jeu de s'en plaindre, quand on sait que cela faisait aussi partie du programme de la droite. Je sais que nous sommes entrés en période électorale, où l'affichage est utile, mais cessons un moment, de grâce, de nous renvoyer la balle.

Ce qui importe par dessus tout, c'est de donner des moyens, et de les rééquilibrer. Je rappelle que notre groupe avait déposé une proposition de loi visant à rééquilibrer la dotation globale de fonctionnement (DGF) : un habitant de la ville bénéficie de deux fois plus qu'un habitant de la campagne. Sans rééquilibrage, la désertification guette certains territoires où les services publics partent en quenouille. On le voit dans bien des domaines, et notamment la santé.

Je rassure mes collègues : loin de moi l'idée de verser au misérabilisme. On vit très bien à la campagne, et c'est bien plutôt au combat que j'appelle.

**M. Pierre Médevielle.** – Je félicite Mme Billon, qui a su préserver l'esprit de cette proposition de loi, dont je m'étais longuement entretenu avec Pierre Jarlier.

En période électorale, on a toujours tendance à dire que tout va bien, comme l'a fait M. Filleul, évoquant nos beaux villages. Pour moi, il y a plusieurs réalités. J'entends parler de haut débit, de fibre optique, quand certains villages se contenteraient d'un téléphone qui fonctionne correctement.

La baisse des dotations fait planer l'incertitude sur nos territoires. La ruralité vit des heures sombres, victime de réformes territoriales à marche forcée qui n'ont pas été pensées. On fait des mariages forcés et ce n'est qu'ensuite que l'on se demande comment cela va fonctionner. On l'a vu pour les régions. On va le voir pour la fusion des intercommunalités. Nous savons ce qu'est la situation financière des départements, et beaucoup de villages auront le plus grand mal à entretenir leurs équipements. Comment rétablir la confiance ? A mon sens, avec ce type de contrat. J'ai rencontré, récemment, l'ordre régional des experts-comptables : le problème des élus aujourd'hui est le même que celui des chefs d'entreprise ; la confiance n'est plus là, donc les investissements ne se font pas. Cela aura des conséquences catastrophiques sur les entreprises du BTP. On ne rétablira la confiance qu'avec de tels contrats, qui donneront aux élus une visibilité.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci de ces nombreuses interventions, qui témoignent de notre réactivité sur ces questions. Il a beaucoup été question du numérique, sur lequel nous reviendrons dans les semaines à venir, avec la présentation du rapport du groupe de travail que je signerai avec Patrick Chaize. En matière d'aménagement du territoire, le numérique est un sujet qui revient immanquablement sur la table, comme celui de la démographie médicale. Gardons-nous de tomber dans le misérabilisme, mais gardons-nous aussi d'une vision idyllique qui ne correspondrait pas à la réalité et de chausser, monsieur Filleul, des lunettes roses. Le sentiment de mal-être, sur les questions que je viens d'évoquer, est réel, et se manifeste dans les urnes. Une malaise qu'accentue la baisse des dotations, qui touche tous les territoires. J'ai d'ailleurs cru comprendre, en écoutant hier la radio, que l'on ne se bousculait pas, dans les plus hautes instances de l'Etat, pour s'aventurer devant le congrès de l'Association des maires de France. Il semble que ni le Président de la République ni le Premier ministre ne veuillent s'y risquer, ce qui témoigne bien que tout n'est pas rose.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – M. Leroy a commencé par des compliments, qui précédaient un « mais ». Je rappelle que cette proposition de loi a été déposée par Pierre Jarlier en mai dernier. Beaucoup de textes ont été adoptés depuis, dont la loi NOTRe. Je me suis employée à en tenir compte, ainsi qu'à simplifier le dispositif. La contractualisation reste une démarche volontaire. Vous regrettez la suppression de l'article 2, définissant les territoires ruraux en difficulté. Pour moi, cette définition ne saurait être homogène. Certains territoires ruraux sont très agricoles, d'autres moins. Certains sont même industrialisés. J'ajoute que retenir une définition trop pointue ne permettrait pas de prendre en compte l'évolution des enjeux – voyez le numérique, qui n'en était pas un il y a quinze ans.

Une commission parlementaire n'est pas le lieu pour engager un débat politique et c'est bien pourquoi je ne me suis pas attardée sur les différentes mesures annoncées par voie de comité interministériel ou autre.

M. Poher, en évoquant les financements, a apporté de l'eau à mon moulin. Vous avez mis en place, dites-vous, des outils qui fonctionnent ? Eh bien, cette proposition de loi ne

se donne pas d'autre objectif : mettre en place un outil souple, qui fonctionne. Nous allons dans le même sens.

M. Pointereau a égrené la liste des outils mis en place : ZRR, pôles d'excellence rurale, maisons de santé... Il ne s'agit pas ici de complexifier, mais de proposer un outil aux territoires qui le souhaitent. Les territoires évoluent, c'est pourquoi j'ai souhaité que le dispositif soit calé sur les EPCI, à même d'accompagner ces évolutions. Mon objectif est bien de simplification.

M. Nègre s'inquiète du financement des transports, et regrette que, parmi les contractants possibles, la métropole soit oubliée. Elle ne l'est pas. Ma proposition de rédaction pour l'article 3 mentionne bien, à côté des EPCI, « toute personne publique ou privée ». Loin de moi l'idée d'opposer la ruralité à la ville ou la métropole. Quant à la question du financement, vous aurez compris qu'elle ne peut être abordée dans ce texte, qui se contente de définir un cadre.

Si ce texte est en retard sur ce qui a été voté, monsieur Filleul, c'est qu'il a été déposé en mai dernier. J'ai travaillé à y remédier. Vous vantez les mesures annoncées lors des Assises de la ruralité : je vous répond, de même qu'à Jean-Claude Leroy, que la bataille politique n'a pas sa place ici.

Je ne fais pas de misérabilisme. J'ai au contraire souligné que les territoires ruraux et l'agriculture sont notre richesse.

Vous évoquez les pôles d'équilibre territorial et rural. La loi Maptam prévoit qu'ils peuvent constituer le cadre d'une contractualisation : nous ne la trahissons nullement.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – A quoi bon en rajouter sur ce que prévoit déjà la loi ?

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Personne ici, monsieur Longeot, ne souhaite voir opposer villes et campagnes. Ce texte, que je me suis employée à simplifier, ne fait que mettre en place un outil adapté, à l'image des contrats de villes. Sur le numérique, il est clair qu'il reste un gros travail à faire. C'est une priorité pour le développement économique des territoires.

M. Bérit-Débat regrette la suppression de l'article 2. Mais les critères initialement proposés étaient, au-delà du revenu par habitant, principalement agricoles ; ce n'est pas suffisant. Plutôt que de dresser un inventaire à la Prévert, il m'a semblé plus logique, dès lors que l'on est dans le cadre d'une démarche volontaire, de laisser les mains libres aux territoires, sans préjuger de l'avenir.

**M. Benoît Huré.** – Ces critères sont le pivot de tous les actes de péréquation et de solidarité. On ne peut pas laisser les territoires les définir à leur gré !

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Je n'entends pas, monsieur Raison, opposer les territoires entre eux. Il ne s'est agi pour moi que de simplifier, comme en témoignent mes amendements.

Mme Didier voit dans cette proposition de loi une mauvaise réponse à une bonne question. Je rappelle que ce texte a été déposé en mai 2015, avant la loi NOTRe et les Assises de la ruralité. Mon travail a consisté à la remettre à jour, et à proposer un cadre de contractualisation destiné à fixer des objectifs généraux au niveau des territoires. Cette

proposition de loi pouvait à mon sens recueillir le consensus, et je remercie M. Médevielle de ses commentaires en défense.

M. Cornu me suit sur la suppression de la mention des syndicats de SCoT, mais s'interroge sur celle de l'article 2. Je le répète, les critères retenus restaient essentiellement agricoles, d'où mon choix, dont je me suis expliquée. C'est bien aux signataires, Monsieur Huré, de définir les moyens qu'ils auront besoin de solliciter. Et ce sont bien les intercommunalités qui sont retenues comme interlocuteur, puisque sont visés les EPCI à fiscalité propre. Déliaison le dispositif des ZRR ? Je réponds à votre souci par un amendement. Le but de ce texte est de permettre la signature de contrats sans avoir à attendre que les régions soient en place.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Mon amendement n° 2 vise à adapter les objectifs visés par la politique de cohésion territoriale et rurale, inspirés de la politique de la ville, aux spécificités des territoires ruraux. Il vise à renforcer la place de l'aménagement numérique des territoires, à recentrer l'objectif d'accès aux soins, à rappeler l'importance du soutien à l'agriculture et l'industrie et à souligner la nécessité d'un développement équilibré des territoires.

*L'amendement n° COM-2 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 2*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Mon amendement n° 3 vise à supprimer l'article 2, qui prévoit que les territoires ruraux visés par les contrats territoriaux de développement rural doivent cumulativement être cités dans le périmètre d'un PETR ou à défaut d'un SCoT, être caractérisés par une faible densité de population et un faible revenu par habitant, répondre à des critères de déclin démographique et de recul de l'emploi agricole. Ces critères restrictifs compromettent l'adaptation d'un contrat à chaque territoire et limitent significativement son utilisation par les élus locaux. Ils ne reflètent pas la diversité des difficultés locales : baisse de l'emploi global, sans déclin démographique ; recul de l'activité industrielle ; absence d'infrastructures ou de services publics. Il s'agit, par cet amendement de suppression, de permettre aux parties prenantes d'identifier elles-mêmes les difficultés locales.

**M. Gérard Cornu.** – Je l'ai dit, la rédaction de cet article ne me convient pas, mais ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Il est pour moi important de retenir des critères nationaux définissant clairement les territoires ruraux en difficulté. Si on laisse cela à la libre appréciation de chaque territoire, on pourrait voir foisonner les territoires dits en difficulté, au risque d'un saupoudrage des moyens.

La densité de population, le revenu moyen par habitant, à quoi l'on peut ajouter le potentiel fiscal sont, avec le déclin de population, des critères pertinents, quand ils sont faibles, pour définir les territoires ruraux en difficulté. Mon collègue Nègre m'objectera que les communautés d'agglomération comptent des communes très rurales, mais on sait bien que

les communes rurales qui ont la chance d'appartenir à une communauté d'agglomération sont aidées.

Je ne voterai pas la suppression de cet article qui, à mon sens, mérite seulement d'être simplifié dans le sens que j'ai indiqué.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Je comprends vos arguments, mais les termes que vous reprenez sont imprécis. Une faible densité de population, un faible revenu par habitant : où placez-vous le curseur ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous pourrions travailler, d'ici à la séance publique, à un amendement de portée juridique claire.

**M. Rémy Pointereau.** – Cela rejoint les critères d'éligibilité des ZRR.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Il faut tabler, en effet, sur leur nouvelle définition, en cours d'élaboration.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous propose de voter la suppression de l'article en nous laissant le temps de rédiger un amendement de séance.

**M. Ronan Dantec.** – Mieux vaut faire l'inverse. *Quid* si l'amendement n'est pas voté en séance ?

**M. Jean-Claude Leroy.** – Nous ne pouvons souscrire à la suppression.

*L'amendement n° COM-3 est retiré.*

**M. Ronan Dantec.** – Les parcs naturels régionaux, garants de la cohérence des engagements des collectivités et de leurs groupements, doivent pouvoir porter un contrat de développement territorial. Tel est le sens de mon amendement n° 1. Evitons de multiplier les structures, dans un souci de cohérence de l'action publique, et de disperser les moyens financiers et humains.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Votre amendement est satisfait puisque la rédaction que je propose à l'article 3 vise aussi « toute autre personne publique ou privée ».

*L'amendement n° COM-1 est retiré.*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

### **Article 3**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – *Mon amendement n° 4 prévoit qu'en l'absence d'un pôle d'équilibre territorial et rural, un contrat territorial de développement rural peut être signé directement avec un EPCI à fiscalité propre, au lieu d'un syndicat responsable de SCoT. Je m'en suis expliquée. Sans compter que l'évolution de la carte intercommunale pourra amener un PETR à se transformer en EPCI à fiscalité propre : il convient de préserver la possibilité, pour l'État, de conclure un contrat avec une telle structure.*

*L'amendement n° COM-4 est adopté.*

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

#### **Article 4**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Mon amendement n° 5 vise à supprimer cet article, dont nous venons d'intégrer les dispositions à l'article 3.

*L'amendement n°COM-5 est adopté et l'article 4 est supprimé.*

#### **Article 5**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Mon amendement n° 6 vise à simplifier la procédure d'élaboration du contrat territorial de développement rural et à mettre en cohérence l'article 5 avec les autres dispositions de la proposition de loi. Il intègre également la référence au soutien de l'État en matière d'ingénierie territoriale, pour appuyer les communes qui manquent de ces moyens.

*L'amendement n° COM-6 est adopté.*

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

#### **Article 6**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – *Mon amendement n° 7 est de simplification : c'est une évidence que ce sont les parties au contrat qui le signent.*

*L'amendement n° COM-7 est adopté et l'article 6 est supprimé.*

#### **Article 7**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Même souci avec mon amendement n° 8 : les responsabilités des parties prenantes font évidemment partie du contrat.

*L'amendement n° COM-8 est adopté et l'article 7 est supprimé.*

#### **Article 8**

*L'amendement rédactionnel n° COM-9 est adopté.*

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

#### **Article 9**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – *L'article 9 prévoit un gel du dispositif des ZRR pour un territoire faisant l'objet d'un contrat de développement. Le régime des ZRR relève plutôt du domaine de la loi de finances, d'où mon amendement de suppression.*

**M. Rémy Pointereau.** – *Je ne vous suis pas. Si un contrat de développement est signé pour un territoire dont une partie est en ZRR et pas l'autre, comment se mettra-t-il en place ?*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Cela ne met pas en cause l'existence de la ZRR. C'est seulement en termes d'obligation de durée que l'article 9 liait les deux dispositifs.

**M. Rémy Pointereau.** – Cela paraît logique. Les ZRR portent sur des territoires en réelle difficulté. Les critères d'éligibilité, parmi lesquels on trouve le potentiel fiscal ou le nombre d'employés dans l'agriculture, témoignent d'une réelle volonté d'assurer la cohérence du territoire.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Les deux dispositifs sont distincts. Les ZRR n'auront pas besoin d'un contrat de développement pour fonctionner. J'ajoute que leur réforme est en cours : mieux vaut ne pas les mentionner ici.

**M. Hervé Maurey, président.** – L'intention de Pierre Jarlier était d'éviter tout impact du nouveau dispositif sur celui des ZRR. Mais notre rapporteure, en supprimant cet article, ne touche en rien aux ZRR.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – On ne supprimera pas les ZRR en votant cet amendement de suppression. Mon souci n'est autre que de simplification. Sans compter que cela poserait problème, dès lors qu'une réforme des ZRR est en cours, de les mentionner ici.

**M. Hervé Maurey, président.** – Une proposition de loi examinée dans le cadre de l'ordre du jour réservé doit être ramassée si l'on veut parvenir au bout de la discussion. J'attire votre attention là-dessus.

**M. Hervé Poher.** – Des esprits méfiants pourraient néanmoins considérer que les cartes sont rebattues. Maintenir l'article, c'est s'assurer que ce qui a été signé avant ces contrats sera maintenu.

**M. Benoît Huré.** – Je vous rejoins. Connaissant les services de Bercy, je sais qu'ils savent tirer profit de toute brèche. Ne leur donnons pas l'occasion d'entailler le dispositif des ZRR.

J'ai le sentiment que notre travail sur ce texte revient à regarder l'aménagement du territoire par le petit bout de la lorgnette, et je doute de ses effets positifs sur les territoires. On aurait pu avoir plus d'ambition. « Tout ça pour ça », vont se dire les élus.

**M. Hervé Maurey, président.** – Cette proposition de loi ne se prétend pas la grande loi d'aménagement du territoire que j'aimerais nous voir un jour capables de bâtir. Elle ne vise qu'à apporter aux territoires ruraux un outil comparable à ce qui existe pour les territoires urbains.

*L'amendement n° COM-10 n'est pas adopté.*

*L'article 9 est adopté sans modification.*

### **Article 10**

*L'amendement de conséquence n° COM-11 est adopté et l'article 10 est supprimé.*

**M. Rémy Pointereau.** – Je disais tout à l'heure « oui, mais » : au terme de nos discussions, je pencherais plutôt vers le non, ou du moins l'abstention. A quoi bon ce texte sans moyens supplémentaires ? Faut-il une loi, de surcroît, pour mettre en place un contrat territorial ? Cela n'a pas été le cas pour les pôles d'excellence rurale, ni pour les ZRR. Où est la simplification ?

Par solidarité avec le groupe UDI-UC, nous voterons ce texte en commission, mais cela ne préjuge en rien de ce qu'il en sera en séance, où il y aura sans nul doute débat. A titre personnel, je pencherais plutôt vers l'abstention. Entre deux maux, il faut choisir le moindre. Le texte initial ne convenait pas, les amendements de notre rapporteure l'améliorent certes un peu mais au total, j'estime qu'il n'apportera pas grand chose. Cela dit, nous le laisserons prospérer, pour que le débat ait lieu en séance.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – J'en suis désolé pour notre rapporteure, mais nous ne voterons pas ce texte, qui n'apporte rien. On peut s'organiser sans lui.

**M. Alain Fouché.** – Pour ma part, je voterai ce texte, qui procède d'une volonté de simplification louable. Les territoires ruraux évoluent, ainsi qu'en témoigne le sujet devenu essentiel du numérique. Cette proposition de loi ne vise pas à autre chose qu'à mettre en place des dispositions qui existent déjà pour les territoires urbains. Elle est sans doute appelée à évoluer en séance mais j'y suis, en tout état de cause, favorable.

**M. Gérard Cornu.** – Je suis sensible, moi aussi, au souci de simplification de notre rapporteure. Je voterai ce texte en commission, par solidarité, mais cela ne préjuge pas de mon vote final. Tout dépendra de nos discussions en séance. Je serai notamment très attentif à l'amendement que vous nous proposerez à l'article 2 ainsi qu'à l'article 9.

**M. Guillaume Arnell.** – Depuis un an que je suis sénateur, je suis sensible aux positions de mon collègue Alain Bertrand sur la ruralité et l'hyper-ruralité. Mais nos discussions de ce matin ne m'ont pas totalement convaincu de l'utilité de ce texte. Je m'abstiendrai, sans préjuger de ce que sera la position de notre groupe du RDSE en séance.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il vous appartient de faire évoluer ce texte en séance publique, afin qu'il réponde à vos attentes. Profitez de ce véhicule sur des questions qui nous intéressent de près.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – J'ai fait mon travail de rapporteure sur ce texte dont je rappelle que l'initiative revient à Pierre Jarlier. Si nous sommes sénateurs, c'est bien pour défendre nos territoires. L'intention de ce texte est à mon sens de mettre en place un outil au service de ces territoires. Il me semble que cela pourrait faire consensus. Mon souci a été de mise à jour et de simplification. A chacun de se déterminer en séance.

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Michel Raison nous présente son rapport sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques. Je le remercie d'avoir accepté d'être rapporteur de ce texte extrêmement technique, et parfois frustrant en raison de la marge de manœuvre limitée dont nous disposons sur ces transpositions. Je vous indique d'ailleurs qu'aucun amendement extérieur n'a été déposé, nous étudierons donc uniquement les quelques modifications qui seront proposées par le rapporteur.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Hervé Maurey l’a rappelé : notre marge de manœuvre, déjà peu importante en matière de transposition de textes européens, est considérablement limitée par le temps bien insuffisant qui nous est imparti pour examiner un texte d’une nature aussi technique et recouvrant des sujets aussi variés. Nombre de rapporteurs connaissent bien ce problème...

Ce projet de loi est en réalité le deuxième « Ddadue » examiné par le Parlement dans le domaine de l’environnement. Le premier de ces textes était la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine du développement durable qui a, pour ainsi dire, inauguré une ère nouvelle pour les politiques publiques environnementales, en les faisant devenir un champ à part entière de transposition du droit européen, d’action et d’harmonisation des réglementations nationales en la matière.

Notre collègue Odette Herviaux, qui était alors rapporteure de ce texte pour notre commission, avait déjà souligné à l’époque que ce projet de loi recouvrait quasiment tous les contours du champ de compétences de notre commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, c’est-à-dire l’environnement, les transports et certains aspects des politiques énergétiques.

Le projet de loi que nous examinons aujourd’hui se concentre, lui, sur le sujet de la prévention des risques et poursuit donc l’œuvre de transposition commencée en 2013. Il a pour objectif de transposer dans notre droit un certain nombre de dispositions issues de directives européennes et de l’adapter à d’autres dispositions issues de règlements européens.

À titre principal, il transpose deux directives récentes visant à améliorer la prévention des risques :

- la directive du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, dite « directive *offshore* », adoptée à la suite de l’accident survenu sur la plate-forme mobile *Deepwater Horizon* le 20 avril 2010 dans le Golfe du Mexique ;

- la directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015, qui a modifié la directive n° 2001/18 relative à la dissémination volontaire d’organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l’environnement.

Il adapte en outre notre droit national à la réglementation européenne en matière de produits et équipements à risques, de prévention et de gestion des déchets et de produits chimiques.

Cela a été rappelé, les lois de transposition peuvent procurer un sentiment de frustration en raison de leur double dimension : l’importance des sujets abordés par rapport à la faiblesse de la marge de manœuvre. D’autant que nous avons l’obligation de transposer ces directives européennes en respectant la lettre et l’esprit, sous peine de sanctions financières importantes !

Chacun des titres du projet de loi constitue un sujet à part entière et un champ important de l’activité de notre commission, ce qui fait que j’ai été tenté – et nous le sommes tous j’imagine – de rouvrir plus largement certains sujets qui, à mon sens, méritent de l’être – je pense notamment à la question des OGM. L’objectif est cependant tout autre : s’en tenir avec rigueur aux dispositions des textes européens – pas plus, pas moins – et ne pas tomber

dans l'écueil d'une « surtransposition » qui ne ferait qu'ajouter à la légendaire complexité franco-française.

J'ai décidé de rencontrer les professionnels des secteurs concernés afin qu'ils me fassent part de leurs difficultés et de la manière dont ils étaient impactés, concrètement, par ces réglementations européennes. Je voudrais que notre priorité, étant donné le peu de latitude que nous avons pour transposer des textes déjà votés au niveau européen, soit de ne pas imposer de contraintes supplémentaires inutiles aux différents acteurs. Un mot d'ordre donc : de la simplification !

S'il est fondamental aujourd'hui de renforcer la sécurité dans un certain nombre de secteurs comme les opérations pétrolières et gazières, ou encore les produits chimiques et les équipements à risques, nous devons veiller à ne pas complexifier davantage le droit existant ni alourdir les procédures et les démarches administratives pour les différents opérateurs économiques.

Je vous rappellerai que, si nous pouvons regretter le calendrier particulièrement serré d'examen du texte, nous sommes pris par une contrainte : la date de transposition de la directive relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer était fixée au 19 juillet 2015 et les mesures transitoires en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire étaient en vigueur jusqu'au 3 octobre 2015. La transposition de ces différentes dispositions dans notre droit national doit donc intervenir rapidement.

Le titre I<sup>er</sup> du projet de loi, qui regroupe les articles 1 à 10, vise essentiellement à transposer les dispositions de la directive *offshore* du 12 juin 2013, relatives à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer. L'accident de Macondo, dans le golfe du Mexique, en avril 2010, a conduit toutes les compagnies à des révisions systématiques des installations existantes, des évolutions de la conception des installations en fond de mer et un renforcement des bonnes pratiques. Notre vigilance ne doit pas pour autant se relâcher, notamment dans les environnements fragiles comme l'Arctique, qui suscite de plus en plus de convoitise. Une modernisation du cadre juridique sur la question de la sûreté des opérations de forage d'hydrocarbures en mer se justifie d'autant plus que le cadre législatif qui régit ces activités est ancien et mal adapté.

Pour cette raison, les articles 1 et 2 apportent des garanties supplémentaires quant aux capacités techniques et financières que doivent posséder les entreprises pour faire face aux risques et aux conséquences de leurs projets. L'article 3 prévoit que les autorités publiques disposent, dès la demande d'autorisation de travaux, d'un rapport sur les dangers majeurs particulièrement fouillé en ce qui concerne les risques environnementaux. L'article 4 lui adjoint un programme de vérification indépendante des installations. L'article 5 permet à l'administration d'exiger un rapport sur les circonstances de tout accident majeur survenu hors de l'Union Européenne sur une plateforme *offshore* d'une entreprise enregistrée sur le territoire national. L'article 6 précise que l'exploitant devra prendre en charge les frais d'intendance supportés par l'administration lors de l'inspection d'une installation *offshore*, ce qui correspond à une pratique déjà existante chez les industriels de l'*offshore*. L'article 6 *bis*, inséré par les députés, aligne les sanctions pénales pour les infractions *offshore* sur celles prévues *onshore*. L'article 7 introduit des dérogations de bon sens à l'interdiction de pénétrer dans la zone de sécurité définie autour des installations *offshore*, par exemple pour les navires en situation de détresse ou ceux chargés de l'inspection de cette zone. L'article 8 étend le champ d'application du principe pollueur-payeur à la pollution des eaux marines. Enfin,

l'article 10 organise l'extension de ces dispositions à Wallis-et-Futuna et dans les TAAF. Toutes ces dispositions sont la transposition fidèle de la directive du 12 juin 2013 : je ne proposerai donc aucune modification.

Reste un article relatif aux stockages souterrains d'hydrocarbures et de gaz naturel. Depuis la transposition en droit français de la directive Seveso III, ces stockages relèvent de la législation sur les installations classées, les ICPE, et non plus du code minier. L'article 9 procède donc à quelques coordinations manquantes afin que ce régime s'applique pleinement à ces stockages. S'il n'appelle pas de commentaire à première vue, les représentants de l'industrie gazière que j'ai entendus m'ont fait part de leur inquiétude quant à l'application à venir de la législation sur les ICPE. Compte tenu des spécificités des activités de stockage souterrain, il semble plus adapté de maintenir les phases d'arrêt de l'exploitation et de suivi de l'après-mines dans le champ du code minier. Ces deux phases soulèvent en effet des problématiques de gestion du sous-sol profond – notamment en raison du stockage dans des puits, des cavités creusées dans le sel, ou encore des formations géologiques poreuses–, qui relèvent pleinement des activités minières et sont mieux encadrées par le code minier. Je vous proposerai donc un amendement en ce sens.

Le titre II comprend trois articles qui transposent des dispositions relatives aux produits et équipements à risques. Les articles 11 et 12 précisent le champ de contrôle des autorités et les sanctions applicables en matière de produits et équipements à risque en transposant les directives du 15 mai 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression et du 23 juillet 2014 relative aux équipements marins. Ces directives ont pour objet de renforcer la sécurité maritime et la prévention de la pollution des milieux marins. L'article 12 *bis*, inséré en commission à l'Assemblée nationale, précise les modalités d'accès des agents chargés de la surveillance du marché des équipements marins aux espaces clos et aux locaux des opérateurs économiques. Sur ces articles, je vous proposerai d'adopter quatre amendements corrigeant des erreurs rédactionnelles ou de coordination.

Le titre III, relatif aux produits chimiques, comprend cinq articles. L'article 13 adapte le droit national au règlement du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Les articles 14 à 16 concernent les produits biocides, qui sont utilisés pour lutter contre les organismes nuisibles pour l'homme, les animaux ou l'environnement, dans un but d'hygiène générale ou de santé publique. Ils sont le « pendant » des produits phytosanitaires en agriculture, mais relèvent d'une réglementation européenne distincte.

Le règlement du 22 mai 2012 prévoit une autorisation des biocides en deux temps, comme pour les phytosanitaires : tout d'abord, l'agence européenne des produits chimiques évalue les substances, qui sont ensuite autorisées par la Commission européenne ; ensuite, les produits incorporant ces substances doivent être évalués et autorisés par chaque Etat membre pour obtenir une autorisation de mise sur le marché.

En France, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie délivre les autorisations sur la base des avis transmis par l'Anses, autorité chargée de l'évaluation.

Le projet de loi propose de modifier les compétences de l'Anses, afin que cette agence réalise non seulement les évaluations de produits biocides, mais procède également à la délivrance, à la modification et au retrait des autorisations de mise sur le marché.

Nos collègues du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale ont posé la question de l'opportunité et de l'utilité de ces dispositions. Lors de l'examen de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le Gouvernement a proposé de réaliser ce même transfert de compétence en matière de phytosanitaires, ce qui avait provoqué de vifs débats. Si nous n'avons pas aujourd'hui de recul sur ces dispositions, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet, elles ne semblent pas inquiéter les acteurs.

Plusieurs raisons me conduisent à vous proposer d'adopter ces articles sans modification. Ce dispositif prévoit que le ministre conserve un pouvoir de dérogation ou de veto. Dans l'ancien système, les autorisations étaient données automatiquement par le ministère après avis positif de l'Anses. L'enjeu consiste à pouvoir modifier ou retirer une autorisation, en cas d'apparition d'un nouveau risque par exemple. N'oublions pas que le problème, avec les produits dangereux, est toujours le même : il faut trouver un produit remplaçant et être sûr que lui-même n'est pas dangereux...

Par ailleurs, l'Anses a d'ores et déjà réorganisé ses directions pour mettre en œuvre ses nouvelles compétences en matière de produits phytosanitaires : l'évaluation du risque et la gestion du risque sont rigoureusement séparées. L'agence est donc prête à exercer cette nouvelle mission pour les biocides aussi.

Enfin, ce transfert de compétences simplifie la procédure pour les firmes commercialisant ces produits, les entreprises et les services publics utilisant des biocides : cela permettra de réduire les délais de mise sur le marché, ce qui me semble une bonne chose.

Je vous propose donc de voter ces articles sans modification.

Le titre IV transpose la directive du 11 mars 2015 relative à la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire.

Vous connaissez tous le contexte de cette directive : les autorisations de mise sur le marché d'OGM sont aujourd'hui bloquées au niveau européen en raison des divergences entre les différents États membres. Les États ne pouvaient s'opposer aux autorisations délivrées qu'en invoquant des mesures d'urgence ou des clauses de sauvegarde, qui étaient sources de contentieux, comme cela a pu être le cas pour la France.

La directive de 2015 vise à résoudre ces difficultés en laissant aux États la possibilité d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire, sur la base de critères d'intérêt général, à savoir la politique environnementale, des critères sociaux, économiques, agricoles, ou encore l'ordre public, ce que je trouve assez éloigné d'une objectivité scientifique. Je suis choqué qu'on puisse interdire la culture d'OGM au prétexte que cela troublerait l'ordre public, même si je soupçonne la France d'être à l'origine de cette demande auprès du parlement européen. Je pense à ces fameux champs d'OGM plantés par l'INRA : ils ont été honteusement détruits et les auteurs de ces actes sont restés tout aussi honteusement impunis... L'objectif est donc de débloquent de cette manière le processus européen d'autorisation des OGM.

Les articles 18 et 19 du projet de loi modifient donc le code de l'environnement et le code rural afin d'inscrire dans notre droit la nouvelle procédure qui se décline en deux phases : premièrement, la France peut demander au pétitionnaire que sa demande d'autorisation d'un OGM n'inclue pas le territoire national. En cas de refus du pétitionnaire, ou si la France n'a pas formulé de demande en phase 1, l'État pourra restreindre ou interdire la mise en culture de l'OGM en question sur le territoire national pour les motifs cités précédemment.

Nous n'avons pas d'autre choix que de transposer cette directive. Cette transposition m'inspire toutefois quelques regrets, ou tout au moins quelques interrogations.

Cette directive marque, d'une certaine manière, l'abandon du principe pourtant fondamental en droit européen d'application uniforme et harmonisée des réglementations. Nous réclamons l'harmonisation sur beaucoup de sujets : nous voilà dans la démarche inverse, c'est rare... Avec ce texte, certains États cultiveront des OGM, d'autres non. Les autorisations ne seront plus délivrées pour l'Europe entière. Il est regrettable que la situation de blocage dans laquelle nous nous trouvons actuellement conduise à revoir notre ambition européenne à la baisse.

Pour autant, je veux rester positif, et j'espère que la mise en œuvre de cette directive se traduira par une sortie de la paralysie, même si la France a pour sa part déjà annoncé, sans attendre le vote de ce texte, qu'elle souhaitait exclure son territoire de la mise sur le marché d'une dizaine d'OGM en cours d'évaluation.

Ce texte pose par ailleurs la question cruciale du seuil d'OGM autorisé dans les semences et les produits : il y a de nombreux débats, vous le savez, sur le seuil accepté dans les semences et produits conventionnels. Avec une mise en œuvre différenciée des autorisations de mise sur le marché d'OGM entre les États membres, et une circulation toujours plus grande des semences entre les États, cette question va retrouver toute son importance. Le projet de loi que nous examinons n'est pas le lieu pour avoir ce débat, mais j'espère que les discussions, et en particulier les discussions techniques sur la mesure des seuils, vont pouvoir aboutir dans un futur proche.

Je vous proposerai un seul amendement sur ce volet : la suppression d'une demande de rapport à l'article 19 *ter* sur les risques de contamination des cultures conventionnelles et biologiques. Nous avons eu une position assez constante sur les demandes de rapport dans les textes examinés récemment, et je sais que notre collègue Gérard Cornu sera sensible à cet amendement. (*Sourires*) Je me sens d'autant plus convaincu de la nécessité de supprimer ce rapport que le Haut Conseil des biotechnologies va travailler sur le sujet et remettra une étude. Evitons les doublons inutiles...

Le titre V procède à une simplification de procédure en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, pour les entreprises dont le régime administratif change à la suite d'une modification de la nomenclature des ICPE.

Le titre VI comprend un article unique inséré par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, qui vise à actualiser la transposition de la directive du 13 octobre 2003 relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) dans la Communauté et de ses textes d'application, au regard des nouvelles règles applicables à la « troisième période » qui a débuté en 2013. Je vous proposerai un amendement rédactionnel sur cet article.

En conclusion, je dirai que la France se doit d'être exemplaire en matière de transposition, particulièrement sur des sujets très sensibles comme les risques environnementaux.

**Mme Odette Herviaux.** – Je souhaite féliciter notre rapporteur pour le travail de précision qu'il a mené sur ce texte. J'y suis d'autant plus sensible que pour avoir été rapporteure d'un projet de loi Ddadue, j'en connais bien les écueils...

Je partage tout à fait votre conclusion : la transposition doit être la plus exacte possible, nous devons nous y tenir. Le débat de fond sur les hydrocarbures a été long et houleux au parlement européen. Entre la volonté d'anticiper de grands risques, ce qui fait peser une sévérité trop importante sur les entreprises, et un laxisme qui pourrait nous conduire à des catastrophes environnementales aux conséquences dramatiques, l'équilibre est tenu.

En ce qui concerne les industries pétrolières et gazières, la sécurité des opérations en mer est renforcée par le texte. Il me semble que les garanties techniques et financières qui sont exigées sont normales au vu des enjeux d'un éventuel problème.

Les députés ont inséré un article 6 *bis* relatif aux sanctions en cas de non-respect de règles relatives aux demandes de titres miniers. Sur ce sujet, la position du groupe socialiste et républicain est proche de la vôtre, et pourtant, nous sommes contre l'amendement que vous proposez. Il nous semble important que l'ensemble des activités de stockage d'hydrocarbures et de gaz continuent d'être régies par les ICPE, et non par le code minier comme vous le proposez. En effet, avec le régime des ICPE, les entreprises endossent la responsabilité de la surveillance accrue du stockage, et financent cette surveillance pendant trente ans – ce sont de grosses entreprises, elles en ont les moyens. Si ces dispositions sont transférées dans le code minier, c'est alors à l'Etat d'assumer cette responsabilité, pour une durée de dix ans seulement. Ne faisons pas trop de cadeaux aux entreprises !

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je remercie à mon tour notre collègue pour ces explications techniques. Certes, l'exercice de transposition ne nous permet pas une grande marge de manœuvre ; il nous laisse cependant le choix des moyens de mise en œuvre de la directive, ce qui est positif.

Pour les OGM, l'objectif de ce projet de loi a été rappelé, il s'agit de pallier les manques constatés dans la directive de 2001. Se posait notamment le problème de la majorité qualifiée, qui n'a d'ailleurs jamais été atteinte il me semble.

Il me semble qu'il existe d'autres raisons de restreindre ou d'interdire la mise en culture de certains OGM sur le territoire national que celles que vous avez mentionnées : la politique agricole, le risque pour les sols, les incidences socio-économiques...

Si je n'ai aucune autre observation à faire sur l'ensemble des articles, je m'interroge tout de même sur la proposition de suppression de la demande de rapport à l'article 19 *ter*. Pourquoi donc le supprimer ? Le sujet me paraît important...

Votre exposé ne mentionne pas non plus le problème de la gestion des risques dans les zones transfrontalières : quelles garanties peuvent être demandées par un Etat ?

Concernant les biocides, il est important que le politique garde la main : c'est le sens de vos travaux, et je m'en réjouis.

Enfin, je note l'apport substantiel de nos collègues députés à l'article 18 sur le sujet de la participation du public.

**M. Jean Bizet.** – J'interviendrai uniquement sur le sujet des biotechnologies vertes.

Je voterai ce texte, puisque nous sommes dans l'obligation de transposer les directives européennes, mais sans enthousiasme. La volonté de simplification qui a animé vos travaux va dans le bon sens pour mieux légiférer. Je vais d'ailleurs déposer demain, avec mon collègue Simon Sutour, une proposition de résolution à ce sujet.

Force est de constater que la directive de 2015 fait montre d'un certain manque de courage politique. Malgré la possibilité de mise en œuvre d'une clause de sauvegarde – ce qui permettra d'ailleurs de déjuger des autorités sanitaires scientifiques comme l'Anses, disons-le clairement –, on peut craindre des effets collatéraux néfastes, et en particulier une distorsion de concurrence entre les Etats membres. Nous connaissons d'ailleurs déjà le problème avec la filière porcine espagnole. On assiste également à un « détricotage » de la politique agricole commune : cela me semble assez ennuyeux... Attendons quelques années pour tirer les premières conclusions, mais pour l'heure, cette directive ne satisfait personne. J'en profite pour mentionner que la proposition de directive sur la limitation de l'importation d'OGM venant d'autres pays mise au vote hier au parlement européen a été rejetée très brutalement, à la fois par la commission de l'environnement et par la commission de l'agriculture. Ce sujet qui provoque des crispations en France ne pose pas tant de problèmes dans d'autres pays : nous sommes seuls contre tous, mais nous voulons à tout prix avoir raison...

Cependant, je salue les propositions de notre rapporteur sur ce texte, qui vont dans le bon sens. Ses analyses sont très justes.

**M. Alain Fouché.** – Cet exposé était très clair : merci monsieur le rapporteur. Je souhaite revenir sur le sujet des opérations pétrolières : quels en seront véritablement les contrôles ? quelles dispositions pour sanctionner le non-respect des règles ? Par exemple, il me semble qu'il est interdit de puiser du pétrole en Arctique. Pourtant, Total contourne l'interdiction en missionnant des navires russes qui ramènent le pétrole dans des ports nordiques où il est récupéré et acheminé en France. Total est-il une puissance industrielle intouchable ?

J'ai déjà interrogé Ségolène Royal sur ce sujet grave et important, mais je n'ai pas obtenu de réponse ; je la solliciterai à nouveau car la situation me semble, actuellement, loin d'être satisfaisante.

**M. Ronan Dantec.** – Je rends à mon tour hommage à notre rapporteur pour le travail qu'il a fourni : un Ddadue, c'est compliqué car très réglementé, mais il a su y injecter une volonté politique.

Il y aurait beaucoup à dire sur ce texte ; je vais m'en tenir à l'essentiel. Les grandes entreprises doivent maintenant prouver leurs capacités à gérer d'éventuels dommages environnementaux, c'est très intéressant et ça change profondément la donne économique de certaines activités. Alors oui, ça peut créer certaines distorsions de concurrence... mais dans l'ensemble, ces avancées me paraissent positives.

Sur le sujet des biocides, le texte a été considérablement amélioré par nos collègues écologistes de l'Assemblée nationale.

Odette Herviaux a tenu un argumentaire très précis sur l'absence d'intérêt, voire les conséquences dommageables, à troquer la réglementation des ICPE contre celle du code minier. J'y souscris pleinement.

Enfin, et une fois n'est pas coutume, mon avis sur les OGM rejoint celui de notre collègue Jean Bizet. Il a dû nous quitter, mais si on pouvait le lui faire savoir... (*Sourires*) Personne n'est content du compromis choisi par l'Europe !

On passe trop souvent sur le sujet de la contamination transfrontalière, qui est complexe : traverser la frontière, trouver le responsable et chiffrer les dommages environnementaux devient très compliqué. L'Europe devrait adopter une position forte contre le développement des OGM. Là se situe peut-être un léger désaccord avec Jean Bizet, je soutiendrai fermement les amendements du groupe écologiste visant à renforcer l'étiquetage des produits et l'information du consommateur. Il me semble d'ailleurs que c'est l'un des meilleurs moyens de lutter contre la distorsion de concurrence ! Nous savons qu'en France, les consommateurs ont tendance à privilégier des produits sans OGM. Il existe d'ailleurs des raisons objectives d'être « anti-OGM » : ces raisons sont scientifiques, et pas obscurantistes comme on l'entend parfois... D'ailleurs, à titre personnel, je pense que la filière porcine bretonne gagnerait à ne plus s'adosser à des productions OGM.

Nous sommes d'accord, l'Europe a opté pour un compromis qui ne satisfait personne. Laissons les consommateurs être arbitres, et donnons-leur les moyens de faire un choix éclairé en toute transparence. J'espère donc que notre collègue Jean Bizet votera mon amendement sur l'étiquetage...

**Mme Chantal Jouanno.** – Bien sûr !

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je voudrais ajouter un élément à notre débat : pour une fois dans cet exercice de transposition, sur la partie pétrolière, nous sommes sur quelque chose de très concret. Il n'y a là aucune idéologie : nous sommes face à du risque avéré. Nous avons le devoir de prendre le maximum de précaution, non seulement pour l'environnement mais aussi pour la sécurité des personnes.

Pour répondre à notre collègue Nelly Tocqueville, sur les motifs qu'un Etat membre peut invoquer pour interdire les OGM, j'avais cité les motifs socio-économiques. J'ajoute qu'en ce qui concerne la participation du public à l'article 18, il s'agit d'une obligation constitutionnelle.

Quelques mots sur les OGM par rapport à ce que vient de dire notre collègue Ronan Dantec. En ce qui concerne les amendements qu'avaient déposés vos collègues écologistes à l'Assemblée nationale sur la question de l'étiquetage, nous sommes bien là dans la surtransposition. Le débat sur l'étiquetage doit être européen. Une directive européenne est d'ailleurs en préparation. Il y a un risque à surtransposer à l'échelon national sur ce sujet, et surtout si on le fait de manière non scientifique.

Deuxièmement, je crois qu'il nous faut raisonner OGM par OGM. Il est trop facile de présenter uniformément les OGM comme des plantes qui résistent aux herbicides. Oui, un certain nombre d'OGM sont des plantes qui résistent aux herbicides – les plus classiques sont

le colza et le soja. À titre personnel, je ne suis pas un grand défenseur de ce type d'OGM car c'est vrai qu'ils n'apportent pas grand-chose, ni au consommateur ni au producteur. En revanche, il y a des OGM qui peuvent nous apporter des réponses, en particulier dans certaines parties du monde, comme par exemple un riz qui peut se cultiver avec très peu d'eau ou un riz qui peut devenir riche en vitamine A, alors qu'on sait que les populations qui consomment le plus de riz ont des problèmes de cécité liés à un manque de vitamine A. Ne généralisons pas le discours sur les OGM.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous en venons maintenant aux amendements. Vous aurez compris que c'est parce que ce texte est compliqué que nous avons fait appel à un rapporteur de talent.

*Les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 5, 6, 6 bis, 7 et 8 sont adoptés sans modification.*

### **Article 9**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Sur mon amendement, je ne suis pas en complet désaccord avec notre collègue Odette Herviaux. Je propose néanmoins de le maintenir, tout en sachant que je ne suis pas arc-bouté par principe sur cette position. Ce qui m'intéresse, c'est surtout d'avoir une réponse de la ministre sur ce sujet.

**Mme Évelyne Didier.** – Je rejoins les préoccupations de notre collègue Odette Herviaux. Lorsqu'on a donné la responsabilité des fins de concession à l'Etat, c'est qu'il y avait eu des défaillances du côté des entreprises. Il n'empêche que c'est un passage de témoin entre deux entreprises. Or, on sait que les entreprises refusent le risque et préfèrent laisser la responsabilité à l'Etat. Je suis donc moi aussi impatiente d'entendre la réponse de la ministre sur ce sujet.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Nous savons déjà qu'elle ne sera pas favorable à l'amendement.

**Mme Chantal Jouanno.** – Il serait préférable que l'amendement soit retiré et redéposé pour la séance.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Il peut être voté ici, je ne le retire pas.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

*L'article 9 est adopté sans modification.*

*L'article 10 est adopté sans modification.*

### **Article 11**

*Les amendements COM-4, COM-1 et COM-2 sont adoptés.*

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

### **Article 12**

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 12 bis, 13 et 14 sont adoptés sans modification.*

#### **Article 15**

*L'amendement COM-9 est adopté.*

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

*Les articles 16 et 17 sont adoptés sans modification.*

#### **Article 18**

*L'amendement COM-8 est adopté.*

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

*Les articles 19 et 19 bis sont adoptés sans modification.*

#### **Article 19 ter**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement vise à supprimer un rapport. Je suis d'accord sur la nécessité de regarder la situation dans les zones transfrontalières. Mais ce rapport est déjà prévu par le Haut Conseil des biotechnologies. Il sera fait. Nul besoin d'en redemander un autre.

**M. Ronan Dantec.** – Je trouve maladroit de supprimer cet article puisque, d'un côté, on dit qu'il faut un maximum de transparence et de l'autre, dès qu'on demande davantage de transparence et, de débat public, vous votez contre. Vous contribuez ainsi à ce qui fait que le débat ne peut pas avancer. Ici, il s'agit de renforcer le travail du Haut Conseil des biotechnologies.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je peux vous assurer que moi aussi je souhaite de la transparence sur ce sujet. Et je fais confiance au Haut Conseil des biotechnologies.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Nous ne sommes pas pour les rapports systématiques. Mais ce rapport nous semble important ; il peut être déterminant pour les zones frontalières. Nous voterons contre l'amendement du rapporteur, mais pour le projet de loi.

**M. Pierre Médevielle.** – En tant que membre du Haut Conseil des biotechnologies, je pense qu'il n'est pas inutile d'avoir un rapport supplémentaire sur ce sujet. Tous les éclaircissements sont les bienvenus.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

*L'article 19 ter est adopté sans modification.*

*L'article 20 est adopté sans modification.*

#### **Article 21**

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La réunion est levée à 12 h 05.*

## COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 30 septembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

### **Financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés - Contrôle budgétaire – Communication**

**La commission entend une communication de Mme Fabienne Keller relative aux travaux menés avec M. Yvon Collin, en tant que rapporteurs spéciaux, sur les financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés.**

**Mme Michèle André, présidente.** – Je rappelle que ce rapport s’inscrit dans le cadre des travaux du Sénat sur la COP 21 et que des réunions de l’Union interparlementaire se tiendront à l’Assemblée nationale et au Sénat sur cette question.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – La France a fait depuis plusieurs années de la lutte contre le changement climatique une des priorités de sa diplomatie, qui s’illustre dans l’organisation – d’ici quelques semaines – de la vingt-et-unième Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la « COP21 ». De nombreuses associations se sont mobilisées sur cette question, mais aussi des collectivités territoriales – je pense au sommet des villes qui s’est tenu en juillet – et, comme vous le savez, plusieurs commissions du Sénat travaillent sur le sujet.

Ce volet de notre diplomatie se retrouve naturellement dans la politique d’aide publique au développement (APD) française, qui comporte des objectifs relatifs au changement climatique. Déjà en 2011, le document cadre de la politique d’APD française distinguait quatre « *enjeux stratégiques pour la coopération* », dont celui de « *préserver les biens publics mondiaux* », parmi lesquels était mentionné le climat.

De même, la loi de programmation relative à l’aide publique au développement, adoptée à l’été 2014 prévoit dès son premier article 1<sup>er</sup> que l’APD vise également à lutter contre le changement climatique.

Dans le prolongement de ces objectifs généraux, l’Agence française de développement (AFD), s’est dotée de sa propre stratégie « climat – développement ».

L’AFD a mis en place une procédure d’évaluation systématique de l’empreinte carbone des projets qu’elle finance dans les pays en développement et peut être amenée à écarter certains projets à travers l’application d’une grille de sélectivité en termes d’émissions de gaz à effet de serre.

Elle s’est surtout assignée des objectifs quantitatifs : au moins la moitié de l’activité de l’agence dans les pays en développement doit avoir des co-bénéfices climat ; ce pourcentage est de 30 % pour sa filiale Proparco, consacrée au secteur privé. Les objectifs de l’agence sont déclinés géographiquement : la part des financements climat doit ainsi s’élever à 70 % en Asie et en Amérique latine, à 50 % en Méditerranée et à 30 % en Afrique subsaharienne.

Ces objectifs français s'inscrivent dans le cadre global de l'engagement pris par les pays développés à Copenhague en 2009 de consacrer 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour financer des projets climat dans les pays en développement. Ils s'inscrivent également dans le prolongement des « objectifs de développement durable », qui viennent d'être adoptés à New York et qui remplaceront les « objectifs du millénaire pour le développement ». Le treizième objectif prévoit ainsi de « *prendre des mesures urgentes pour lutter contre le changement climatique et ses impacts* ».

Les financements climat de la France passent par différents outils, aussi bien multilatéraux que bilatéraux.

On peut notamment retenir le Fonds pour les technologies propres, auquel la France a contribué à hauteur de 500 millions de dollars sur 2010-2012, la « Réserve pays émergents », qui a permis de financer 450 millions d'euros, entre 2005 et 2014, de projets intégrant un objectif de lutte contre le changement climatique, ou encore le Fonds français pour l'environnement mondial qui a versé 59 millions d'euros de dons depuis 2007.

C'est cependant l'AFD qui porte la majeure partie des financements climat de la France : ses engagements climat comptabilisables en APD se sont élevés à 13,2 milliards d'euros entre 2007 et 2014. En 2007 les engagements annuels s'élevaient à 670 millions d'euros avant d'atteindre 2,4 milliards d'euros en 2010 et de stabiliser depuis lors autour de 2 milliards d'euros par an. La croissance est donc importante.

Au total, en 2013, les engagements climat de la France se sont élevés à 2,15 milliards d'euros, soit un montant équivalent à celui de l'Allemagne. Cette dernière accorde cependant exclusivement des dons, quand la France a accordé plus de 90 % de prêts.

La lutte contre le changement climatique est souvent abordée sous l'angle des pays industrialisés ou des grands émergents. Certes, les « pays les moins avancés » (PMA) ne sont pas des émetteurs importants, mais il est fondamental qu'ils adoptent dès aujourd'hui une stratégie de croissance « bas carbone » ; d'autre part, ils sont les premiers à ressentir les effets du changement climatique.

Les effets du changement climatique sont très variables, tout comme l'exposition des populations, mais ils toucheront plus durement les pays en développement, du fait de leur position géographique, de leur plus grande dépendance aux ressources naturelles et d'une plus faible capacité à s'adapter à l'évolution climatique. Le risque est donc que les inégalités entre le monde développé et le monde en développement se creusent encore.

Les principaux effets du changement climatique pour les pays en développement se feront sentir en matière de pluviométrie, ce qui signifie à la fois des inondations et des sécheresses, qui auront des conséquences considérables en matière de production agricole et de santé. La montée du niveau des mers risque également de toucher un nombre de villes très important. Il résultera de ces différents effets des déplacements forcés, l'exacerbation de conflits, et des migrations importantes.

Nous rejoignons ici l'actualité : le changement climatique augmentera sensiblement les pressions à la migration économique. En 2008, l'ONU estimait que « *près de 250 millions de personnes seront déplacées au milieu de ce siècle à cause de conditions météorologiques extrêmes, de la baisse des réserves d'eau et d'une dégradation des terres agricoles* ». Plus récemment, le Conseil norvégien des réfugiés estimait qu'entre 2008 et

2013, en moyenne annuelle, 27,5 millions de personnes s'étaient déplacées du fait de catastrophes naturelles, notamment liées au climat.

Afin d'étudier le cas spécifique des PMA, nous nous sommes rendus au Sénégal, Yvon Collin et moi, en mai dernier. Ce pays fait partie des PMA, bien qu'il espère accéder au statut d'émergent d'ici 2035. Il est aussi particulièrement exposé aux conséquences du changement climatique.

Récemment, le cabinet britannique *Maplecroft* classait le Sénégal comme dixième pays d'Afrique le plus vulnérable et quatorzième pays au niveau mondial. Il est notamment exposé au changement de pluviométrie : la sécheresse, l'élévation des températures mais aussi les mauvaises pratiques culturales, ont d'ores et déjà affecté la végétation, la salinisation des terres et la fertilité des sols, ce qui se traduit par une baisse de la production agricole. Par ailleurs, l'élévation du niveau des mers affecte la majeure partie des villes côtières sénégalaises, à commencer par Saint-Louis, impliquant des déplacements de population importants.

Les conséquences du changement climatique sont déjà visibles. Du fait notamment de la montée du niveau des mers, Saint-Louis est menacée par l'érosion de la « langue de barbarie », vaste bande de sable qui la protégeait de l'océan Atlantique. Dans la région de Dakar, c'est la hausse des précipitations qui provoque des inondations à répétition, notamment dans la ville nouvelle de Pikine.

Nous avons mené plusieurs visites de terrains et notamment d'un important projet d'irrigation de cultures rizicoles, afin de pallier la plus grande variation de la pluviométrie, qui nous a permis à Yvon Collin et moi-même d'animer une réunion avec des agriculteurs locaux et de constater qu'il y avait un véritable partage des connaissances et des technologies. Nous avons également pu rencontrer de nombreux interlocuteurs sur le sujet du changement climatique, et notamment le ministre de l'environnement ou le maire de Dakar.

Nous avons eu le sentiment qu'il y avait une véritable prise de conscience des autorités sénégalaises sur la question, bien qu'il soit naturellement parfois difficile de protéger l'environnement quand les besoins de développement sont si importants.

Ces entretiens nous ont permis de mieux cerner les besoins des PMA, sans le soutien desquels, j'insiste sur ce point, la COP 21 ne pourra être un succès.

Tout d'abord, les PMA sont prêts à fournir des efforts sur leurs propres émissions ; dans leur cas, il ne s'agit pas, bien entendu, de les diminuer, mais de modifier leur trajectoire. Ils attendent cependant que les pays développés s'engagent à diminuer les leur, afin que les effets qu'ils subissent soient moins importants.

Ils souhaitent également que les pays industrialisés, conformément à leurs engagements passés, mettent des financements sur la table pour les aider face au changement climatique, si possible avec un accès direct à ces financements et non à travers des structures multilatérales ou bilatérales. Surtout, leur préférence va à des financements concernant « l'adaptation au changement climatique », c'est-à-dire la lutte contre ses effets, plutôt qu'au financement de « l'atténuation » des émissions de gaz à effet de serre. Les financements en matière d'adaptation sont d'ailleurs intimement liés au développement : comme nous l'avons constaté au Sénégal, lutter par exemple contre les remontées salines permet également d'améliorer la sécurité alimentaire.

En effet, l'état des réseaux énergétiques est tel dans les PMA que les financements en atténuation sont compliqués à mettre en œuvre.

Enfin, les pays en développement et notamment les PMA considèrent que les financements annoncés en matière de lutte contre le changement climatique doivent venir s'ajouter aux financements classiques annoncés dans le cadre de l'aide publique au développement.

Si nous examinons la politique française d'APD en matière de changement climatique à la lumière des besoins des PMA, nous pouvons en tirer plusieurs enseignements.

Les chiffres des financements climat de la France montrent que cette politique n'est pas assez adaptée aux PMA. Certes, comme on l'a vu précédemment, les engagements de l'AFD sont nettement en hausse. Mais les financements en matière d'adaptation ne représentent qu'à peine plus de 200 millions d'euros par an moyenne, soit seulement 12 % du total. Et ce sont les financements en matière d'atténuation qui ont connu la hausse la plus importante.

Ce déséquilibre se retrouve dans les outils utilisés. Si l'on étudie les engagements de l'AFD, sur les sept dernières années, moins de 5 % des engagements sont constitués par des dons.

Dans ces conditions, il est logique que les PMA ne bénéficient que d'une faible part de nos financements climat : 9 % environ entre 2007 et 2014.

Le délaissement des pays les plus pauvres est une critique récurrente de notre politique d'aide publique au développement. Ainsi, les 16 « pays pauvres prioritaires » ne bénéficiaient que de 12 % des engagements de l'AFD et de 39 % des subventions en 2013, contre un objectif des deux tiers.

Cette situation existe alors même que nos documents cadre prévoient des objectifs spécifiques à ces pays, qui permettent probablement de limiter « la casse ».

Or, force est de constater qu'aucun objectif propre aux PMA ou aux « pays pauvres prioritaires » n'existe en matière de changement climatique. Certes, le rapport annexé à la loi de 2014 prévoit qu'il est crucial « *d'accompagner les pays les plus pauvres et les plus fragiles pour qu'ils puissent adapter leurs modes de vie et leurs économies aux effets inéluctables et déjà présents de ce changement climatique* ». Mais cette déclaration ne s'accompagne d'aucun objectif quantitatif.

C'est pourquoi nous proposons de compléter les objectifs que s'est fixés la France en matière de financement climat en prévoyant un double objectif : d'une part, un objectif d'aide destinée aux PMA ; d'autre part un objectif de financements en matière d'adaptation aux conséquences du changement climatique. Il semble raisonnable de fixer chacun de ces objectifs à 20 %, à l'horizon 2020.

Le « Fonds vert pour le climat », dont le principe a été acté à la conférence de Copenhague en 2009, est l'outil le mieux adapté aux besoins des PMA. Il doit permettre de financer, dans les pays en développement, des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, qu'il s'agisse d'atténuation ou d'adaptation.

L'objectif est de parvenir à 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Il comporte un objectif de répartition à parité entre atténuation et adaptation (en équivalent dons) et un objectif de 50 % des ressources pour les États les plus vulnérables, dont les petits états insulaires, les PMA et les États africains.

À ce jour, 10,2 milliards de dollars de promesses de dons ont été faites pour la période 2015-2018. La France s'est engagée pour sa part à hauteur d'un milliard de dollars, dont près des deux tiers sous forme de don. En avril dernier, 42 % des promesses avaient effectivement été transformées en engagements.

Il est donc nécessaire que la France fasse son possible, notamment dans le cadre de la COP 21, pour que ses partenaires des pays industrialisés contribuent à ce fonds et que l'objectif de 100 milliards de dollars par an soit atteint.

Les premiers projets pourraient être présentés au conseil d'octobre. L'AFD a été accréditée cet été et pourra donc porter des projets financés par le fonds.

Les financements annoncés pour lutter contre le changement climatique devraient en principe venir s'ajouter à ceux prévus dans le cadre de l'aide publique au développement « classique », d'autant plus que notre APD est considérablement inférieure à celle nos voisins : l'aide de la France représente 0,36 % du revenu national brut (RNB), quand l'Allemagne est à 0,41 % et le Royaume Uni à 0,71 %.

Cependant, le contexte budgétaire et économique rend cette perspective difficile. Cette difficulté pourrait être dépassée en ayant recours aux « financements innovants », selon l'expression consacrée, c'est-à-dire par des taxes affectées, mises en place idéalement au niveau international, comme l'a été la taxe sur les billets d'avions dite « taxe Chirac ».

Pascal Canfin et Alain Grandjean ont récemment rendu un rapport sur le sujet, à la demande du Président de la République, qui explore plusieurs voies.

Pour notre part, nous avons plaidé à plusieurs reprises pour la mise en place d'une taxe sur les transactions financières (TTF) au niveau communautaire, dont le produit soit au moins partiellement affecté à l'aide publique au développement.

Cependant, comme vous le savez, la mise en place de cette TTF est laborieuse et a récemment été à nouveau reportée.

De plus, il faudra veiller, lorsqu'elle sera mise en place, à ce que son produit soit effectivement – pour une part conséquente – affecté au développement et à la lutte contre le changement climatique. Nous avons débattu de ce sujet avec Richard Yung et François Marc, lors de l'examen du projet de loi relatif au système des ressources propres de l'Union européenne. Je rappelle qu'en 2014, seulement 12 % du produit de la TTF française a effectivement bénéficié au développement.

Le marché européen de quotas carbone pourrait être une autre source de financements. Les autorités européennes cherchent à faire « repartir » ce marché : l'objectif est d'arriver à 20 euros la tonne en 2020 et 30 euros en 2030, pour pouvoir avoir un vrai caractère incitatif pour les entreprises. Je rappelle qu'actuellement la tonne de CO<sub>2</sub> est à 7 euros environ. Pascal Canfin et Alain Grandjean estiment que 3,5 à 5 milliards d'euros par an, à l'horizon 2030, pourraient ainsi être trouvés, grâce aux quotas mis aux enchères.

Enfin, nous pensons que les secteurs des transports aériens et maritimes, qui représentent à eux deux plus de 5 % des émissions de gaz à effet de serre, pourraient être mis à contribution de façon plus importante. Il pourrait être envisagé de les intégrer dans le système européen de quotas, ce qui dégagerait des ressources supplémentaires pour les pays en développement.

La taxation de ces deux secteurs est une piste particulièrement intéressante, sous la forme par exemple d'une taxe sur les carburants. Certes, la mise en place d'une telle taxe pourrait s'avérer complexe d'un point de vue juridique et nécessiterait de discuter avec l'Organisation internationale de l'aviation civile et l'Organisation maritime internationale. Concernant le secteur aérien, il serait par exemple nécessaire de modifier la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale ainsi que plusieurs milliers de conventions bilatérales. Mais la COP 21 offre justement un cadre aux États pour évoquer un tel sujet. Je rappelle que les carburants des navires sont les plus polluants et ne supportent aucune fiscalité.

Sans inflexion forte en termes de ressources, nous n'aurons pas les moyens d'aider les pays les moins avancés et la pression migratoire ne fera que s'accroître. En conclusion, nous estimons que la COP 21 doit être l'occasion de donner un signal fort aux PMA, qui garantisse leur adhésion au nouveau système international de lutte contre le changement climatique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je voudrais remercier Fabienne Keller pour cette communication qui, à la veille de la COP 21, est d'une actualité brûlante. Je lisais ce matin l'interview d'un chef d'État africain qui rappelait que, tant que l'Afrique n'aurait pas un accès suffisant à l'eau et à l'électricité, la question des flux migratoires ne pourrait pas être résolue.

J'ai une interrogation sur les taxes aériennes. En effet, la taxe sur les billets d'avion fonctionne mais, lorsque ce type de taxe n'est pas appliqué au niveau mondial, cela nuit à la compétitivité de certaines compagnies aériennes comme cela est le cas, par exemple, d'Air France par rapport à certaines compagnies du Golfe. L'application unilatérale de ce type de taxe risque donc d'avoir des conséquences sur la compétitivité de nos entreprises.

Vous avez parlé des conséquences du changement climatique, notamment sur les pays les moins avancés, qui sont dramatiques, on peut penser par exemple à la disparition des îles, à l'ensablement de certaines villes, ou encore aux inondations, mais existe-t-il des analyses précises et sérieuses sur la contribution de ces pays au changement climatique ? Je pense notamment à l'augmentation de leur consommation d'énergies fossiles, à la déforestation liée aux besoins de chauffage, ou au développement du parc automobile. En effet, certains pays, à l'instar de l'Inde ou de la Chine, ont connu une augmentation fulgurante de leur parc automobile, parfois au détriment de l'offre de transports publics.

**M. André Gattolin.** – Je partage de nombreuses observations formulées par Fabienne Keller. La question des transports maritimes et des carburants utilisés dans ce secteur est essentielle. On s'est beaucoup focalisé ces dernières années sur le transport aérien alors que les carburants utilisés dans le cadre des transports maritimes sont non seulement polluants pour les océans et émetteurs de gaz à effet de serre mais, dans les zones arctiques, le carbone-suie qui se dégage tend aussi à recouvrir la neige et à réduire l'effet d'Albédo, ce qui contribue au réchauffement climatique. Or cette question est rarement évoquée. Elle est par exemple absente des réflexions en cours sur les codes de la navigation au niveau international.

Il me semble intéressant que, dans le cadre de la préparation de la COP 21, 90 pays, représentant 80 % des émetteurs de gaz à effet de serre, aient déjà déposé une contribution, parmi lesquels certains pays d'Afrique, tels que le Gabon ou l'Éthiopie.

Je voudrais préciser les propos de Fabienne Keller : le sommet qui s'est tenu en juillet n'était pas le sommet des villes mais le sommet des acteurs non-étatiques. Il me semble important qu'au-delà des villes, des régions, des provinces, des collectivités territoriales s'engagent, notamment dans les pays en développement. Il est essentiel, qu'à côté des contributions nationales, ces collectivités participent à la réflexion, je pense par exemple à des villes comme Lagos au Nigéria. La participation de tous ces acteurs est importante pour arriver à un accord qui aura une vraie validité.

**M. François Marc.** – Je remercie Fabienne Keller d'avoir abordé la question du financement de la transition vers une économie bas carbone. Pour trouver les 100 milliards de dollars nécessaires au financement de ce fonds, alors que les finances publiques des États ne sont pas en capacité de l'alimenter, il est nécessaire d'imaginer, comme cela a été rappelé par la rapporteure, des financements innovants. Dans un ouvrage écrit sous la direction de Jacques Mistral, « Le climat va-t-il changer le capitalisme ? », Anton Brender propose le recours à des partenariats public-privé. Il aborde notamment le cas de l'Afrique, présentée comme le continent qui connaîtra le développement économique le plus fort dans les années à venir, où de nombreuses entreprises vont s'implanter et réaliser des bénéfices. Il estime par conséquent nécessaire d'associer ces entreprises en amont afin de réfléchir aux moyens de les faire contribuer à l'adaptation du modèle économique des pays les moins avancés. Cette proposition me semble intéressante car elle permettrait d'orienter une partie de la ressource vers ce fonds international. La rapporteure peut-elle nous indiquer s'il s'agit d'une option évoquée dans le rapport de Pascal Canfin et Alain Grandjean ?

**Mme Marie-France Beaufls.** – Je voudrais revenir sur la taxe sur les transactions financières, qui me semble être une vraie piste sur laquelle on devrait travailler. Bien souvent, ces transactions profitent à ceux qui ont été à l'origine de l'épuisement des ressources et qui sont responsables de la dégradation de la situation dans ces pays. Pourriez-vous nous dire quels sont les freins que vous avez identifiés à la mise en place d'une telle mesure ? Je souhaiterais également évoquer la question des partenariats public-privé. Malheureusement, ces dispositifs profitent généralement, pour l'essentiel, au privé, qui alimente sa caisse alors qu'il n'y a pas de retour positif sur le terrain. Je suis donc sceptique. Il me semble que l'on devrait être davantage exigeant vis-à-vis de ceux qui interviennent dans ces pays afin qu'ils soient plus respectueux de règles. Je suis convaincue nous avons tous à gagner à ce que ces pays permettent à leurs habitants de continuer à vivre sur leur territoire et ne deviennent pas des exilés climatiques.

**M. Jérôme Bignon, président du groupe de travail relatif aux négociations internationales sur le climat et l'environnement.** – Nous avons eu une réunion sous la présidence de Gérard Larcher pour fixer le calendrier des travaux de notre groupe de travail. Une réunion devrait ainsi se tenir le 22 octobre pour adopter une proposition de résolution qui serait examinée en séance le 16 novembre prochain. Je tenais d'ailleurs à saluer le travail des rapporteurs. Nous attendons les contributions de chacun pour les intégrer dans le rapport et pour que la résolution que nous proposerons soit le fruit d'un travail collectif.

Les pays en développement ou les moins avancés rencontrent une difficulté majeure pour régler des problématiques dont les principaux facteurs leur échappent : sécheresse, montée des océans etc. On ne peut qu'être frappé de la diminution de la taille du

lac Tchad, dont la circonférence ne représente plus que 10 % de celle d'il y a quarante ans. On comprend dès lors que la crise humanitaire en Afrique sub-saharienne n'a pas une origine politique mais climatique. Cela crée des conflits entre les pays, entre les confessions, entre les catégories d'agriculteurs. Les questions climatiques sont souvent à l'origine de difficultés plus larges. La Syrie a ainsi été victime de crises de sécheresse qui se sont traduites par des difficultés majeures en termes d'alimentation.

J'étais en Chine la semaine dernière et j'ai pu mesurer la complexité de son positionnement sur ces questions. La Chine prétend en effet rester dans le champ des pays en développement, ce qui se justifie mais, dans le même temps, elle entend jouer un rôle politique mondial, d'influence. C'est pourquoi elle a créé un fonds « sud-sud » qu'elle alimentera. Cette ambiguïté se retrouve dans son modèle de développement : d'un côté la Chine compte 20 millions de voitures supplémentaires chaque année mais, dans le même temps, la ville dans laquelle je me suis rendu, Wuhan, crée une nouvelle ligne de métro par an.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Pour répondre au rapporteur général, nous nous sommes concentrés sur la question des pays les moins avancés, dont les niveaux d'émission sont moins importants qu'en Inde ou en Chine – qui est le premier émetteur en niveau absolu désormais – dont les émissions par habitant augmentent mais qui demeurent inférieures aux standards européens, américains ou plus encore saoudiens. Les pays les moins avancés émettent peu et ce qu'ils émettent a essentiellement un impact sur eux-mêmes. Brûler des pneus ou des déchets pour cuisiner, ce qui est souvent le cas en Afrique, dégage des particules. Cela est néfaste pour les poumons et la santé de ces personnes plus que pour la planète car l'effet volume est très faible. À cet égard, l'initiative de Jean-Louis Borloo pour développer l'électrification est intéressante.

S'agissant de la question de la déforestation, qui recoupe généralement, dans ces pays, celle de l'accès à l'énergie, des projections montrent que la croissance démographique risque d'aggraver ce phénomène.

Vous avez rappelé à juste titre que la mise en place d'une taxe aérienne peut être problématique si elle n'est pas appliquée au niveau mondial. On constate par exemple que les vols vers l'Asie font escale au Moyen-Orient car il n'y a pas de taxe d'aéroport. Si ces pays ne mettent pas en place de taxe, cela améliorera leur positionnement concurrentiel. Il me semble que la COP 21 constitue une opportunité pour discuter de ce sujet.

S'agissant des bateaux, l'amélioration des caractéristiques des moteurs, qui mobilise l'Organisation maritime internationale, sera applicable l'année prochaine. Pour autant, la durée de renouvellement des flottes est de trente ans. L'initiative est louable, mais son impact sur les émissions ne sera effectif qu'à long terme. La COP 21 peut être une occasion de marquer une volonté planétaire dans des secteurs qui présentent l'avantage, par rapport au champ d'application d'une taxe sur les transactions financières, d'être relativement concentrés : le nombre d'armateurs ou de *brokers* en bitumes et gasoils pour les bateaux n'est pas infini. Dès lors que nous afficherons la volonté de taxer – même légèrement – l'ensemble des volumes, nous pourrions disposer d'un dispositif novateur et d'une source de financement pérenne.

André Gattolin a rappelé que, dans le cadre de la préparation de la COP 21, de nombreux pays, dont l'Éthiopie, ont déposé une contribution. On ne peut que se féliciter que tous les pays se sentent concernés : les pays émergents, compte tenu de l'ampleur de leurs

émissions, et les pays les moins avancés, en raison des conséquences qu'ils subissent, mais aussi parce qu'ils veulent être dans le jeu international.

François Marc a souligné l'importance d'organiser le financement de la transition vers une économie bas carbone. S'agissant des partenariats public-privé, le fonds vert permet d'intégrer des financements privés, mais certains pays du sud considèrent qu'on leur propose des projets relevant de l'activité économique ordinaire, qui seraient financés par ailleurs. Si l'on met tous les investissements des pays du Nord dans le fonds vert, les 100 milliards de dollars sont déjà atteints. On leur a promis ce levier, il faut donc être vigilant et lui donner un contenu. Les partenariats public-privé ne doivent pas constituer un substitut à l'aide publique.

Marie-France Beaufile a rappelé son attachement à la taxe sur les transactions financières. J'ai écrit un rapport sur ce sujet en 2012 et, comme vous le savez, nous « pataugeons » sur les questions liées aux assiettes, au siège des parties à la transaction, aux chambres de compensation, etc. Par ailleurs, si le projet est porté dans le cadre d'une coopération renforcée à onze, dans l'Union européenne, il n'existe que des structures à vingt-huit. Les États membres opposés à la taxe sur les transactions financières participent donc à la discussion, ce qui gêne les négociations... À partir d'une proposition très ambitieuse de la Commission européenne, de nombreux critères ont été restreints à la demande de certains pays et les discussions se sont arrêtées. Un nouveau projet devrait être proposé par la Commission. Pour autant, si l'objectif d'un tel dispositif me semble louable, compte tenu de la désorganisation des marchés financiers et de la disparition de toute obligation déclarative des transactions ou de passer par une chambre de compensation, la réalité de son application semble très difficile. Cela tient à la dimension immatérielle des transactions financières, c'est-à-dire à la possibilité de faire transiter l'intégralité des transactions via un « caillou » au milieu du pacifique. Imposer les carburants des bateaux a l'avantage de porter sur une assiette physique, plus mesurable. Les risques de fuite de l'assiette sont moins forts.

Je partage l'analyse de Marie-France Beaufile sur la gravité de la situation des réfugiés climatiques. Je ne crois pas que nous ayons encore pleinement pris conscience que la question climatique, aggravée par le facteur démographique, constituera bientôt une deuxième poussée à l'exil, aussi forte que les difficultés économiques.

Jérôme Bignon a souligné le rôle des pays du Sud et de la Chine en particulier. 20 millions de véhicules supplémentaires peut sembler élevé, mais à l'échelle de la population chinoise, cela ne représente qu'un véhicule pour 500 habitants. Ce phénomène est inquiétant car il peut encore se poursuivre et s'amplifier. Or, s'il est indispensable d'inciter ces pays à passer à un modèle plus sobre, je me suis rendue compte en Tunisie, à Dakar et dans d'autres pays, qu'il était souvent plus facile de construire en six mois une autoroute qui permet un désenclavement, en particulier quand elle est financée par la péninsule arabe ou la Chine, que de mettre en place un réseau de transports en commun qui, pour être intelligent, doit passer en milieu urbain et nécessite d'importants investissements et de longues études techniques. Malheureusement, le modèle automobile continue d'être dominant parce qu'il est plus facile à mettre en place.

La Chine s'intéresse à la COP 21 parce que sa population se sent très concernée par les effets de la pollution de l'air. Or ces deux sujets sont distincts : la pollution de l'air renvoie à la question des particules et non aux gaz à effet de serre. Pour autant, il s'agit de sujets corrélés. On ne peut que se féliciter que la COP 21 mobilise les États parce que ces problématiques recourent des sujets de préoccupation nationale. Cela laisse entrevoir de

belles perspectives de résultats pour cette conférence. Le Sénat est d'ailleurs très actif dans sa préparation.

**Mme Michèle André, présidente.** – En tant que présidente exécutive du groupe français de l'union interparlementaire, je mesure notre apport. On ne peut qu'être frappé par le rétrécissement du lac Tchad ou par les catastrophes au Bangladesh. Ces évolutions devraient nous mobiliser pour des raisons climatiques et humanitaires.

*La commission donne acte de sa communication à Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Charles Guené, vice-président -

### **Financement et pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique « cluster » sur le plateau de Paris-Saclay - Contrôle budgétaire – Communication**

**Puis la commission entend une communication de M. Michel Berson, rapporteur spécial, sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique « cluster » sur le plateau de Paris-Saclay.**

**M. Michel Berson, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – J'ai souhaité procéder à un premier bilan du projet de constitution, sur le plateau de Saclay, d'un pôle scientifique et technologique qui pourrait devenir le plus important d'Europe. Je poursuivrai ces travaux en 2016 ; mais j'ai pensé utile de vous présenter, d'ores et déjà, mes premières observations. Il ne s'agit pas, évidemment, de conclure à la réussite ou à l'échec du projet ; ce serait prématuré à ce stade. Il s'agit seulement, aujourd'hui de porter un premier regard sur les financements et le pilotage du projet, de relever d'éventuels points de blocage, et de formuler quelques recommandations.

Je voudrais d'abord préciser que le projet de pôle scientifique et technologique de Saclay est un projet emblématique pour la France, un projet de longue haleine, fondé sur une grande ambition. L'objectif consiste à donner naissance à un écosystème cohérent de recherche et d'enseignement supérieur, doté d'infrastructures modernes et adaptées. Ce projet, très ambitieux, comporte donc un double défi : il s'agit à la fois d'une vaste opération d'aménagement du territoire et d'un projet d'excellence scientifique et technologique.

À terme, le « cluster » devra pouvoir concurrencer les plus grands pôles scientifiques actuels, comme la « Silicon Valley ». Avec 65 000 étudiants et 9 000 chercheurs et enseignants chercheurs, le plateau de Saclay devrait *in fine* concentrer 15 % de la recherche française et faire partie du « Top 8 » mondial des « clusters » de recherche et de développement.

Il faut rappeler que la constitution d'un tel pôle scientifique n'est pas un projet *ex nihilo* : le plateau accueille depuis l'après-guerre des grandes écoles et des centres de recherche aussi bien privés que publics. Le site de Paris-Saclay est un lieu de vie scientifique intense depuis les années 1960. Mais les collaborations entre les établissements de formation et les organismes de recherche, disposant tous d'une forte identité et relevant de tutelles parfois différentes, sont longtemps restées essentiellement bilatérales. Les relations

scientifiques à l'intérieur du site se sont organisées autour de grands équipements scientifiques, comme le Synchrotron Soleil ou Imagif.

La cristallisation autour d'un projet collectif n'a été initiée qu'à partir de 2005 avec la mise en place d'instruments décidés au niveau de l'État. C'est avec le plan « Campus », lancé en 2008, que le projet a pris une nouvelle ampleur : les fonds issus de ce plan et du premier programme d'investissements d'avenir (PIA) ont contribué tout à la fois à accélérer le mouvement de relocalisation d'établissements et à enrichir l'organisation scientifique et technologique du site. C'est ainsi qu'ont vu le jour onze « laboratoires d'excellence » (Labex), trois instituts de la transition énergétique (ITE), un institut de recherche technologique (IRT) et une société d'accélération du transfert technologique (SATT). Toutes ces structures s'ajoutent aux six instituts Carnot liés à des acteurs du campus.

Enfin, en avril 2012, dans le cadre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2), le projet de constitution d'une université de rang mondial sur le plateau de Paris-Saclay a été retenu et doté de 950 millions d'euros sous forme de dotation non consommable. L'université a vu le jour fin décembre 2014 sous la forme juridique d'une Communauté d'universités et établissements (Comue) et la première rentrée universitaire se tient en ce moment même. Au total, l'université regroupe dix-neuf établissements : dix « grandes écoles », deux universités et sept organismes de recherche. C'est là un modèle particulièrement original, qui n'a pas son pareil dans notre pays.

Je voudrais ensuite souligner que le pilotage de ce projet est complexe et que ses financements sont largement assurés par le PIA.

Le caractère transversal du projet complexifie en effet sa gouvernance. Ainsi, le comité de pilotage réunit des représentants du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, du ministère du logement, du ministère du budget, mais aussi de la défense, de l'urbanisme, de l'agriculture et de l'économie... Et je ne suis pas certain de ne pas en avoir oublié ! Du point de vue immobilier, c'est l'établissement public de Paris-Saclay qui supervise l'ensemble des opérations, mais le déménagement des grandes écoles ou des instituts de recherche se fait sous le contrôle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Du point de vue scientifique, c'est la fondation de coopération scientifique qui est chargée d'assurer la gestion financière des diverses structures (« IDEX » et « Labex ») financées par les fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA). C'est notamment à travers la fondation que transitent les intérêts liés à la dotation non consommable de 950 millions d'euros attribuée à l'Université de Paris-Saclay. Concernant les transports, c'est la société du grand Paris qui est compétente, en particulier pour construire la ligne 18 du métro du « Grand Paris » dont la première tranche Orly-CEA-Saint-Aubin devrait être livrée en 2024, pour un achèvement complet en 2030 jusqu'à Versailles-Chantiers. On pourrait ajouter un dernier volet, celui du développement économique, mais il est encore peu présent et ne bénéficie pas d'un porteur clairement identifié, ce qui constitue une faiblesse du projet. Les collectivités territoriales du plateau (agglomérations, départements, région) sont elles aussi concernées par le projet, ainsi que plusieurs acteurs privés, en particulier les entreprises déjà présentes sur le plateau. L'ensemble de ces entités doit dialoguer et trouver des points de consensus, ce qui pose d'évidentes difficultés du fait du nombre et de la diversité des acteurs concernés.

A la pluralité des acteurs répond une certaine complexité des divers fonds mobilisés. Le projet de Paris Saclay est principalement porté par les programmes

d'investissements d'avenir (PIA). En effet, les deux PIA successifs (PIA 1 et PIA 2) ont été fortement mobilisés.

Deux remarques doivent être faites. D'une part, les fonds sont alloués directement aux établissements, projet par projet, conformément au fonctionnement du PIA – et non pas, par exemple, à l'université. D'autre part, il faut préciser que le financement affiché par le Gouvernement et repris dans les media, à hauteur de 3,8 milliards d'euros, intègre une importante dotation non consommable de 1,8 milliard d'euros qui ne correspond pas à des fonds réellement disponibles pour les gestionnaires des différents projets. En effet, seuls les intérêts de ces fonds peuvent être dépensés. Au total, les fonds du PIA réellement disponibles pour les gestionnaires s'élèvent à 2,2 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros sont destinés aux projets immobiliers et d'aménagement. Le reliquat, soit 700 millions d'euros, contribue à financer des initiatives scientifiques (I dex, Labex, Equipex...).

Par ailleurs, les produits de cession constituent une part non négligeable du financement des projets immobiliers, de l'ordre de 350 millions d'euros : le déménagement des établissements est en effet partiellement autofinancé par la revente de leurs bâtiments actuels, le plus souvent situés à Paris, ce qui n'est pas sans créer quelques difficultés. Enfin, plusieurs autres types de ressources, de moindre ampleur, sont également mobilisés : subventions du fonds européen de développement régional (FEDER), contrats de projet État Région (CPER) et enfin apports des collectivités territoriales, qui sont de moins en moins importants.

Au vu de ces différents éléments, le premier constat que je souhaite formuler est positif : moins de dix ans après le lancement du « Plan Campus », de nombreux outils ont été mis en place pour favoriser l'émergence d'un véritable écosystème de recherche et d'enseignement supérieur, sans équivalent. Le programme d'investissements d'avenir a trouvé là un emploi tout à fait conforme à son objet. Il a permis que se concrétise un projet ambitieux, malgré le contexte budgétaire contraint que nous connaissons depuis plusieurs années.

Cependant, sur certains points, force est de constater que des incertitudes, relatives au financement de certaines infrastructures et à l'organisation de l'université de Paris-Saclay, demeurent.

Certains aspects du projet immobilier et de l'aménagement du territoire ne sont pas encore tout à fait stabilisés. Ainsi, le déménagement de certaines écoles pourrait s'avérer plus difficile à financer que prévu, car les recettes de cession pourraient être inférieures aux prévisions. Le financement d'équipements sportifs n'est pas non plus sécurisé : 78 millions d'euros restent à financer pour construire une piscine et un gymnase. Les installations sportives sont pourtant essentielles au développement du campus à deux titres : elles sont nécessaires à l'accueil des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS). Elles contribueront à assurer l'attractivité du campus auprès des étudiants comme des salariés. Enfin, les transports constituent un autre sujet de grande préoccupation : la ligne 18 du métro du « Grand Paris » ne fonctionnera qu'après l'arrivée sur le plateau de plusieurs établissements et les routes ne sont pas actuellement adaptées à l'ampleur du trafic prévu. Sur ce dernier point, il faut noter qu'un accord a été dégagé lors du dernier conseil d'administration de l'établissement public de Paris Saclay, pour allouer 65 millions d'euros nécessaires aux études et aux travaux préalables à la construction de routes. Cependant, 73 millions d'euros restent encore à financer.

Au-delà des questions de financement, c'est la nature même du projet universitaire et scientifique qui paraît aujourd'hui encore imprécise : la constitution d'une université de recherche Paris-Saclay de plein exercice, conforme au standard international, constitue un enjeu important. Le « *cluster* » n'aura, en effet, pas le même visage selon que l'université n'est qu'un rassemblement d'établissements autonomes, sur un mode confédéral, ou que l'intégration des différents établissements est plus importante. Certains signes positifs sont cependant à relever : ainsi, quarante-neuf mentions de master mutualisées sont proposées par les établissements partenaires de l'Université, de nombreux accords de doubles diplômes ont été conclus et un diplôme unique de doctorat, labellisé « université de Paris-Saclay », sera délivré.

Mais la question essentielle, celle du modèle à retenir, ne semble pas encore définitivement tranchée. Les très vives réactions qui ont suivi le rapport de Bernard Attali sur l'avenir de l'École polytechnique témoignent que le débat sur ces sujets est, sinon conflictuel, à tout le moins tendu. En outre, le très faible taux de participation aux dernières élections des instances représentatives de l'université de Paris-Saclay laisse à penser que l'adhésion des étudiants, des professeurs et des chercheurs n'est pas encore acquise.

Pour renforcer la lisibilité et la cohérence du projet, je formulerai deux recommandations.

Tout d'abord, le financement devrait être plus transparent : si le suivi des fonds du PIA est satisfaisant, ce n'est en revanche pas le cas des crédits accordés sur le budget de l'État. Éclatés dans plusieurs missions et dans différents programmes, il est difficile d'en avoir une vue consolidée. Malgré l'envoi de questionnaires, tant au ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur qu'à celui du logement, malgré plusieurs auditions, aucun interlocuteur n'a été en mesure de m'indiquer, avec précision, le montant total des crédits d'ores et déjà engagés et de l'investissement prévisionnel sur l'ensemble des projets. Je suis convaincu que la publication tous les ans d'un tableau de financement complet, actualisé et public, résumant les différentes contributions de tous les acteurs aux différents projets, permettrait d'identifier le plus en amont possible d'éventuelles difficultés et de mettre chacun des acteurs en face de ses responsabilités. Si la large diffusion de telles données pourrait sembler excessive, il me semble qu'une information des commissions des finances de chaque assemblée joindrait l'impératif de discrétion à celui du contrôle démocratique.

Il me paraît également nécessaire – c'est ma seconde recommandation – qu'émerge un véritable « chef de projet », capable d'articuler la vision stratégique du Gouvernement aux problèmes concrets remontant du terrain, de renforcer le volet attractivité économique et implantation de nouvelles entreprises, de faciliter les compromis entre les établissements et, le cas échéant, d'arbitrer dans un sens ou dans l'autre. On ne peut en effet déléguer aux acteurs locaux le pilotage intégral du projet.

Il semblerait qu'un accord ait été trouvé afin qu'un délégué interministériel soit nommé prochainement, ce dont je me réjouis. À mon sens, il devra remplir trois missions principales : définir des orientations claires et mobilisatrices, aussi bien pour les acteurs du projet que pour le grand public, assurer le dialogue entre toutes les parties prenantes, mais aussi exprimer la voix de l'État au sein de l'université de Paris-Saclay. Aujourd'hui, l'État doit reprendre la main, réaffirmer le cap et favoriser un processus d'intégration progressive qui avec la confiance et le temps permette de faire évoluer les structures de la Comue. Afin d'atteindre l'excellence et gagner en visibilité sur le plan international, il est indispensable

que l'État – stratège et volontaire – porte un projet fort et fédérateur, autour d'une université qui soit beaucoup plus qu'une simple juxtaposition d'établissements autonomes.

Je vous remercie.

- Présidence de M. Charles Guéné, vice-président -

**M. Roger Karoutchi.** – J'ai toujours été très favorable à ce projet, mais il a du plomb dans l'aile, car la région Île-de-France n'a pas – et n'aura pas – les moyens d'assurer ce qu'elle a envisagé de faire sur ce plateau.

De plus, la construction de la ligne 18 a pris un retard considérable : dire que le plateau de Saclay sera desservi par la ligne 18 à partir de 2024 relève au mieux de l'incantation, au pire du mensonge. Elle ne sera pas terminée avant 2028 ou 2030, si tant est que la ligne 18 soit réalisée un jour.

Par conséquent, on demande à des établissements parisiens de s'installer à Saclay, alors que pendant dix ans, ils ne seront pas desservis par les transports en commun. Alors qu'il aurait fallu commencer par l'accessibilité, avant d'imaginer regrouper les établissements c'est, comme d'habitude, l'inverse qui a été retenu ! Ensuite, on cherche des financements, mais pour quoi faire ? Même les étudiants ne voudront pas y aller !

Peut-être faut-il réduire la voilure du projet afin de le sauver, car je crains que l'absence de financement comme de desserte ne mette ce projet à mort dans les dix prochaines années.

**M. Claude Raynal.** – Je vais essayer d'être plus positif que Roger Karoutchi.

Le rapporteur a indiqué que le projet représenterait 15 % de la recherche française : est-ce un objectif ? Est-ce souhaitable pour l'organisation de l'université sur le territoire national ? Est-ce le volume nécessaire pour entrer dans la compétition internationale ? Autrement dit, est-ce une chance ou une faiblesse ?

Le « *cluster* », c'est le dépassement de la question des établissements, c'est l'idée selon laquelle la proximité doit permettre une « fertilisation croisée ». Par conséquent, un « *cluster* » qui fonctionne, c'est un « *cluster* » dans lequel les initiatives sont prises par les uns et par les autres permettent de créer de la richesse, d'innover.

Aujourd'hui, il me semble qu'on n'en est pas encore là. Je crois qu'il ne faut pas seulement organiser cela « par le haut », mais aussi créer les conditions d'un dialogue « par le bas » : comment les universitaires se parlent entre eux, entre établissements et créent des projets ?

Et je n'ai pas vu, dans ce projet, la place du monde économique et industriel. Comment l'université, à travers ce « *cluster* » peut-elle répondre à leurs attentes ?

**M. François Patriat.** – Les problèmes de financement et de desserte soulignés par Roger Karoutchi sont réels, mais je crois qu'ils peuvent être surpassés s'il y a une volonté réelle des pouvoirs publics et des acteurs du projet. Je connais la difficulté à créer une Comue : ce projet, commencé il y a sept ans entre Dijon et Besançon, avec seulement deux établissements n'avance pas car chacun veut conserver ses prérogatives. Alors je m'interroge : y a-t-il une réelle adhésion au projet ? De plus, un délégué interministériel comme chef de

projet ne suffira pas : il faut une autorité morale, avec une voix qui porte à la fois en France et dans le monde, un prix Nobel par exemple.

**M. Michel Bouvard.** – Je suis heureux d’entendre que les crédits du PIA ont été utiles et je partage la préoccupation de François Patriat : il faut une volonté politique au plus haut sommet. Valérie Pécresse avait porté ce projet à bout de bras, alors ministre de l’enseignement supérieur, et je peux en témoigner car j’étais, à l’époque, rapporteur de ce budget.

Par ailleurs, j’observe que le projet est révélateur de l’opacité qui entoure la consolidation du financement des projets d’enseignement supérieur. Cette opacité n’est pas admissible pour la représentation nationale – la Cour des comptes le dit déjà depuis six ou sept ans.

Enfin, je souhaiterais savoir quels sont les retours financiers liés aux cessions immobilières des établissements concernés par le projet. J’ai moi-même, à l’époque, porté un amendement pour que les établissements déménageant sur le site de Saclay puissent déroger à la règle selon laquelle le produit des cessions revient à l’État.

**M. Maurice Vincent.** – Je m’interroge sur la capacité à avancer sur un projet aussi lourd, compte tenu de l’ensemble des difficultés précédemment soulignées. Je crois que ce projet est particulièrement difficile car nous faisons face à un problème de culture : entre universités et grandes écoles ou entre des laboratoires prestigieux au sein des universités. Il s’agit de cultures d’autonomie à un niveau de granularité assez fin ; on retrouve la même situation à Lyon. Je crois que plus les communautés scientifiques sont fortes, disparates et plus il serait intéressant de les fédérer, plus c’est difficile. Ne faut-il pas faire une pause, et considérer ce qu’il est possible de réaliser dans les quatre ou cinq prochaines années ?

**M. André Gattolin.** – Je partage les propos de Claude Raynal : j’ai l’impression qu’en politique, on se paie de mots ! Avant, un « *cluster* » était appelé un technopôle. Si vous êtes allé en Californie ou en Israël, vous savez qu’un « *cluster* » repose généralement sur une initiative privée, qui développe ses propres campus et qui innove avec, le cas échéant, des soutiens publics. Là, il s’agit d’un groupement scientifique – on a d’ailleurs encore l’illusion que le développement économique de demain ne repose que sur la recherche scientifique, ce qui explique qu’on donne autant d’importance au crédit d’impôt recherche – et on oublie l’aval, c’est-à-dire la façon dont s’intègre cette innovation dans un environnement économique. Par conséquent, il s’agit d’une forme de planification « *new look* » – et non pas d’un « *cluster* ».

**M. Marc Laménie.** – La concentration sur un site unique ne pose-t-elle pas un problème en matière d’équilibre du territoire ?

**M. Vincent Eblé.** – Notre réflexion doit prendre en compte deux réalités : l’une thématique, l’autre territoriale.

S’agissant des enjeux territoriaux d’abord, arrêtons les geignardises, le pessimisme latent ou explicite ! Certaines difficultés sont réelles mais il n’est de difficulté qui ne puisse et ne doive être surmontée. La véritable question est de savoir comment et sous quelles conditions. En la matière, nous faisons face à une exigence impérative : une structuration de l’Île-de-France qui prenne en compte les problématiques de la grande couronne à l’heure de la métropolisation. Les pôles de développement doivent être soutenus et

abondés par l'action publique. En Seine-et-Marne, le taux d'accès des bacheliers aux études supérieures est de 66 % alors que la moyenne francilienne s'élève à 80 %. Il faut ouvrir ces formations, même si dans le même temps, les exigences de compétition internationale nécessitent des regroupements.

Il faut traiter la question des transports, mais je pense qu'il est faux de dire que les étudiants n'iront pas car ils sont captifs de ce genre d'établissement. C'est d'ailleurs ce que montre l'exemple de l'installation de l'école Polytechnique à Palaiseau.

**M. Roger Karoutchi.** – Mais Palaiseau est desservi !

**M. Vincent Eblé.** – Le plateau de Saclay le sera, il suffit qu'on en décide ainsi ! Il faut laisser un espace aux dynamiques d'entreprises, dans un lien étroit avec les établissements d'enseignement et de recherche.

**M. Michel Berson.** – Cher Roger Karoutchi, sur un dossier aussi important, qui soulève autant de débats passionnels, il faut se garder de tenir un discours d'un optimisme béat ou d'un pessimisme catastrophiste. Il faut au contraire s'efforcer d'être à la fois volontariste et lucide – ce vers quoi tend aujourd'hui l'ensemble des acteurs de ce plateau, y compris les élus locaux.

Vous avez souligné deux problèmes : celui de la mobilisation des crédits et celui du transport. Malgré l'opacité des financements, les engagements – pris par la précédente majorité, amplifiés par l'actuelle – semblent tenus. Le transport est le seul véritable problème qui nécessite, pour être réglé, une forte volonté. Des moyens de transport existent déjà, dans l'attente de l'arrivée du métro express.

15 % de la recherche française sur le plateau de Saclay est l'objectif minimum pour que le « *cluster* » existe et soit véritablement compétitif par rapport aux autres dans le monde : c'est un objectif et cette concentration représente bien un atout.

J'ai peu parlé de la place du monde économique car le développement économique concerne davantage le département des Yvelines que celui de l'Essonne qui concentre plutôt l'innovation. C'est une vraie limite au projet et la région, avec ses nouvelles compétences, pourra peut-être combler ce vide.

François Patriat a dit l'essentiel : en l'absence de volonté politique forte, au sommet, sans un État stratège qui impulse et arbitre, sans une autorité morale qui s'exprime, le projet n'avancera pas.

Je suis d'accord avec Vincent Eblé : je vous rappelle que Gilles Bloch a été élu quasiment à l'unanimité président de l'université de Paris Saclay, c'est une grande voix qui devrait contribuer à aller dans ce sens.

Je partage l'observation de Michel Bouvard quant à l'opacité du financement et nous souhaiterions que soit communiqué aux commissions des finances un bilan annuel précis afin de pouvoir mettre les acteurs face à leurs responsabilités.

Le produit des cessions est inférieur à ce qui était espéré. L'attitude de la Ville de Paris, qui ne souhaite pas que les établissements quittent son territoire, ne facilite pas les choses. Par conséquent, les recettes des cessions sont évaluées entre 300 et 350 millions d'euros, contre une estimation initiale de l'ordre de 400 à 450 millions d'euros.

Enfin, André Gattolin souhaiterait un « *cluster* » conforme au standard international et c'est ce à quoi les différents acteurs du projet travaillent : ils cherchent des synergies dans la formation, dans la recherche et avec les démarches d'innovation des entreprises. Ce sont les trois piliers de ce qu'on appelle aujourd'hui la « fertilisation croisée », pour que naisse véritablement ce « *cluster* » dans les dix prochaines années.

**Mercredi 7 octobre 2015**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

**Dépenses fiscales relatives à la préservation du patrimoine historique bâti -  
Contrôle budgétaire – Communication**

**Puis la commission entend une communication de M. Vincent Éblé, rapporteur spécial, sur les dépenses fiscales relatives à la préservation du patrimoine historique bâti.**

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial de la mission « Culture ».** – J'ai souhaité procéder, dans le cadre de notre programme de contrôle, à une analyse des principales niches fiscales relatives au patrimoine historique bâti appartenant à des particuliers.

Ce contrôle poursuit deux objectifs : proposer un état de lieux aussi complet que possible et identifier les points de blocage qui mériteraient d'être examinés afin d'assurer l'efficacité de la dépense publique.

Il m'a semblé d'autant plus nécessaire de mener ce contrôle que la loi de finances rectificative pour 2014, à travers un amendement gouvernemental, a bouleversé de façon imprévue le régime fiscal des monuments historiques. À cette occasion, j'ai pu constater que les données sur les dépenses fiscales étaient rares et souvent obsolètes. En outre, le Gouvernement a procédé à cette réforme sans étude d'impact préalable et sans en chiffrer le coût ou le gain éventuel.

En effet, si l'utilisation des crédits est retracée dans les documents budgétaires de la mission « Culture » avec un niveau de détail satisfaisant, ce n'est pas le cas des dépenses fiscales en faveur du patrimoine monumental des particuliers. Elles n'ont pas été évaluées depuis plusieurs années, malgré des évolutions importantes intervenues depuis 2009.

À titre liminaire, il me semble utile de rappeler quelques éléments de contexte.

Tout d'abord, la France compte plus de 44 000 monuments historiques, qui peuvent être inscrits ou classés – en principe, le classement correspond à un intérêt patrimonial plus important que l'inscription. Mais comme ces deux dispositifs sont assortis de servitudes, le point de vue du propriétaire est pris en compte. Il peut donc arriver que des monuments soient inscrits, et non classés, car le propriétaire n'a pas souhaité accepter les sujétions liées au classement, plus lourdes. Plus de la moitié des monuments historiques, inscrits et classés, est détenue par des personnes privées. Les monuments inscrits sont détenus à 75 % par des personnes privées. Entre classement et inscription, il y a donc un biais du point de vue du statut du propriétaire.

A ces monuments historiques doivent être ajoutées plus de 339 zones dont l'architecture est protégée. Plusieurs dénominations coexistent : il peut s'agir de secteurs sauvegardés prévus par la loi dite « Malraux » de 1962, d'« aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » ou AVAP, de « quartiers anciens dégradés » (QAD)...

D'un point de vue budgétaire, environ 280 millions d'euros de crédits ont été consacrés au patrimoine monumental par l'État en 2014, auxquels doivent être ajoutés environ 90 millions d'euros de dépenses fiscales en direction des particuliers. Les dépenses fiscales en direction des particuliers et visant à la préservation du patrimoine historique bâti se répartissent en deux grands ensembles : d'une part, le dispositif « Malraux », qui s'élève à 30 millions d'euros, et qui concerne la rénovation à usage d'habitation des centres villes anciens, d'autre part, le régime des monuments historiques dont le coût budgétaire est plus important, à hauteur de 60 millions d'euros, et qui couvre le champ des dépenses d'entretien et de réparation des monuments historiques.

Il faut d'abord noter que ces dépenses fiscales sont prises entre deux exigences contradictoires : d'une part, ce sont des « niches » donc elles sont suspectes. Mais d'un autre côté, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les collectivités publiques ne sauraient assurer à elles seules la conservation de l'ensemble du patrimoine bâti. Or les financements privés reposent, en grande partie, sur des dispositifs fiscaux incitatifs.

Le caractère équitable de ces « niches » fiscales a également pu donner matière à débat, dans la mesure où, dans l'opinion publique, les propriétaires de bâtiments historiques sont considérés comme des contribuables aisés – et ils le sont pour la plupart, mais à toute règle existent des exceptions. Il me semble pour ma part que ces dépenses fiscales peuvent se justifier au regard des sujétions particulières auxquelles sont soumis les propriétaires de monuments protégés. L'action des personnes privées en matière patrimoniale est en effet encadrée et contrôlée, ce qui me paraît normal et nécessaire. Mais à ce contrôle doit être adjoint un soutien : en incitant à la dépense privée, le régime des monuments historiques permet d'assurer un entretien régulier des monuments historiques et ainsi d'éviter une coûteuse intervention de l'État sur un monument délabré qui aurait souffert d'un défaut d'entretien. De même, le régime dit « Malraux » permet à des propriétaires privés d'engager des rénovations complètes d'immeubles d'habitation dans des centres villes anciens, malgré les surcoûts découlant de la qualité des immeubles et de leur vétusté initiale.

Outre leur rôle essentiel de témoins du passé, la présence de nombreux monuments historiques et plus largement la qualité architecturale de nos villes contribuent tant à la qualité de vie des Français qu'à l'attraction internationale de notre pays – si la France se trouve être la première destination touristique mondiale, c'est aussi grâce à la richesse culturelle de ses territoires. La gestion de sites et monuments historiques constitue d'ailleurs le secteur le plus important et le plus dynamique de l'économie du patrimoine.

Sans rentrer dans le détail du fonctionnement de chacun de ces régimes, quelques éléments doivent être précisés.

Le régime des monuments historiques concerne, comme son nom l'indique, les monuments protégés – inscrits ou classés. Il est, en principe, réservé aux immeubles détenus de façon directe. Les copropriétés et SCI en sont donc a priori exclues, à moins qu'elles ne reçoivent un agrément délivré par le ministère du budget. Cet agrément peut être délivré sous deux conditions. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, ces deux conditions tenaient à l'intérêt patrimonial du monument et à la nature des charges des d'entretien. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015,

l'immeuble doit être classé et affecté à 75 % à l'habitation. Les monuments historiques inscrits détenus par une copropriété ou une SCI ont donc été exclus du dispositif par la réforme de 2014, au motif qu'ils ne présentent pas un intérêt patrimonial suffisant. Cela me semble méconnaître la réalité du terrain ; j'y reviendrai.

Sous certaines conditions, les propriétaires peuvent déduire les charges et déficits fonciers de leurs revenus fonciers ou de leur revenu global. Les charges foncières sont par exemple constituées des dépenses de réparation et d'entretien, des frais de gestion, des intérêts d'emprunt... Cette réduction de l'assiette n'est pas limitée par un plafond. L'éventuel déficit foncier qui résulte de la différence entre revenu foncier et charges foncières peut être déduit du revenu global si l'immeuble donne lieu à la perception de recettes. La détermination exacte des charges foncières prises en compte et du revenu dont elles sont déduites dépend de nombreuses caractéristiques, en particulier de l'ouverture au public.

La logique du régime Malraux est un peu différente : il ne s'agit pas d'une déduction de certaines dépenses de l'assiette mais d'une réduction d'impôt sur le revenu. À l'intérieur de certaines zones géographiques, les propriétaires qui assurent la rénovation complète d'un immeuble à usage d'habitation peuvent déduire de leur impôt un certain pourcentage des dépenses exposées sous plusieurs conditions.

Les propriétaires doivent notamment s'engager à louer le bien pendant neuf années consécutives à la suite de l'achèvement des travaux. La réduction d'impôt fait l'objet d'un plafonnement à hauteur de 100 000 euros.

Notre analyse fait ressortir plusieurs observations.

De façon générale, le régime « Malraux » et celui des monuments historiques sont marqués par une relative complexité. Celle-ci s'explique en partie par un phénomène de « sédimentation » législative : année après année, des contraintes supplémentaires sont apparues pour limiter les cas d'optimisation fiscale en même temps que des dispositifs nouveaux voyaient le jour. La simplification de ces dispositifs me semble souhaitable et nécessaire : elle suppose un travail d'évaluation rigoureux, qui n'est, pour l'heure, pas conduit. Celui-ci ne pourra pas être mené en l'absence de données fiables et exige à son tour que le suivi de ces dépenses fiscales soit affiné. À l'échelle nationale, aujourd'hui, ni le ministère de la culture, ni celui du budget ne sont capables d'indiquer les niveaux de dépense publique et de dépense fiscale consenties en faveur des monuments historiques inscrits d'une part, classés d'autre part, détenus par des propriétaires privés. L'absence d'une telle donnée – pourtant fondamentale – est d'autant moins acceptable que les dépenses fiscales relatives aux monuments historiques et à la restauration immobilière représentent actuellement presque un cinquième du total des dépenses fiscales de la mission « Culture ». En vue d'une meilleure maîtrise de la dépense publique, il me paraît indispensable que le Parlement bénéficie d'une information complète sur ces sujets.

L'analyse du régime des monuments historiques me conduit à formuler trois remarques. Première remarque : ce régime présente aujourd'hui certaines incohérences. En particulier, la définition de l'ouverture au public, qui date des années 1960, demeure marquée par plusieurs archaïsmes. À titre d'exemples, la période hivernale, les visites scolaires ou encore l'organisation d'événements exceptionnels se trouvent exclues de cette définition. Aujourd'hui, beaucoup de manifestations culturelles et d'animations territoriales permettent d'accéder à un monument sans qu'il soit, au sens strict et classique du terme, ouvert à la visite payante. C'est une façon de partager un monument que de l'ouvrir pour un événement

exceptionnel, autour d'un salon d'antiquités, d'un rassemblement de véhicules anciens, ou même d'une compétition de sport dans le parc d'un château, par exemple. Il me paraît donc nécessaire de moderniser la définition de l'ouverture au public, par exemple en l'annualisant.

Au-delà de réformes techniques, il s'agit de clarifier les objectifs de la dépense fiscale en faveur des monuments historiques car la dépense fiscale a la double vocation d'encourager l'entretien, par la personne privée, du monument qu'elle détient mais aussi de permettre des retombées du point de vue de l'économie touristique de proximité. Ne cherche-t-on qu'à promouvoir l'ouverture à la visite ou s'agit-il au contraire de lier politique patrimoniale et politique du logement, comme en témoigne la réforme intervenue en loi de finances rectificative et prévoyant la délivrance d'un agrément uniquement pour les monuments affectés pour au moins 75 % à l'habitation ? Se pose également la question de savoir si la valorisation économique est, ou non, prise en compte.

Pour ma part, je ne peux que constater à quel point les visites culturelles sont concentrées sur quelques monuments. Il me semble qu'un gîte ou une chambre d'hôtes bien gérés, et aménagés dans le respect de l'histoire des lieux, peuvent attirer un public parfois plus large et produire davantage de bénéfices économiques et de retombées touristiques pour le territoire qu'une ouverture quelques semaines par an. Si la question de l'élargissement des objectifs de la dépense fiscale en matière de monuments historiques ne saurait recevoir de réponse facile, son examen doit au moins être ouvert.

Deuxième remarque : l'existence de deux agréments distincts pourtant délivrés par la même administration et sous les mêmes conditions constitue une lourdeur inutile qui pourrait être simplement évitée.

En effet, comme je l'ai expliqué, une société civile immobilière (SCI) ou une copropriété souhaitant bénéficier du régime fiscal dérogatoire propre aux monuments historiques doit obtenir un agrément délivré par le ministère du budget. Les conditions de délivrance sont les mêmes dans les deux cas : arrêté de classement au titre des monuments historiques au moins douze mois avant la demande d'agrément et affectation à l'habitation pour au moins 75 % des surfaces habitables portées à la connaissance de l'administration fiscale.

Mais, comme ces conditions sont distribuées à deux alinéas différents du même article du code général des impôts, l'administration fiscale a déduit qu'en cas de changement de régime de division du bâtiment, un nouvel agrément doit être accordé par le ministère du budget. Cette situation conduit à une perte de temps, tant pour l'administration fiscale que pour les personnes ayant entrepris les travaux, qui se voient alors contraintes de les interrompre dans l'attente d'un nouvel agrément.

Pour remédier à cette inutile complexité, je vous propose de créer un agrément unique, qui réunirait celui destiné aux sociétés civiles immobilières (SCI) et celui destiné aux copropriétés. De cette façon, un changement de régime de division de la propriété n'entraverait pas la poursuite de travaux de rénovation déjà entamés.

Troisième remarque : il est urgent que les monuments inscrits, détenus sous forme de copropriété ou de société civile immobilière (SCI), puissent à nouveau bénéficier du régime fiscal des monuments historiques et que les conditions de délivrance de l'agrément soient repensées.

Les monuments inscrits détenus sous ces formes ont en effet été exclus de l'agrément ministériel à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2014. Comme je l'ai déjà souligné, aucune étude d'impact préalable n'a été réalisée. Cette exclusion se fonde sur l'idée que seuls les monuments classés présenteraient un intérêt patrimonial justifiant l'intervention publique.

Cette conception – dont on peut penser qu'elle a été formée à Bercy – me semble méconnaître la réalité du terrain. D'une part, le régime de l'agrément a d'abord été pensé pour des grands bâtiments (anciennes casernes, hôpitaux, couvents...) dont la détention par un propriétaire privé unique est exceptionnelle, du fait de leur taille très importante. Ces édifices sont majoritairement inscrits. D'autre part, il n'y a pas de frontières nettes entre inscription et classement d'un monument – d'ailleurs, la plupart des monuments classés étaient au départ des monuments inscrits. En outre, pourquoi la dépense fiscale serait-elle justifiée pour les monuments inscrits détenus en propriété directe et pas pour les monuments inscrits détenus par une copropriété ? Le régime de propriété influencerait-il donc sur l'intérêt patrimonial du bâtiment ? Il est évident que non.

Non seulement cette exclusion des monuments inscrits est infondée, mais ses conséquences sont graves. Plusieurs projets de rénovation de monuments présentant un réel intérêt patrimonial ont été contraints à l'abandon, et nombre de petites entreprises spécialisées en la matière sont aujourd'hui menacées de faillite.

Il me paraît donc urgent de réintégrer les monuments inscrits, détenus sous forme de copropriété ou de société civile immobilière, à l'agrément ministériel qui permet l'application de conditions fiscales favorables à leurs travaux d'entretien.

En outre, les critères de délivrance de l'agrément tels qu'ils découlent de la réforme de 2014 ne me paraissent pas assurer une protection effective de la qualité des immeubles à conserver. L'affectation de trois quarts des surfaces à l'habitation rendra impossible la rénovation de certains bâtiments industriels : il en est ainsi, par exemple, des anciens ateliers Christofle à Saint-Denis, situés dans une zone dont le plan local d'urbanisme interdit l'habitation.

Par ailleurs, imposer que cette affectation intervienne dans un délai de deux ans après la demande d'agrément paraît méconnaître la réalité des délais d'instruction et de conduite des opérations de rénovation de monuments historiques : l'instruction des études pour obtenir l'autorisation de travaux, la vente des lots et le chantier lui-même prennent plus de deux ans... d'autant plus que la délivrance de l'agrément par les services fiscaux se fait rarement en moins de six mois : un quart du délai est consommé par l'administration fiscale elle-même. La vocation cachée de ce type de contraintes est révélée par une observation attentive des choses...

Le régime de l'agrément doit donc être profondément repensé : outre la réintégration des monuments inscrits, il s'agit de mettre en œuvre des critères souples, conçus dans une perspective non seulement budgétaire, mais aussi patrimoniale.

Enfin, concernant le régime « Malraux », dans le cas d'un « secteur sauvegardé », je note que l'intérieur des bâtiments n'est pas bien protégé. En effet, le plan dit « de sauvegarde et de mise en valeur » qui accompagne la création des « secteurs sauvegardés » inclut théoriquement l'intérieur des immeubles. Cependant, si le plan de sauvegarde a déjà été approuvé, ce qui est le cas des principales villes patrimoniales de France, le niveau de

protection est largement insuffisant. Tant que le volume intérieur des pièces n'est pas modifié, les propriétaires sont libres de procéder à toutes les modifications qui leur semblent souhaitables. Ils peuvent donc arracher des boiseries ou prélever des plafonds peints dans la perspective d'une revente « au détail » à des antiquaires.

Par conséquent, je vous suggère d'élargir la procédure d'autorisation préalable à tous les travaux effectués à l'intérieur des monuments à conserver, à l'exception des travaux d'entretien et de réparation ordinaires. L'architecte des bâtiments de France aurait alors un droit de regard sur ces travaux et pourrait éviter la revente, ou la simple suppression, d'éléments pleinement constitutifs du patrimoine. Les « secteurs sauvegardés » par le dispositif Malraux seraient ainsi complètement protégés, tant pour les intérieurs que pour les extérieurs des édifices.

Ces cinq recommandations me semblent permettre d'améliorer l'efficacité de ces « niches fiscales », de leur rendre leur vocation et leur dimension patrimoniale. Nul doute que l'examen du projet de loi de finances pour 2016, dont nous débattons en séance publique dans quelques semaines, sera l'occasion de discuter plus en détail des moyens accordés à la politique patrimoniale.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons eu l'occasion d'aborder ce sujet dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2014, mais le dialogue avec le gouvernement, à une heure tardive qui plus est, s'est avéré difficile. Le rapporteur a rappelé la réalité des chiffres : il existe plus de 22 000 monuments privés, pour une dépense fiscale estimée à 58 millions d'euros. Quand on fait le rapport de ces deux chiffres, on constate que les montants unitaires sont relativement faibles, au regard de l'obligation, pour les propriétaires privés, de respecter la loi de 1913 dont on a récemment fêté le centenaire.

La grande spécificité des propriétaires de monuments historiques par rapport aux propriétaires d'autres types de bâtiments tient à l'obligation de conservation qui leur incombe. En outre, si le propriétaire est défaillant, l'État peut juridiquement s'y substituer pour réaliser les travaux. C'est donc une obligation collective qui pèse à la fois sur l'État et le propriétaire, gardien du monument.

Bien sûr, c'est une dépense fiscale, mais est-ce une niche comparable aux autres ? Je souhaiterais rappeler qu'à mon initiative, le régime a été durci en 2009 afin de prévoir une obligation de conservation minimale de quinze ans. L'achat et la restauration d'un monument historique s'inscrivent donc dans la durée, à la différence d'autres investissements réalisés uniquement pour payer moins d'impôts.

S'agissant de l'impact en termes d'attractivité, on constate avec les journées du patrimoine l'attrait de nos monuments historiques pour le public. Beaucoup de touristes viennent en France pour visiter nos monuments, ce qui a aussi des conséquences positives en termes d'emploi.

Ma question portera simplement sur la réforme un peu brutale et improvisée du gouvernement dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 2014 : le ministère de la culture a-t-il été associé à cette réforme, dont l'impact n'a pas été mesuré ? Je souscris pleinement aux propos du rapporteur lorsqu'il estime qu'il n'y a pas de raison objective

d'opérer une distinction entre le type de propriétaire, qu'il soit individuel, en copropriété ou en SCI. Je me demande même si une telle différence est conforme à la Constitution. C'est l'intérêt du monument qui prime, indépendamment du statut du propriétaire.

Enfin, avez-vous des exemples précis de chantiers qui ont été arrêtés du fait de cette réforme hâtive, avec des conséquences en termes d'emplois ?

Pour toutes ces raisons, je pense qu'il faudrait revenir sur la réforme du gouvernement et je souscris totalement aux conclusions du rapporteur.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je souscris également aux propositions du rapporteur auxquelles, en tant que maire de la ville présentant le plus grand secteur sauvegardé de France, je suis particulièrement attentif. Il est vrai qu'il faut soutenir ce domaine qui représente des emplois, comme vous l'avez dit, et il est urgent de simplifier les différents dispositifs.

Les dispositions récentes ont mis à mal tout le secteur des monuments historiques : certains projets de restauration ont été arrêtés avec toutes les conséquences économiques et patrimoniales que cela induit.

Il est important, notamment pour les agréments des SCI et des copropriétés, de simplifier le dispositif. Il faudra donc profiter de l'examen du projet de loi relatif à la création, à l'architecture et au patrimoine qui vient d'être adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, et qui sera prochainement transmis au Sénat, pour définir ce que nous attendons en termes de rénovation du patrimoine du point de vue de sa valorisation économique, à travers le tourisme dans nos territoires. En particulier, s'agissant du mode de comptabilisation des visites publiques, certains archaïsmes me paraissent réellement devoir être modernisés selon une dynamique de marché.

Comptez-vous saisir l'occasion du projet de loi précité pour simplifier le dispositif de rénovation de notre patrimoine afin de le rendre à nouveau attractif et soutenir l'ensemble de cette filière ? Je précise que l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (AVPH), qui est particulièrement dynamique sur l'ensemble du territoire et qui rassemble beaucoup de collectivités, est préoccupée par l'évolution de ce secteur.

**M. Jean-Claude Requier.** – La politique du patrimoine est une bonne politique qui stimule le tourisme et l'économie, au bénéfice de touristes et des habitants locaux, qui apprécient de vivre dans un cadre rénové.

J'ai longtemps été maire de Martel, dans le Lot, ville qui a été restaurée, et qui fait partie d'un pays d'art et d'histoire. J'ai pu constater, depuis mon enfance, qu'il y a eu une évolution dans la prise en compte du patrimoine historique, d'ailleurs souvent grâce aux gens qui n'étaient pas originaires de la ville et qui appréciaient la beauté de notre architecture. Ainsi, quand j'étais enfant, les monuments anciens étaient souvent vus comme de vieilles pierres méritant d'être détruites pour céder la place à de nouvelles constructions plus modernes et plus rentables. La prise de conscience de la valeur du patrimoine a permis de mener à bien de nombreuses rénovations.

Après ce préambule, voici quelques remarques sur le rapport.

Je suis favorable à la réintroduction des monuments inscrits dans l'agrément car, dans les faits, il y a souvent peu de différence entre ceux-ci et les monuments classés en

termes d'intérêt patrimonial. Dans votre rapport, vous indiquez que l'exclusion ne présente d'intérêt ni sur le plan patrimonial, ni sur le plan budgétaire. Je ne comprends pas cette assertion, car j'imagine que l'exclusion des monuments inscrits présente un intérêt pour Bercy ? Que voulez-vous dire par là ?

Il conviendrait ensuite d'élargir les périodes d'ouverture des monuments historiques, mais on trouve beaucoup d'endroits fermés l'hiver car les propriétaires sont absents. Je serais tout à fait d'accord pour élargir l'ouverture de ces monuments au profit des groupes scolaires.

Peut-être pourrait-on également mieux délimiter les zones de visite pour éviter certains désagréments aux propriétaires ?

Enfin, je suis favorable à ce que l'on protège les intérieurs, ce qui permettrait d'éviter certains pillages.

En conclusion, je suis tout à fait favorable aux conclusions du rapporteur.

**M. Alain Houpert.** – Je voudrais féliciter le rapporteur pour la qualité et la précision de son travail. Les propriétaires de monuments historiques ne sont pas toujours des gens riches, mais ce sont toujours des personnes passionnées par le patrimoine et par leurs territoires, qui acceptent de nombreuses contraintes. La restauration d'un monument historique est en effet un véritable dialogue avec l'architecte des monuments de France. Je pense donc que ces propriétaires ont besoin d'une aide fiscale. Je rejoins le rapporteur quand il souligne la rupture d'égalité entre les propriétaires directs et les copropriétés ou SCI, et il me paraît urgent de supprimer la différence de traitement entre monuments classés et inscrits.

Il me semble que l'agrément ministériel devrait être simplifié. Je rappelle que les copropriétés concernent souvent des grands immeubles nécessitant une rénovation. Les décisions nécessitant d'être prises ensemble, en copropriété, sont souvent tardives. Or, le problème des monuments historiques tient à la négligence des hommes mais aussi à l'usure du temps.

Je voudrais terminer en disant que lorsqu'on détient un monument historique, on n'en est pas propriétaire : c'est le monument qui est propriétaire de nous.

**M. Marc Laménie.** – Ce rapport nous interpelle, car nous sommes tous attachés à notre patrimoine. Concernant la proposition relative aux ouvertures au public, je remarque que ces dernières rapportent souvent très peu aux particuliers qui veulent faire partager leur passion, mais qu'elles leur coûtent très cher. Entretenir le patrimoine coûte réellement une fortune. Beaucoup n'ouvrent pas l'hiver, les périodes de visite s'étalant souvent entre Pâques et la Toussaint, hormis les grands monuments ouverts toute l'année. Pour les groupes scolaires, les visites sont souvent concentrées entre mai et juin, et leur aspect pédagogique me paraît fondamental. En conclusion, je ne sais pas quelles peuvent être les bonnes solutions en termes de calendrier.

**M. Éric Bocquet.** – Marie-France Beaufiles et moi souscrivons pleinement aux propositions du rapporteur qui, parce qu'elles relèvent du bon sens et de la simplification, ne peuvent que recueillir l'assentiment de tous.

Sur les 44 000 monuments historiques répertoriés, connaît-on la proportion de ceux qui ont déjà fait l'objet de travaux de rénovation achevés, ou en cours, et de ceux qui restent à traiter ?

En outre, l'administration fiscale exerce-t-elle une bienveillante vigilance sur d'éventuelles stratégies d'optimisation fiscale qui pourraient s'éloigner de l'objectif initial de revalorisation du patrimoine ?

**M. Claude Raynal.** – Ce rapport souligne avec pertinence l'ensemble des difficultés liées à la rénovation des monuments historiques. Je m'interroge néanmoins, comme Jean-Claude Requier, sur le manque d'intérêt budgétaire de la mesure décidée en projet de loi de finances rectificative pour 2014. Cela signifie-t-il que les gains pour l'État issus de cette mesure sont minimes, et de quel montant parle-t-on ? Selon l'impact budgétaire de cette mesure, les positions peuvent en effet différer.

Si les quatre premières propositions me paraissent pertinentes, sous la réserve financière que je viens d'évoquer, j'ai davantage de doutes quant à la proposition relative à la protection des intérieurs, qui touche à la question de l'habitat, et donc au confort de la demeure pour les propriétaires. Ne risque-t-on pas d'aller trop loin dans les contraintes en matière de réglementation de la rénovation des intérieurs ?

**M. Charles Guené.** – Je m'avoue sceptique s'agissant de la délivrance de l'agrément commun aux copropriétés et aux SCI, dans la mesure où il n'y aurait pas identité des associés. On sait que dans une copropriété, on reste dans un univers patrimonial, mais dans le cas d'une SCI qui aurait d'autres associés, ne s'expose-t-on pas au risque d'une logique moins patrimoniale qu'économique ou spéculative ? J'ai certes des convictions libérales mais il me semble qu'il faut être prudent sur ces « niches » fiscales.

**M. Bernard Lalande.** – Je suis très satisfait de constater que l'on peut s'intéresser ici, à la commission des finances, à un sujet qui passe souvent à côté de nos préoccupations, alors que l'on découvre qu'il y a 44 000 monuments historiques.

En matière de rénovation des monuments historiques, on recourt à des artisans d'art ainsi qu'à des matériaux quelquefois bien plus onéreux qu'en cas de travaux classiques. Le taux de TVA qui s'applique est de 5 % ou 10 % maintenant. Ne pourrait-on envisager un taux de 2,1 % spécifique à la rénovation des monuments historiques, afin de permettre un allègement sur les restaurations patrimoniales ? Nous le faisons en faveur de la Corse et des outremer, pourquoi ne le ferions-nous pas pour notre patrimoine ?

**M. Vincent Eblé, rapporteur spécial de la mission « Culture ».** – Je vous remercie de vos encouragements sur ce travail, dont j'ai bien conscience qu'il pourrait être encore approfondi. Je l'ai dit, nous manquons d'éléments d'informations, et la première de mes recommandations est bien de faire en sorte qu'on dispose de ces éléments pour poursuivre ce travail de diagnostic afin de définir plus précisément les orientations qui nous semblent devoir être prises.

La réforme que nous pourrions conduire une fois ces éléments obtenus pourrait passer par un véhicule budgétaire - loi de finances ou loi de finances rectificative - ou par le projet de loi sur la création, l'architecture et le patrimoine. Si nous y introduisions des mesures relatives à la modernisation du patrimoine monumental, nous ne prendrions à mon sens aucun risque de censure en tant que cavalier législatif, contrairement à ce qui est arrivé

dans le cadre de l'examen de la loi dite « Macron ». Je rappelle que l'Assemblée nationale avait en effet tenté de revenir sur la modification introduite en loi de finances rectificative dans le cadre de cette loi aux dispositions très variées, mais la disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel.

Vous m'avez demandé de citer un autre exemple de restauration de monument historique affecté par la réforme de décembre 2014. Je citerai le cas du château de Montmaur, dans l'Aude, exceptionnel monument de style Renaissance qui fait l'objet d'une opération d'acquisition-restauration par une opératrice toulousaine. Il s'agit d'un projet de division en dix-huit lots de copropriétés qui seraient affectés à du logement locatif pour l'essentiel. Il poursuit donc, au-delà de l'objectif de rénovation patrimoniale, un objectif louable de production de surface locative, à une période où l'on s'efforce d'augmenter le nombre de logements locatifs disponibles. Les services des monuments historiques ont validé le projet de division du monument, considérant qu'il ne porte pas atteinte à son intégrité.

Quelques lots n'avaient pas encore été vendus, et l'opératrice envisageait de les vendre sous forme de SCI non familiale à des acheteurs groupés pour acheter un lot. Elle s'est vue demander un nouvel agrément. En raison de la réforme de la loi de finances rectificative pour 2014, dans la mesure où l'édifice est inscrit mais non classé, sa demande a été rejetée.

En conséquence, le chantier est interrompu, et l'entreprise générale aveyronnaise agréée « monuments historiques » a retiré ses personnels du chantier en panne que j'ai néanmoins pu visiter. Du point de vue fiscal, Bercy estime sans doute que l'arrêt de ce chantier est une « aubaine ». Pour autant, puisqu'il est interrompu, il n'occasionnera plus aucune retombée économique ou fiscale. Autrement dit, si le gain est hypothétique, la perte nette est réelle et immédiate. C'est pourquoi je ne parviens pas à comprendre les motivations du gouvernement en la matière.

Au cours de nos travaux, j'ai compris qu'entre le ministère des finances et celui de la culture, c'est le premier qui a la main. Il semblerait que la rue de Valois ne dispose pas d'équipes compétentes dédiées à la comptabilité, à l'analyse et au diagnostic précis des dispositifs fiscaux, en particulier en matière de patrimoine monumental. La direction générale du patrimoine sollicite donc des créations d'emplois, ce qui comme vous pouvez l'imaginer n'est pas extrêmement simple, pour obtenir les ressources humaines susceptibles de réaliser ce travail, indépendamment des services de Bercy. Les deux ministères se renvoient mutuellement la balle ; cette situation ne peut pas durer si l'on veut savoir de quoi il retourne.

En ce qui concerne l'ouverture au public, il ne s'agit en aucun cas de contraindre les propriétaires à ouvrir l'hiver, mais de prendre en considération ceux qui sont en mesure de le faire, et de ne pas regarder uniquement les périodes estivales.

S'agissant de l'état des lieux des 44 000 monuments historiques, il n'existe pas. Nous n'avons de comptabilité que sur le flux des opérations menées année par année. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ne disposent d'aucune donnée consolidée sur le stock. Il faudrait agréger les chiffres en provenance des différentes régions, ce qui n'est pas fait. Il n'y a donc aucune possibilité de savoir quel est l'état de nos 44 000 monuments protégés.

Sur la question de l'agrément commun au profit des SCI et du possible biais en matière d'identité des associés, je rappelle que l'agrément porte sur l'intérêt du projet de rénovation, lequel n'est pas lié à la nature des propriétaires. Il y a une obligation de

conservation pendant quinze ans qui me semble apporter des garanties. Il peut éventuellement y avoir un intérêt d'optimisation fiscale pour certains investisseurs, mais à partir du moment où cet investissement présente, du point de vue de la sauvegarde patrimoniale et de la production de surface de logement, un double intérêt public, je pense qu'il ne faut pas s'interdire d'orienter des investissements privés qui, en l'espèce, ne seront jamais remplacés par des investissements publics. Le regroupement des deux agréments allégerait l'instruction administrative.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces sujets à l'occasion de nos prochains travaux.

*La commission des finances donne acte de sa communication à M. Vincent Éblé et autorise sa publication sous la forme d'un rapport d'information.*

### **Mercredi 14 octobre 2015**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Contrôle budgétaire – Société de financement local (SFIL) - Communication**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication**

**La commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission des finances a reçu jeudi dernier, soit le 8 octobre, un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 232,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 184,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), notre commission doit faire connaître son avis concernant la régularité du décret au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret.

Le recours au décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire des crédits. Il est donc encadré par la LOLF, qui définit quatre conditions de validité du recours au décret d'avance.

Ainsi, les annulations doivent être au moins égales aux ouvertures, afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. En outre, pour éviter que cet outil réglementaire ne permette de contourner une éventuelle loi de finances rectificative, les montants de crédits ouverts ne doivent pas dépasser 1 % des crédits prévus en loi de finances initiale et les crédits annulés ne peuvent être supérieurs à 1,5 % des crédits ouverts

par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Ces trois critères sont purement mathématiques, techniques et je me bornerai à constater qu'ils sont respectés.

En revanche, le dernier critère, celui de l'urgence, est plus subjectif, plus qualitatif et répond selon la Cour des comptes « *aux deux conditions que sont la nécessité, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'imprévisibilité des dépenses auxquelles ce dernier doit faire face* ». La vérification du caractère urgent des dépenses supplémentaires exige un examen détaillé des ouvertures.

Les ouvertures en crédit de paiement concernent deux missions : la mission « Égalité des territoires et logement », à hauteur de 130 millions d'euros, et « Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » pour 54,5 millions d'euros. En autorisations d'engagement, s'y ajoutent 48 millions d'euros au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ces ouvertures, si elles peuvent paraître d'une ampleur limitée au regard du budget général, sont relativement importantes à l'aune des programmes auxquels les crédits sont alloués : elles représentent entre 9,5 % et 55 % des plafonds déterminés en loi de finances initiale.

Sur les 130 millions d'euros demandés pour l'hébergement d'urgence, près de 80 millions d'euros abonderont le budget opérationnel du programme (BOP) de la région Île-de-France, dont 68 millions d'euros au titre des nuitées hôtelières – sujet bien connu. 10 millions d'euros sont destinés au BOP de la région Lorraine et les 40 millions d'euros restants seront répartis pour couvrir les insuffisances de l'ensemble des autres régions. Plus d'un tiers des crédits destinés au programme 177 permettront de verser les dotations dues pour le logement adapté et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) afin d'éviter des ruptures de trésorerie.

Concernant l'indemnisation des collectivités touchées par les calamités publiques, 48 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement. Ils sont liés à divers événements climatiques survenus de septembre 2014 à mai 2015 – dont je pourrai vous communiquer le détail si vous le souhaitez – qui ont touché un grand nombre de départements. La prise en charge urgente de ces événements avait nécessité des redéploiements à partir des subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL). Il s'agit, par le décret d'avance, de permettre que soient pris les arrêtés attributifs de subvention avant la fin du mois d'octobre.

Enfin, 54,5 millions d'euros sont ouverts pour mettre en œuvre l'accord entre la France et les États-Unis du 8 décembre 2014 portant sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France. Il s'agit de mettre en place un fonds *ad hoc* doté de 60 millions de dollars, dont la gestion reviendra au Département d'État américain, pour les victimes n'ayant pu bénéficier d'une réparation au titre du droit français en raison de leur nationalité. Cet accord a été approuvé par le Parlement le 9 juillet 2015 : c'est la raison pour laquelle le financement du fonds ne pouvait donc être prévu en loi de finances initiale ni dans le décret d'avance notifié en mars. Le projet de décret vise à abonder le fonds prévu par l'accord, ce qui doit être fait par la France avant le 1<sup>er</sup> novembre 2015, date d'entrée en vigueur de l'accord.

Dans ces trois cas, l'urgence est avérée dans le sens où il apparaît nécessaire d'ouvrir rapidement ces crédits. Mais l'urgence ne saurait s'apprécier au seul regard de la nécessité d'ouvrir les crédits dans un délai contraint : toutes les dépenses du budget de l'État pourraient alors être considérées, à un moment ou à un autre de l'année, « urgentes ». Comme

je l'ai indiqué à titre liminaire, la Cour des comptes considère que l'urgence regroupe à la fois la nécessité d'ouvrir les crédits, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'imprévisibilité des dépenses que le décret d'avance vise à financer.

Ces deux composantes ne sont pas explicitement précisées dans la LOLF, mais elles se déduisent du caractère dérogatoire du décret d'avance. En effet, le décret d'avance est défini comme un dispositif « exceptionnel » puisqu'il contrevient au principe selon lequel les crédits budgétaires ne peuvent être modifiés que par une loi de finances. Le caractère dérogatoire du décret d'avance implique que les ouvertures de crédits auxquelles il procède n'auraient pas pu être intégrées à une loi de finances.

L'appréciation du caractère imprévisible des dépenses financées par le projet de décret d'avance appelle deux remarques. Tout d'abord, le décret d'avance fait suite à d'importants redéploiements intervenus en cours d'année. Concernant l'hébergement d'urgence ainsi que les calamités publiques, des fonds ont été prélevés sur d'autres dispositifs, dont le paiement est plus tardif.

Ainsi, en matière d'hébergement d'urgence, la dotation des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) a été utilisée pour pallier la sous-budgétisation initiale – qu'on pourrait qualifier de chronique – et pour financer les mesures décidées par la circulaire interministérielle de l'été dernier. Comme cette dotation est versée aux centres chaque mois par douzième, 44 millions d'euros ont pu être réaffectés. Les CHRS menacent désormais de faire face à une rupture de trésorerie si les derniers douzièmes – prévus en loi de finances initiale – ne leur sont pas versés.

De même, concernant l'indemnisation des calamités publiques, 48 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été prélevés sur les fonds prévus pour les travaux divers d'intérêt local (TDIL). Pour que les subventions correspondantes puissent être notifiées avant la fin de l'année, les arrêtés attributifs doivent être pris avant novembre : là encore, l'urgence n'est pas tant celle des calamités que des subventions à partir desquelles les crédits ont été redéployés.

Le décret d'avance finance ainsi, pour partie, non les besoins imprévisibles apparus en cours de gestion, mais les dispositifs à partir desquels les redéploiements ont été opérés et qui étaient, pour leur part, prévus en loi de finances initiale. C'est donc une première nuance qui doit être apportée quant au respect du critère d'urgence. Nous avons d'ailleurs déjà souligné, dans notre avis sur le précédent décret d'avance, relatif au plan de lutte contre le terrorisme, que le Gouvernement n'avait pas de doctrine très ferme en matière de recours au décret d'avance. Tantôt il présente un décret d'avance dès l'apparition du besoin supplémentaire, tantôt il attend d'avoir procédé à tous les redéploiements possibles. L'une comme l'autre option semblent acceptables, mais il apparaît nécessaire que le Gouvernement explicite les facteurs qui commandent son choix. Cela l'amènerait à justifier d'une part le caractère imprévisible des événements qui ont nécessité le redéploiement, d'autre part la nécessité de combler les manques liés aux redéploiements sans attendre le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

La deuxième remarque que je souhaite formuler concerne spécifiquement les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale. Ces dépenses font l'objet depuis longtemps d'une sous-budgétisation chronique. Le Gouvernement lui-même reconnaît que les besoins réellement apparus en cours d'année ne s'élèvent qu'à 30 millions d'euros, et que les 100 millions d'euros restant résultent simplement de l'écart entre l'exécution 2014 et la

budgetisation initiale pour 2015. Celle-ci était trop faible, ce qui était tout à fait prévisible, comme en témoigne la remarque faite par le rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement », Philippe Dallier, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015. Il indiquait alors que « *l'enveloppe budgétaire sera, une fois encore, vraisemblablement insuffisante compte tenu notamment des dépenses exécutées au cours des derniers exercices et des besoins toujours plus importants en termes d'hébergement d'urgence* ». Le respect du critère d'urgence doit donc être, à mon sens, fortement nuancé en ce qui concerne l'hébergement d'urgence et la veille sociale : il s'agit plutôt d'une mauvaise préparation budgétaire.

Je terminerai en évoquant rapidement les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Vingt missions sont touchées par les annulations. Les missions connaissant les annulations les plus fortes sont les missions « Justice » et « Recherche et enseignement supérieur ». Les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Sécurités », « Écologie » et « Action extérieure de l'État » voient également leurs crédits réduits d'un montant compris entre un peu moins de 16 et un peu plus de 18 millions d'euros. L'ensemble des annulations porte sur la mise en réserve : les crédits annulés étaient « gelés » et n'étaient donc pas, à ce titre, alloués à un dispositif particulier.

Pour conclure, je vous propose de donner un avis favorable au présent projet de décret : il me semble que les critères de régularité sont respectés, mais je souhaite émettre une réserve concernant le caractère plutôt prévisible des besoins supplémentaires en hébergement d'urgence. Je propose que le terme de « réserves » figure explicitement dans le texte de l'avis.

Je vous remercie.

**M. Roger Karoutchi.** – Au sujet de l'hébergement d'urgence, je relevais la semaine dernière en présentant mon rapport sur la mission « Immigration, asile et intégration » que le projet de loi de finances pour 2016 sous-évalue de façon très nette les crédits nécessaires à l'hébergement d'urgence des migrants. Ce décret d'avance vient confirmer mes observations : les crédits nécessaires sont sous-estimés de 30 % depuis des années. Le projet de loi de finances ne respecte même pas l'exécution de l'année précédente, d'où la nécessité de recourir systématiquement à des décrets d'avance. Il faudra bien à un moment en finir avec ce type de procédé et inscrire les crédits nécessaires en loi de finances initiale.

Je souhaite également rappeler que 80 % des crédits de l'hébergement d'urgence sont concentrés sur l'Île-de-France. Chaque fois qu'il est interrogé, le Gouvernement s'engage à mieux répartir l'hébergement d'urgence sur le territoire national mais, depuis des années, la situation ne connaît aucune amélioration. La quasi-totalité des hôtels « une étoile » de Paris et de la proche couronne sont réservés pour accueillir des migrants et aucune répartition n'est organisée. Il faut que les engagements soient respectés : ce décret d'avance traduit le fait qu'ils ne le sont pas.

**M. André Gattolin.** – L'indemnisation des collectivités territoriales touchées par des calamités publiques est à mon sens également une dépense prévisible, surtout dans la période récente où ce type d'évènement tend à se multiplier, comme nous l'avons encore vu au début du mois avec les inondations survenues dans le sud-est.

En effet, le budget du programme 181 « Prévention des risques » du ministère de l'écologie a été réduit de 30 % ces dernières années. Je l'avais déjà souligné le 31 mars

dernier en expliquant que la diminution des moyens consacrés à la météorologie nationale et à la prévention des risques – qui ont pourtant besoin de bénéficiaires fournissant de meilleures prévisions – entraîne *in fine* des dépenses considérables pour réparer les catastrophes naturelles : il y a là une véritable aberration.

Je voudrais par ailleurs signaler que dans le projet annuel de la mission « Écologie » pour 2016, j'ai trouvé une anomalie à laquelle ne m'a toujours pas répondu le ministère. Le chiffre des personnels embauchés pour la prévention des risques dans le cadre du programme 181 ne nous est plus communiqué. Est-ce une erreur de frappe ou un oubli ? Est-ce parce qu'il a diminué ?

**M. Philippe Dallier.** – Je regrette que le Gouvernement me donne raison *a posteriori* sur le programme 177. C'est tous les ans le cas...

Sur les 130 millions d'euros ajoutés par le décret d'avance, 100 millions d'euros vont remettre les crédits au niveau de l'exécution de l'année 2014. La question est donc de savoir si les 30 millions d'euros supplémentaires qui sont prévus seront suffisants pour passer la fin de l'année. Je suis, pour ma part, persuadé du contraire.

Quant à l'utilisation de la trésorerie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour pallier l'urgence, il s'agit également d'une très mauvaise idée car ce sont des établissements qui ont besoin de stabilité eu égard aux publics qu'ils accueillent : leur donner des sueurs froides sur leur trésorerie est un mauvais procédé.

Enfin, je note que le décret ne prévoit rien pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) : rendez-vous en collectif budgétaire, comme chaque année, pour constater ce qu'il manque et voir à quel niveau se situera la dette !

**M. Claude Raynal.** – La façon dont le rapporteur général a présenté certaines hausses de crédits me paraît un peu spéculative. Faire apparaître une augmentation de crédits de 55 % sur la mission « Anciens combattants » peut paraître choquant alors qu'elle est totalement justifiée, les 18,5 % relatifs aux aléas climatiques également et c'est finalement sur le chiffre de 9,5 % de hausse du programme 177, en lien avec l'hébergement d'urgence, que s'instaure un petit débat.

En réalité, nos échanges portent sur un décret d'avance sur lequel nous aurons finalement tous un avis favorable, les enjeux budgétaires sont relativement faibles mais cela permet de rouvrir le débat sur l'hébergement d'urgence et la veille sociale – Roger Karoutchi et Philippe Dallier n'ont pas manqué d'aller sur ce terrain – alors que la seule question qui nous est posée est la suivante : donnerons-nous un avis favorable ou non à ce décret d'avance ? Il s'agit presque, à mes yeux, d'un détournement de procédure...

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage l'avis du rapporteur général et voterai l'avis qui nous a été soumis, avec les réserves qu'il a soulignées.

Je voudrais dire à Claude Raynal que le débat ne porte pas sur l'hébergement d'urgence mais sur la sous-budgétisation récurrente de nombreuses missions du budget de l'État et sur la sincérité des chiffres présentés. J'avais déjà demandé que la commission des finances puisse faire une liste de ces sous-budgétisations, ce qui nous permettrait, dans la discussion du projet de loi de finances, de mettre le doigt sur des pratiques qui ne donneraient

plus lieu à des décrets d'avance s'il était mis un terme à cette sous-estimation répétée d'un certain nombre de crédits.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Quelle pourrait être l'alternative à ce décret d'avance, qui fait l'objet d'un certain nombre de critiques ? S'agirait-il d'examiner un collectif budgétaire pour procéder aux redéploiements de crédits nécessaires ?

Concernant l'hébergement d'urgence, il y a un effet déstructurant pour les communes de la petite couronne à voir arriver dans leurs hôtels, de manière souvent non coordonnée, des populations en difficulté sans qu'il n'y ait d'accompagnement social. Certains hôtels y trouvent un marché - des étages voire des hôtels entiers sont, en quelque sorte, « privatisés » pour l'accueil de ces populations.

Il faudrait élaborer une réflexion sur les problèmes de répartition de ce type d'hébergements hôteliers et sur l'accompagnement social de ces personnes, afin d'éviter que nos écoles et nos services sociaux ne soient ensuite débordés.

**M. Éric Bocquet.** – On ne peut que saluer la pertinence du constat sur le différentiel de 100 millions d'euros entre l'exécution 2014 et la budgétisation 2015. En tant que rapporteur de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », je peux témoigner du fait que l'on peut avoir l'impression que les crédits sont toujours, coûte que coûte, réduits avant que l'on constate ensuite dans l'urgence qu'il faut les rétablir ! Je voudrais rappeler amicalement à notre rapporteur général que ce constat est valable pour tous les gouvernements et n'a nullement commencé en 2012.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je le reconnais volontiers.

**Mme Fabienne Keller.** – Je suis en phase avec Roger Karoutchi, Philippe Dallier, Vincent Delahaye et Éric Bocquet. Nos opérateurs de l'hébergement d'urgence, les CHRS, qui doivent faire face aux situations personnelles difficiles des personnes qu'ils accueillent, se voient infliger une précarité supplémentaire de nature budgétaire. On leur fait des annonces de retraits, on prend conscience qu'ils risquent pour certains d'arrêter leurs activités pour cause de cessation de paiement ou de non-versement de ce qui leur est dû par l'État. Je voudrais dire, avec mes collègues, que nous ne sommes pas face à une gestion budgétaire assumée et stabilisée. On devrait au contraire protéger sur le plan budgétaire ces structures qui portent une mission d'intérêt général.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – André Gattolin, concernant les risques climatiques, a évoqué le fait que le budget alloué à la prévention est insuffisant. C'est peut-être un autre débat, même s'il mériterait sans doute que l'on s'y intéresse. Certes, on peut considérer que les catastrophes se multiplient, qu'il y en a plus aujourd'hui et que la prévention est insuffisante. Mais par définition, sur le plan budgétaire, quoi de plus imprévisible que l'impact des catastrophes naturelles ? L'imprévisibilité me semble tout à fait avérée.

Claude Raynal, il ne s'agit en effet pas de débattre sur les crédits de l'hébergement d'urgence : nous devons émettre un avis juridique sur la régularité du décret d'avance. On est là dans une exception au principe de l'autorisation parlementaire. Bien sûr, le décret d'avance offre une certaine souplesse au Gouvernement et les montants de crédits ouverts ne justifieraient sans doute pas la préparation et l'examen d'un projet de loi de finances rectificative, mais le recours au décret d'avance demeure dérogatoire. C'est la raison

pour laquelle la LOLF encadre cet outil, que la Cour des comptes rend chaque année un rapport sur les crédits ouverts par décret d'avance et que notre commission doit rendre, dans un délai de sept jours, un avis sur la régularité du décret.

Comme nous l'ont rappelé Roger Karoutchi, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Vincent Capo-Canellas et Fabienne Keller, l'hébergement d'urgence connaît une sous-budgétisation chronique, qui ne date pas d'hier. Je rejoins Vincent Delahaye sur l'intérêt d'identifier les missions ou les programmes systématiquement sous dotés et qui doivent être abondés par décret d'avance ou en loi de finances rectificative.

L'alternative au décret d'avance serait tout simplement que la budgétisation initiale soit adaptée ! Bien sûr, dans quelques cas, comme par exemple l'accord franco-américain ratifié par le Parlement en juillet ou les calamités naturelles, il n'est pas possible de prévoir les besoins budgétaires. Mais dans le cas de l'hébergement d'urgence, l'imprévisibilité n'est pas de même nature.

Si nous émettions un avis défavorable, cela n'aurait pas de conséquence. Au demeurant, je vous propose d'émettre un avis favorable accompagné d'une forte réserve concernant l'imprévisibilité des besoins supplémentaires constatés en matière d'hébergement d'urgence.

*La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis sur le projet de décret d'avance.*

*L'avis est ainsi rédigé :*

*La commission des finances,*

*Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;*

*Vu la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ;*

*Vu le projet de décret d'avance notifié le 8 octobre 2015, portant ouverture et annulation de 232 500 000 euros en autorisations d'engagement et 184 500 000 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;*

*1. Constate que le projet de décret d'avance a pour objet de mettre en œuvre l'accord conclu entre le Gouvernement français et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah ainsi que de tirer les conséquences des moyens supplémentaires mis à disposition des dispositifs d'hébergement d'urgence et de veille sociale d'une part et des collectivités territoriales touchées par des calamités publiques d'autre part ;*

*2. Note que, dans ces deux derniers cas, l'ouverture de crédits a pu être différée par des redéploiements de crédits en provenance d'autres dispositifs dont le paiement intervient en fin d'année ;*

3. Réitère à ce titre la position exprimée dans son avis relatif au décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 et souligne de nouveau qu'en cas de décisions ou d'évènements entraînant des dépenses supplémentaires conduisant à l'insoutenabilité de l'exécution du programme considéré, la doctrine du Gouvernement en matière de calendrier de présentation d'un décret d'avance ne semble pas fermement établie ;

4. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant de crédits mis en réserve, portant principalement sur les missions « Justice » et « Recherche et enseignement supérieur » ;

5. Relève que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

6. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée pour les crédits ouverts au titre de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale, au regard de la nécessité d'organiser l'accueil des personnes déplacées et en transit en lien avec la crise migratoire européenne et d'éviter que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ne soient confrontés à des ruptures de trésorerie qui les empêcheraient d'accomplir leurs missions, leurs dotations ayant été redéployées en cours d'année pour faire face aux besoins supplémentaires constatés ;

7. Considère que l'urgence est également manifeste pour les ouvertures d'autorisations d'engagement relatives aux subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) au titre de l'année 2015, dans la mesure où le redéploiement d'une partie des crédits y afférents en direction de l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par des calamités publiques nécessite aujourd'hui une ouverture de crédits afin de permettre la notification des subventions avant la fin de l'année ;

8. Relève que l'urgence est établie pour les ouvertures de crédits correspondant à la mise en œuvre de l'accord conclu entre le Gouvernement français et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah, la ratification par le Parlement français intervenue le 9 juillet 2015 ne permettant pas la budgétisation de ces crédits dès la loi de finances initiale et l'accord prévoyant la création d'un fonds d'indemnisation de 60 millions de dollars qui doit être abondé par la France avant le 1er novembre 2015, date d'entrée en vigueur de l'accord ;

9. Note que le montant des ouvertures de crédits par le présent projet d'avance excède le plafond de 2 % des crédits de chaque programme et ne pouvait par conséquent pas faire l'objet d'une procédure de virement de crédits ;

10. Constate qu'il n'apparaît donc pas possible d'ouvrir les crédits supplémentaires considérés autrement qu'en recourant à un décret d'avance ;

11. Observe que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 précitée sont donc réunies ;

12. Relève cependant que l'insuffisance des crédits alloués à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale au titre de l'année 2015 était manifeste dès la budgétisation initiale au regard de l'exécution pour l'année 2014 ;

13. Estime qu'en matière d'hébergement d'urgence, le recours chaque année à des ouvertures de crédits supplémentaires en cours de gestion nuit tant à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement qu'à la crédibilité de la budgétisation initiale et souligne, par conséquent, que le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère ;

14. Émet, sous les réserves formulées précédemment, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

*La réunion est levée à 10h25*

### **Loi de finances pour 2016 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial**

*La réunion est ouverte à 10 h 25.*

**Mme Marie-France Beauflis, rapporteure spéciale.** – La mission « Remboursements et dégrèvements » présente deux spécificités.

D'une part, elle fait partie, avec la mission « Engagements financiers de l'État », des deux missions du budget de l'État dont les crédits sont évaluatifs et non limitatifs : en d'autres termes, les montants inscrits dans le projet annuel de performances correspondent davantage à une prévision qu'à un plafond. D'autre part, c'est la mission la plus lourde du budget de l'État : en 2016, 100,2 milliards d'euros de crédits sont demandés, montant quasiment stable par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2015.

Ces deux caractéristiques doivent être prises en compte : le poids budgétaire de la mission s'explique par le fait qu'elle récapitule tous les grands enjeux de la première partie du projet de loi de finances et le caractère évaluatif des crédits conduit à prêter davantage attention à la logique des dispositifs fiscaux qui sont à l'origine des restitutions, au-delà du commentaire des évolutions prévisionnelles dont le caractère est incertain. En d'autres termes, il s'agit de s'attacher aux causes des prévisions plutôt qu'aux montants inscrits.

Je vous présenterai successivement les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État puis d'impôts locaux, avant de dire quelques mots du contrôle budgétaire que j'ai commencé au sujet des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » devrait s'élever à 88,2 milliards d'euros en 2016, en baisse d'environ 3 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2015. Cette baisse prévisionnelle de 3,2 %, soit 2,9 milliards d'euros, fait suite à deux années consécutives de forte augmentation des crédits alloués au programme. À cet égard, la hausse entre 2014 et 2015 devrait être encore supérieure à celle d'abord anticipée puisque la prévision révisée pour 2015 est supérieure d'environ 3,3 milliards d'euros à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2015.

La baisse attendue en 2016 est principalement portée par deux grands ensembles : les restitutions d'excédents de versement d'acomptes d'impôt sur les sociétés d'une part et la restitution de la prime pour l'emploi d'autre part. En effet, l'augmentation anticipée du bénéfice fiscal des entreprises entre 2014 et 2015 s'élève à près de 10 % en raison de la reprise estimée de la croissance.

**M. Serge Dassault.** – Estimée !

**Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale.** – Oui, s'agissant du projet de loi de finances pour 2016, il s'agit forcément d'une estimation.

Du fait de cette augmentation du bénéfice fiscal, les premiers acomptes versés par les entreprises en 2016 – au titre des revenus 2015 – devraient dans l'ensemble être inférieurs au total de l'impôt dû et donner lieu à moins de restitutions.

La baisse drastique des remboursements liés à la prime pour l'emploi (PPE) est simplement le résultat de la suppression du dispositif, à compter de 2016, par la seconde loi de finances rectificative pour 2014. Des remboursements résiduels sont prévus à hauteur de 55 millions d'euros en 2016.

S'agissant des impôts locaux, les crédits demandés en 2016 au titre des remboursements et dégrèvements s'élèvent à 11,97 milliards d'euros, en hausse de 2,8 %, soit 325 millions d'euros, par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. L'actualisation des prévisions pour 2015 se limite à une augmentation de 36 millions d'euros, inférieure à celle de l'année passée qui était de 142 millions d'euros et qui tranche avec les chiffres observés certaines années. Je pense notamment à l'année 2012 où l'ajustement avait atteint 1,1 milliard d'euros. Contrairement aux années précédentes, cette hausse ne s'explique pas par l'évolution des dégrèvements d'impôts économiques, mais essentiellement par l'augmentation des dégrèvements de taxe d'habitation et de taxes foncières.

**M. Philippe Dominati.** – C'est-à-dire que la situation des ménages se dégrade...

**Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale.** – Je note d'ailleurs qu'il est constaté une hausse du contentieux de 3,2 % sur la taxe d'habitation et de 4,6 % sur les taxes foncières, sans qu'elle soit compensée par une baisse des demandes gracieuses. Peut-être faut-il y voir, mais ce n'est qu'une hypothèse, une plus grande vigilance des collectivités territoriales sur l'évolution de leurs bases fiscales, dans le contexte de la forte diminution des concours de l'État.

Je souhaite également insister à nouveau sur l'importance de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, dont l'expérimentation s'est récemment achevée. Au-delà des effets qu'elle aura en matière de justice fiscale et de justice entre collectivités, en permettant de disposer de potentiels fiscaux plus fiables, cette révision pourrait avoir des effets très importants sur les dégrèvements d'impôts locaux, si elle devait se traduire par une baisse relative de la valeur locative des logements des ménages de condition modeste.

Enfin, je profite de la présentation de ce rapport pour vous faire part des premières conclusions du contrôle budgétaire que j'ai commencé au cours de l'année 2015, qui a porté sur le profil des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le CICE constitue une dépense fiscale extrêmement coûteuse alors même qu'un large consensus s'était formé ces dernières années pour réduire le coût de ces « niches » : le

coût budgétaire du CICE, c'est-à-dire le montant de CICE consommé en 2015, devrait s'élever à 12,5 milliards d'euros. Quant à la créance fiscale, qui est supérieure à son coût budgétaire puisqu'elle intègre des créances constituées sur l'État mais non consommées, elle devrait atteindre près de 18 milliards d'euros en 2015 pour atteindre plus de 20 milliards d'euros en 2017.

Tout d'abord, je souhaite rappeler les conséquences de la mise en place du CICE sur les services fiscaux : elle se traduit par une hausse significative des demandes de restitution d'impôts sur les sociétés, dans un contexte de diminution des effectifs. Le dispositif fait peser une charge de gestion – mais aussi de promotion – importante sur l'administration fiscale. Comme j'ai pu le constater lors d'une visite sur place à la direction régionale des finances publiques d'Île-de-France, le travail préalable de vérification d'un dossier de demande de CICE est très lourd et fait intervenir un grand nombre de logiciels, dont certains apparaissent d'ailleurs vétustes.

Les interlocuteurs que j'ai rencontrés m'ont expliqué les conditions tendues dans lesquelles le CICE a été mis en place : il représentait une priorité politique absolue et a pris le pas sur d'autres dispositifs ou d'autres missions, au détriment du bon fonctionnement des services. Si les années à venir devraient être plus apaisées, en raison de l'adaptation des services à cette nouvelle charge, les représentants syndicaux que j'ai rencontrés ont fait part de leur inquiétude quant aux conditions dans lesquelles les missions de recouvrement et de contrôle sont effectuées et le seront à l'avenir. Or ces missions restent fondamentales : l'administration fiscale a pour principal rôle de recouvrer des recettes, et non de verser des fonds aux entreprises.

En outre, l'analyse du profil des bénéficiaires du CICE fait ressortir que la présentation du dispositif, et son intitulé, ne paraissent pas correspondre à la réalité de son fonctionnement. En effet, le CICE n'est pas concentré sur les entreprises qui sont effectivement soumises à la concurrence internationale, c'est-à-dire celles qui exportent. Je m'interroge donc sur l'intérêt de mettre en place un tel dispositif, d'autant que les allègements de cotisations sociales déjà en œuvre depuis 1993, ainsi que le crédit d'impôt recherche (CIR), sont maintenus sans que l'impact sur l'emploi et l'investissement dans les entreprises ne paraisse significatif.

Je poursuivrai ce contrôle en 2016 et pourrai donc compléter ces premières observations.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je me demande où nous en sommes par rapport aux ambitions du Gouvernement concernant l'expérimentation de la révision des valeurs locatives, qui devait se tenir dans cinq départements. Avez-vous reçu des éléments d'information relatifs aux résultats de l'expérimentation dans ces départements ?

Par ailleurs, concernant le fonctionnement du CICE, je souhaite rappeler que la majorité sénatoriale était en faveur d'un dispositif automatique de dégrèvement, la TVA dite sociale, qui n'aurait pas nécessité de travail particulier de la part de l'administration. Le choix d'un crédit d'impôt ne me paraît pas simple : l'entreprise doit formuler une demande, ce qui lui fait du travail, ces demandes doivent ensuite être traitées par les services fiscaux, ce qui leur fait aussi du travail... cela n'est pas compatible la réduction des moyens alloués à l'administration fiscale. C'est un sujet de fond qui dépasse le CICE. Il faut y penser lorsque l'on met en place des crédits d'impôt : des dispositifs automatiques sont préférables.

**M. Maurice Vincent.** – Je voudrais rappeler que la mise en place du CICE comme celle du crédit d'impôt recherche fait suite au rapport de Louis Gallois sur la compétitivité de l'économie française. Ce rapport dressait le constat d'un affaiblissement de notre compétitivité depuis dix ans, problème auquel le CICE vise à répondre. Il s'agit donc d'une politique structurelle de long terme poursuivant l'objectif d'une redynamisation de l'économie. En ce qui concerne le CIR, le rapport non publié de la commission d'enquête sénatoriale présidée par Francis Delattre, qui faisait suite à une initiative du groupe communiste, républicain, citoyen (CRC), concluait dans un sens favorable à ce dispositif. Même s'il recommandait certains ajustements, il montrait que le CIR permet de soutenir la recherche et développement et de relocaliser des activités économiques en France. Je ne partage donc pas les conclusions de notre collègue rapporteure spéciale.

Par ailleurs, de manière plus générale, je relève, suite au rapport qui nous a été présenté, que de nombreux citoyens vont échapper à l'impôt sur le revenu en 2016 mais que nous retrouvons tout de même une part de ménages assujettis proche de celle qui a précédé le déclenchement de la crise.

**M. Vincent Delahaye.** – Je m'interroge sur l'écart entre les prévisions et l'exécution 2015 du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » – respectivement 87,8 et 91 milliards d'euros – : ne risque-t-on pas de voir se reproduire le même écart en 2016 ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – À mon sens, la rapporteure spéciale est un peu sévère sur le CICE et le CIR. Je souligne que nous souffrons toujours d'un manque de recul sur ce dernier. C'est un dispositif récent qu'il s'agit de rendre stable et plus lisible, et non de bouleverser quelques temps à peine après sa mise en oeuvre. J'estime, pour ma part, qu'il est loin d'être inutile puisqu'il réduit les charges des entreprises. Nous devons prendre le temps pour évaluer cette mesure, qui a certainement été une bouffée d'oxygène pour l'économie française. Par ailleurs, s'agissant de la révision des valeurs locatives, nous sommes tous d'accord pour dire que le système actuel est injuste, mais je souligne le risque d'aboutir à un désordre majeur à force de vouloir tout réformer en même temps. C'est une contradiction dont il faudra un jour sortir, mais comment ?

**M. Francis Delattre.** – Je vais me concentrer sur le CIR puisque j'ai présidé la commission d'enquête sur le sujet. Nous n'avons pas constaté de détournements et n'avons proposé que quelques ajustements. Quand j'entends dire que le CIR n'a pas eu de résultats, je trouve cela absolument scandaleux. C'est totalement inexact. Il a permis d'impulser des projets de recherche dans des petites entreprises comme dans des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Je pense, par exemple, au cas des équipementiers du constructeur automobile Toyota : ces ETI que j'ai eu la chance de rencontrer assurent parfois la fourniture de plus de 10 % du coût total de la voiture. C'est grâce à la recherche et développement encouragée par le CIR que ces entreprises ont pu être au niveau en matière technologique et s'épanouir dans un contexte de crise.

De nombreux exemples du même type existent : je me suis rendu au salon des *start-up* à Los Angeles, l'*electronic entertainment expo* (E3). Nos entreprises sont, en gros, en deuxième position après les entreprises américaines. Le problème est qu'elles se font racheter dès qu'elles ont de bons produits, souvent parce que se pose la question du financement de l'innovation. Il s'agit d'un enjeu majeur. Le fait que le CIR permette parfois de financer un peu d'innovation n'a rien de scandaleux.

Nous disposons d'un autre atout : ce sont nos doctorants. Grâce au CIR, les partenariats entre des entreprises et des universités ou des centres de recherche se sont multipliés. Le CNRS, que nous avons auditionné, est très favorable à cette dynamique de coopération. Il s'agirait de 500 millions d'euros sur le total de 6 milliards d'euros au profit de nos laboratoires de recherche publique. Il ne faut pas opposer le CIR à la recherche publique.

On peut, certes, considérer que le CIR est un « cadeau » aux entreprises – mais je souhaite rappeler qu'il a été mis en place sous le Gouvernement de Pierre Mauroy dont des communistes faisaient alors partie.

Je conclurai donc que nous pouvons améliorer ce dispositif mais qu'il ne me semble pas opportun de le faire disparaître.

**M. Serge Dassault.** – Je me demande comment financer les dépenses supplémentaires liées au CICE, soit 12,5 milliards d'euros. D'où viendront ces crédits ? Qui va payer ? J'imagine qu'on va encore recourir à l'emprunt. J'avais interrogé à ce sujet le secrétaire d'État au budget Christian Eckert, qui ne m'avait pas répondu. Je rappelle, de plus, que ce dispositif concerne essentiellement des entreprises de services, donc des entreprises qui reposent sur des personnels à bas salaires. Les entreprises de production, celles qui contribuent le plus fortement à la croissance, ne sont pas concernées. Je m'interroge, en outre, sur la réforme de l'impôt sur le revenu. Là aussi, la question du financement se pose. Recourra-t-on à l'emprunt une fois de plus ? Tout cela n'est pas de la bonne gestion.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Le montant total des dégrèvements pour les taxes foncières et la taxe d'habitation représente 5 milliards d'euros. J'espère que ce ne sera jamais une variable d'ajustement mais nous devons rester vigilants, notamment lors de la révision des bases locatives que nous attendons avec une infinie patience. Il n'y a pas de raison technique au report de la réforme. La seule raison est politique et réside dans le fait que la contraction des recettes des uns se fera en contrepartie de plus grandes ressources pour d'autres. C'est une réforme de vases communicants et il faudra un jour que soit organisé un débat sur les causes ayant conduit à ce que cette réforme soit différée, à juste titre, depuis plus de vingt ans.

Par ailleurs, je souhaiterais savoir si l'exonération de taxe sur le foncier bâti pour le logement social est remboursée ou dégrévée.

S'agissant du CICE, j'indique que les collectivités territoriales peuvent aussi en bénéficier. J'ai connu le cas, au Mans, d'une société d'économie mixte (SEM) de transport, donc peu exposée à la concurrence internationale, qui va bénéficier du CICE et le remboursera à la collectivité. C'est intéressant et j'invite mes collègues à se renseigner sur le sujet, d'autant plus que les collectivités territoriales participent au financement du CICE : le repli des dotations aux collectivités territoriales s'explique par la mise en place du CICE depuis 2014 et du pacte de responsabilité depuis cette année.

**M. Marc Laménie.** – Le montant de la prévision 2016 du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » s'élève à 88 milliards d'euros. C'est une somme importante. Puisque plus de 49 milliards d'euros correspondent à la TVA, quel est le montant lié aux collectivités territoriales au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ?

**M. Richard Yung.** – Nous ne pouvons pas suivre les conclusions de la rapporteure spéciale sur le CIR et le CICE. Il s'agit de deux dispositifs essentiels de l'action du Gouvernement. Sur le CIR, Francis Delattre a dit l'essentiel. Il fait la force, l'image et la compétitivité de notre économie. Le remettre en cause serait se tirer une balle dans le pied. Pour ce qui concerne le CICE, c'est la pièce maîtresse du Gouvernement à la fois pour restaurer un meilleur niveau de compétitivité et pour créer des emplois. Je note qu'il atteint désormais son rythme de croisière : ce n'est vraiment pas le moment de le contester.

**M. Bernard Lalande.** – Les positions anti-CIR et anti-CICE m'ont toujours surpris. Francis Delattre et Richard Yung ont montré que le CIR permet de financer l'avenir. C'est notre responsabilité d'assurer le financement de la recherche et de l'innovation des entreprises françaises. Nous étions quelques-uns qui, faisant partie de la commission d'enquête sur le CIR, avons suivi les conclusions de son président Francis Delattre car nous estimions que ce dispositif a toute sa raison d'être.

Je tiens à apporter des précisions sur la nature du CICE : il ne faut pas être dogmatique, il ne s'agit pas d'une réduction de charges. 65 à 70 % des entreprises bénéficiaires sont des entreprises françaises qui n'exportent pas. Baisser les charges des entreprises diminue leur prix de revient ; immédiatement le marché vient chercher ce gain pour faire de la compétition. Le CICE est un crédit d'impôt et ne modifie donc pas le prix de revient de la prestation ou du bien. Si nous nous contentions de baisser les charges, ce serait le tonneau des Danaïdes : le marché viendrait s'ajuster aux nouveaux coûts. Le CICE n'est pas dans cette logique ; au contraire, il favorise le développement des entreprises et leur permet de renforcer leurs fonds propres. Si l'on peut constater de meilleurs résultats en 2015 en matière de défaillances d'entreprises, c'est pour une part grâce au CICE.

**Mme Fabienne Keller.** – Les remboursements et dégrèvements de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sont assez stables alors qu'on devait voir ce montant baisser en raison du plafonnement des dégrèvements au profit des taxis. Cette dépense fiscale s'apparente, en effet, à une subvention aux énergies fossiles. Peut-on en savoir plus sur cet écart par rapport aux prévisions ?

En ce qui concerne le CICE, j'estime pour ma part qu'il constitue un effet d'aubaine. Un chef d'entreprise qui veut recruter calcule ce que lui coûte un salarié et si la réduction de charges n'est pas certaine l'année du recrutement mais se fait en décalé, comme dans le cas du CICE, le dispositif n'a pas d'effet sur l'emploi. Il sera très difficile de revenir à un système de réduction de charges, puisque l'on rencontrera un problème de double exonération l'année de bascule. À travers le CICE, nous sommes face à un système d'économie administrée : les pouvoirs publics prennent d'abord pour restituer ensuite. Il ne conduit pas à responsabiliser et libérer les énergies, ce que permettrait à l'inverse une baisse du coût du travail grâce à la réduction des charges des entreprises.

**M. André Gattolin.** – Je soutiens la rapporteure. Le CIR a conduit notre pays à être perçu à l'étranger comme un paradis fiscal en matière de recherche...

**M. Michel Bouvard.** – Pour une fois !

**M. André Gattolin.** – Certains États voient en effet leurs chercheurs partir pour venir travailler en France. Mais le problème n'est pas seulement celui d'une réduction générale des charges des entreprises. À ce sujet, je conseille à Francis Delattre de lire le rapport que j'ai co-écrit avec Bruno Retailleau sur l'industrie des jeux vidéo : nos travaux

nous ont conduit à constater que la difficulté provient en grande partie de l'impossibilité d'un soutien sectoriel, contrairement à ce qui se passe en Amérique du Nord et en Asie. A filière équivalente, le salaire dans le domaine de la création informatique n'est pas plus élevé en France, charges comprises, qu'aux États-Unis. Mais hors secteur culturel, il devient impossible d'avoir des dispositifs de soutien sectoriel et de ce fait, les personnes que nous formons ou les filières que nous développons partent ensuite à l'étranger.

D'ailleurs, la conformité du CIR au droit européen pose question : la commissaire européenne à la concurrence, Margrethe Vestager, ouvre une enquête à ce sujet. La réglementation européenne ne nous permet de développer une stratégie sectorielle.

**M. Éric Bocquet.** – On est en droit de s'interroger sur ces dispositifs et je suis dubitatif sur les effets du CICE. Je voudrais vous présenter une note de Patrick Artus, qui n'est pas un dangereux révolutionnaire, relative au CICE. Nous constatons que les marges des entreprises progressent – c'était l'objectif – grâce à la diminution du prix du pétrole, à la dépréciation de l'euro et, en partie, du fait du CICE. Cette amélioration de la marge, comme le montre Patrick Artus, peut être utilisée de différentes façons : augmenter les réserves de liquidité, se désendetter, baisser ses prix de vente, augmenter les dividendes, augmenter les salaires, accroître les investissements, augmenter les stocks et embaucher. Sur beaucoup de ces points, les progrès sont très timides voire un peu suspects. La croissance de l'emploi reste très faible, les stocks se réduisent, les salaires ralentissent, les entreprises continuent à accumuler des réserves liquides et monétaires... Permettez donc que nous nous interroguions !

**M. Didier Guillaume.** – On peut certes s'interroger sur le CICE, sa mise en place, son évolution, son efficacité... Il ne faut pas oublier qu'il s'agissait d'un choix de stratégie politique, comme le rappelaient tout à l'heure Maurice Vincent et Richard Yung. Nous avons fait le choix de ne pas confirmer la TVA sociale de nos prédécesseurs et, comme l'a précisé Bernard Lalande, d'aider toutes les entreprises et pas uniquement celles qui exportent. La situation des entreprises en 2012 et 2013 était catastrophique : face aux difficultés économiques, les marges des entreprises ont beaucoup baissé et le coût du travail était très important. Les entreprises n'avaient aucune marge et licenciaient. L'objectif du CICE était de leur redonner des marges de manœuvre, peut-être pas assez diront certains. Mais ce n'est pas de l'économie administrée.

Il n'y a pas toujours de décalage annuel, car certaines entreprises ont bénéficié d'un préfinancement. Les patrons de PME et de TPE que je rencontre sont très contents du travail de Bpifrance. À partir de cette année, il n'y aura plus besoin de préfinancement, car les entreprises toucheront automatiquement le CICE au titre des années passées. C'est une baisse des charges très importante, qui redonne aux entreprises des marges de manœuvre. Il permet à certaines, qui auraient mis la clé sous la porte autrement, de bénéficier de 5 000 ou 10 000 euros pour acheter une machine ou simplement constituer la trésorerie qui leur a permis de ne pas fermer et, demain, d'être plus compétitives.

On peut certes s'interroger sur l'efficacité du CICE après deux années pleines d'application, mais c'est sur la durée qu'il faudra voir si les objectifs sont atteints. Si ce n'est pas le cas, nous serons les premiers à dire : nous avons tenté quelque chose qui n'a pas forcément fonctionné. Les résultats des entreprises permettent de dire que ça a quand même l'air de fonctionner. On peut s'interroger sur le fait que toutes les entreprises soient concernées, même la Poste, mais toutes les entreprises ont besoin d'être compétitives ! Et je préfère que la Poste bénéficie du CICE, continue à distribuer le courrier six jours sur sept à J+1 et soit compétitive, plutôt qu'elle soit rachetée par une entreprise extérieure.

**Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale.** – Je me réjouis de l'affluence à notre réunion de ce matin, qui sera désormais la règle et grâce à laquelle nous avons un vrai débat sur cette mission, contrairement aux années précédentes.

S'agissant de mon travail sur le CICE, le but est de savoir si les objectifs annoncés ont été atteints. Je n'en suis encore qu'au commencement et je le poursuivrai l'an prochain, mais les éléments à notre disposition ne vont pas dans ce sens. Je vous invite à lire le troisième rapport d'évaluation du comité de suivi du CICE, présidé par Jean Pisani-Ferry, qui dit notamment – et je l'ai constaté lors de mon déplacement – que dans les grandes entreprises, le CICE est demandé et géré par la direction des affaires financières, sans que la direction des ressources humaines ne semble fortement associée aux « gains » qui découlent de cette niche fiscale. Je rappelle que les comités d'entreprise devraient également être associés, mais nous n'avons pas encore d'éléments nous permettant de dire qu'ils l'ont été. S'agissant des investissements, le même rapport indique que le CICE n'a pas toujours permis leur augmentation.

Je n'ai pas écrit qu'il fallait supprimer le CICE – même si je le pense –, j'ai simplement expliqué que les éléments à notre disposition montrent que les effets sur l'emploi et l'investissement ne paraissent pas significatifs. Lors de la création de ce dispositif, le Gouvernement insistait sur deux points : la compétitivité et l'emploi. Mais si le vrai objectif est d'aider les PME et les TPE en matière de trésorerie, il est possible de trouver un outil plus adapté que le CICE.

S'agissant du CIR, si le président de la commission d'enquête que Francis Delattre était avait autorisé la publication du rapport, nous n'aurions pas ce débat. D'après les éléments à ma disposition, le rapport allait plutôt dans le sens d'une modification du dispositif que vers sa suppression.

J'en viens aux questions plus précises qui m'ont été posées. Qui finance le CICE ? Il n'y a pas de financement particulier, il s'agit d'une moindre recette au budget de l'État.

Par ailleurs, je précise à Didier Guillaume qu'il y aura encore du préfinancement assuré par la banque publique d'investissement, même si les conditions d'accès ont été renforcées. D'ailleurs, le CICE n'est pas forcément la formule la plus pertinente pour répondre aux problèmes de trésorerie des petites entreprises : peut-être faudrait-il plutôt réfléchir à un outil *ad hoc*.

Pour répondre à Vincent Delahaye sur l'évolution des crédits de la mission, l'essentiel de la variation des crédits du programme 200 provient de l'impôt sur les sociétés et plus particulièrement d'un dynamisme plus important que prévu du CICE. Il est difficile de prévoir à quel moment une entreprise va mobiliser la créance qu'elle détient sur l'État. En 2017, la créance fiscale liée au CICE devrait atteindre 20 milliards d'euros.

On m'a interrogée sur le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, mais il n'est pas retracé dans la mission « Remboursements et dégrèvements ».

S'agissant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, que les taxis acquittent mais pour laquelle ils bénéficient d'un taux réduit, aucune évolution significative n'est constatée.

S'agissant des dégrèvements d'impôts locaux portés par la mission, ils ne font pas partie des « variables d'ajustement » au sein des concours financiers de l'État, qui comprennent des compensations d'exonération et sont des prélèvements sur recettes. Il faut être attentif à ce que cela ne change pas. Concernant la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, un rapport aurait dû être remis au Parlement le 30 septembre dernier sur les résultats de l'expérimentation. Pour ma part, j'insiste sur le fait que la révision des bases fiscales doit conduire à diminuer la fiscalité des foyers modestes.

J'en viens enfin aux crédits de la mission : à titre personnel, compte tenu des observations que je vous ai présentées, je voterai contre l'adoption des crédits. Mais je ne propose pas à la commission de les rejeter.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».*

### **Approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission, sur le projet de loi n° 651 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.**

**M. Éric Doligé, rapporteur.** – Notre commission est saisie en premier lieu du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral du 29 octobre 2014, signé à Berlin sous l'égide l'OCDE, concernant l'échange automatique de renseignements fiscaux.

Priorité politique majeure portée par les pays de l'OCDE et du G20, le passage à l'échange automatique d'informations fiscales est la clé de voûte de la lutte contre l'évasion fiscale des particuliers. Aujourd'hui, la coopération fiscale entre États repose sur l'échange à la demande, c'est-à-dire au cas par cas. Or l'échange à la demande présente une faiblesse importante : il suppose de savoir *a priori* ce que l'on recherche, et dépend de la bonne volonté des États partenaires. Pourtant, le passage à l'échange automatique est longtemps resté un vœu pieu, en raison de la difficulté à trouver un consensus international ou européen.

Il a fallu une initiative unilatérale, et à vrai dire quelque peu cavalière, de la part des États-Unis, pour faire évoluer les choses : c'est la loi « FATCA » (*Foreign Account Tax Compliance Act*), adoptée en 2010. Celle-ci fait obligation aux établissements financiers du monde entier de transmettre aux États-Unis toutes les informations dont ils disposent sur les comptes des contribuables américains, sous peine d'une retenue à la source dissuasive de 30 % sur leurs flux financiers. La loi FATCA a finalement fait l'objet d'accords bilatéraux avec les États-Unis pour faciliter son exécution, et centraliser les informations au niveau de chaque administration. Dans le cas de la France, nous devons beaucoup à l'analyse et à la présentation faite par Michèle André, alors rapporteure du projet de loi de ratification. Poussés par l'aiguillon de la loi FATCA, plusieurs pays européens, puis les pays du G20, se sont mobilisés en faveur de l'échange automatique et ont demandé à l'OCDE d'élaborer une « norme commune de déclaration ». C'est cette norme que reprend le présent

accord multilatéral, que 94 États se sont engagés à signer à Berlin le 29 octobre 2014 – 61 l'ont fait à ce jour, les autres devraient suivre.

La norme commune de déclaration de l'OCDE est un texte ambitieux, qui couvre un champ très large dans trois dimensions. Premièrement, les informations communiquées comprennent l'identité et le numéro fiscal du contribuable, le numéro du compte, le solde et les revenus financiers qu'il produit. Deuxièmement, les comptes déclarables comprennent les comptes des personnes physiques et des entités. Troisièmement, les institutions financières soumises à l'obligation déclarative sont définies largement.

Ces institutions financières doivent mettre en œuvre une série de « diligences raisonnables » afin d'identifier les comptes des non-résidents. Les établissements financiers devront commencer à collecter les données au 1<sup>er</sup> janvier 2016, et les premiers échanges d'informations entre États auront lieu d'ici au 30 septembre 2017.

Le passage à l'échange automatique d'informations constitue un progrès majeur dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Il a d'ores et déjà produit des effets tangibles : la seule perspective du recul du secret bancaire a conduit de nombreux contribuables disposant d'actifs dissimulés à se manifester auprès du « service de traitement des déclarations rectificatives » (STDR). Ceci devrait permettre à l'État de collecter près de 2,7 milliards d'euros de droits et pénalités en 2015.

L'accord multilatéral de l'OCDE souffre toutefois d'une faiblesse importante par rapport à la loi FATCA : il n'a pas de caractère contraignant. De plus, la généralisation de l'échange automatique comme nouvelle norme mondiale se heurte aux incompatibilités entre le standard OCDE et la loi FATCA. La première différence – et elle est de taille – est la non-réciprocité de FATCA. La seconde différence est le champ d'application de la loi FATCA, qui définit les contribuables américains non seulement en fonction de la résidence, mais aussi en fonction de la nationalité et d'autres critères. Enfin, de nombreux seuils et définitions sont différents. À la demande de notre commission, la direction de la législation fiscale a élaboré un comparatif détaillé des normes FATCA, OCDE et de l'Union européenne.

L'avancée que représente la signature de l'accord multilatéral ouvre la période, tout aussi importante, de sa mise en œuvre technique. À cette fin, les établissements financiers et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont mis en place une infrastructure informatique, qui se base sur le système élaboré pour l'application de la loi FATCA : nous sommes donc déjà « rôlés » pour l'échange automatique.

L'identification des comptes déclarables requiert toutefois que les banques procèdent à un balayage complet de l'ensemble de leurs comptes, afin de déceler les indices de « non-résidence ». Or il semble que la base juridique prévue à l'article 1649 AC du code général des impôts soit insuffisante pour permettre ce balayage complet. Je me permettrai donc de demander en séance publique au Gouvernement de travailler aux ajustements nécessaires, afin de garantir la pleine sécurité juridique des opérations.

Par ailleurs, il serait souhaitable de prévoir une période transitoire « pédagogique » d'un ou deux ans, afin de permettre aux établissements financiers de perfectionner ce nouveau système. Cela a d'ailleurs été accepté par les États-Unis pour la loi FATCA. À terme, toutefois, on peut s'interroger sur le montant de l'amende de 200 euros par compte prévue par notre droit interne, qui semble bien faible au regard des enjeux financiers qui peuvent s'attacher à chaque compte non déclaré.

En conclusion, l'objectif de cet accord est bien de faire de l'échange automatique le nouveau standard mondial, multilatéral et pleinement réciproque. Sous le bénéfice des deux observations qui précèdent – clarification du droit interne et période pédagogique –, je vous propose donc d'adopter le présent projet de loi de ratification sans modification.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le système mis en place par cet accord n'est pas une simple évolution mais constitue une véritable révolution. En effet, l'on passe d'un système d'entraide fiscale, où il faut interroger les administrations au cas par cas, à un système d'échange automatique. Il y a quelques années, avant l'entrée en vigueur de la loi FACTA, le bureau de la commission des finances a effectué un déplacement aux États-Unis ; nous étions alors très loin d'un tel système. Je le répète, cet accord constitue une révolution, même si des adaptations sont évidemment nécessaires.

Mes questions portent sur le champ de l'accord, qui est censé s'appliquer aux comptes financiers et aux institutions financières. Pourriez-vous nous préciser si l'ensemble des produits d'assurance-vie rentreront dans son champ ? Celui-ci semble très large et devrait donc, normalement, trouver aussi à s'appliquer aux assurances vie. Par ailleurs, cet accord s'appliquera-t-il aux trusts ?

**M. Éric Bocquet.** – Cet accord constitue une avancée qu'il faut apprécier à sa juste valeur, bien qu'il ne concerne, pour l'instant, que les comptes financiers des personnes physiques. Je souhaitais, comme le rapporteur général, évoquer la question des trusts. Il me semble en effet qu'il demeure des zones d'ombre.

On ne peut que se féliciter que cet accord mette fin au système d'échange à la demande prévu par les conventions bilatérales, dont nous connaissons tous les limites en termes d'efficacité des renseignements obtenus, lorsqu'ils étaient obtenus...

Je souhaitais également évoquer la question des ports francs, qui émergent ici ou là : à Genève, Singapour, etc. ainsi que celle de la situation des personnes morales qui, je le sais, ne relève pas de ce texte. À cet égard, nous pourrions évoquer en séance les propositions et les limites du plan « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) présenté par l'OCDE.

Enfin, je souhaitais connaître les raisons avancées par certains États pour ne pas s'engager dès maintenant, et de quels États il s'agit.

**M. Éric Doligé.** – En principe, l'ensemble des assurances vie sont couvertes par le texte. Seuls de très rares produits d'assurance sont exonérés de déclaration, notamment lorsqu'ils sont présents sur un marché exclusivement local ou dans d'autres cas particuliers définis. Il n'y a pas d'exemple en France.

En ce qui concerne les réticences de certains États, je rappelle que les premiers échanges débiteront en deux temps. Pour un premier groupe comportant cinquante-sept pays, ceux-ci débiteront à partir de 2017. Ils seront rejoints à partir de 2018 par un second groupe de trente-sept États, parmi lesquels figurent par exemple l'Andorre, l'Autriche, les Bahamas ou encore la Suisse. Ce décalage doit permettre à ces États de se mettre en conformité avec les règles prévues dans cet accord.

S'agissant des trusts, l'accord prévoit un contrôle à travers les entités passives afin de déterminer et de déclarer les personnes physiques qui en ont le cas échéant le contrôle. Cela constitue une avancée par rapport à la loi FATCA, qui ne permet pas ce type de contrôle.

**Mme Michèle André, présidente.** – Puisqu'Éric Bocquet a évoqué le projet BEPS, je rappelle que notre commission entendra le directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, Pascal Saint-Amans, le 3 novembre prochain.

**M. Éric Doligé.** – J'ai rencontré la Fédération bancaire française, qui m'a indiqué qu'au-delà des deux observations que j'ai faites, les banques ne devraient pas rencontrer de difficultés pour répondre aux exigences prévues par cet accord dans la mesure où elles s'y sont déjà préparées lors de la mise en place de la loi FATCA. Le coût devrait aussi être plus faible que prévu.

*La commission adopte le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.*

*La réunion est levée à 11h27*

*La réunion est ouverte à 11h34*

### **Crédit immobilier de France - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publiée ultérieurement)**

**Enfin, 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 LOLF, sur le Crédit immobilier de France.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est levée à 13h10*

## COMMISSION DES LOIS

**Mardi 13 octobre 2015**

- Co-Présidence de MM. Philippe Bas, Président, Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense, et Bruno Retailleau, président du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient et les minorités au Moyen-Orient -

*La réunion est ouverte à 16 h 30*

### **Situation des réfugiés syriens et irakiens - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur**

**La commission procède, conjointement avec la commission des affaires étrangères et le « groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens d'Orient », à l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur la situation des réfugiés syriens et irakiens.**

*Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des affaires étrangères.*

*La réunion est levée à 17 h 55*

**Mercredi 14 octobre 2015**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 30*

### **Nomination d'un rapporteur**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous devons nommer un rapporteur sur la proposition de loi relative à la protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles, présentée par M. Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues. Je vous propose, puisque Mme Troendlé travaille actuellement avec M. Collombat dans le cadre d'une mission sur la sécurité civile, de la nommer rapporteure sur ce texte.

*M. Catherine Troendlé est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 10 (2015-2016), présentée par M. Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues relative à la protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles.*

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

## **Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Philippe Bas sur le projet de loi constitutionnelle n° 662 (2014-2015) autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, nous a saisis d'un projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, conformément à l'article 89 de la Constitution, en application aussi de son article 5, qui dispose que le Président de la République « *veille au respect de la Constitution* », et qu'il « *est le garant du respect des traités* ». C'est sans doute à la lumière de ces devoirs qu'il aura souhaité nous soumettre cette révision constitutionnelle.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est un texte complexe, qui comporte un préambule et plusieurs parties, de portées différentes. Le préambule fixe des principes fondamentaux et proclame un droit imprescriptible de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique.

La première partie pose des définitions, parmi lesquelles celle de la langue régionale. Celle-ci doit être « *pratiquée traditionnellement sur le territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État* ». Il ne peut donc s'agir des langues parlées par les personnes issues de l'immigration. Cela dit, certaines de ces langues étant pratiquées par de nombreux locuteurs français, elles pourraient se voir conférer le statut de langue minoritaire.

Chaque État s'engage à appliquer, sans distinction ni possibilité de choix, toutes les dispositions de cette première partie, qui comporte en outre un certain nombre d'interdictions et stipule que chaque État, lors de la ratification, applique les dispositions de la deuxième partie et souscrit à 35 mesures au moins parmi les 98 énumérées par la troisième partie. Le gouvernement français s'est engagé à en appliquer 39 d'entre elles. Ces mesures n'ayant pas nécessairement vocation à s'appliquer à toutes les langues régionales ou minoritaires, le Gouvernement indiquera à quelle langue chaque mesure s'applique. Inversement, les dispositions du préambule concernent toutes les langues régionales ou minoritaires déclarées par un État et répondant à la définition, de même que les objectifs et principes qui figurent dans la deuxième partie. Il s'agit donc d'un régime complexe : si le préambule et la deuxième partie s'appliquent obligatoirement, dans toutes leurs dispositions, à toutes les langues déclarées, la troisième partie offre aux États la possibilité de faire des choix.

La deuxième partie énonce donc les objectifs et principes sur lesquels chaque État partie doit fonder sa « *politique, sa législation et ses pratiques* ». Il faudra par exemple respecter l'aire géographique de chaque langue. Cette deuxième partie est écartée, à quelques exceptions près, limitativement énumérées, du champ des réserves possibles : elle est à prendre ou à laisser – comme le préambule.

La troisième partie énumère des dispositions relatives à l'enseignement, la justice, les relations avec les administrations et les services publics locaux et nationaux, qui

comportent un degré d'engagement plus ou moins fort. Aussi un État a-t-il des chances de trouver sans peine 35 mesures auxquelles il peut souscrire. La France, d'ailleurs, respecte déjà l'intégralité des 39 engagements qu'elle se propose de souscrire ! Ratifier cette Charte n'apporterait donc aucune valeur ajoutée à nos politiques nationales déjà mises en œuvre.

La quatrième partie de la Charte comporte des stipulations relatives à sa bonne application, et notamment la remise par chaque État partie, tous les trois ans, d'un rapport au secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la politique suivie au titre de la deuxième partie et sur les mesures prises en vertu de la troisième partie. Ce rapport est examiné par un comité d'experts, qui établit à l'attention du comité des ministres un rapport formulant des propositions et des recommandations. Il n'y a pas de mécanisme juridictionnel. La Charte étant en vigueur depuis 1998, certaines recommandations ont déjà été faites : ainsi, le comité des ministres a demandé à un État partie d'introduire une langue supplémentaire parmi les langues éligibles. Le comité d'experts et le comité des ministres du Conseil de l'Europe sont aussi attentifs à l'existence d'un dialogue structuré et régulier entre l'État et les représentants des locuteurs.

La cinquième partie de la Charte régit notamment les réserves. Son article 21 précise qu'un État peut formuler des réserves à certaines dispositions de l'article 7 à l'occasion de la ratification, mais qu'aucune autre réserve n'est admise pour l'ensemble de la Charte : dès lors que la Charte est ratifiée, les dispositions du préambule et celles des deux premières parties doivent être obligatoirement appliquées, sauf quelques exceptions limitativement énumérées.

Au moment de la signature de la Charte, en 1999, le gouvernement français a indiqué qu'il envisageait de formuler, dans son instrument de ratification, une déclaration, laquelle serait mentionnée dans le texte de la Constitution si le projet de loi constitutionnelle qui nous est soumis était adopté. Elle prévoit – entre autres – que, pour la France, l'emploi des termes « groupe de locuteurs » ne confère pas de droits collectifs, et que les stipulations des articles 7, 9 et 10 de la Charte ne sont pas contraires à l'article 2 de notre Constitution, selon lequel l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public.

Un mois après que le gouvernement français eut signé la Charte et rendu public son projet de déclaration, le Conseil constitutionnel – dont les décisions s'imposent à tous les pouvoirs publics – a considéré que le système de la Charte, dans son ensemble, était contraire à la Constitution. Certes, les 39 mesures que le Gouvernement avait identifiées n'ont rien d'inconstitutionnel. D'ailleurs, nul besoin d'une révision constitutionnelle pour les appliquer. Mais certaines dispositions du préambule et de la deuxième partie sont incompatibles avec le système constitutionnel français.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, la France « *est une République indivisible* » et « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». En vertu de ce principe d'unicité, aucune section du peuple français ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale. Or la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires reconnaît des droits collectifs à des groupes définis par une communauté de langue, ce qui implique souvent une communauté d'origine. C'est tout à fait contraire aux principes fondamentaux de la République tels qu'ils sont énoncés dans cet article 1<sup>er</sup>.

De surcroît, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sur la libre communication des pensées et des opinions, doit être concilié avec le premier alinéa

de l'article 2 de la Constitution, selon lequel « *la langue de la République est le français* ». À cet égard, le Conseil constitutionnel a indiqué que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et privé chargées d'une mission de service public ainsi qu'à toute personne dans ses relations avec les administrations et les services publics. Il n'y a donc pas de droit à l'usage d'une langue autre que le français.

Ainsi, le droit imprescriptible à pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie publique, qui figure au préambule de la Charte, le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, qui impose de faire en sorte que les divisions administratives de l'État ne constituent pas un obstacle à la promotion de ces langues et la prise en considération des besoins et des vœux exprimés par les groupes qui pratiquent ces langues, comportant si nécessaire la création d'organes chargés de conseiller les autorités publiques, sont autant de stipulations de la Charte qui sont incompatibles avec l'ordre constitutionnel français. C'est incontournable ! C'est ce qu'a dit le Conseil constitutionnel. D'ailleurs, aucun gouvernement, aucune initiative parlementaire n'a jamais prévu de réviser l'article 1<sup>er</sup> ou l'article 2 de la Constitution.

Aussi le Président de la République essaye-t-il de contourner l'obstacle en se référant à cette déclaration interprétative, qui affirme assez péremptoirement, en donnant à cette affirmation une portée constitutionnelle, que la Charte ne serait pas contraire à la Constitution. Pourquoi une telle déclaration ? Parce que les réserves sont impossibles ! S'impose-t-elle aux autres parties ? Évidemment pas. Contraire à la Charte, elle constitue en réalité une réserve, mais celles-ci sont interdites ! Malgré sa créativité, ce dispositif est donc d'une très grande fragilité juridique.

De plus, la déclaration interprétative ayant été rendu publique un mois avant la décision du Conseil constitutionnel de 1999, elle ne tient pas compte de celle-ci et ne vise qu'une partie des stipulations que le Conseil constitutionnel a déclarées contraires à la Constitution. Lors même que nous réviserions la Constitution en la complétant par la mention de cette déclaration, cela ne suffirait pas, puisqu'une partie des stipulations de la Charte ne feraient l'objet d'aucune déclaration interprétative. Les autres ne seraient pas pour autant protégées, en droit français, contre des recours devant les tribunaux.

En droit international, à peine séchée l'encre de la signature du Président de la République sur l'acte de ratification, la Charte serait déjà violée par obligation constitutionnelle. Ce serait sans précédent dans l'histoire de l'application de nos engagements internationaux – à laquelle l'article 5 de la Constitution fait un devoir au Président de la République de veiller.

Bref, cette révision constitutionnelle, du point de vue juridique, est une sorte de passoire : sans nous garantir en droit interne, elle nous place en situation d'être montré du doigt par tous les signataires de la Charte qui l'auront ratifiée, puisqu'elle rend la signature de la France déloyale.

Le présent texte crée un article 53-3 dans la Constitution, dont le texte est : « *La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par la déclaration interprétative annoncée le 7 mai 1999 au moment de la signature, est autorisée.* »

Passons sur les problèmes de rédaction...

Certains pourraient voir dans ce procédé une nouvelle démonstration de l'arrogance française : une déclaration unilatérale ne peut s'imposer à tous les États parties à la Charte, qui ont aussi leur mot à dire sur son interprétation ! La France est d'ailleurs le seul pays à avoir imaginé une déclaration de cette nature, après les années de négociations soutenues nécessaires à l'élaboration de la Charte. Le risque avéré de contrariété entre la déclaration française et la Charte, si celle-ci était ratifiée, générerait des difficultés structurelles pour la France dans le mécanisme de contrôle de son application. Il me semble donc impossible d'accepter ce texte, quand bien même les 39 mesures évoquées seraient intégralement conformes à notre Constitution.

L'article 21 de la Charte exclut expressément que sa ratification puisse être assortie de réserves aux principes et objectifs qu'elle énonce. Une simple déclaration interprétative, frontalement contraire à ceux-ci, est bien sûr de portée inférieure à de telles réserves, quand bien même la Constitution la mentionnerait. Elle ne suffirait donc pas à surmonter l'incompatibilité entre la Charte et la Constitution. Cette dernière peut sans doute beaucoup, mais ce serait trop attendre d'elle que de souhaiter qu'elle modifie unilatéralement le contenu d'un accord international ! La référence à cette déclaration resterait donc de nul effet dans le système européen de contrôle de l'application de la Charte. Ce serait une triste démonstration de l'arrogance française que d'imaginer que la volonté du constituant puisse d'elle-même se substituer à celle de l'ensemble des gouvernements qui ont ratifié la charte.

**M. Simon Sutour.** – C'est honteux !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – La question n'est pas de savoir si nous sommes pour ou contre les langues régionales : nous sommes pour.

**M. Simon Sutour.** – Arrêtons !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Souhaitons-nous, pour autant, modifier sans effet utile notre Constitution et prendre, au nom de la France, des engagements que la Constitution nous interdira de tenir ? Le seul moyen de ratifier la Charte serait de modifier les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution. Nul ne le propose... Avec le présent texte, nous prévoyons d'inscrire dans la Constitution la violation immédiate de la Charte : c'est une impasse dont nous ne sortirions pas. Totalement dépourvue de portée juridique et pratique, cette révision constitutionnelle déboucherait sur une ratification qui nous mettrait en porte-à-faux avec les autres États adhérents à la Charte.

Si le Président de la République ne veille pas lui-même, comme le prévoit l'article 5 de la Constitution, au respect de la Constitution et des engagements internationaux, il appartient au Sénat de le faire.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Si certains parmi nous avaient eu des difficultés à comprendre les enjeux des différentes parties de cette Charte, cette présentation très pédagogique montre bien que certaines ne laissent aucune latitude aux États quand d'autres leur permettent, si j'ose dire, de faire leur marché entre différentes mesures. La France met déjà en œuvre les 39 mesures qu'elle s'engagerait à prendre.

Le rapporteur a souhaité, par une brillante démonstration, prouver que le dispositif proposé est fragile d'un point de vue constitutionnel, ce qui a, je crois, suscité des réactions. J'ouvre donc le débat.

**M. Simon Sutour.** – Sur la convocation que nous avons reçue, la présentation de ce texte figurait à la fin de l'ordre du jour. Et voilà qu'aujourd'hui, arrivant avec un quart d'heure de retard – ce dont je vous prie de m'excuser – je découvre qu'il est traité en premier ! Ce sont certes vos prérogatives, mais à l'avenir, il serait bon de respecter l'ordre du jour...

J'ai rejoint cette commission autrefois alors qu'elle était présidée par Jacques Larché. Je n'y ai jamais entendu un rapport d'une telle violence. La coutume est de féliciter le rapporteur, au moins pour la forme. Cette fois, de la violence, aucune pédagogie : personne n'a rien compris !

On a voulu nous « *mascarer* », comme on dit en langue occitane. C'est scandaleux !

**M. François Grosdidier.** – Là, c'est nous qui ne comprenons pas...

**M. Simon Sutour.** – La vérité est que vous êtes violemment opposé aux langues régionales, cela sous-tend toute votre démonstration : vous êtes un centralisateur, un conservateur, vous ne voulez pas voir ce qui se passe dans le pays ! Je suis issu du pays des troubadours, de la langue d'oc, du droit écrit, d'une grande civilisation dont on a tué la langue, et que nous nous efforçons désormais de sauvegarder. Vous agitez des fantômes sans aucun fondement. Il faut aider les écoles « *Calandreta* », qui préservent l'occitan...

**M. François Grosdidier.** – On n'a pas dit le contraire.

**M. Simon Sutour.** – Vous n'avez pas de leçons à donner !

**M. François Pillet.** – C'est surréaliste !

**M. Simon Sutour.** – J'ai été élu sénateur, laissez-moi parler !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – M. Sutour a seul la parole.

**M. Simon Sutour.** – Merci. Mes arrière-grands-parents ne parlaient qu'occitan. Ma grand-mère parlait occitan et français. Mon père ne parlait que français. J'ai réappris l'occitan.

Je dénoncerai au niveau local votre position, qui me déçoit beaucoup d'autant qu'à l'Assemblée nationale, 60 élus de votre sensibilité ont voté pour la ratification de cette Charte, que la France a signée. Ce texte nous donne l'occasion de faire un geste en faveur des langues régionales. C'est un sujet très sensible sur nos territoires. Et je ne parle pas de la défense du français contre l'anglais... Vous êtes un apprenti sorcier : ce qu'on a fait aux langues régionales, c'est ce qui sera fait demain au français ! J'ai fait parler mon cœur.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Oui, l'ordre du jour doit être respecté. L'heure de convocation aussi. Il se trouve que l'un des rapporteurs a annoncé qu'il serait retardé. C'est pourquoi nous avons modifié l'ordre des textes.

Votre émoi peut se comprendre : c'est un sujet sensible pour tous ceux d'entre nous qui viennent de territoires où l'on pratique des langues régionales. Cela dit, nous n'avons pas l'habitude de ce ton.

**M. Simon Sutour.** – Je suis sorti de mes gonds...

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Je vous appelle tous à l'apaisement et à la sérénité.

**M. Alain Anziani.** – Je comprends l'exaspération de M. Sutour. Il y a deux débats. D'abord, un débat politique, ancien, qui court depuis 1992. La France a signé cette Charte en 1999, mais ne l'a pas ratifiée. C'est une question de vision politique : voulons-nous une République centralisée ou une République qui respecte ses territoires en respectant les langues qui y sont pratiquées ? Le Conseil de l'Europe a adopté cette Charte et la France a signé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, où figure l'engagement à respecter la diversité linguistique. Cet engagement est d'ailleurs devenu une des conditions pour adhérer à l'Union européenne ! La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été ratifiée par 25 pays, dont l'Allemagne, l'Espagne ou le Royaume-Uni – où s'exprime une forte diversité linguistique – et devrait l'être prochainement par l'Italie.

Je comprends bien le problème posé par l'article 2 de la Constitution. Bien sûr, un « *droit imprescriptible* » à pratiquer une langue régionale, y compris dans les rapports avec l'administration et la justice, ne nous convient pas : il n'est pas question de remettre en cause l'ordonnance de Villers-Cotterêts. Cela dit, la France a trouvé une position équilibrée en prévoyant de ratifier la Charte sous deux conditions : la ratification ne portera que sur 39 engagements, qui sont déjà appliqués, et elle sera accompagnée, dans la Constitution, d'une déclaration interprétative précisant notre lecture de ce texte.

Le débat juridique est encadré par deux décisions : celle du Conseil constitutionnel, du 15 juin 1999, et l'avis du Conseil d'État rendu en juillet dernier. Je n'interprète pas la première comme vous. Le Conseil constitutionnel commence par déclarer constitutionnels les 39 engagements pris par la France. Le problème de constitutionnalité porte sur le préambule et sur la deuxième partie de la Charte. D'où la nécessité de réviser la Constitution. Comment respecter cette décision ? Par une déclaration interprétative. Cette idée tout sauf farfelue émane d'un grand professeur de droit, Guy Carcassonne, consulté par M. Lionel Jospin, alors Premier ministre. La déclaration interprétative purge toutes les difficultés auxquelles il a été fait allusion et notamment le risque qu'une langue régionale ou minoritaire soit utilisée dans les relations avec la justice ou l'administration. Elle ne remet donc pas en cause l'article 2 de la Constitution. Quelle est sa portée, une fois mentionnée dans la Constitution ? Sur ce point, mon avis diverge de celui du rapporteur, et je ne suis pas le seul dans ce cas : à l'Assemblée nationale, une proposition de loi sur ce sujet, déposée par MM. Urvoas et Le Roux, a été votée par 71 % des députés. Ce qui vous semble une hérésie y a été approuvé par des membres de votre groupe politique !

Dans son avis de juillet dernier, le Conseil d'État signale quant à lui une contradiction entre la Charte et la déclaration interprétative, qui créerait une insécurité juridique dans l'ordre interne comme en droit international. Mais nous savons tous que la Constitution prime sur les traités. Dans son arrêt d'assemblée du 30 octobre 1998, le Conseil d'État a indiqué que les normes constitutionnelles s'imposent à toutes les autres. C'est donc la déclaration interprétative qui l'emportera. Et il ne s'agit pas seulement de considérations théoriques.

Votre rapport est inexact sur un point de fait : la France n'est pas seule à proposer une déclaration interprétative. Un autre grand pays comme l'Allemagne en a présenté deux, le 16 septembre 1998 et le 17 mars 2003, précisant que les mesures énumérées par la Charte

doivent être compatibles avec le droit des *Länder*, qui doivent les mettre en œuvre. L'arrogance française que vous évoquez est donc toute relative.

Je vous demande, Monsieur le président, de ne pas nous priver d'un débat nécessaire en opposant la question préalable. Il serait de mauvaise politique de donner le sentiment que le Sénat, sur un pareil texte, procède à une censure.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Absolument.

**M. Yves Détraigne.** – En écoutant le président-rapporteur, je suis passé par toutes les couleurs. J'ai même craint un moment qu'il nous propose de ratifier cette Charte ! Même avec une déclaration interprétative, celle-ci aurait pour effet qu'au sein des nouvelles grandes régions, les gens ne parleraient plus la même langue. Contrairement à l'Espagne ou à l'Allemagne, la France a été faite par ses rois, qui ont conquis par la force des territoires qui avaient leurs coutumes et leurs habitudes. Si nous voulons la démanteler, adoptons cette Charte ! Les juristes, les historiens peuvent penser autrement, mais il n'y a pas que des lettrés en France. Ce signal sera interprété bien différemment par le plus grand nombre de nos concitoyens, et ce sera une catastrophe, allant dans le sens inverse de notre volonté de faire de la France un pays qui se retrouve autour de sa langue.

**M. Alain Marc.** – Nous avons entendu deux brillantes démonstrations. Ma religion n'est pas encore faite.

Mais avec 39 mesures déjà appliquées, qu'apporterait la ratification de cette Charte pour sauver, maintenir, promouvoir les langues régionales ? Comme Simon Sutour, je suis un ardent défenseur de l'occitan, et j'ai contribué à créer des « *Calandretas* » et des sections bilingues.

Les obstacles au développement des langues régionales sont de deux ordres : d'une part, certains directeurs académiques des services de l'éducation nationale s'opposent sur le terrain à la création de sections bilingues, je m'y suis heurté dans mon ancienne vie ; d'autre part, dans l'audiovisuel public, France 3 a tendance à réduire le temps d'expression dévolu aux langues régionales dans ses programmes. Une proposition de loi suffirait sans doute à lever ces deux obstacles.

Nous souhaitons tous le développement des langues régionales, qui font partie du patrimoine immatériel de la France, sans pour autant que le français cesse d'être notre langue nationale et notre langue administrative. Il n'y a pas lieu d'opposer les jacobins et les autres. Nous qui sommes prompts à promouvoir la diversité culturelle et linguistique à l'étranger, appliquons-la chez nous.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – En tant qu'Alsacienne parlant couramment sa langue régionale, je crois que la meilleure façon de la transmettre, c'est bien plus de la parler à nos enfants tous les jours que de voter des lois ou de réviser la Constitution...

**Mme Éliane Assassi.** – Je suis mal à l'aise dans ce débat, non parce que, sénatrice de Seine-Saint-Denis, je ne serais pas concernée, mais parce qu'il touche au cœur même de notre République. Le Gouvernement interprète la Charte dans un sens compatible avec la Constitution ; le Conseil d'État a exprimé son désaccord, en particulier sur le statut juridique de la déclaration interprétative signée par la France en 1999. Je regrette que le président-

rapporteur n'ait pas pris le temps d'auditionner des experts en droit constitutionnel mais aussi la garde des sceaux, à l'origine de ce projet de loi. Ce matin, nous devrions décider au bout d'une heure d'échanges si nous votons pour ou contre, si nous votons une question préalable ou non. Cela me semble précipité. Je souhaite donc que nous repoussions le débat à notre prochaine réunion de commission.

**M. Jacques Bigot.** – Madame Troendlé, il doit vous être difficile de présider cette réunion ce matin, vous qui, lors de la discussion de la loi relative à la délimitation des régions, aviez défendu le droit à subsister de la plus petite région française au nom de son identité, de sa culture, de son particularisme. Ce matin, vous soutenez Philippe Bas, selon lequel il est impossible de ratifier la Charte.

Celle-ci présente pourtant un bon équilibre entre, d'une part, les États où les minorités linguistiques sont écrasées et, d'autre part, la France, où par la construction centralisée – que personne ne remet en cause – des locuteurs ont été empêchés de pratiquer leur langue. Vous comme moi nous souvenons de l'interdiction faite jadis aux enfants de s'exprimer dans leur dialecte dans les cours d'écoles : ceux qui le faisaient étaient punis, avec un panneau dans le dos ou la bouche fermée... La Charte n'aurait pas permis cela. Elle est équilibrée : à l'article 21, il est dit que seul le premier paragraphe de l'article 7 ne peut faire l'objet de réserves. Je ne comprends pas cette attitude de mes collègues alsaciens, comme André Reichardt, premier vice-président du conseil régional, qui a porté sur les fonts baptismaux un office pour la langue et la culture d'Alsace. Je trouverais dommage que le Sénat, représentant des collectivités territoriales, se prive de ce débat.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Rassurez-vous : je n'éprouve aucun malaise à présider cette séance. En tant que présidente, je suis tenue à une certaine réserve. Mais je voterai par conviction – comme je l'ai toujours fait.

**M. Jacques Bigot.** – J'espère que vous ne serez pas bâillonnée, comme autrefois, pour avoir parlé l'alsacien !

**M. Christophe Béchu.** – La matinée avait fort bien commencé : arrivé un peu en retard comme lui, j'ai eu une discussion détendue dans l'ascenseur avec Simon Sutour. Compte tenu de ce moment d'une grande concorde, je ne m'explique pas ses propos outranciers et violents, qui appellent une réaction. Je n'aime pas entendre dire à un rapporteur, quel que soit le sujet : « *Vous ne voyez pas ce qui se passe dans le pays.* » Si vous voulez que nous allions ensemble sur le terrain interroger les Français, je vous assure qu'ils vous parleront bien plus de chômage, d'impôts, de la montée du Front national, de la question des migrants ou d'autres problèmes concrets que de langues régionales ! Je ne crois pas que la position prise par Philippe Bas nous fasse courir le risque d'un embrasement général du pays, de chemises déchirées ou de manifestations de policiers devant le ministère de la justice...

**Mme Esther Benbassa.** – C'est la révolution !

**M. Christophe Béchu.** – Comment pouvez-vous adresser un tel tombereau de critiques à l'un des meilleurs juristes de cette commission ? Il nous explique que nous sommes face à une impasse juridique : ou bien nous ratifions la Charte et nous ne pourrions plus respecter un certain nombre de principes constitutionnels ; ou bien nous les respectons et ne pouvons pas ratifier la Charte. En droit, cette position nous conduit logiquement à voter une motion de procédure, car il n'y a pas lieu de débattre. En politique, nous le pouvons

toujours, mais ajouter un article 53-3 dans la Constitution et ratifier cette Charte est-il le seul moyen de défendre les langues régionales ?

**M. François Grosdidier.** – On n'est jamais obligé de ratifier.

**Mme Catherine Tasca.** – Mais nous l'avons signée !

**M. Christophe Béchu.** – Quel obstacle y aurait-il à augmenter par une proposition de loi les moyens des écoles bilingues ? À deux mois des élections régionales, comme par hasard, on annonce une révision constitutionnelle. C'est extraordinaire ! Je n'ai malheureusement pas d'expression en patois pour le dire...

**M. Simon Sutour.** – Quel mépris !

**M. Christophe Béchu.** – ... mais après avoir supprimé le latin et le grec par votre réforme du collège, oser se faire les défenseurs des options langues régionales... Si vous le voulez, déposez une proposition de loi, consacrez-y des moyens financiers, et chacun prendra position. Je remercie le rapporteur pour ses propos, qui ne méritaient pas de tels excès et sont juridiquement imparables. Avoir un tel débat dans l'hémicycle, ce serait transformer le Sénat en une tribune politicienne. La ficelle est un peu grosse !

**M. François Grosdidier.** – À mon tour de saluer l'exposé calme et limpide du rapporteur, respectueux des points de vue des uns et des autres en fonction de leur ancrage régional dans notre République indivisible. Il ne méritait pas la dénonciation violente que nous avons entendue, inhabituelle dans notre commission.

**Mme Esther Benbassa.** – La violence peut être silencieuse !

**M. François Grosdidier.** – Élu d'une région à dialectes germanophones, je suis attaché à ce patrimoine culturel. Pour autant, je n'accepterais pas qu'un Mosellan exige devant une juridiction européenne que le jugement du tribunal de grande instance de Metz soit rendu en *platt* luxembourgeois. Cette Charte nous mettrait dans une situation intenable sur le plan du droit européen et créerait des situations ubuesques au plan local.

Certains d'entre nous ont peu d'intérêt pour les langues régionales, d'autres les défendent, sans forcément les opposer à l'enseignement du latin et du grec : les deux ne sont pas incompatibles !

Je note un certain nombre de paradoxes, à commencer par le choix de grandes régions sans identité régionale – difficile d'en trouver une entre Sedan et Mulhouse... Dans ma région qui compte des dizaines de milliers de travailleurs transfrontaliers, des petits qui apprenaient l'allemand en primaire seront désormais obligés de l'abandonner pendant deux ans en entrant au collège. Le paradoxe est moins chez les élus alsaciens que dans l'attitude du Gouvernement !

Nous sommes attachés aux langues régionales, mais aussi et surtout au français comme langue de tous les Français et de leurs rapports avec les juridictions et l'administration.

**M. Philippe Kaltenbach.** – C'est ce que propose le texte.

**M. François Grosdidier.** – Battons-nous pour l’alphabétisation, meilleur outil pour forger l’unité dans la diversité. Je siège au Conseil de l’Europe : son souci constant est de protéger les minorités opprimées. Il n’y en a plus en France. C’est surtout utile pour des États qui distinguent nationalité et citoyenneté, comme nos voisins belges, en opposition complète avec le modèle français, que nous avons tout de même le droit de défendre. La ratification de cette Charte nous mettrait en porte à faux avec la défense de ce modèle.

**M. Hugues Portelli.** – Je souscris intégralement à la démonstration juridique du rapporteur. D’un point de vue strictement juridique, la question a été posée et tranchée en 1999 : le Président de la République avait saisi le Conseil constitutionnel, l’avis du Conseil d’État était clair ; il n’y avait donc pas lieu de revenir sur la question. J’en avais discuté avec mon ami Guy Carcassonne – pour lui, la cause était entendue, pour des raisons de droit interne.

Depuis 1999, de l’eau est passée sous les ponts concernant le droit des langues régionales françaises. Par une jurisprudence bien établie, le Conseil constitutionnel a donné une valeur constitutionnelle à l’existence du droit local alsacien-mosellan, y compris en matière linguistique. Il n’y a donc nulle raison de rechercher une garantie supplémentaire par voie de traité : la Constitution suffit.

En 2002, l’assemblée de Corse m’a chargé d’être son conseil juridique pour sa négociation avec le gouvernement Jospin. Le débat portait notamment sur l’enseignement de la langue corse à l’école. Je suis allé voir le recteur, qui m’a présenté une circulaire qu’il avait élaborée seul, deux ans auparavant, et qui prévoyait déjà l’enseignement du corse dans toutes les écoles. Il n’avait pas même fallu une circulaire du ministre et il n’y avait pas de débat sur sa constitutionnalité. La seule difficulté était de trouver des professeurs... Nous avons donc largement les moyens en droit interne de protéger les langues régionales.

En Allemagne, l’enseignement relève de la compétence des *Länder*, et non de l’État fédéral. Il faut donc leur accord pour signer un tel traité, ce qui nécessite des déclarations interprétatives, les *Länder*, contrairement aux communautés linguistiques belges, n’ayant pas la capacité de signer eux-mêmes des traités. Le Bundestag a par ailleurs des pouvoirs que nous n’avons pas ; rappelez-vous ce qu’il avait fait du traité de l’Élysée : au grand dam du Général de Gaulle, il l’avait vidé de sa substance par une déclaration interprétative. En France, conformément à la séparation des pouvoirs, seul l’exécutif peut faire ce type de déclarations.

Dans notre hiérarchie des normes, la Constitution est théoriquement supérieure aux traités. Mais en matière de droit du Conseil de l’Europe, il faut mettre un bémol. Ainsi, sur la garde à vue, la Cour de cassation a appliqué la Convention européenne des droits de l’homme – alors que le Conseil constitutionnel, sollicité par une question prioritaire de constitutionnalité, avait revu sa jurisprudence, acceptant de déclarer inconstitutionnel ce qu’il avait jugé constitutionnel lors du vote de la loi « Perben » en 2004, mais considérant que des raisons d’ordre public imposaient de conserver des dispositions plus rigoureuses dans certains cas. La chambre criminelle de la Cour de cassation est passée outre ces limites, obligeant le législateur à revoir toute sa copie.

Imaginons que cette Charte entre en vigueur : qu’est-ce qui empêcherait un juge français de procéder à un contrôle de conventionalité en se passant de la déclaration interprétative ? Comme l’a fait remarquer le Conseil d’État, il pourrait tout à fait jouer de certaines dispositions de la Charte contre d’autres.

J'avais rencontré, en tant que professeur, les rédacteurs de cette convention, furieux de ne pas avoir été reçus par le ministre de l'intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement. Ils m'avaient expliqué que la Charte visait à répondre aux problèmes que rencontraient les minorités linguistiques dans les pays d'Europe centrale et orientale après l'effondrement du communisme – Roumanie, Bulgarie, Tchécoslovaquie et Hongrie, notamment – et que, ce faisant, on pouvait apporter une garantie aux Basques et aux Catalans, qui ont saisi cette occasion. Il n'était pas question d'imposer la Charte à tout le monde, et certainement pas à nous, Français : ils savaient très bien que c'était à notre Constitution de régler ces problèmes.

Ne faisons pas d'anachronisme, et n'utilisons pas cet outil pour remédier à des problèmes que nous pouvons régler avec notre propre système législatif.

**M. François Pillet.** – Très bien !

**Mme Jacqueline Gourault.** – La vallée de la Loire est le pays où la langue française est portée au plus haut : je ne connais donc pas la question des langues régionales. Mais je comprends l'attachement des Bretons, des Basques, des Catalans pour ce que notre Constitution considère comme notre patrimoine culturel. Il ne faut pas s'énerver ! Je lis, à l'article 21 de la Charte, qu'aucune réserve n'est admise, et j'entends parler de déclaration interprétative...

**M. Alain Anziani.** – Ce n'est pas pareil !

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je ne suis pas une fanatique des questions préalables : j'en vote très peu. Mais nous ne pouvons pas dire une chose et son contraire dans un article ajouté à la Constitution !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – « *La langue d'un peuple libre doit être une et la même pour tous* », disait Barère. La Révolution française a été une œuvre d'unification linguistique. L'abbé Grégoire disait : « *La superstition parle bas-breton, l'émigration et la haine de la République parlent allemand, la contre-révolution parle italien et le fanatisme parle basque.* » Pour que la République s'instaure, il fallait une langue unique. Nous savons ce que nous devons à la langue française, mais nous voyons aussi la richesse culturelle dans les langues régionales, qu'il n'y a aucune raison de ne pas valoriser.

Depuis 1999, chacun a eu le temps de réfléchir sur le sujet. Je ne comprendrai pas qu'on nous explique benoîtement qu'il n'y a pas lieu de délibérer. Dans ce cas, il n'aurait pas fallu que la discussion de plus d'une heure que nous venons d'avoir eût lieu. C'est une démonstration par les faits ! J'espère que nous poursuivrons ce débat en commission, suivi d'un débat et d'un vote en séance publique.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Même si la motion était votée, nous aurons en séance publique une discussion générale dans laquelle chacun pourra s'exprimer.

**M. André Reichardt.** – Quoique docteur en droit, je ne souhaitais assister à ce débat que pour m'instruire ; mais je dois répondre à l'interpellation de M. Bigot. Je suis sans réserve favorable à l'utilisation de l'alsacien, comme de toutes les langues régionales et minoritaires, dans la vie quotidienne. Mais ce n'est pas le débat : la question est de savoir s'il faut ou s'il est même possible de ratifier la Charte. Cette ratification aurait pour but de mettre en application 39 des 98 mesures de la troisième partie que, d'après notre rapporteur, la

France respecte déjà. M. Bigot imagine que je serais en difficulté parce que je suis premier vice-président d'une région qui a créé l'office pour la langue et la culture d'Alsace ; cela montre au contraire que nous n'avons pas eu besoin de la Charte pour le faire ! J'ajouterai pour M. Bigot que le maire que j'ai été pendant 17 ans a créé, comme d'autres, un site bilingue dans sa commune ; là encore, nous n'avons pas eu besoin de la Charte pour le faire.

La ratification ne peut donc se justifier par l'urgence absolue de créer de nouvelles possibilités, comme l'ont montré Christophe Béchu et Hugues Portelli. La question qui se pose est donc exclusivement juridique, et je crains que l'analyse du rapporteur ne soit juste ; sinon, nous n'aurions pas eu tout ce débat. Preuve en est que le Conseil constitutionnel, un mois après la déclaration interprétative, a indiqué qu'elle était contraire à la Charte. Le Conseil d'État n'a pas dit autre chose. Le Sénat peut-il prendre une position différente ?

**M. Simon Sutour.** – Comme nous serons privés de débat en séance publique, je souhaite approfondir le débat en commission. Vous dites, Madame la présidente, que nous aurons une discussion générale – je crois qu'elle sera réduite.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Au contraire, elle durera deux heures trente.

**M. Simon Sutour.** – Alors, c'est bien. Lorsque nous affirmons des convictions avec force, nous pouvons parfois choquer. Vous aurez remarqué qu'Alain Marc et moi ne partageons pas seulement notre attachement pour les langues régionales, mais aussi un accent qui n'est autre que la présence de la phonétique occitane. C'est dire comme cette langue est ancrée en nous. Ce qui est arrivé aux Alsaciens est arrivé à d'autres.

Je suis désolé d'avoir déçu M. Béchu, mais il a eu, sans s'en apercevoir, un mot malheureux : il a parlé de « patois ». C'était le mot employé sur les écriteaux infamants qu'on pendait au cou des enfants dans les écoles du Languedoc : « *Je parle patois* ». La violence qui a été exercée à une époque est encore profondément ressentie. Les grandes régions marquent-elles la fin des langues régionales ? Vous savez que je me suis opposé à la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Reste que quand la presse locale a sondé la population sur le nom qu'elle souhaiterait donner à la nouvelle région, c'est celui d'Occitanie qui s'est détaché !

**M. Yves Détraigne.** – Pour nous, ce sera l'Austrasie !

**M. Simon Sutour.** – Vous pouvez plaisanter. Je diffuserai le compte rendu de ce débat dans mon département. Les centralisateurs de tout bord – dont je respecte la position – trouvent tous les arguments juridiques pour s'opposer à la Charte : rien n'y fait, ni que des grands pays comme l'Allemagne l'aient ratifiée, ni que des juristes éminents comme Guy Carcassonne l'aient soutenue. Le Sénat a une mauvaise image dans l'opinion ; avec votre vote, vous ne ferez qu'accentuer cette image rétrograde, conservatrice, vieillotte... Vous en serez les seuls responsables ! La vérité, c'est que ceux qui veulent défendre les langues régionales voteront la ratification.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Je partage avec André Reichardt cet accent charmant d'Alsace. Depuis que la grande région a été actée, l'alsacien est de plus en plus parlé sur les marchés, dans les rues et les commerces, jusqu'au sein de mon conseil municipal...

**M. Jacques Mézard.** – Je voterai contre ce texte, avec une conviction profonde, quel que soit le gouvernement qui le propose. Le Conseil d'État nous donne des indications claires sur l'aspect juridique de la question – pour une fois que son avis est intéressant, il serait malheureux que je ne l'utilise pas !

Cher Simon Sutour, chacun a le droit d'avoir des convictions. Mais vous avez été parfois content que les choses aillent vite, comme récemment concernant un texte sur lequel nous nous sommes beaucoup opposés. Les moyens de procédure ? Ils sont prévus dans la Constitution.

Il est possible de développer l'usage des langues régionales sans l'inscrire dans la Constitution. Ce pays a mis longtemps à se construire, il a une tradition, celle des hussards noirs de la République, de l'école républicaine ; certes, cela n'a pas toujours été facile. Mais Simon Sutour oublie Simon de Montfort...

**M. Simon Sutour.** – « *Tuez-les tous, Dieu reconnaîtra les siens !* »

**M. Jacques Mézard.** – Remettre en cause l'un des fondements même de la République, cette langue française qui a permis la construction de ce pays, jamais je ne pourrai le faire. J'ai préparé des motions ; si d'autres ne les déposent pas, je le ferai, avec conviction. Ce n'est pas une motion de procédure qui détruira l'image du Sénat : d'autres comportements au plus haut niveau l'ont naguère bien plus dégradée...

**M. Félix Desplan.** – Nous sommes tous citoyens de notre grand pays, lequel a été jadis un empire bordant tous les océans et côtoyant des langues et des cultures nombreuses et diverses. Par leur comportement, les premiers Français ont essayé de les faire taire. Moi aussi, à l'école, on m'accrochait une ardoise dans le dos lorsque je parlais le créole. Mes parents considéraient qu'il fallait habituer très tôt leurs onze enfants à parler le français à la maison pour mieux les intégrer ; je suis le seul à ne l'avoir jamais accepté et à avoir continué à parler ma langue maternelle, le créole.

Si la Charte avait pour but l'intégration des nouveaux membres du Conseil de l'Europe, elle peut servir à la France, diverse de par ses langues et ses cultures. Les enseignants, dont j'ai été, ont longtemps considéré que l'usage d'une langue régionale – le patois, comme on disait – gênait l'apprentissage du français. Des expériences ont montré que c'était tout le contraire. Cette Charte concerne donc la France. Les difficultés d'ordre juridique peuvent être levées, la Constitution peut être changée. La Charte a été signée à juste titre. En Guadeloupe, à l'école comme dans la vie quotidienne, sur les panneaux de signalisation, le créole est bien présent. Je ne voudrais pas que le refus de ratifier cette Charte soit interprété comme une interdiction de continuer sur cette voie.

**M. Alain Marc.** – Allons !

**M. Félix Desplan.** – Nous savons que la langue officielle, la langue qui nous permet de communiquer avec le plus grand nombre, reste le français ; nous savons aussi que si nous changeons d'échelle, la langue qui nous permet de communiquer avec le plus grand nombre est l'anglais. Il ne faut pas de gradation dans les langues. Je voterai pour la ratification de cette Charte.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Dans nos échanges très stimulants, deux débats se superposent. L'un sur les langues régionales, auquel chacun est prêt à prendre part. Je n'ai

noté aucune réticence à développer ce que la Constitution reconnaît déjà depuis 2008 comme une partie du patrimoine de la France, et qui a été menacé par le passé. Il est vrai que l'utilisation des langues régionales a donné lieu à des brimades, à des humiliations. Nous pourrions facilement faire l'unanimité au Sénat et au-delà en proclamant notre attachement commun à ces langues. L'autre débat est juridique.

Je ne vous en veux pas, Monsieur Sutour, des termes que vous avez employés ; je regrette seulement de ne pas avoir été suffisamment pédagogue. Je crois que votre passion est inspirée par un amour sincère de la langue occitane et n'y ai pas vu d'hostilité personnelle. Et puis le fleuve impétueux de l'Occitanie a repris son cours normal, sans perdre de sa puissance !

Si ce débat portait sur les langues régionales, non seulement nous serions unanimes, mais c'est la commission de la culture qui en serait saisie... Le problème est d'une autre nature, c'est d'ailleurs pour cela que notre commission a été saisie : il touche à nos principes fondamentaux, dont certains entrent en contradiction avec le système de la Charte. Ce n'est pas par mépris pour les langues régionales que j'ai pris cette position, mais à partir de décisions du Conseil constitutionnel et d'avis réitérés du Conseil d'État. On peut leur opposer des opinions de juristes, mais elles ne peuvent être mises sur un pied d'égalité avec des décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée. Je n'y peux rien ; je prends les choses telles qu'elles sont.

S'il s'agissait seulement d'appliquer 39 paragraphes de la partie III de la Charte parmi les 98 proposés, nous n'aurions nul besoin de ratifier une Charte qui entre en contradiction avec les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution, qui ont pourtant été défendus par des collègues favorables à la ratification – c'est une contradiction qu'ils devront résoudre.

Monsieur Anziani, vous êtes allé un peu vite en disant que la ratification des 39 engagements pris par la France ne posait pas problème. S'il n'y pas de problème pour les appliquer, il est impossible de les ratifier séparément du reste de la Charte, qui doit être ratifiée dans son ensemble pour lui donner une dimension internationale. Mais dimension internationale ou pas, cela revient strictement au même pour la langue occitane. Libre au Gouvernement de proposer des dispositions supplémentaires en la matière.

Non, la déclaration interprétative ne purge en aucun cas les difficultés. Les points d'incompatibilité entre la Charte et la Constitution relevés par le Conseil constitutionnel ne font pas tous l'objet de la déclaration. Partielle, elle ouvre la voie à des contentieux. Il est en outre difficile de souscrire des obligations incompatibles avec la Constitution en se croyant protégé par une simple déclaration interprétative, qui constitue un moyen moins puissant que les réserves. Nous sommes dans une impasse.

M. Détraigne a rappelé que la langue française avait été l'instrument de la promotion de l'unité nationale. Comme M. Mézard, je partage ce point de vue. Je soulignerai que le champenois, qui appartient aux langues d'oïl, a été relevé parmi celles pouvant figurer dans la liste des langues protégées par la Charte – je crois que M. Détraigne ne le réclame pas.

**M. Yves Détraigne.** – Je ne suis pas sûr que cela soit souhaité, en effet.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Alain Marc a demandé ce qu'apportait la ratification. Rien, sinon un certain nombre de problèmes. La révision de la Constitution pour ratifier la Charte a une valeur symbolique, à laquelle beaucoup de nos compatriotes

s'arrêteront. Mais que pèse le symbole par rapport au développement concret des langues régionales et à l'intelligibilité de la Constitution ?

Madame Assassi, j'ai procédé à des auditions. Par ailleurs, nous avons cherché, sans succès, une date compatible avec l'agenda de la garde des sceaux afin qu'elle vienne s'exprimer sur ce sujet. Cela n'a pas été possible en commission. Nous ne l'entendrons donc qu'en séance. J'ai estimé qu'en matière d'expertise constitutionnelle, les avis du Conseil d'État et les décisions du Conseil constitutionnel, auxquels s'est ajoutée l'intervention du professeur Portelli, devaient suffire à nous éclairer.

Monsieur Bigot, l'article 21 de la Charte n'autorise de réserves sur les objectifs et les principes que sur les paragraphes 2 à 5 de l'article 7. Il n'y en a pas eu. En revanche, la déclaration interprétative limite la portée du paragraphe 1 de l'article 7. Elle ne vaut pas réserve et est contradictoire avec la Charte.

Merci de votre soutien, monsieur Béchu. Une situation d'impasse serait créée par l'adoption de ce texte. Mieux vaudrait défendre les langues régionales par leur valorisation plutôt que par ces gesticulations.

François Grosdidier a souligné qu'un vrai Mosellan ne pourrait exiger des instances européennes qu'un jugement soit rendu en langue régionale : ce serait ubuesque. Je partage votre point de vue et votre attachement au français, langue de la République.

Je remercie le professeur Portelli. Vous avez bien souligné qu'une simple circulaire du recteur pouvait suffire à améliorer utilement la pratique et l'enseignement d'une langue régionale mieux qu'une révision constitutionnelle.

Madame Jacqueline Gourault, aucune réserve n'est possible sur les principes ou les objectifs de la Charte, sauf quelques exceptions non envisagées par le Gouvernement dans la déclaration interprétative.

Le président Sueur a évoqué le jacobinisme linguistique qui a marqué notre histoire. M. Mézard, quant à lui, est favorable à la défense du français.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous le sommes tous.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Monsieur Sueur, vous avez dit que ne pas nous donner une chance d'amender ce texte signifierait que nos débats de ce matin sont absurdes. L'absurdité vient du texte.

M. Reichardt a rappelé qu'il avait créé un site bilingue dans sa commune, preuve que c'est déjà possible sans la Charte.

Je remercie M. Mézard d'avoir soutenu ma position.

J'ai partiellement répondu au témoignage de Félix Desplan : il a estimé que les difficultés juridiques posées par la Charte seraient réglées par une révision de la Constitution, mais je ne le crois pas. La moitié des langues régionales identifiées pour être inscrites sur la liste de la Charte sont des langues d'outre-mer. Ce patrimoine est d'autant plus précieux qu'il s'agit de langues maternelles, par lesquelles passe l'apprentissage de la lecture et de l'écriture.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cette révision constitutionnelle serait inopérante. Elle ne nous protégerait pas des contradictions. L'utilisation – pour ne pas dire l'instrumentalisation – de la Constitution serait un acte sans précédent par son inutilité et l'inefficacité dans laquelle elle plongerait la France. Il est expédient d'adopter une question préalable pour ne pas adopter un texte inamendable n'atteignant pas les objectifs assignés par le Président de la République. Nous ne pouvons pas le suivre. Je vous propose d'adopter cette question préalable.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Avançons dans nos travaux, sans quoi nous devons nous réunir cet après-midi.

**M. Simon Sutour.** – Impossible : ce serait contraire au règlement, puisqu'il y a séance.

*La motion tendant à opposer la question préalable est adoptée.*

### **Rendre effective l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact avec des mineurs lorsqu'une personne a été condamnée pour des agressions sexuelles sur mineur - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. François Zocchetto et du texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 437 (2014-2015), présentée par Mme Catherine Troendlé et plusieurs de ses collègues visant à rendre effective l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact avec des mineurs lorsqu'une personne a été condamnée pour des agressions sexuelles sur mineur.**

#### **EXAMEN DU RAPPORT**

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – La commission mixte paritaire réunie il y a un peu plus de trois mois sur le projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne s'est traduite par un échec. Nous nous étions opposés à la méthode retenue par les députés qui avaient profité de la transposition pour inscrire de nombreux articles additionnels relatifs à la procédure pénale. Nous avons aussi émis des réserves de fond sur plusieurs dispositions, puis adopté en nouvelle lecture une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Le 13 août dernier, le Conseil constitutionnel a censuré 27 articles de cette loi, quasiment tous ajoutés par l'Assemblée nationale. Je me réjouis de cette décision, qui montre que le Sénat ne peut pas être privé de son droit de discussion.

Sur le fond, je vous avais cependant indiqué que j'étais favorable à ce que nous examinions rapidement, sous la forme de textes spécifiques, certaines évolutions de notre législation en matière pénale. C'est le cas de la proposition de loi déposée par M. Jean-Pierre Sueur sur le financement illicite des partis politiques, pour laquelle notre commission a nommé un rapporteur. C'est également le cas de la proposition de Mme Catherine Troendlé que nous examinons aujourd'hui. Je salue son initiative ainsi que la qualité de son travail sur ce texte déposé à la suite des affaires médiatisées de pédophilie survenues au printemps

dernier, à Villefontaine et Orgères. Dans ces deux dossiers, il est apparu que deux personnes soupçonnées d'actes pédophiles graves avaient continué à exercer leurs activités professionnelles auprès de mineurs alors même qu'elles avaient été condamnées pour détention d'images pédopornographiques plusieurs années auparavant.

À la suite de ces affaires, les ministères de la justice et de l'éducation nationale ont mené une inspection conjointe. Le rapport définitif des inspections générales n'a été rendu public qu'à l'issue du vote de la loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (DADUE). Le Gouvernement – et au premier chef le ministère de l'Éducation nationale – a confondu vitesse et précipitation.

Dans ces affaires délicates, le législateur doit suivre une ligne de crête particulièrement étroite. D'un côté, nous devons assurer la protection la plus efficace possible aux mineurs contre les auteurs d'agressions sexuelles ; de l'autre, nous sommes tenus au respect absolu de notre ordre constitutionnel, en particulier de la présomption d'innocence, qui suppose le respect du secret de l'instruction et de l'enquête. Aussi, l'approche défendue par Catherine Troendlé est-elle plus intéressante que celle qui nous avait été proposée en ce qu'elle est centrée sur les personnes condamnées.

Il existe dans notre droit pénal des peines principales et des peines complémentaires, dont l'interdiction, temporaire ou définitive, d'exercer une activité professionnelle ou bénévole en contact avec les mineurs. Les statistiques montrent que ces peines sont insuffisamment prononcées : en 2013, à 86 reprises sur les 2 978 condamnations pour agressions sexuelles contre mineurs et 74 fois pour les 1 600 condamnations pour mise en péril de mineurs.

Je vous invite à suivre la proposition de Mme Troendlé, moyennant quelques ajustements juridiques et rédactionnels. Nous veillerons évidemment au respect de la Constitution. Les articles 1<sup>er</sup> et 2 prévoient en effet de rendre systématique l'interdiction d'exercer auprès de mineurs à titre définitif. Cette rédaction entrerait en contradiction avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'individualisation des peines. Je vous propose de laisser au juge la latitude de décider du caractère temporaire ou définitif de l'interdiction.

Je vous suggère de tirer profit des débats que nous avons eus cet été sur l'information des employeurs en cas de condamnation ou de procédure pénale en cours pour pédophilie, objet de l'article 3 de la proposition de loi. Nous reprendrons l'essentiel de l'article 30 de la loi DADUE en rétablissant un équilibre entre protection des mineurs et présomption d'innocence. Je vous proposerai de n'intégrer dans le champ d'obligation d'information que les activités placées sous le contrôle direct ou indirect de l'autorité administrative.

J'estime également souhaitable de nous limiter à une obligation d'information de l'administration de tutelle portant sur les condamnations pour sexuelle contre mineur. Les affaires encore au stade de l'enquête restent soumises au secret. Il n'est pas possible de déroger à ce principe, au risque de porter atteinte à la présomption d'innocence.

J'ai été surpris du dépôt d'amendements de suppression systématique de tous les articles. Autant je connais l'aversion de certains aux peines-plancher, autant d'autres demandent la suppression d'articles votés par l'Assemblée nationale à la demande pressante du Gouvernement.

**Mme Catherine Troendlé.** – Ma proposition de loi, que de nombreux collègues ont cosignée, a été suscitée par l’absence de réaction de la chancellerie comme de l’Éducation nationale aux événements extrêmement graves du mois de mars. J’ai pris l’attache de la Garde des Sceaux pour souligner l’urgence de solutions pour les enfants pris en charge. La ministre de l’Éducation nationale a voulu, dans la précipitation, inscrire des amendements dans la loi DADUE. Leur rédaction n’était pas aboutie. Le rapporteur a cherché à la rendre perfectible, mais cela restait un cavalier législatif, comme l’a confirmé le Conseil constitutionnel. Il était important qu’un débat ait lieu sur la base de ma proposition de loi. J’ai compris, lors de l’audition avec le rapporteur, que des éléments juridiques étaient perfectibles. Je le remercie d’avoir amélioré ma proposition de loi.

**M. Jacques Bigot.** – Je sais gré à M. le rapporteur de reconnaître la difficulté de ce sujet. Quelle que soit l’émotion, trouver une réponse à la situation de l’Isère et de l’Ille-et-Vilaine n’est pas simple pour le législateur, puisqu’elle n’est sans doute pas du ressort de la loi. On constate dans les deux cas la difficulté de transmission de l’information entre la justice et l’Éducation nationale – ce pourrait aussi être le cas pour les services sociaux du département ou un établissement accueillant des mineurs. Le professionnel ou le bénévole condamné pour des actes de déviance sexuelle doit être éloigné des mineurs. La proposition de loi de Mme Troendlé ne le permet pas.

Faut-il que le juge prononce une interdiction ? Le problème est la transmission des informations. Les ministres ont décidé de désigner des référents. Toute décision de justice est publique. Rien n’interdisait au procureur de transmettre l’information, ni à l’administration de prendre des mesures disciplinaires. Tout était dans la loi.

Mes collègues et moi souhaitons soutenir le respect de l’individualisation des peines. Dire que l’interdiction est de plein droit sauf décision spécialement motivée ne change rien. Si une sensibilisation de parquets est sans doute nécessaire, elle n’a pas besoin d’être affirmée dans la loi.

Nous serons prochainement saisis par le Gouvernement d’un texte sur la question de la communication. L’intention est qu’elle se fasse dès la garde à vue. Il est paradoxal que tout le monde l’apprenne par voie de presse, sans que l’administration soit informée. Nous sommes tous attachés au respect du secret de l’instruction. Une solution consisterait à ne plus privilégier la citation directe, alors que le juge d’instruction peut prononcer un contrôle judiciaire. Soyons modestes. Malheureusement, la loi sera en difficulté pour régler les choses : malgré sa rédaction, la proposition de loi reste insuffisante.

**M. François Grosdidier.** – Si la loi est peut-être insuffisante, elle est nécessaire, car on ne saurait se satisfaire de la situation actuelle. La faculté d’informer doit devenir une obligation : elle existe théoriquement en cas de condamnation, mais n’est pas toujours respectée – comment sanctionner les procureurs qui ne respectent pas cette obligation ?

Ce n’est pas parce que le secret de l’instruction est constamment violé qu’il est permis de prévenir d’un danger potentiel. La loi doit le prévoir, sinon les avocats de délinquants potentiels pourraient se plaindre que ceux-ci aient été dénoncés à tort.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – Je remercie Mme Troendlé d’avoir accepté l’idée que sa proposition de loi était amendable. Monsieur Bigot, notre proposition de loi recouvrira totalement le projet de loi envisagé par le Gouvernement. Puisqu’il y a urgence à légiférer, je propose d’utiliser le véhicule législatif le plus avancé, c’est-à-dire celui-ci, qui

peut être transmis à l'Assemblée nationale dès notre vote, dans une semaine. Je comprendrais mal que le Gouvernement ne souscrive pas à notre démarche, d'autant que les fondements juridiques de la circulaire conjointe de la ministre de l'éducation nationale et de la Garde des Sceaux du 16 septembre dernier sont très incertains.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L'amendement COM-5 reprend les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la proposition de Mme Troendlé en maintenant la capacité d'appréciation du juge quant à la durée de l'interdiction d'exercice, pour les rendre conformes aux principes constitutionnels.

**M. Jacques Bigot.** – Sauf en matière de conduite, je connais peu de cas où la peine complémentaire s'impose. Certains pourraient souhaiter une semblable automaticité dans beaucoup de domaines.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – En effet, il n'y a pas beaucoup de domaines où la peine complémentaire est systématique, mais le juge peut toujours l'écarter.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous avons une position de principe contre les peines automatiques. Le Gouvernement a élaboré une première version qui était un cavalier législatif posant de très lourds problèmes. Nous l'avons souligné en commission mixte paritaire, où tous les sénateurs ont voté contre. La rédaction de Dominique Raimbourg en nouvelle lecture a été amendée, sur la garde à vue, par la ministre de l'éducation nationale. Nous en reparlerons le cas échéant, car la deuxième version présentait moins de problèmes.

**M. Philippe Bas, président.** – La voie est étroite. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le caractère de cavalier législatif mais pas sur le fond du texte. Passons au vote.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*En conséquence, l'amendement COM-1 devient sans objet.*

### *Article 2*

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L'amendement de coordination COM-6 supprime l'article 2 qui a été intégré dans l'article 1<sup>er</sup>.

*Les amendements identiques COM-6 et COM-2 sont adoptés.*

### *Article 3*

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L'amendement COM-7 rectifié réécrit l'article 3 sur la transmission des informations afin d'ajuster les dispositions sur le contrôle judiciaire, d'inscrire les personnes condamnées pour la consultation de sites pédopornographiques au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) et de prévoir la communication en cas de condamnation, mais aussi en cas de décision de contrôle judiciaire assortie de l'interdiction d'exercer une activité auprès de mineurs.

*L'amendement COM-7 rectifié est adopté.*

**Article 4**

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L'amendement COM-8 reprend l'article 33 de la loi DADUE, dont l'objet était d'améliorer le régime d'interdiction d'exploiter ou de diriger l'un des établissements, services ou lieux de vie et d'accueil régis par le code de l'action sociale et des familles (CASF).

*L'amendement COM-8 est adopté ; en conséquence l'amendement COM-3 devient sans objet.*

**Article 5**

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – La position de la commission est d'encourager à l'application des peines inscrites dans le code pénal avant de les aggraver. Il n'y a rien de pire que des victimes qui voient les coupables condamnés à 1 000 euros d'amende quand elles s'attendaient à ce qu'ils soient condamnés à 30 000 euros, d'où l'amendement de suppression COM-9.

**Mme Catherine Troendlé.** – J'appelle aux sanctions les plus élevées.

**M. Jacques Bigot.** – Je suis d'accord avec le rapporteur. Madame Troendlé, il faut faire très attention. L'application d'une peine est très complexe. Il faut d'abord imposer à la personne qui s'est rendue sur des sites pédopornographiques de travailler à se défaire de sa perversité.

**Mme Catherine Troendlé.** – Ce ne sont pas des peines d'emprisonnement sèches qui réussiront à régler ces cas. Les prédateurs ne sont pas des délinquants comme les autres : ils ont besoin de traitements.

*Les amendements COM-9 et COM-4 sont adoptés.*

**Articles additionnels après l'article 5**

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – Reprenant l'article 31 de la loi DADUE, l'amendement COM-10 élargit le dispositif de sanctions pénales prévu à l'article L. 212-10 du code du sport aux personnes exerçant une activité physique ou sportive auprès de mineurs à titre bénévole.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L'amendement COM-11 reprend l'article 32 de la loi DADUE qui portait sur le régime disciplinaire des chefs d'établissement du premier degré. Ne soyez pas étonnés de ces reprises : la loi DADUE avait été accompagnée d'une concertation. Nous étions d'accord sur certains articles, mais pas sur le véhicule législatif.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**Intitulé de la proposition de loi**

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L'amendement COM-12 donne un intitulé plus clair à la proposition de loi devenant « proposition de loi relative à la protection des mineurs contre les auteurs d'agressions sexuelles ».

*L'amendement COM-12 est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je demande une suspension de séance de 5 minutes.

*La réunion est suspendue de 11 h 20 à 11 h 30.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Automaticité de la peine complémentaire d'interdiction d'exercice d'une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs</b>			
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	5	Permettre à la juridiction de prononcer une interdiction temporaire d'exercice	<b>Adopté</b>
M. BIGOT	1	Suppression de l'article	<b>Tombé</b>
<b>Article 2</b> <b>Automaticité de la peine complémentaire d'interdiction d'exercice d'une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs</b>			
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	6	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. BIGOT	2	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Information de l'autorité administrative en cas de condamnation ou de procédure en cours pour une infraction sexuelle commise sur mineur</b>			
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	7	Compléter les mesures de contrôle judiciaire, obliger le parquet à transmettre à l'autorité administrative les informations relatives aux condamnations des agents publics, rendre obligatoire, sauf décision contraire motivée, le placement sous contrôle judiciaire des personnes mises en examen pour infraction sexuelle contre mineur	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Modalités de renouvellement de l'agrément des assistants familiaux et maternels</b>			
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	8	Insertion de l'article 33 de la loi du 17 août 2015 (DADUE), déclaré contraire à la Constitution en raison de son absence de lien avec ce texte	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGOT	3	Suppression de l'article	Tombé
<b>Article 5</b> <b>Augmentation des quantum de peine prévus pour le délit de consultation habituelle, de détention et d'acquisition d'images pédopornographiques</b>			
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	9	Suppression de l'article	Adopté
M. BIGOT	4	Suppression de l'article	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 5</b>			
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	10	Insertion de l'article 31 de la loi du 17 août 2015 (DADUE), déclaré contraire à la Constitution en raison de son absence de lien avec ce texte	Adopté
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	11	Insertion de l'article 32 de la loi du 17 août 2015 (DADUE), déclaré contraire à la Constitution en raison de son absence de lien avec ce texte	Adopté
<b>Intitulé de la proposition de loi</b> <b>Protection des mineurs contre les auteurs d'agressions sexuelles</b>			
<b>M. ZOCCHETTO, rapporteur</b>	12	Modifier l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

## Accueil du secrétaire général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

**M. Philippe Bas, président.** – Je suis heureux d'accueillir dans notre commission M. Vidjaya Tirou, secrétaire général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il est actuellement en visite dans notre assemblée et à l'Assemblée nationale. Je forme des vœux pour que cette mission soit pleinement fructueuse.

## Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre - Examen du rapport de la commission

**Puis la commission examine le rapport de M. Christophe-André Frassa sur la proposition de loi n° 376 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.**

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La proposition de loi de Bruno Le Roux et du groupe SRC, adoptée par les députés le 30 mars 2015, faisait suite à quatre propositions de loi similaires émanant des socialistes, radicaux, écologistes et communistes de l'Assemblée nationale, posant des problèmes juridiques plus lourds. Ces textes ont été élaborés avec des ONG et des syndicats. L'élément déclencheur de cette réflexion a été le drame de l'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh, qui a entraîné la mort de 1 134 personnes dans cinq ateliers de confection travaillant en partie pour de grandes marques occidentales, dont des françaises, et qui a posé la question de l'indemnisation des victimes et de leurs familles.

L'objectif de la proposition de loi est de faire contribuer les grandes entreprises au respect des droits de l'homme et à l'amélioration des normes sociales et environnementales dans le monde, en mettant en place un plan de vigilance étendu à l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement, incluant leurs filiales et sous-traitants, et un régime de responsabilité particulier.

Ce texte obligerait les sociétés de plus de 5 000 salariés en France ou 10 000 dans le monde, incluant les effectifs des filiales directes et indirectes, à établir, rendre public et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance destiné à prévenir les risques d'atteintes aux droits de l'homme et de dommages environnementaux et sanitaires qui résulteraient de leur activité, mais aussi de celle de leurs filiales, de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs. Les comportements de corruption sont aussi visés.

Les obligations attachées au plan de vigilance sont assorties d'un mécanisme d'injonction et d'une amende civile pour en assurer l'effectivité, ainsi que d'un régime particulier de responsabilité.

Lors de la mission d'information que j'ai menée avec Michel Delebarre, en début d'année, sur les enjeux d'attractivité internationale et de souveraineté du droit des entreprises, il était souligné que le processus permanent d'amélioration et de simplification du droit des entreprises était perturbé par certaines initiatives législatives à l'impact concret relativement limité, mais dont la portée symbolique était, elle, très négative, y compris à l'égard des entreprises étrangères : il en a été ainsi de la « loi Florange » comme de la « loi Hamon ». Selon les représentants des entreprises, la présente proposition, en dépit de ses louables intentions, fait incontestablement partie de ces initiatives – mais sa portée n'est pas uniquement symbolique. Son opportunité fait l'objet d'un désaccord complet entre les représentants des entreprises d'un côté, les ONG et syndicats de l'autre.

Depuis quinze ans, des progrès ont été accomplis en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Celle-ci, au-delà du simple respect des obligations légales et réglementaires, repose sur l'idée que les entreprises sont des acteurs économiques dont les activités ont un impact plus large sur la société, dans tous les pays où elles interviennent – ce qu'elles doivent prendre en compte dans leurs décisions.

Le « *reporting* » non financier a été instauré par la loi relative aux nouvelles régulations économiques de 2001, et renforcé par celle portant engagement national pour l'environnement de 2010, les informations étant vérifiées par un organisme indépendant.

La RSE est aussi encadrée par des textes internationaux non contraignants, tels que la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du travail, actualisée en 2006, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, actualisés en 2011, ou les principes directeurs des Nations unies sur les droits de l'homme et les entreprises de 2011, incluant une responsabilité des entreprises élargie à leurs sous-traitants.

Diverses initiatives ont été prises en Europe depuis quinze ans. La plus importante est la directive du 22 octobre 2014 concernant la publication d'informations non financières par les entreprises de plus de 500 salariés. Son objectif est la transparence de l'information sociale et environnementale fournie par les entreprises à un niveau élevé comparable dans tous les États membres. Elle prévoit d'inclure dans le rapport de gestion une déclaration non financière présentant des informations relatives aux incidences des activités de ces entreprises

sur l'environnement, en matière sociale et de personnel, de droits de l'homme et de lutte contre la corruption, mais aussi la description des politiques appliquées par l'entreprise, y compris les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre incluant l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, la présentation des résultats de ces politiques et une analyse des risques. La directive ne prévoit pas de régime de sanction ni de responsabilité spécifique. Son délai de transposition court jusqu'en décembre 2016. Elle constitue un des éléments de réponse aux préoccupations exprimées par la proposition de loi.

Dans certains cas, le droit actuel permet d'engager la responsabilité d'une société pour les agissements d'une filiale ou d'un fournisseur, par exemple, dans la jurisprudence de la Cour de cassation, même si celle-ci est un peu restrictive, en démontrant la faute de la société-mère par une ingérence dans la gestion de sa filiale ayant causé un préjudice. Le rapport de nos collègues Alain Anziani et Laurent Béteille de 2009 sur la responsabilité civile recommande de ne pas reconnaître la responsabilité sans faute due à un état de dépendance économique, mais de garder le régime de la responsabilité pour faute. Le code du travail prévoit la solidarité financière du donneur d'ordre pour un fournisseur ne remplissant pas ses obligations fiscales et sociales. Le dispositif « Metaleurop », dans la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010, étend la responsabilité à la société-mère en cas de faute de sa part ayant conduit à la liquidation judiciaire de sa filiale.

En l'état du droit français, rien ne s'apparente à ce que propose la proposition de loi. Si son objectif est vertueux, elle présente de graves déficiences juridiques.

L'article 1<sup>er</sup> étend implicitement le plan de vigilance aux filiales et sous-traitants à l'étranger, ce qui confère à la proposition de loi un effet extraterritorial. Il manque de précision sur les normes de référence à respecter dans le plan, en particulier pour les activités à l'étranger. Le renvoi au décret présente des incertitudes sur le contenu exact du plan et les normes de référence. L'article 1<sup>er</sup> fait en outre naître un risque d'ingérence dans les filiales et chez les sous-traitants, pour mettre en œuvre le plan, ce qui serait une faute pouvant engager la responsabilité de la société. La procédure d'injonction en cas de manquement à l'obligation d'établir, rendre public et mettre en œuvre le plan de vigilance, à l'initiative notamment des associations, est, à l'inverse, presque cohérente avec le droit des sociétés. Enfin l'article 1<sup>er</sup> instaure une amende civile de 10 millions d'euros en cas de manquement, selon une procédure qui est peu claire.

La formulation de l'article 2 est très ambiguë, même s'il ne s'agit plus d'une présomption de responsabilité en matière civile et pénale comme dans les premières propositions de loi. Le non-respect des obligations relatives au plan de vigilance engage la responsabilité de la société dans les conditions du droit commun, mais quelle est la portée réelle de cet engagement de responsabilité devant la justice ? Certes, il faut pouvoir démontrer un lien de causalité entre un préjudice et une défaillance dans l'obligation de vigilance, mais le risque contentieux et financier est lourd, d'autant que cette action en responsabilité pourrait être engagée par les associations et non pas forcément par les victimes. Une telle action pourrait être ouverte devant le juge français, par une ONG française ou étrangère, afin de défendre les intérêts de victimes étrangères de dommages causés à l'étranger par un sous-traitant étranger, au regard des normes de référence du plan de vigilance, et susceptibles d'avoir résulté d'une défaillance dans la mise en œuvre du plan de vigilance par la société mère française.

De sérieuses questions de constitutionnalité se posent également, au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elles portent sur l'atteinte aux principes de clarté,

d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, au principe de responsabilité, par la prise en compte au travers du plan de vigilance des actes des sous-traitants. Que les associations puissent elles-mêmes engager l'action en responsabilité contreviendrait en outre au principe selon lequel nul ne plaide par procureur.

La proposition de loi fait courir un risque disproportionné à l'attractivité de la France et à la compétitivité des entreprises françaises. Il n'existe pas de dispositif aussi ambitieux et large dans son champ d'application dans les législations étrangères similaires. Sans doute la France est-elle une pionnière, monsieur Sueur... En outre, aucune étude d'impact, nulle évaluation des conséquences économiques n'a été menée.

La proposition de loi crée une inégalité de traitement entre une société française et une société étrangère intervenant en France, cette dernière n'ayant pas à mettre en œuvre un devoir de vigilance. Elle affaiblit l'attractivité de la France pour les investissements étrangers. Elle porte atteinte à l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises françaises et les entreprises étrangères, notamment dans l'Union européenne. Elle fait courir un risque de retrait des entreprises françaises de certains marchés étrangers, pour éviter de garder des fournisseurs impossibles à contrôler. Elle crée des contraintes pour l'ensemble des PME françaises fournisseurs des grands groupes, par répercussion du devoir de vigilance dans des clauses contractuelles plus contraignantes, et perturbe les relations commerciales établies entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

L'échelle pertinente pour mener ce débat à bien – car il y a nécessité – est européenne, voire mondiale. Certaines personnes auditionnées ont évoqué le G20.

Faute d'une autre possibilité procédurale, je demande à la commission de rejeter le texte en l'état et j'émettrai un avis défavorable aux trois amendements, qui aggraveraient les difficultés que le texte suscite.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de la qualité de cet examen approfondi qui résume l'ensemble des difficultés posées par cette proposition de loi.

**M. Didier Marie.** – Nous avons reçu une motion préjudicielle.

**M. Philippe Bas, président.** – Elle n'a pas été présentée. Nous l'évoquerons après la discussion générale, lors de l'examen des amendements.

**M. Philippe Kaltenbach.** – C'est pourtant essentiel !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous procédons d'abord à la discussion générale. Nous débattons ensuite de la motion et des amendements, lorsque le rapporteur l'aura présentée.

**Mme Esther Benbassa.** – La motion d'abord...

**M. Didier Marie.** – Dès lors que nous avons cette motion sous les yeux, il nous est difficile de ne pas en tenir compte. Jeune sénateur, je savais que j'apprendrais beaucoup en intégrant la prestigieuse commission des lois. Ce matin, j'ai l'impression de ne pas être le seul à découvrir l'existence d'une motion de procédure, qui n'a pas été utilisée depuis plus de dix ans et ne l'a été qu'une seule fois depuis la seconde guerre mondiale. Encore cet usage unique ne concernait-il pas une proposition de loi de l'opposition... Il s'agit, en application de l'alinéa 4 de l'article 44 du règlement du Sénat, de suspendre le débat et d'interrompre pour

une durée indéterminée le parcours de ce texte, qui ne retournera pas à l'Assemblée nationale tant que la condition suspensive ne sera pas satisfaite.

Utiliser cette arme fatale serait contraire aux usages du Sénat, selon lesquels, en vertu d'un « *gentleman's agreement* », on n'oppose pas une motion de procédure à une proposition de loi inscrite dans leur « niche » par les groupes minoritaires.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Exactement !

**M. Didier Marie.** – Cette manœuvre d'obstruction bafoue l'esprit des articles 48 et 51-1 de la Constitution, qui reconnaissent les droits de l'opposition et instaurent la « niche » parlementaire. L'argument selon lequel cette proposition de loi ne serait pas issue du groupe socialiste au Sénat est spécieux. Le principe de la « niche » parlementaire est que nous choisissons notre texte sans que la majorité le juge *a priori*.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Tout à fait !

**M. Didier Marie.** – De telles pratiques affaiblissent le Sénat en limitant le débat démocratique : ce n'est pas une motion de procédure, mais une motion de censure, une motion politique comme en atteste l'interview du président du groupe Les Républicains au *Figaro* de ce matin. Cette motion muselle l'opposition et bride aussi l'expression des membres de la majorité qui auraient pu être sensibles à nos arguments ainsi qu'à ceux de la société civile en faveur de la défense des droits humains. Devons-nous nous attendre, au cours des prochains mois, à ce que vous engagiez des motions de procédure sur toutes les propositions de loi de l'opposition, voire de l'UDI, dès lors qu'elles vous déplairaient ou vous gêneraient ?

Selon vous, ce texte ne peut prospérer hors d'un cadre juridique européen sans introduire des distorsions de concurrence préjudiciables aux entreprises françaises. Voilà un terrible aveu de renoncement à la souveraineté nationale : c'est oublier les vieux combats humanistes portés et gagnés par la France. Avons-nous attendu, pour abolir l'esclavage, que toutes les nations concernées soient d'accord ? Heureusement, nos prédécesseurs ne se sont pas arrêtés aux arguments similaires à ceux que vous avez avancés ! La protection des ouvriers face aux accidents du travail aurait-elle progressé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle si nous n'avions pas légiféré, ainsi que l'Allemagne, alors que d'aucuns expliquaient que nos entreprises s'en trouveraient pénalisées ? Plus récemment, la directive sur le « *reporting* » extra-financier aurait-elle pu être adoptée si la France n'avait pas pris les devants par la loi relative aux nouvelles régulations économiques et le « Grenelle II » ? Enfin, la taxe sur le transport aérien instaurée par M. Chirac pour financer les actions internationales en faveur des pays en voie de développement est désormais appliquée par plusieurs pays.

Aucun de vos arguments sur le risque que ferait peser ce texte sur la compétitivité de nos entreprises n'est fondé. Celle-ci consiste-t-elle à s'arranger avec les droits humains, avec la corruption, avec la protection de l'environnement ? Personne ici ne pourrait l'accepter. De nombreuses entreprises ont déjà élaboré des plans de vigilance, car elles ont compris qu'elles se prémunissaient ainsi contre les risques financiers et extra-financiers. La France a souvent été en position d'éclaireur et plusieurs de ses grands groupes soutiennent cette démarche, tels Veolia, Renault ou Bolloré.

Cette proposition de loi a vocation à ouvrir la voie en Europe. Vous affirmez qu'elle comporte « *de nombreuses incertitudes et ambiguïtés, qui soulèvent en l'état des interrogations sérieuses d'ordre juridique voire constitutionnel* ». C'est vague ! Et nous

aurions pu en débattre en séance, car nous considérons que ce texte est juridiquement solide. Il s'inscrit dans le cadre des préconisations de plusieurs organismes internationaux : déclaration de 2011 du conseil des droits de l'homme des Nations unies relative aux entreprises et aux droits de l'homme, directives de l'OCDE sur la responsabilité des entreprises, normes de l'OIT...

Puis, il est contradictoire d'affirmer à la fois que le contenu de l'obligation d'établir un plan de vigilance est mal défini et que ce texte cadencasserait les entreprises. La condition des relations commerciales établies figure dans le code de commerce et est définie par la jurisprudence comme un partenariat dont chacun peut raisonnablement envisager la poursuite.

Vous dites qu'il serait impossible aux entreprises d'apporter la preuve matérielle qu'elles respectent la loi et qu'elles s'en trouveraient exposées à un fort contentieux, mais le texte fixe une obligation de moyens de nature à dégager leur responsabilité. L'intérêt à agir n'est pas trop large, puisque le texte s'inscrit dans le cadre de l'article 31 du code de procédure civile, disposant que l'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention. Le juge est à même de vérifier les trois éléments constitutifs de l'intérêt à agir : intérêt actuel, intérêt légitime juridiquement protégé, intérêt personnel direct. Nous sommes dans le droit commun : sur ce point, cette proposition de loi n'invente rien.

Solennellement, nous vous demandons de renoncer à cette motion préjudicielle. D'abord, pour respecter les droits de l'opposition. Puis, pour que le débat ait lieu sur ce texte soutenu par toutes les organisations syndicales et de nombreuses ONG, et qui semble attendu par l'opinion publique, qui ne veut plus voir de drames comme celui du Rana Plaza, dont nous commémorons le deuxième anniversaire. Ce sujet est loin d'être anecdotique. Il s'agit de la vie de millions de personnes. Certes, elles vivent à des milliers de kilomètres. Mais elles travaillent dans des conditions inhumaines, sans hygiène, sans sécurité, douze heures par jour, six jours sur sept, pour des salaires de misère, sans protection sociale et souvent en étant victimes de brimades. La plupart ne savent pas ce qu'est un contrat de travail, et 21 millions d'entre eux sont des travailleurs forcés. Cela mérite mieux qu'une motion de procédure.

**M. Philippe Bas, président.** – J'appelle chacun à faire preuve de concision, afin que nous puissions respecter notre ordre du jour.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le rapporteur a commencé par dire qu'il existait une différence d'appréciation sur ce texte entre les organisations syndicales et les représentants des chefs d'entreprise. Je regrette que le rapport qu'il nous a présenté soit, de ce point de vue, très déséquilibré : si les arguments d'un certain nombre de chefs d'entreprise y sont longuement développés, je n'y ai pas retrouvé les préoccupations des organisations syndicales et des ONG dans leur pluralité.

Didier Marie a dit l'essentiel avec beaucoup de force. Dès lors que cette motion préjudicielle est sous nos yeux, nous ne pouvons l'ignorer. Et je trouve navrant que vous ayez eu l'idée de la déposer. Cette procédure, qui n'a qu'un seul précédent depuis des décennies, ne respecte pas les droits de l'opposition et des minorités, puisqu'elle réclame que le débat soit suspendu, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, tant que l'Europe et tous les États membres n'auront pas pris de décision. Cela me semble contraire à l'esprit comme à la lettre de la révision constitutionnelle de 2008. Je me demande d'ailleurs ce que dirait le Conseil

constitutionnel s'il était saisi de l'alinéa 4 de l'article 44 de notre règlement, dont la rédaction est antérieure à 2008. Cette motion est donc totalement dilatoire.

L'exemple de la taxe sur les billets d'avion instaurée par Jacques Chirac montre bien que la France peut prendre l'initiative. Pour ma part, songeant à ce que sont les conditions de travail dans certains pays, j'étais heureux d'apprendre que cette proposition de loi avait été inscrite à l'ordre du jour : c'est un sujet dont on ne parle pas suffisamment. Nous avons tous en poche des appareils de haute technologie, mais nous pensons rarement aux enfants qui les fabriquent dans des conditions de travail et d'hygiène déplorables. Il est utile d'en parler au Parlement, quel que soit le vote de chacun. La meilleure façon de tenir l'horaire, monsieur le Président, serait que vous nous déclariez que vous renoncez à cette motion préjudicielle choquante...

**Mme Catherine Tasca.** – Je souscris entièrement aux propos de MM. Marie et Sueur. Nous vivons dans un contexte de globalisation, qui amène nos entreprises à se développer au-delà de nos frontières, dans des environnements économiques, sociaux et humains très différents de celui que nous avons établi sur notre territoire. Nous ne pouvons pas continuer à ignorer des pratiques qui entachent gravement l'image de la France et invalident son discours sur les droits humains. Ce texte nous offre l'occasion de fixer des règles spécifiques pour réguler certaines pratiques. Prendre la tête de ce combat serait tout à notre honneur. Le renvoi à une unanimité européenne à construire est un aveu de démission. Notre pays ne cesse de défendre sa souveraineté dans le cadre européen. Comment, sur un tel sujet, pourrait-il soumettre ses propres décisions à l'avancée du droit européen ? Cette proposition de loi présente peut-être des lacunes. L'honneur du Parlement est de travailler à en améliorer le texte.

Nous avons œuvré de manière assez consensuelle à l'évolution des méthodes de travail au Sénat. Pour que ce consensus perdure, les règles appliquées doivent respecter les droits des différentes formations politiques. Aussi avons-nous convenu qu'il n'y aurait pas de motions contre les propositions de loi. Le respect de cette règle de vie commune est essentiel pour que le Sénat conserve sa place dans un dispositif institutionnel de bicamérisme auquel nous sommes tous attachés. En dégainant des motions qui musellent les initiatives de l'opposition et arrêtent la vie d'un texte sur la voie naturelle de la navette, nous prendrions une initiative lourde de menaces pour notre fonctionnement institutionnel.

**M. Jacques Bigot.** – Je comprends votre souhait, monsieur le Président, que nous respections tous une discipline personnelle, afin de ne pas prolonger inutilement les débats. Depuis un an que je siége dans cette commission, je ne crois pas que mes prises de parole aient retardé aucun débat. Mais j'ai toujours eu pour discipline, lorsque je me suis senti muselé, de ne pas me laisser faire. Aussi entends-je utiliser à présent pleinement mon temps de parole.

Nous avons abordé tout à l'heure un texte présenté par Mme Troendlé visant à protéger les enfants de ce que celle-ci appelle des prédateurs sexuels. Et alors que nous avons tous été émus par ce qui s'est passé il y a deux ans au Bangladesh, cette proposition de loi, qui s'intéresse à la protection de travailleurs maltraités, dont beaucoup sont des enfants, qui ont le droit de travailler alors que depuis un siècle nous l'avons interdit chez nous, se heurterait aux intérêts économiques de nos entreprises ? Ceux-ci sont-ils supérieurs aux intérêts de ces enfants ? Ferions-nous une différence entre des enfants de race blanche, français, qui doivent être protégés, et les autres ?

La globalisation économique doit s'accompagner de règles de protection des droits de l'homme et des droits de l'enfant. Nos entreprises, qui font vivre l'économie mondiale, doivent respecter ces règles. Patrie des droits de l'homme depuis la Révolution française, la France a pu les exporter partout dans le monde. La globalisation peut s'accompagner soit d'une baisse des droits de l'individu parce qu'ils ne sont pas respectés ailleurs, soit de leur défense, si nous donnons l'exemple. Nos entreprises y sont prêtes. C'est le sens de cette proposition de loi. Je ne comprends pas que vous essayiez de l'évincer, et vous invite à faire preuve du même état d'esprit envers tous les enfants du monde.

**Mme Catherine Troendlé.** – Vous avez voté contre ma proposition de loi...

**Mme Cécile Cukierman.** – Ce texte s'inscrit dans un contexte de mondialisation économique. Sans remettre en cause le commerce international et les profits qu'il dégage, il régleme le comportement des entreprises, qui doivent se montrer exemplaires en matière de respect des droits humains et environnementaux. Il s'agit de passer du constat larmoyant à de véritables actions – ce qui contrasterait avec les engagements abstraits dont chacun se gargarise à l'occasion de la COP 21.

Des propositions de loi similaires ont été déposées par plusieurs groupes à l'Assemblée nationale. Nous soutenons donc celle-ci, quitte à y apporter quelques amendements. Si nous devons prendre garde à ne pas donner l'impression que nous distillons la bonne parole à d'autres pays, je m'étonne de l'opposition forte du rapporteur. Dans les départements, ses collègues sont toujours les premiers à dénoncer les entreprises étrangères qui, au nom de la rentabilité, ferment des sites en France. Champions d'une politique libérale, ils réclament subitement des régulations à tous les niveaux et se rendent qui en Suède, qui en Espagne pour rencontrer les grands chefs d'entreprises.

Cette motion est une motion de terreur : son application remettra en cause les droits de l'opposition. Déjà, notre groupe a fait les frais de nombreux renvois en commission. En interrompant la navette, cette motion ferait du tort au bicamérisme dont vous êtes les tenants. Nous nous y opposerons.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Comme mes collègues, je trouve cette motion préjudicielle scandaleuse et je ne félicite pas le rapporteur d'avoir retenu cette brillante idée ! Les droits fondamentaux de l'opposition sont en jeu, puisque nous ne pouvons plus débattre. Que se passera-t-il si une telle motion est présentée à chaque fois que nous déposons une proposition de loi ? Comme le dit le président Sueur, c'est une affaire de constitutionnalité. Cet article 44, alinéa 4, du règlement est clairement contraire à la Constitution.

Toutes les dispositions portant sur la vie des entreprises peuvent porter atteinte à leur compétitivité : dès que nous voudrions en voter, un représentant du MEDEF viendra nous dire que de telles règles ne s'appliquent pas dans tel pays européen, voire à l'autre bout du monde !

Soyons raisonnables, respectez l'opposition. Mon groupe a pris toute sa part dans la réflexion lancée par le président Larcher pour redorer l'image du Sénat et revivifier ses débats. Avec ce coup bas, vous remettez en cause tout ce travail. Le Parlement, ce n'est pas seulement la majorité. Si vous ne voulez pas de ce texte parce qu'il déplaît au MEDEF, votez contre à la fin de son examen !

Le rapporteur se rattraperait si l'on oubliait cet article 44, alinéa 4. Nous devrions supprimer cette épée de Damoclès, sur laquelle j'aimerais bien entendre l'avis des éminents constitutionnalistes présents.

**Mme Éliane Assassi.** – M. Portelli...

**M. Philippe Kaltenbach.** – Cette proposition de loi est conforme au message que la France peut porter dans le monde. Ne discréditez pas l'institution et la parole politique, j'en appelle à la raison du rapporteur.

**M. Philippe Bas, président.** – Je suspendrai la réunion à 12 h 25, le temps de changer de salle pour l'examen d'un autre texte selon la « procédure d'examen en commission » expérimentée pour la dématérialisation du *Journal officiel*.

**Mme Esther Benbassa.** – Mon groupe et moi-même sommes surpris et agacés par la motion préjudicielle. Ce texte très modéré ne cherche qu'à rendre effectifs des engagements internationaux de la France en faveur de l'environnement, de droits humains et de droit du travail. Il serait inadmissible d'autoriser les multinationales à se jouer de leurs responsabilités, à se montrer peu regardantes sur leurs sous-traitants et filiales à l'étranger. Devons-nous attendre que l'Europe fasse le travail à notre place, si peu empressée sur ces sujets ? Certes, nous devons prendre garde à ce que ce texte ne donne pas l'impression que nous distillons la bonne parole à d'autres pays. Si nous ne sommes pas moteurs dans ce mouvement de responsabilisation, l'Europe sera moins encline à mettre en place des mécanismes unifiés. En 2001, la France a mis en place le « reporting » extra-financier, qui a ensuite été étendu par l'Union.

S'il votait cette motion, le Sénat serait vu comme une chambre d'enregistrement du MEDEF ; ce serait dommage, alors que la COP 21 approche et que se renforce dans la population la volonté que des drames comme celui du Rana Plaza ne se reproduisent plus. Le scandale Volkswagen vient de montrer comment les grands groupes peuvent tromper tout le monde sur le territoire même de l'Europe.

**M. Philippe Bas, président.** – La séance est suspendue.

*La réunion est suspendue à 12 h 25*

*La réunion reprend à 12 h 35*

### **Diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy - Procédure d'examen en commission (article 47 *ter* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Au cours d'une deuxième réunion tenue dans la matinée, la commission examine, en deuxième lecture, le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi organique n° 518 (2014-2015), modifiée par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons en deuxième lecture la proposition de loi organique, portant diverses dispositions relatives à la collectivité de

Saint-Barthélemy suivant la procédure de l'article 47 *ter* du Règlement et en présence de la ministre des outre-mer. Elle a été déposée au Sénat par notre collègue Michel Magras.

### EXAMEN DU RAPPORT

**M. Michel Magras, auteur de la proposition de loi organique.** – J'ai le privilège d'être parmi les premiers à mettre en pratique la procédure d'examen en commission. Ce texte, modifié par l'Assemblée nationale, tient compte de l'essentiel des travaux du Sénat sur les dispositions d'ajustement statutaire relatives au fonctionnement de la collectivité et au conseil économique, social, culturel et environnemental. Ils n'appellent pas d'observation particulière : les modifications de l'Assemblée conservent l'équilibre général du dispositif.

L'Assemblée a maintenu les articles 4 et 4 *bis* adoptés par le Sénat sur les compétences de la collectivité ; l'article 4 autorise la collectivité à réguler le nombre de véhicules en circulation sur l'île - enjeu écologique majeur - tandis que l'article 4 *bis* complète sa compétence en matière d'immatriculation des navires, qui figure déjà dans la loi organique statutaire.

En revanche, l'Assemblée a modifié l'article 4 *ter* et a introduit un article 4 *quater*. Le Sénat avait adopté l'article 4 *ter* pour améliorer la procédure d'adoption des sanctions pénales votées par le conseil territorial en cas d'infractions aux règles locales. Ce processus, régi par l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre de la participation aux compétences de l'État. Or le Gouvernement tardait anormalement à signer les décrets de contrôle, tandis que le champ d'intervention du Parlement était interprété de façon variable. L'article 4 *ter* clarifiait l'article L.O. 6251-3 du même code et répondait à l'allongement des délais. L'Assemblée nationale a préféré recentrer le dispositif sur les délais en prévoyant une injonction au Gouvernement assortie, si nécessaire, d'une astreinte. Le Sénat allait plus loin : il traduisait l'avis du Conseil d'État du 22 janvier 2013, qui considérait que l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales n'avait pour objet ni pour effet de dessaisir le Premier ministre ou le Parlement de leur pouvoir normatif découlant des articles 24, 21, 34 et 37 de la Constitution, ni d'en limiter l'exercice. La difficulté résidant principalement dans l'attitude du Gouvernement, le Sénat s'était centré sur la clarification de l'intervention du Parlement dans l'adoption des sanctions relevant du domaine de la loi, afin de rendre le dispositif plus opérationnel. Les sanctions pénales du code de l'urbanisme de Saint-Barthélemy avaient ainsi été adoptées par un amendement du rapporteur au projet de loi relatif à la départementalisation de Mayotte. Le dispositif recentré de l'Assemblée nationale reste néanmoins satisfaisant.

L'Assemblée a adopté un article 4 *quater* qui autorise l'État à habilitier la collectivité, à titre expérimental et pour trois ans, à prendre des actes dans le domaine de la sécurité sociale. Rejetée par le Sénat, cette disposition a été adoptée par l'Assemblée nationale après la promesse du Président de la République, lors de son déplacement à Saint-Barthélemy, de créer une caisse locale de sécurité sociale, comme le souhaitait la collectivité. Le dispositif prévu est la moins pire des solutions compte tenu du vecteur législatif par lequel il a été inséré : il est la synthèse entre le refus de la collectivité de se voir transférer l'intégralité de la compétence de sécurité sociale - à l'instar de la Polynésie française - et la nécessité de respecter l'article 40 de la Constitution. La collectivité souhaitait créer une caisse locale et pouvoir adapter ses taux de cotisation aux caractéristiques de son économie et à son environnement concurrentiel. Le mécanisme de participation aux compétences de l'État lui semblait un juste milieu. Depuis, l'adoption du projet de loi d'actualisation du droit des

outre-mer a répondu à ce besoin d'une gestion de proximité de la protection sociale. La question des taux de cotisation devrait être résolue soit par la possibilité d'habilitation, soit par un autre biais, conformément à la position de la ministre lors de l'examen en première lecture.

En dépit de ces observations, je suis favorable à l'adoption de ce texte sans modification et serai particulièrement attentif à la décision du Conseil constitutionnel sur certaines dispositions innovantes.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie de cet éclairage.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – M. Magras a présenté les principales modifications. Je salue le travail du rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Daniel Gibbes, qui a respecté les travaux du Sénat : neuf articles ont été adoptés dans les mêmes termes, trois ont fait l'objet d'une suppression conforme et trois n'ont subi que des modifications rédactionnelles ou de coordination.

Deux articles - articles 4 *ter* et 4 *quater* - diffèrent de la version sénatoriale, sans que cette différence empêche un vote conforme. Ils portent sur la faculté donnée au législateur organique, par l'article 74 de la Constitution, de prévoir qu'une collectivité d'outre-mer « peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ».

L'article 4 *ter* modifie l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales autorisant l'État - Gouvernement puis, éventuellement, Parlement - à approuver ou non les propositions ou projets d'actes de la collectivité dans un domaine relevant de la compétence de l'État. Ce n'est pas une compétence partagée mais une compétence dans laquelle la collectivité peut émettre des propositions que l'État retient ou non. Or, souvent, le Gouvernement n'approuve pas ou ne refuse pas l'approbation dans le délai de deux mois prévu par la loi organique. Le Sénat avait alors proposé que le Parlement, uniquement lorsqu'étaient en cause des matières législatives, pût approuver lui-même ces actes plutôt que d'attendre le décret d'approbation. La ministre avait approuvé cette formule lors de la séance publique, mais l'Assemblée nationale a préféré que la collectivité puisse saisir le Conseil d'État en référé pour qu'il se prononce dans un délai de 48 heures et enjoigne au Gouvernement, éventuellement sous astreinte, de prendre le décret requis : le rapporteur de l'Assemblée craignait que le mécanisme sénatorial soit inconstitutionnel. Mon rapport réfute cette thèse, mais afin de mettre un terme à l'inertie des gouvernements successifs, je vous propose de nous rallier à ce dispositif suffisamment efficace pour faire respecter à l'avenir la volonté du législateur organique.

L'article 4 *quater* crée une « caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy », revendication portée dès l'origine par notre collègue Michel Magras. Le 8 mai 2015, le Président de la République a répondu à cette demande lors de sa visite sur l'île. L'Assemblée nationale a alors autorisé la collectivité à participer à l'exercice des compétences de l'État sur ce sujet. Entretemps, l'article 7 de la loi d'actualisation du droit des outre-mer définitivement adoptée le 1<sup>er</sup> octobre 2015 a autorisé la mise en place de cette caisse à Saint-Barthélemy. Je propose de conserver en l'état l'article 4 *quater*, déjà satisfait en pratique, et vous invite à adopter la proposition de loi organique sans modification de manière qu'elle entre en vigueur au plus vite.

**Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer.** – Sept ans après le vote de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l’outre-mer qui a érigé la commune de Saint-Barthélemy en collectivité d’outre-mer dotée de l’autonomie, cette proposition de loi fait évoluer ce statut en tenant compte de la réalité de son exercice. Nous nous félicitons de cette initiative parlementaire et saluons la constance du sénateur Michel Magras.

Avec ces ajustements statutaires, la collectivité sera mieux en adéquation avec les réalités locales. Elle clarifie les compétences de la collectivité pour le fonctionnement des institutions, l’information du conseil territorial, la saisine du conseil économique, social, culturel et environnemental et la composition de la commission consultative d’évaluation des charges. Les prérogatives du conseil territorial en matière de préemption, la possibilité de fixer des sanctions administratives, la délivrance de cartes et titres de navigation pour les navires de plaisance à usage personnel vont dans le sens de la nécessaire actualisation. L’article 7 permettra au président du conseil territorial d’être habilité à ester en justice au nom de la collectivité.

L’Assemblée nationale a introduit deux nouveautés : l’État devra être plus réactif pour approuver ou refuser l’habilitation des peines demandées par la collectivité - dispositif prévu par l’article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales. A défaut de réponse dans les trois mois, la collectivité pourra saisir le Conseil d’État pour astreindre l’État à répondre. Certes, cette mesure assez énergique ne sera probablement pas utilisée souvent, mais obligera l’État à répondre plus rapidement.

L’absence de caisse de sécurité sociale locale était source de dysfonctionnements. Nous n’étions pas enthousiastes de la proposition de M. Gibbes que le conseil territorial de Saint-Barthélemy puisse, à titre expérimental pour trois ans, adopter des actes dans le domaine de la sécurité sociale pour prévoir les conditions de gestion du régime général par un établissement situé dans son ressort géographique. En raison du strict encadrement de cette expérimentation, nous n’avons cependant pas souhaité déposer d’amendement. Entretemps, la loi d’actualisation du droit des outre-mer a créé une antenne locale à Saint-Barthélemy : l’engagement du Président de la République a été traduit dans les faits au bénéfice des usagers.

Je me félicite de nos échanges nombreux et approfondis sur ce texte qui améliorera le fonctionnement de la collectivité de Saint-Barthélemy. Je remercie M. Magras de son initiative et tous ses collègues de leur travail.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous passons à la discussion des articles.

#### EXAMEN DES ARTICLES

### **Proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy**

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### **Compétences de la collectivité de Saint-Barthélemy**

#### *Article 4 ter*

**M. Philippe Bas, président.** – Je mets aux voix l’article 4 *ter*.

*La commission adopte l'article 4 ter.*

**Article 4 quater**

**M. Philippe Bas, président.** – Je mets aux voix l'article 4 quater.

*La commission adopte l'article 4 quater.*

CHAPITRE II

**Fonctionnement des institutions de la collectivité**

**Article 9**

**M. Philippe Bas, président.** – Je mets aux voix l'article 9.

*La commission adopte l'article 9.*

**Article 11**

**M. Philippe Bas, président.** – Je mets aux voix l'article 11.

*La commission adopte l'article 11.*

**Article 12 A**

**M. Philippe Bas, président.** – Je mets aux voix l'article 12 A.

*La commission adopte l'article 12 A.*

**M. Philippe Bas, président.** – Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi organique.

*La commission adopte la proposition de loi organique dans la rédaction issue de ses travaux.*

**M. Philippe Bas, président.** – Je constate que le texte est adopté à l'unanimité.

*La réunion est suspendue à 12 h 50*

*La réunion reprend à 12 h 51*

**Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre -  
Suite de l'examen du rapport de la commission**

**Au cours d'une troisième réunion tenue dans la matinée, la commission poursuit l'examen du rapport de M. Christophe-André Frassa sur la proposition de loi n° 376 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.**

**M. François Grosdidier.** – Je suis plus que réservé à l'égard de cette motion préjudicielle. Je peux difficilement, en tant que législateur, refuser d'adopter une norme au motif que l'Union européenne ne l'a pas fait.

J'ai sur le texte des réserves que la discussion au fond pourra peut-être lever. C'est un texte dont je partage toutes les intentions mais qui, pour le rapporteur, peut créer des distorsions de concurrence portant atteinte à notre compétitivité. C'est un sujet lourd de conséquences qui est traité par une proposition de loi inscrite dans une « niche » et qui, dès lors, n'en mesure pas tout l'impact. J'habite un département frontalier avec le Luxembourg et il ne faudrait pas que des entreprises peu scrupuleuses en profitent pour échapper à toute contrainte en l'absence d'harmonisation européenne. J'ai montré une grande indépendance à l'égard du MEDEF concernant le principe de précaution, mais je ne mésestime pas l'impact de ce texte sur la compétitivité.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je voudrais répondre à M. Bigot, qui nous a fait une belle leçon de morale, qu'il faut être vertueux soi-même. Il a cité ma proposition de loi relative aux auteurs d'agressions sexuelles sur des mineurs, que nous avons étudiée tout à l'heure, or lui-même a voté contre.

**M. Jacques Bigot.** – Mme Troendlé vient de m'interpeller sur mon vote sur un autre texte que celui que nous examinons ; j'ai dit qu'il faut faire un travail important de protection des mineurs, ce qui ne passe pas nécessairement par la remise en cause du principe d'individualisation des peines. Nous avons voté l'article 3 de la proposition de loi dans la rédaction proposée par le rapporteur et qui est relatif à l'information de l'autorité administrative en matière d'infractions sexuelles commises à l'encontre d'un mineur, même s'il ne s'applique pas en matière d'enquête préliminaire. Je fais un parallélisme avec la façon dont vous vous préoccupez des enfants en France mais pas de ceux qui se trouvent à l'étranger...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je répondrai tout d'abord à M. Jean-Pierre Sueur, qui qualifie mon rapport de déséquilibré au motif qu'il ne prend en compte que la position des entreprises. Les auteurs de la proposition de loi n'ont retenu que les arguments des syndicats et des ONG et, si j'ai pu rétablir un certain déséquilibre, je ne peux que m'en féliciter. M. Didier Marie a fait référence dans son intervention à des textes qui ne sont pas normatifs, tandis que la proposition de loi que nous examinons est contraignante. Je voudrais répondre à M. Philippe Kaltenbach que le texte prévoit non pas une obligation de moyens, mais une obligation de résultat à caractère contraignant. Je suis d'accord avec M. François Grosdidier sur l'absence de mesure de l'impact et des conséquences de cette proposition de loi. Enfin, je rappelle à Mme Catherine Tasca qu'il est possible de faire application à l'étranger du droit pénal lorsque cela se justifie.

**M. Philippe Bas, président.** – La révision récente du règlement de notre assemblée n'a pas entraîné de remise en cause de l'existence de la motion préjudicielle. Si elle existe dans notre règlement, c'est parce qu'aucune majorité sénatoriale n'a souhaité remettre en cause ce mécanisme. Cela étant dit, en l'espèce, est-ce que l'utilisation du quatrième alinéa de l'article 44 de notre règlement est pertinente ?

Nous avons entendu les arguments exposés par chacun ce matin. Notre rapporteur maintient-il sa motion préjudicielle, compte tenu de nos échanges ?

Il me semble, avant d'entendre la réponse de notre rapporteur, qu'il faut bien distinguer le débat sur le quatrième alinéa de l'article 44 de notre règlement du débat, plus général, sur le « *gentleman's agreement* », qui correspond, je le rappelle, à une pratique par laquelle on limite volontairement le recours au droit d'amendement, en commission, sur les propositions de loi inscrites dans les espaces réservés. Il faudrait d'ailleurs vérifier auprès de la conférence des présidents, qui avait institué cette pratique en 2009, s'il est opportun de maintenir le « *gentleman's agreement* », qui suscite un certain nombre d'interrogations constitutionnelles. Toujours est-il qu'il s'agit d'une question distincte du recours à la motion préjudicielle. Puisque maintenant vient le moment de discuter du sort de cette motion, quelle est votre position, monsieur le rapporteur ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Beaucoup semblaient dans l'émotion tout à l'heure et personne n'a entendu la conclusion que j'ai faite. Je répète donc cette position. Faute d'une autre possibilité procédurale, je demande à la commission de rejeter le texte.

J'ai déposé cette motion non pas parce que je considérais que c'était le texte d'un groupe politique de l'opposition sénatoriale, mais un texte transmis à notre assemblée. Ayant vécu, depuis sept ans que je suis sénateur, trois ans dans l'opposition, je n'ai bien entendu jamais considéré qu'il fallait bafouer les droits de l'opposition.

La motion préjudicielle n'est en réalité rien d'autre qu'un renvoi en commission. Toujours est-il que je retire cette motion de procédure et je demande à la commission de bien vouloir rejeter les trois amendements déposés, ainsi que le texte.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – La motion est donc retirée et nous passons à l'examen des trois amendements déposés par le groupe écologiste. Ces trois amendements font l'objet d'un avis défavorable de notre rapporteur.

*Les amendements COM-3, COM-1 et COM-2 sont rejetés*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Établissement, publicité et mise en œuvre et sanctions du plan de vigilance</b>			
M. LABBÉ	COM-3	Périmètre des sociétés concernées par l'obligation de vigilance	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b> <b>Responsabilité des sociétés tenues d'établir un plan de vigilance</b>			
M. LABBÉ	COM-1	Responsable solidaire de la société avec l'auteur d'un dommage dans le cadre du plan de vigilance	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	COM-2	Renversement de la charge de la preuve en cas de dommage	Rejeté

### **Clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Puis la commission examine, en deuxième lecture, le rapport de M. François Pillet et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 517 (2014-2015), modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé.**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Ce texte, que nous examinons en deuxième lecture, émane d'une proposition de loi déposée par notre collègue Colette Giudicelli. Cette proposition vise à protéger les enfants en renforçant le dispositif de signalement des situations de maltraitance. Elle se fonde sur un constat selon lequel il existe des situations de maltraitance que les médecins ne signalent pas, car ils craignent un engagement de leur responsabilité, lorsque le signalement n'aboutit pas à un constat effectif de maltraitance. En première lecture, le Sénat a étendu le champ d'application du dispositif de signalement aux professions médicales et aux auxiliaires médicaux et a affirmé de manière explicite l'irresponsabilité civile, pénale et disciplinaire de ces professionnels pour faciliter le signalement d'éventuels cas de maltraitance.

Nos débats avaient également illustré un problème de formation des médecins. Le Sénat a donc ajouté au texte une obligation de formation des médecins à la détection de situations de maltraitance.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a suggéré un vote conforme du texte transmis par le Sénat. Ce vote conforme n'a finalement pas eu lieu car l'Assemblée a adopté, en séance publique, un amendement précisant encore le champ d'application du dispositif de signalement en visant, non plus les membres des professions médicales et les auxiliaires médicaux, mais « les médecins et tout autre professionnel de santé », ce qui ne modifie guère le sens du texte. La notion de « professionnels de santé », qui fait référence à la quatrième partie du code de la santé publique, permettrait de couvrir, en plus, les auxiliaires de puériculture et les pharmaciens. C'est la seule modification apportée par l'Assemblée. Je vous propose donc une adoption conforme du texte.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Aucun amendement n'ayant été déposé, je mets aux voix l'ensemble du texte.

*La commission adopte la proposition de loi sans modification.*

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Je constate que le texte est adopté à l'unanimité.

*La réunion est levée à 13 h 10*

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION  
DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME  
PROSTITUTIONNEL**

**Mercredi 14 octobre 2015**

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

*La réunion est ouverte à 14 h 15*

**Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte  
paritaire**

**La commission procède à la désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.**

*M. Jean-Pierre Vial, Mme Catherine Troendlé, M. Mathieu Darnaud, Mmes Annick Billon, Michelle Meunier, Maryvonne Blondin et Laurence Cohen sont désignés en qualité de membres titulaires et M. Bernard Fournier, Mme Éliane Giraud, M. Gérard Roche, Mmes Claudine Lepage, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Claude Requier et Michel Savin sont désignés en qualité de membres suppléants.*

**Renforcer la lutte contre le système prostitutionnel - Examen des  
amendements au texte de la commission**

**La commission examine ensuite les amendements sur le texte n° 38 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 519 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.**

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Nous allons maintenant examiner les amendements, en commençant par ceux de notre rapporteure. Si vous en êtes d'accord, nous ne nous prononcerons que sur les amendements nouveaux, car nous avons déjà longuement échangé sur ceux que nous connaissons déjà. (*Assentiment*)

**Article 1<sup>er</sup> ter**

*L'amendement rédactionnel n° 24 est adopté.*

**Article 3 bis**

*L'amendement de coordination n° 25 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Nous passons aux autres amendements.

*Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 7 de Mme Jouanno a trait au blocage des sites Internet. Je m'en remets à la sagesse du Sénat.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Il sera important d'avoir les explications de la ministre qui nous avait indiqué que le dispositif actuel donnait satisfaction.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Nous avons adopté cet amendement en première lecture mais le gouvernement s'était interrogé sur la faisabilité d'une telle mesure. L'avis de sagesse est judicieux.

*La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 7.*

*Article 3*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 18 supprime la présence des représentants des services de police et de gendarmerie dans les instances départementales. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.*

*Article 6*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 19, qui concerne le titre de séjour délivré aux personnes prostituées portant plainte, est satisfait. Retrait ?

**Mme Esther Benbassa.** – Est-il vraiment satisfait ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Nous avons prévu la délivrance de plein droit du titre de séjour dès lors que le dépôt de plainte a été effectué.

**Mme Esther Benbassa.** – Nous verrons en séance.

*La commission émet un avis de retrait à l'amendement n° 19.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Je souhaiterais demander l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 20 relatif à la délivrance de la carte de résident.

*La commission demandera l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 20.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les amendements identiques n°<sup>os</sup> 12 et 15 rectifié relèvent de six mois à un an l'autorisation provisoire de séjour délivrée à la personne étrangère victime de proxénétisme et engagée dans un projet d'insertion sociale et professionnelle. Nous en avons longuement débattu, avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Le parcours de sortie de la prostitution ne se réalise pas en six mois. Il faut plus de temps pour rompre avec certaines habitudes.

**M. Simon Sutour.** – C'est l'évidence.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Si les six mois prévus sont renouvelables, un refus est toujours possible selon que l'on s'adresse à telle ou telle préfecture. Le délai d'un an est raisonnable.

**Mme Catherine Deroche.** – Je partage l'avis de M. Godefroy.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Nous avons eu un long débat et l'avis de notre rapporteure est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 12 et 15 rectifié.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 13 concerne l'automatisme de la délivrance du titre de séjour. Avis défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – J'aurais bien des choses à dire, mais je le ferai en séance.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Nous avons déjà eu un débat.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 14 rectifié supprime la condition de cessation d'activité prostitutionnelle pour l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour. Avis défavorable car nous craignons l'effet « appel d'air ».

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je vais retirer cet amendement au profit de l'amendement n° 21 de Mme Benbassa qui est bien rédigé.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 21 aboutit au même résultat : avis défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – Les mots ont un sens. Les termes « appel d'air » sont désobligeants quand ils s'appliquent à des êtres humains.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Parlons plutôt de stratégie.

**Mme Esther Benbassa.** – C'est préférable, car nous ne sommes pas là pour stigmatiser les personnes prostituées.

**M. Alain Gournac.** – Nous ne l'avons jamais fait !

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Pourquoi ne pas parler alors de stratégie de contournement ?

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je demande un vote sur cet amendement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21.*

### **Article 11**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Cet article prévoit que les associations reconnues d'utilité publique pourront se porter partie civile sans l'accord de la victime.

L'amendement n° 16 rectifié propose de supprimer cette disposition. Avis défavorable : les associations reconnues d'utilité publique agiront avec tout le discernement requis.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je maintiens ma position. Nous ne sommes pas dans une procédure pénale habituelle : ces personnes sont sous la dépendance de réseaux mafieux. On ne peut laisser une association se porter partie civile sans l'accord de la victime. Une telle disposition risque de provoquer des drames. Attention aux dérapages !

**M. Jacques Bigot.** – J'ai déjà dit que cet article ne permettait pas à ces associations de mettre en mouvement l'action publique. Elles peuvent intervenir comme partie civile quand le procureur de la République a engagé des poursuites. Cette disposition, qui ne porte pas préjudice à la personne, peut également éviter à la victime d'être partie civile – elle pourra toujours le faire plus tard.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Nous avons déjà eu ce débat : rien ne nous empêchera de demander des explications au gouvernement sur ces observations.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16 rectifié.*

### *Article 13*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 3 remplace le délit de racolage par un délit local.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Cet amendement devrait être retiré par son auteur au profit de l'amendement n° 1 de Mme Troendlé.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 1 supprime la notion de « racolage passif » tout en conservant le délit de racolage. Nous en avons parlé la semaine dernière : avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je m'interroge depuis le début sur la suppression totale du délit de racolage dans le code pénal. Cet amendement essaye de réparer les dégâts provoqués par la loi de sécurité publique de 2003. Il est cependant dommageable que nous soyons amenés à nous prononcer sur l'article 13 avant connaître le sort de l'article 16. Si nous rétablissons le délit de racolage et que la commission vote la pénalisation du client, c'est la double peine. Je ne peux me prononcer sur cet article sans connaître le vote sur l'article 16.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Cette observation vaut dans les deux sens : il faut bien commencer par l'un des deux articles.

**Mme Esther Benbassa.** – Le délit de racolage a été abrogé par une proposition de loi votée à la quasi-unanimité du Sénat. Soyons rationnels, rétablir le délit de racolage serait rentrer dans l'idéologie.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Cette proposition de loi n'a pas terminé son parcours législatif.

**M. Alain Gournac.** – La police et la gendarmerie nous ont dit qu'ils avaient besoin de cette mesure pour entrer dans les réseaux. Il ne s'agit pas de prononcer des condamnations. D'ailleurs, il n'y en a jamais eu...

**Mme Esther Benbassa.** – Voire...

**M. Alain Gournac.** – Je suis tout à fait favorable au rétablissement du délit de racolage.

**Mme Laurence Cohen.** – Soyons prudents avec les preuves, car on peut toujours en apporter d'autres qui les contredisent. La majorité des prostituées se trouvent prises dans des réseaux criminels et elles ne connaissent que le premier échelon, jamais ceux qui se trouvent en haut de l'échelle. La question est de savoir si nous voulons à nouveau pénaliser les victimes.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Cet amendement offre un outil pour remonter les filières.

**M. Alain Gournac.** – Aucune prostituée n'a été condamnée.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Nous n'allons pas rouvrir ce débat.

**M. Michel Forissier.** – Cet amendement me convient parfaitement, car il donne un outil aux collectivités territoriales pour repousser la prostitution dans des lieux qui ne posent pas de problème. Il faut poser des limites respectueuses pour assurer le respect de la décence sur la voie publique.

**M. Jacques Bigot.** – Ce débat est différent de celui que nous avons eu la semaine dernière. Mme Troendlé nous propose un amendement parce que celui de M. Darnaud va être retiré. Le but n'est pas de lutter contre le système prostitutionnel, mais d'apaiser des quartiers dans lesquels se pratique le racolage. C'est donc un tout autre débat, qui n'est pas illégitime.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.*

#### **Article 14**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n° 2 est de coordination...

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2.*

#### **Article 16 (supprimé)**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les amendements n<sup>os</sup> 5 rectifié, 8, 23 et 10 rectifié ont le même objet, c'est-à-dire de rétablir l'interdiction de l'achat d'actes sexuels. Avis favorable.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Nous rétablirions ce que nous avons supprimé la semaine dernière.

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Non, il s'agit de donner un avis favorable ou défavorable à ces amendements.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 5 rectifié, 8, 23 et 10 rectifié.*

**Article 17 (supprimé)**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Par cohérence, les amendements n<sup>os</sup> 6 rectifié, 9 et 11 doivent recevoir un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 6 rectifié, 9 et 11.*

**Article 18**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n<sup>o</sup> 22 précise que le rapport doit s'appuyer sur des travaux universitaires indépendants. Nous faisons confiance au gouvernement pour mobiliser les données dont il aura besoin. Avis défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – Laissons les universitaires et les chercheurs, qui sont indépendants et payés sur les deniers publics, travailler sur ces questions.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 22.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – L'amendement n<sup>o</sup> 17 est de coordination.

*La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n<sup>o</sup> 17.*

**M. Jean-Pierre Vial, président.** – Nous avons longuement débattu de cette question lors de nos réunions de travail : une évaluation de cette loi devra être effectuée d'ici deux ans, tant sur les points sur lesquels nous sommes d'accord que sur ceux qui nous séparent. Nous regrettons tous l'absence d'études précises sur les politiques mises en œuvre. Je serai très intéressé par l'avis de la ministre.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 4.*

*La réunion est levée à 14 h 45*

**AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

Auteur	N <sup>o</sup>	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup> ter</b> <b>Protection des personnes victimes de la traite des êtres humains, du proxénétisme ou de la prostitution</b>		
<b>Mme MEUNIER, rapporteure</b>	24	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Publics prioritaires pour l'attribution de logements sociaux</b>		
<b>Mme MEUNIER, rapporteure</b>	25	<b>Adopté</b>

## AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Renforcement de la lutte contre les réseaux de traite et de proxénétisme agissant sur Internet</b>		
Mme JOUANNO	7 rect.	Sagesse
<b>Article 3</b> <b>Création d'un parcours de sortie de la prostitution et codification d'une disposition de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure</b>		
Mme BENBASSA	18	Défavorable
<b>Article 6</b> <b>Admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme</b>		
Mme BENBASSA	19	Demande de retrait
Mme BENBASSA	20	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	12	Défavorable
M. GODEFROY	15 rect.	Défavorable
Mme COHEN	13	Défavorable
M. GODEFROY	14 rect.	Retiré
Mme BENBASSA	21	Favorable
<b>Article 11</b> <b>Admission des associations dont l'objet est la lutte contre le proxénétisme, la traite des êtres humains et l'action sociale en faveur des personnes prostituées, à exercer les droits reconnus à la partie civile</b>		
M. GODEFROY	16 rect.	Défavorable
<b>Article 13</b> <b>Abrogation du délit de racolage public</b>		
M. DARNAUD	3 rect.	Défavorable
Mme TROENDLÉ	1	Favorable
<b>Article 14</b> <b>Coordinations dans le code pénal et le code de procédure pénale liées à l'abrogation du délit de racolage</b>		
Mme TROENDLÉ	2	Favorable
<b>Article 16 (Supprimé)</b> <b>Création d'une infraction de recours à la prostitution punie de la peine d'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe</b>		
Mme BLONDIN	5 rect. bis	Défavorable
Mme JOUANNO	8 rect.	Défavorable

Mme COHEN	10 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	23	<b>Défavorable</b>
<b>Article 17 (Supprimé)</b> <b>Création d'une peine complémentaire de stage de sensibilisation</b> <b>à la lutte contre l'achat d'actes sexuels</b>		
Mme LEPAGE	6 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme JOUANNO	9 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	11	<b>Défavorable</b>
<b>Article 18</b> <b>Rapport du Gouvernement au Parlement</b> <b>sur l'application de la proposition de loi</b>		
Mme BENBASSA	22	<b>Défavorable</b>
M. VIAL	17	<b>Sagesse</b>
M. VIAL	4	<b>Favorable</b>

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA  
CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA  
GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES**

**Mercredi 30 septembre 2015**

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente -

**Audition de M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel  
et de résolution**

*La réunion reprend à 17 h 04*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous achevons notre revue exhaustive des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes en recevant M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et gouverneur de la Banque de France jusqu'au 31 octobre prochain.

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a été créée par l'ordonnance du 21 janvier 2010, ratifiée par la loi bancaire et financière en octobre 2010. Elle est issue de la fusion des autorités d'agrément et de contrôle des secteurs bancaires et assurantiels. Elle est devenue l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en juillet 2013 suite à la loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Depuis l'origine, elle est qualifiée par la loi d'autorité administrative indépendante.

L'ACPR contrôle les établissements du secteur bancaire et assurantiel, les courtiers et intermédiaires en opérations de banque et services de paiement. De nouvelles missions lui ont été récemment confiées concernant la protection de la clientèle des établissements soumis à son contrôle, le suivi et l'évaluation des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires ou encore la surveillance de la séparation entre activités spéculatives et activités utiles au financement de l'économie.

Vous reviendrez certainement sur l'extension de votre champ d'intervention, notamment en raison des mécanismes communautaires mis en place avec la directive Solvabilité II et la création du Mécanisme de résolution unique.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Christian Noyer prête serment.*

**M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** - Vous l'avez rappelé, l'ACPR – alors ACP – a été créée par l'ordonnance du 21 janvier 2010. Cette création a répondu à de multiples défis : adapter la supervision à une réalité de marchés d'acteurs de plus en plus intégrés ou dépendants, renforcer la surveillance macro-prudentielle, répondre aux préoccupations croissantes de protection de la clientèle et faire peser davantage la voix de la France dans les négociations internationales.

Cette mise en place a permis de faire émerger une supervision intégrée des secteurs de la banque, de l'assurance et des mutuelles – modèle qui s'est depuis répandu dans

un certain nombre d'autres pays – et d'ajouter à la supervision une nouvelle et importante mission de contrôle des pratiques commerciales.

L'ACPR a reçu dès l'origine un mandat explicite de préservation de la stabilité du système financier. Cette nécessité a pris un relief particulier lors de la crise des crédits hypothécaires à risque qui avait provoqué une prise de conscience internationale sur la nécessité d'une meilleure surveillance des risques financiers. Cette prise de conscience a donné lieu à des initiatives multilatérales – dont la création du Conseil de stabilité financière – ainsi qu'à une réflexion sur l'organisation de la supervision.

La volonté qui a présidé à la création de l'ACP était d'avoir une approche cohérente, en tirant profit de la synergie de missions auparavant réparties entre la Commission bancaire, le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et le Comité des entreprises d'assurance (CEA). Plusieurs arguments ont motivé le regroupement de ces quatre autorités et leur adossement à la Banque de France.

C'est tout d'abord la très forte complémentarité des deux secteurs dans notre pays, qui se traduit notamment par l'existence de conglomérats financiers. Au niveau européen, la création de l'ACPR a été justifiée par une convergence progressive des techniques : à la fois celles des établissements et celles des superviseurs.

En définitive, cette création est le fruit du besoin d'une supervision plus intégrée des établissements financiers, d'une part, et d'un souci de simplification et de rationalisation de cette supervision, d'autre part. Les deux secteurs gagnent en effet à être suivis par une autorité capable de comprendre leurs connexions et leurs différences. En outre, les structures nécessaires ont été créées pour bien articuler la mission de l'ACPR avec celle de surveillance des marchés financiers et de protection de l'épargne dévolue à l'Autorité des marchés financiers (AMF). L'adossement de la nouvelle autorité à la Banque de France permet de profiter des synergies entre la supervision et les autres missions de l'établissement. La stabilité financière entière s'en trouve renforcée.

L'Autorité a connu une évolution majeure avec les réponses européennes apportées à la crise des dettes souveraines de 2011. Les fortes connexions entre risque bancaire et risque souverain ainsi que la nécessité de garantir aux citoyens un contrôle bancaire renforcé et homogène en Europe ont conduit au lancement d'un chantier, en juin 2012, visant à la mise en place d'une véritable union bancaire dans la zone euro.

Adossée à une réglementation désormais bien plus uniforme, cette dernière visait à développer trois piliers constitutifs d'une union bancaire : un mécanisme de supervision unique (MSU), un mécanisme de résolution unique (MRU) et un mécanisme uniforme de garantie des dépôts bancaires.

Le MSU modifie profondément la conduite des missions de contrôle bancaires de l'ACPR. Ce dispositif place en effet les établissements de crédit de la zone euro sous supervision directe – pour les établissements les plus importants et avec l'assistance des autorités nationales – ou indirecte de la Banque centrale européenne (BCE). En France, les dix plus grandes banques sont placées depuis novembre 2014 sous supervision directe de la BCE et sont donc contrôlées par des équipes composées d'agents de la BCE et de l'ACPR. La BCE assure clairement le rôle directeur et la responsabilité du pilotage de cet ensemble, mais l'ACPR y est fortement impliquée. Elle a participé à la réalisation d'un exercice d'évaluation

du bilan des banques européennes et a détaché plus de 80 agents auprès de la BCE pour la formation des nouvelles équipes à Francfort. Elle continue à fournir l'essentiel des équipes conjointes de contrôle pour les établissements français ainsi que la quasi-intégralité des équipes de contrôle sur place. En outre, l'ACPR s'est beaucoup investie dans les processus de décision du MSU. Son représentant participe activement aux réunions du Conseil de surveillance prudentielle tandis que l'ACPR est le point d'entrée de nombreuses procédures communes. Ses équipes contribuent fortement aux travaux d'harmonisation dont l'importance pour l'avenir de notre secteur financier est essentielle.

À ces missions s'ajoutent la supervision directe, dans le cadre du MSU, des 156 établissements de crédit moins significatifs ainsi que les domaines qui demeurent de sa seule compétence : le contrôle de la commercialisation des produits, de la prévention du blanchiment de capitaux, de la séparation des activités menées pour compte propre et des règles d'ordre prudentiel relatives à la prestation de services d'investissement ou à la compensation d'instruments financiers.

Le « pilier » MRU appelle également une forte implication stratégique de l'ACPR dans les instances européennes. L'entrée en vigueur de la directive BRRD et du règlement relatif au MRU est venue compléter le dispositif législatif adopté en juillet 2013. Dans ce nouveau cadre, l'ACPR doit « *veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires* ». Pour ces missions, le Collège de résolution créé au sein de l'ACPR s'appuie sur une direction *ad hoc* qui sera l'interlocuteur des nouveaux services européens. Elle participera pleinement aux tâches opérationnelles et aux travaux de convergence européens dans ce domaine très sensible, portant sur l'élaboration des plans opérationnels de résolution et sur l'analyse des plans de rétablissement préparés par les groupes bancaires. Le cas échéant, elle participera à la mise en œuvre de mesures de résolution.

Si le troisième pilier de l'Union bancaire n'a pas encore vu le jour, la récente transposition de la deuxième directive relative aux systèmes de garantie de dépôt confère de nouvelles responsabilités à l'ACPR dans ce domaine, dans un contexte d'harmonisation européenne renforcée.

Je souhaite souligner le défi considérable que représente pour l'Union européenne le passage à Solvabilité II, dans un contexte de taux très différent de celui envisagé lors des négociations de ce texte. Sa mise en œuvre nécessite une attention et un effort de coordination avec nos homologues européens pour assurer une transition adéquate ainsi que la poursuite des adaptations de ce secteur.

Je retiens de tous ces éléments l'idée que la supervision des établissements du secteur financier est appelée à une évolution constante dans ses missions au service de la stabilité financière et de protection des consommateurs. Cette supervision s'effectuera dans le cadre d'un renforcement des règles de conduite.

L'ACPR, chargée de la supervision de l'un des secteurs les plus innovants et les plus dynamiques, doit maintenir sa vigilance permanente, sa connaissance du tissu financier et sa compréhension des techniques utilisées. Il lui est en outre indispensable d'assumer son rôle dans une coopération internationale de plus en plus importante en ce qui concerne les approches réglementaires et les pratiques de supervision. Elle dispose pour cela d'une véritable expertise technique, d'un capital humain reconnu à l'international et d'une connaissance enracinée du secteur financier français.

L'adossement de la Banque de France et son appui à l'ACPR sont des facteurs clés de réussite. Ils permettent de bénéficier d'un bassin d'emploi intégré facilitant le déroulement des carrières et la diversité des expériences. La mise en commun des activités de support est, en outre, source d'efficacité et de gains de productivité. Le croisement des expertises et la conjonction des responsabilités permettent de réaliser des diagnostics complets et robustes des déterminants de la stabilité financière. Enfin, cela nous offre une capacité d'influence accrue dans les instances européennes et internationales.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Nous n'avons pas d'observation particulière à formuler quant au fonctionnement, à l'expérience des membres de l'ACPR, à la qualité de vos collaborateurs ou au modèle que vous souhaitez représenter à l'extérieur ; ce qui nous intéresse, ce sont les AAI.

Que pensez-vous de la qualification d'autorité administrative indépendante conférée à l'ACPR par la loi ? Ne nous répondez pas qu'il s'agit d'une décision du législateur ! Avez-vous le sentiment que cette qualification correspond à la réalité ?

**M. Christian Noyer.** – Vous avez répondu à la question : c'est de la responsabilité du législateur, je suis là pour appliquer la loi et non pour la discuter. Mais dès lors que vous m'avez posé la question, je suis très heureux de pouvoir vous répondre très directement. Personnellement, j'aurais fait un choix différent, car nous avons affaire à une autorité très intégrée à la Banque de France. Pour moi, il faut une séparation très grande dans les fonctions qui est réalisée grâce à des collègues très individualisés. Le collègue de l'ACPR, dont la composition a été fixée par le législateur, ne se confond pas avec les instances dirigeantes de la Banque de France.

En revanche, le fonctionnement que j'ai décrit montre que les services de l'ACPR correspondent à une direction générale de la Banque de France. C'est une gêne non négligeable de devoir suivre d'un côté les règles d'une autorité administrative indépendante et de l'autre, celles d'une institution publique *sui generis* – qui se veut par ailleurs performante, souhaite réaliser des gains de productivité et verser des dividendes à l'Etat.

La seule justification de ce statut réside dans le fait que le législateur nous a affecté une recette, prélevée sur les établissements et qui ne provient donc pas des activités normales de la Banque de France. Cela peut justifier une surveillance particulière.

Par exemple, lors de l'analyse complète des bilans que nous avons réalisée l'année dernière, nous avons été amenés à recourir aux services d'auditeurs extérieurs pour compléter nos équipes. Nous avons dépensé un budget relativement important – 80 millions d'euros – financé par une subvention de la Banque de France à l'ACPR car cela ne pouvait être financé par le budget de l'ACPR. Cette possibilité nous est offerte par la loi. Nous voyons bien qu'il existe une très grande interpénétration entre la Banque de France et l'ACPR. L'ACPR n'a pas un budget autonome, mais d'un budget annexe à celui de la Banque de France.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Je vous remercie pour cette réponse qui me satisfait pleinement. Il appartient au législateur d'en tirer les conclusions pour l'avenir.

L'ACPR a un certain nombre de particularités qui découlent de la spécificité des missions qui lui sont confiées. Le collège de résolution est présidé par le gouverneur de la Banque de France : pour une autorité administrative indépendante, c'est assez original. Je ne critique pas les personnes : nous auditionnons des personnalités compétentes et nous

entendons leur avis sur un système global de fonctionnement. Mais un sous-gouverneur de l'ACPR, désigné par le gouverneur de la Banque de France : cela manque de cohérence avec ce que nous pouvons attendre d'une autorité administrative indépendante. De même, la commission des sanctions, outre des représentants des grands corps que le législateur a prévu, compte trois titulaires et trois suppléants nommés par le ministre des Finances.

Votre réponse à la question de savoir si l'ACPR est une AAI confirme ce que nous pouvions en penser. Mais que souhaiteriez-vous ?

Quand je vois votre expérience dans le domaine, je ne peux qu'être admiratif. Nous, parlementaires, ne pourrons bientôt plus cumuler notre fonction avec celle d'adjoint dans une petite commune. Nous n'avons pas les capacités des hauts représentants de la fonction publique.

**M. Christian Noyer** – Je préside le collège plénier qui délibère sur les instructions générales, les questions d'interprétation ou les sujets ayant vocation à compléter les normes. Les décisions individuelles sont prises par des collèges restreints présidés par un de mes sous-gouverneurs et par le vice-président de l'ACPR. Je ne siège pas dans ces collèges.

En pratique, je suis très content de la façon dont cela fonctionne. Les activités supports sont fournies par la Banque de France. La gestion des ressources humaines, les marchés immobiliers ou encore le support informatique sont réalisés par les équipes de la Banque de France, comme elles le font pour d'autres secteurs opérationnels de la Banque. Ces apports sont très précieux.

Je trouve effectivement qu'il est étrange de prétendre penser qu'il s'agit d'une autorité différente de la Banque de France. Le terme « autorité » crée un peu de confusions et d'incertitudes. Nous avons par exemple pu constater dans la gestion immobilière que France Domaine regrettait que nous ne fonctionnions pas comme une administration. J'espère que nous avons au moins la même exigence de sérieux et d'efficacité de gestion, mais nous n'entrons pas dans les mêmes procédures.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Le Directeur général du Trésor est présent dans le collège de résolution, ce qui est étrange.

**M. Christian Noyer.** – La présence du directeur général du Trésor dans le collège de résolution tient au fait qu'il est possible d'imaginer, dans un cas extrême, que se pose la question d'une éventuelle intervention de l'État. La présence d'un proche collaborateur du ministre des finances me paraît finalement naturelle.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Je ne dis pas que cette présence n'est pas naturelle. La question que je pose porte sur le caractère d'autorité administrative indépendante.

**M. Christian Noyer, président de l'ACPR.** – Je reconnais que l'ACPR n'est pas du tout une autorité administrative indépendante telle que je pourrais le comprendre. On parle d'une entité très différente.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – En refusant de transmettre un schéma de stratégie immobilière, vous semblez estimer être différents.

**M. Christian Noyer.** – En réalité, l'ACPR ne définit ni ne gère sa stratégie immobilière. Les services chargés de l'immobilier au sein de la Banque de France sont ceux qui recherchent les solutions immobilières ; c'est intégré dans notre stratégie générale.

Il faut considérer le contexte : quatorze mois seulement se sont écoulés entre le vote de la loi et le moment où l'ACPR devait être opérationnelle. Le chantier était gigantesque : nous devions fusionner des services très différents et des locaux étaient libres à la location dans l'ensemble d'immeubles occupé par l'ACAM. Nous avons décidé de les louer, car cela permettait de regrouper les équipes rapidement et de les installer à proximité des autres services de la Banque de France. Les conditions du bail que nous avons signé étaient bien meilleures que l'ancien bail de l'ACAM. Nous aurions pu soumettre ce projet à France Domaine, mais j'ai estimé que cela n'était pas juridiquement fondé. L'ACPR est clairement adossée à la Banque de France, donc cette responsabilité nous appartient. Nous avons évidemment essayé de maximiser le rapport qualité/prix.

Une critique qui a été faite me touche : notre ratio cible d'occupation est identique à celui de l'ensemble de la Banque de France. Le ratio calculé par France Domaine était en réalité faux, car il prenait en compte l'ensemble des surfaces, y compris les halls d'entrée, les couloirs, les salles de réunion et les espaces communs. Par ailleurs, les effectifs auxquels France Domaine fait référence ne prenaient pas en compte les agents de la Banque de France présents sur place, les consultants extérieurs ou encore les temps partiels. En rectifiant ces calculs, nous parvenons à une surface moyenne de 12,4 mètres carrés par poste de travail. En outre, nous reconstituons notre effectif suite à la mise à disposition de 80 personnes auprès de la BCE, ce qui nous permettra d'atteindre très rapidement douze mètres carrés, peut-être moins.

Nous ne dérogeons pas aux règles de bonne gestion que s'impose le secteur public.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Pensez-vous que les obligations en matière de conflit d'intérêts résultant de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée en 2013 pourraient poser problème ? L'AMF nous a fait part de certaines difficultés.

**M. Christian Noyer.** – Je n'ai pas connaissance de difficultés majeures, mais il est vrai que certaines personnes pourraient être dissuadées d'être membres de l'autorité. Il est demandé à certains membres désignés de disposer d'une expérience dans les secteurs de la banque et de l'assurance. En cas de risque de conflit d'intérêts par rapport à un établissement dans lequel ils ont travaillé, ces membres peuvent aisément se déporter. En revanche, l'interdiction de détenir dans son portefeuille toute action d'un ancien groupe peut dissuader ceux souhaitant conserver le portefeuille qu'ils ont acquis. Être obligé de le vendre brutalement ou d'en confier la gestion à un mandataire extérieur peut les gêner. Je ne me souviens pas que nous ayons eu de grandes difficultés, mais cela peut avoir des conséquences sur la composition du collège de l'autorité.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Dans les réponses au questionnaire que vous nous avez adressé, vous indiquez que sur six recours non pendants contre la commission des sanctions, aucun n'a prospéré devant le Conseil d'État. Sur 23 recours non pendants contre les décisions de l'ACPR, un seul a été favorable au requérant. La présence de plusieurs conseillers d'État dans la commission des sanctions – deux des six membres – ne pose-t-elle pas un problème sur le principe ?

**M. Christian Noyer.** – J'ai tendance à penser que cela garantit une très grande sécurité juridique dans la manière dont les décisions sont préparées et prises. Les collègues ont souvent été amenés à modifier une décision de fond pour éviter un risque juridique trop grand, voire à renoncer à une sanction si son fondement semblait trop fragile. Cela a également pu nous amener à suggérer de petites modifications à l'occasion de législations successives afin de combler un vide juridique. Ces modifications ont été soutenues par le Gouvernement. Je n'ai pas eu le sentiment que la composition de l'ACPR pouvait influencer le Conseil d'État. Personnellement, je suis favorable à la poursuite de la composition des collèges concernés.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – En octobre dernier, la Fédération française des sociétés d'assurance a formé un recours pour excès de pouvoir contre une recommandation de l'ACPR relative aux conventions de distribution. Que pouvez-vous nous dire sur ce recours ?

**M. Patrick Montagner, secrétaire général adjoint de l'ACPR.** – Le recours est pendant. Nous attendons une décision du Conseil d'État sur le pouvoir laissé à l'ACPR. Nous avons toujours été attentifs au fait que ce pouvoir de recommandation puisse s'appliquer en se dégageant des pratiques que nous constatons, mais aussi en instaurant celles que nous estimons souhaitable de constater. Il s'agit principalement de pratiques commerciales et des relations avec les clientèles. Nous pensons qu'en fonction du produit et de la difficulté de le comprendre pour les clients, des recommandations de l'Autorité pourraient permettre aux professionnels d'identifier les éléments attendus par l'ACPR en matière de pratique sincère et équitable. Nous prenons soin de ne pas légiférer, même si la frontière est ténue. Des organisations professionnelles ont estimé que nous étions allés trop loin. Nous verrons ce que le Conseil d'État en pense. Nous sommes guidés par cette volonté d'utiliser le pouvoir qui nous est confié par le législateur. Cette mission de protection de la clientèle implique de traduire concrètement les principes d'équité dans le traitement des clients.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Vous nous avez fait part de vos réserves quant à la qualification d'autorité administrative indépendante. Vos fonctions diverses en sont la preuve. Si le législateur vous qualifie d'autorité administrative indépendante serait-ce, pour reprendre une formule d'Edgar Faure, « l'indépendance dans l'interdépendance » ?

**M. Christian Noyer.** – Il existe en réalité une très grande complémentarité et une très grande cohérence. Comment fonctionne le comité de Bâle ? Traditionnellement, les pays sont représentés par une personne issue de l'autorité en charge de la supervision bancaire – dans notre cas, l'ACPR – ainsi que d'une personne provenant de la partie « stabilité financière » des banques centrales. L'instance supérieure d'arbitrage regroupe les gouverneurs et les présidents d'autorité de supervision : j'y siégerai seul puisque j'exerce les deux responsabilités. Je me prononce au vu de tous les éléments qui me sont donnés par l'ensemble des services. Beaucoup de collègues se trouvent dans la même situation.

Quelle est la forme idéale ? Je ne le sais pas. Je pourrais prendre l'exemple du Conseil de stabilité financière dans lequel nous discutons des recommandations qui seront faites au G20. Les gens croisent leur expertise pour me préparer le dossier le meilleur possible. Tout ceci fonctionne bien. À l'étranger, les organisations sont diverses. Le cas britannique est intéressant : le contrôle banque et assurance a été redonné à la Banque d'Angleterre. Ils ont beaucoup parlé avec nous auparavant et ont choisi la formule de filiale de la Banque d'Angleterre pour s'occuper de la supervision. Le Collège ressemble au nôtre – peut-être plus restreint – puisqu'il est présidé par le gouverneur ou son représentant. Différents types d'organisations sont possibles.

Ce qui me gêne le plus n'est pas l'organisation, mais la qualification d'autorité administrative indépendante. Cette dénomination comporte une ambiguïté en laissant penser que l'autorité a sa vie propre alors qu'elle est en réalité très intégrée. Mais l'organisation prévue par la loi est, à l'expérience, très bonne.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Si je comprends bien, le fonctionnement global de la Banque de France donne satisfaction et y ajouter une autorité administrative indépendante qui ne reflète pas la réalité est un appendice superfétatoire.

**M. Christian Noyer.** – C'est exactement ce que je pense. Nous devons toutefois conserver un collègue.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ma question est peut-être hors sujet. Avons-nous une idée du niveau des créances à risque dans le bilan des banques françaises ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous dépassons la mission de la commission d'enquête.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cette question vise à définir le pouvoir réel de l'ACPR.

**M. Christian Noyer, président de l'ACPR.** – Nous suivons de très près le taux de créance douteuse ou non performante. Des règles de calculs assez précises existent, en principe harmonisées à l'international. De mémoire, le taux est de l'ordre de 2 %. Je pourrais vous répondre par écrit sur ce point précis. Ce taux est relativement faible en France, tout d'abord car nous disposons d'un système de suivi de la qualité de crédit des prêts en entreprises qui s'appuie notamment sur une cotation définie par la Banque de France. Notre système de distribution du crédit immobilier aux particuliers est, en outre, assez sûr. Aussi, le taux de créance douteuse est relativement faible. Cela a été confirmé dans l'analyse des bilans que nous avons réalisée il y a un an.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'inflation des produits dérivés pose-t-elle problème ?

**M. Christian Noyer.** – Les banques françaises sont très actives sur les dérivés d'actions. Ces derniers sont indispensables pour proposer des produits de gestion collective action pour le grand public. Pour attirer un large public sur les SICAV, les OPCVM ou les produits d'assurance-vie en action, l'une des méthodes est de garantir que la variation maximum ne dépassera pas une certaine fourchette. Les dérivés sont utilisés par les banques pour apporter cette garantie ainsi que, bien entendu, pour couvrir leur propre risque de taux. Nous regardons ces procédures de près. Notre sentiment est que cette utilisation est fondée, soit dans le cadre d'une opération de clientèle, soit dans le cadre d'une opération de protection du bilan.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le dispositif se trouve toutefois fragilisé.

**M. Christian Noyer.** – Non, dès lors que la contrepartie du dérivé ne fait pas défaut. Pour le corriger, nous essayons de passer avec nos homologues étrangers des contrats de gré à gré en contrats négociés sur des marchés organisés et compensés dans des chambres de compensation. Un cas de défaut est ainsi mutualisé et couvert. Ces dispositifs se développent. Nous discutons les règles internationales de surveillance de ces chambres de compensation et de couverture des risques.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Quel est le volume d'opérations de dérivés ?

**M. Christian Noyer.** – Je pourrais vous répondre par écrit sur ce point.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Il semblerait que le qualificatif d'autorité administrative indépendante trouve son origine dans une ordonnance ensuite ratifiée par le législateur.

**M. Christian Noyer.** – Je crois effectivement que c'est le cas.

*La réunion est levée à 18 h 19*



## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

**Jeudi 8 octobre 2015**

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président –

*La réunion est ouverte à 8 h 20.*

### **Examen du rapport**

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Je tiens à vous remercier de votre participation et à féliciter le rapporteur pour le travail réalisé. Les propositions du rapport sont pragmatiques et s'inscrivent dans un cadre législatif, et ne s'en tiennent pas aux exhortations et aux vœux pieux.

Nous envisageons de présenter le rapport, si vous l'adoptez, lors d'une conférence de presse le jeudi 15 octobre à 10 heures. Je vous invite à ne pas en divulguer le contenu avant cette date.

Il est d'usage d'annexer les contributions des groupes politiques au rapport. Nous vous invitons à nous les adresser, si vous le souhaitez, avant lundi à 18 heures.

Le document que nous vous présentons aujourd'hui fera, je le crois, l'objet d'une approbation unanime ; c'est un reflet fidèle de nos travaux. Dans la logique de notre travail, nous avons souhaité éviter toute approche idéologique, et le rapport ne contient aucune expression critique à l'égard de nos gouvernants d'hier ou d'aujourd'hui, nulle formule susceptible de blesser quiconque.

Deux idées directrices le structurent. L'état du droit de la commande publique, issu des directives, laisse toute latitude aux acheteurs publics qui le souhaitent d'encourager l'accès des PME. Le droit de la commande publique, historiquement marqué par le droit de la concurrence, s'inscrit naturellement dans la logique de la mondialisation, mais il offre aussi des possibilités de développement de l'économie de proximité et des territoires. Les acheteurs publics ont les moyens de mener des politiques en ce sens sans contre-indication juridique. Nous ne formulerons par conséquent, pour ce qui est des questions purement juridiques, que quelques propositions à la marge. En revanche, il conviendra de se concentrer sur la culture de l'achat public.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Nos travaux ont commencé en suivant deux lignes de force : la commande publique doit être une politique économique à part entière, et la part des PME dans celle-ci doit augmenter. Puis est intervenue la transposition des directives européennes sur l'achat public, qui facilitait l'accès des PME à la commande publique. Ce travail a été enrichissant : au mois de juin, nous avons formulé dans une lettre au ministère de l'économie plusieurs recommandations concernant cette transposition, qui ont été écoutées.

Le montant de la commande publique est souvent évalué à 70 ou 80 milliards d'euros, mais cela correspond à seulement une partie des seuls achats publics, et il paraît plus

réaliste de retenir un montant proche de 400 milliards, soit 20% du PIB : cela vaut vraiment la peine d'en faire une véritable politique.

Trop souvent, les marchés publics sont abordés sous l'angle juridique par les acheteurs publics, soumis aux longs contrôles des chambres régionales des comptes. Or, comme l'a souligné Jean Tirole, la commande publique, avant d'être un acte administratif, reste un acte d'achat. Le formalisme juridique limite les initiatives des acheteurs. Ce droit est aussi complexe : dès notre première réunion, nous avons tous insisté sur la nécessité d'une simplification...

**M. Gérard César.** – Oui !

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Le risque de contentieux est très surestimé : dans la plupart des cas, les chambres régionales des comptes ne trouvent pas à redire. Inversement, l'enjeu économique est sous-estimé : à preuve, il n'existe pas de chiffre précis du montant de la commande publique. En 2011, les PME, qui assuraient 35,7% du chiffre d'affaires des entreprises, ne représentaient que 25 % du montant des marchés publics, avec un décrochage systématique pour les marchés supérieurs à 1 million d'euros.

Face à ces constats, notre mission a retenu cinq orientations : conforter la place des PME dans la commande publique ; simplifier les procédures ; faire émerger une communauté de la commande publique, ce qui suppose, au-delà des textes, une volonté politique ; responsabiliser les acheteurs publics ; les inciter à mettre en œuvre des politiques d'achat volontaristes et à en faire un enjeu majeur.

La transposition en droit français du paquet « commande publique » est une opportunité à saisir. Les trois directives du 26 février 2014 concernant respectivement les marchés publics, les secteurs spéciaux et les concessions témoignent d'une évolution importante et positive de la législation communautaire : désormais, l'on envisage la participation des PME à une commande publique mise au service de l'économie. Les acheteurs sont dotés de nouveaux instruments : la procédure concurrentielle avec négociation, même pour les appels d'offres ; la possibilité, pour les Etats, de rendre l'allotissement obligatoire pour les entités adjudicatrices – rappelez-vous notre audition des représentants de la SNCF ; et, d'ici d'octobre 2018, la dématérialisation des procédures, qui a déjà considérablement réduit les délais de paiement dans certaines collectivités.

Le Parlement a un rôle important à jouer dans une transposition par ordonnances ; un débat parlementaire aura lieu ; nous souhaitons qu'il se base sur les travaux de notre mission. En outre, un débat à l'initiative du Sénat est nécessaire en séance publique sur le rôle économique de la commande publique.

Les directives vont dans le sens de la simplification, ce qui correspond à nos demandes ; de plus, les sources juridiques sont rationalisées. Si, dans certains domaines, le droit français alourdit le droit européen, Bercy n'a pas manifesté la volonté de surtransposition que l'on pouvait craindre.

Première proposition, il est indispensable d'encourager les PME à constituer des groupements ; j'en ai un exemple à Montbéliard, où 37 PME se sont regroupées pour accéder à des marchés jusqu'à 4 ou 5 millions d'euros et concurrencent les grands groupes. Les organisations professionnelles pourraient généraliser ces pratiques. L'accompagnement des

PME par les syndicats et chambres consulaires doit être amélioré. Nous suggérons, en outre, d'indiquer le taux d'accès des PME à l'achat public dans la liste annuelle des marchés et les comptes administratifs des collectivités territoriales, pour montrer l'impact de la commande publique dans l'économie locale. Enfin, nous proposons d'écarter effectivement les offres anormalement basses au terme de la procédure de l'article 55 du code des marchés publics, comme l'exige la nouvelle directive.

**Mme Anne-Catherine Loisiert.** – Comment définit-on une offre anormalement basse ?

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Cette question, qui nous a tourmentés pendant de longues années, est désormais derrière nous. Partant du constat de l'impossibilité d'une écriture objective de la notion, la directive « marchés » du 26 février 2014 reprend une proposition qui figurait déjà dans le code des marchés publics. Elle invite les acheteurs qui ont des doutes devant une offre à demander à son auteur des éléments complémentaires pour se prononcer définitivement.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Cette règle offre une protection juridique aux acheteurs publics.

**M. Claude Kern.** – Bercy a donné instruction aux DGFIP d'épauler les communes qui rencontreraient des difficultés avec des offres anormalement basses.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Les problèmes de trésorerie pénalisent fortement les PME dans les marchés les plus importants, malgré l'extension de l'allotissement obligatoire, et l'interdiction d'exiger un chiffre d'affaires égal à plus du double de la valeur estimée du marché au stade de la candidature. Dans ce contexte, nous préconisons une augmentation et une extension de l'avance obligatoire.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – En l'état du droit, le système d'avance n'est obligatoire que pour les marchés de plus de 50 000 euros hors taxes ; nous souhaitons abaisser ce seuil à 25 000 euros, de manière à davantage ouvrir la commande publique aux artisans locaux. Nous proposons également de porter l'avance obligatoire de 5 à 10 % du montant du marché, et d'abaisser la retenue de garantie en fin d'exécution de 5 à 3 %.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – L'augmentation de l'avance obligatoire représenterait un gain de trésorerie pour les PME d'environ 2,5 milliards d'euros par an.

**M. René Vandierendonck.** – Ce n'est pas rien !

**M. Daniel Raoul.** – Ramener à 3% la retenue de garantie me semble problématique. Ayant présidé durant vingt-cinq ans une commission d'appel d'offres, je puis attester que les contentieux liés à l'exécution sont nombreux, et que leur règlement prend parfois des années.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Les choses ne se jouent pas sur la retenue de garantie. Lorsque vous refusez la réception de l'ouvrage ou formulez des réserves, cela tient à la finition ou correspond à une contestation globale. Quand les désordres surviennent après réception, l'on retrouve les mécanismes assurantiels classiques de la retenue de garantie.

**M. Daniel Raoul.** – Il arrive que l'entreprise laisse le chantier inachevé, avec par exemple des problèmes de raccordement.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le problème que vous évoquez se traite classiquement par un refus de paiement de la dernière situation. Si l'acheteur n'est pas satisfait du travail exécuté, il ne paie pas la situation. La retenue de garantie s'applique à partir de la réception du chantier.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Le moment de la livraison est celui où les problèmes sont signalés et où le dernier paiement peut être refusé.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Entre la position de Jean Tirole, qui estime que les politiques environnementales et sociales ne sauraient relever de la commande publique, et ceux qui y voient un progrès pour la société, la question des clauses sociales et environnementales aurait pu perturber nos travaux. Il n'en a rien été : il convient nous semble-t-il de conserver les critères classiques du cahier des charges ; mais l'acheteur qui veut y ajouter une action sociale ou environnementale peut faire connaître à l'entreprise retenue ses critères en la matière. En d'autres termes, ces clauses ne doivent pas être un critère d'attribution, mais une condition d'exécution, ce qui écarte tout risque d'éviction des PME lors de l'attribution.

**M. Daniel Raoul.** – Généralement, un taux minimal de contrats d'insertion est inséré dans l'appel d'offres, libre à l'entreprise d'aller au-delà. Cela fonctionne bien, et le code des marchés publics l'autorise.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Il est nécessaire d'y prendre garde : de grandes entreprises remportent souvent des contrats grâce aux clauses sociales, mais les PME ont la possibilité de recourir à des associations ou entreprises d'insertion.

**M. Daniel Raoul.** – Le pourcentage minimal peut être défini dans le cahier des charges avec l'appui de structures spécialisées dans l'insertion ou d'organisations professionnelles.

**M. René Vandierendonck.** – Je vous remercie pour ces clarifications. Il conviendrait que le rapport soit assorti de nombreux exemples, car beaucoup d'élus ne sont convaincus que par des éléments concrets. Donnons également des statistiques sur les clauses d'insertion. La question des publics très éloignés de l'emploi reste ouverte ; il faudrait illustrer la question des chantiers-écoles, qui, pour certains tribunaux, restent dans une zone grise.

Trop de travail a été accompli collégalement pour ne pas s'interroger sur la suite de ce rapport : il mérite incontestablement un débat ; l'on peut également, au moment de la ratification des ordonnances, prendre le temps de développer nos préconisations.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Juridiquement, le système offre la souplesse nécessaire à ceux qui souhaitent insérer des clauses sociales et environnementales.

La première proposition de M. Bourquin est d'inviter le Sénat à saisir l'occasion du débat sur la ratification pour présenter des amendements, la voie de l'ordonnance ne nous satisfaisant pas. Toutefois, celle-ci marque une avancée, dans la mesure où l'ensemble des principes fondamentaux du droit de la commande publique sera de nature législative. Je vous rappelle qu'actuellement, l'intégralité du code des marchés publics relève du domaine

réglementaire. Notre rapporteur demandera un débat en séance sur la commande publique au premier trimestre 2016.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Xavier Beulin, président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, nous a dit que 70 % des viandes servies dans la restauration scolaire et les hôpitaux sont d'origine étrangère. En pleine crise de l'élevage ! Cela nous place devant nos responsabilités. La commande publique doit être un outil de développement territorial et agricole. On peut se contenter de prendre les clauses sociales et environnementales comme un supplément d'âme, mais nous ne mettrons fin à ce scandale qu'en les mobilisant au service d'une politique économique.

**M. René Vandierendonck.** – Votre réponse m'a convaincu. Pour les maires de la métropole lilloise, que j'ai réunis récemment, il est urgent de doter les intercommunalités désireuses de favoriser les retombées sur l'agriculture locale d'un cahier des charges type. À gauche ou à droite, les discours sous les préaux tardent à se concrétiser par des mesures.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – L'on nous reproche souvent de ne pas savoir traiter les offres anormalement basses, de ne pas nous intéresser aux PME, de négliger les circuits courts... Ce sont de faux problèmes. L'arsenal juridique ménage désormais une place aux PME et aux objectifs économiques dans la commande publique.

Une partie du rapport intitulée « Pour une économie de proximité » est consacrée aux circuits courts. L'article 53 du code des marchés publics donne à l'acheteur la possibilité d'introduire des critères en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs et de sécurité d'approvisionnement.

Notre problème n'est plus de nature juridique. L'acheteur craint, notamment, qu'on lui reproche de choisir des fournisseurs locaux pour des raisons personnelles. Pourtant, les contentieux sont peu nombreux. C'est avant tout une question de comportement, de culture de l'achat public – de là le titre du rapport.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Il reste beaucoup à faire pour que les petits donneurs d'ordres s'emparent de ces outils. Comment apporter cette connaissance ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – C'est l'objet du rapport. Nous nous sommes aperçus que le droit européen nous offre de nouvelles possibilités, et notamment celle de généraliser certaines pratiques. Auparavant, l'accent était mis sur les problèmes juridiques. Désormais, il faut insister sur la culture de l'achat public.

**M. Jackie Pierre.** – Les bons usages...

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Très juste : les élus certes, mais aussi les services des collectivités territoriales et des entreprises publiques.

**M. Jackie Pierre.** – De nombreux départements ont créé des cellules d'aide aux maires et élus locaux, ce qui les rassure.

**M. Daniel Raoul.** – Les services aussi ont peur ! Ils ouvrent le parapluie...

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – ...qui devient parfois parasol !

Nous nous sommes également penchés sur le travail détaché illégal. Lors de notre visite à Berlin, nous avons vu que tous les pays européens n'ont pas la même appréhension du problème, comme nous l'a confirmé un responsable du patronat allemand : avec la démographie allemande, avoir des salariés mieux payés à côté de travailleurs détachés et de services *low cost* n'est pas un problème. L'arrivée du salaire minimum rééquilibrera la concurrence entre la France et l'Allemagne, notamment dans le secteur agricole et l'élevage.

Une protection sociale de qualité ne doit pas devenir un désavantage concurrentiel. La mobilisation des corps de contrôle, et notamment de l'inspection du travail, est essentielle. Souvenez-vous de la condamnation d'un grand groupe concernant le chantier de l'EPR à Flamanville... Rien ne remplacera les corps de contrôle. Généralement, les travailleurs détachés travaillent pour la sous-traitance, au deuxième ou au troisième niveau, pas pour l'entreprise titulaire du marché. Bien sûr, nous ne sommes pas indifférents aux propositions unanimes du Conseil économique social et environnemental (CESE). Cependant, la renégociation de la directive européenne sur les travailleurs détachés peut prendre du temps, notamment au regard de la position de l'Allemagne... Pour lutter contre la fraude dans le pays d'origine, nous pourrions prélever les cotisations pour son compte et lui reverser ensuite.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Nous avons essayé de conserver une position équilibrée sans rentrer dans le débat pour ou contre une société libérale. Je soutiens la proposition du rapporteur de renégociation de la directive, même si les effets de telles exhortations sont souvent limités. Nous nous associons, en outre, à la demande d'harmonisation des régimes sociaux et des niveaux de prélèvement. Et de manière plus pratico-pratique, nous proposons de prélever les cotisations dans le pays d'accueil des travailleurs détachés, au taux applicable dans le pays d'origine, pour les reverser ensuite à ce dernier comme vous l'a précisé M. Bourquin.

**M. René Vandierendonck.** – C'est une bonne piste !

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Il faudra examiner la faisabilité de cette piste de travail.

**M. Daniel Raoul.** – Vous dites que l'harmonisation est un horizon lointain, mais 62 pays se sont accordés à Lima dans le cadre de l'OCDE pour imposer les entreprises sur le lieu de production de la richesse. C'est dans la même veine ! Personne n'y croyait, c'est pourtant arrivé : c'est dans l'air du temps.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Nous proposons également de favoriser le développement des PME innovantes et de se fixer comme objectif de porter leur part dans les marchés publics à 2% en 2020 et 4% en 2025, de généraliser les variantes techniques et de sécuriser le partenariat d'innovation. Nous devons aussi réduire les coûts de procédure en généralisant les marchés publics simplifiés et en simplifiant le document unique de marché européen (DUME)...

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le projet de DUME figure en annexe du rapport, il est incompréhensible !

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Tout le monde se félicitait de pouvoir utiliser ce document pour centraliser les informations relatives à la candidature. Désormais, il faudrait le simplifier.

Nous suggérons de porter le seuil des marchés à procédure adaptée (Mapa) de 25 000 à 40 000 euros. Daniel Raoul souhaite que les marchés inférieurs à ce nouveau seuil soient contrôlés par le président de la commission d'appel d'offres. Augmenter le seuil simplifiera les marchés et donnera des possibilités nouvelles aux collectives locales. Cependant, cela ne va pas sans des procédures d'autocontrôle adaptées.

**M. Georges Labazée.** – C'est une question de vocabulaire. Après les Mapa, on pourrait mentionner les marchés à bons de commande.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Ils fonctionnent très bien.

**M. François Bonhomme.** – Après le décret plaçant le seuil à 25 000 euros au 1<sup>er</sup> octobre 2015, j'ai vu une interview d'une association « anti-corruption ». D'un côté les PME demandent une simplification, de l'autre cette association dénonce un passe-droit pour les élus.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le Sénat, par définition, fait confiance aux collectivités locales : il n'est pas scandaleux de proposer des mesures de simplification. Notre réponse est parfaitement juridique : un Mapa ne signifie pas une absence de concurrence. Les principes généraux de la commande publique doivent être respectés : diversité des offres, transparence... C'est loin d'être un choix discrétionnaire ! Ayons confiance dans les élus locaux pour faire tourner l'économie. Au 1<sup>er</sup> octobre, le seuil a été fixé à 25 000 euros par décret ; l'idée serait de l'augmenter sur trois ans. Notre position est équilibrée, il ne s'agit pas de donner blanc-seing, d'où les autocontrôles. Adjoindre à la liste des marchés publics fournie au conseil municipal les attributions au-dessous du seuil constitue une autre précaution.

**M. Éric Doligé.** – Existe-t-il un seuil européen de Mapa ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Les Mapa pourraient être possibles pour les marchés dont le montant est inférieur aux seuils européens, fixés à 134 000 euros pour les marchés de services ou de fournitures et à 5 186 000 euros pour les marchés de travaux.

**M. Éric Doligé.** – C'est un argument non négligeable : les élus européens ne sont pas plus vertueux que les élus français ! Les parlementaires s'auto-flagellaient depuis dix ans à refuser des seuils trop élevés, cessons ! Le seuil de 40 000 euros fluidifiera les marchés.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – L'Europe aussi souhaite fluidifier, notamment en généralisant la négociation, les logiques de *sourçage*... Sortons de cette culture de l'angoisse, achetons mieux !

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Il est trop facile de jeter l'opprobre sur les élus pour gêner la commande publique. En réalité, il y a peu de problèmes juridiques.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Tordons le coup à l'idée que les Mapa ne sont pas contrôlés ! La chambre régionale des comptes a vérifié ceux de ma commune.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Les Mapa, sans être soumis au formalisme, doivent respecter les principes de la commande publique.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Il faut également aller plus loin dans la simplification, généraliser les logiciels d'assistance à la rédaction des marchés, dématérialiser

progressivement les procédures tout en tenant compte de la taille des acheteurs, mieux former les acheteurs publics, encourager les bonnes pratiques et rédiger un manuel d'accompagnement aux acheteurs faisant référence à l'échelle nationale.

**M. René Vandierendonck.** – C'est fondamental.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – En encourageant les bonnes pratiques et la formation, nous arriverons à mettre en place une politique économique de la commande publique.

Nous proposons aussi de favoriser la mutualisation des achats et l'expertise, comme le fait l'UGAP pour le marché de gaz naturel, et d'asseoir les centrales d'achat. On pourrait poursuivre la mutualisation des achats à l'échelle locale de manière que les centrales calibrent leurs services pour les grandes régions, comme l'envisage l'UGAP, afin de prendre en compte les productions locales et les PME – ainsi que le demandent les élus locaux. M. Taupiac, directeur délégué à l'innovation de l'UGAP, nous confirmait d'ailleurs ce changement : la culture de l'achat public évolue sensiblement.

Nous devons aussi unifier et étendre les procédures de régularisation des offres et développer le *sourçage* car le métier d'acheteur public change énormément. Auparavant, il suffisait de publier une offre, de vérifier si les demandes correspondaient aux pièces administratives et de choisir le moins disant.

Il faudrait enfin recentrer le délit de favoritisme sur l'intention dolosive.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Les possibilités de régularisation de l'offre, qui sont fortes sur les concessions, sont moins larges dans les marchés publics. Il faudrait unifier ces régimes pour pouvoir régulariser en cas d'erreur manifeste de l'entreprise. En cas de réception d'une seule offre recevable et de par exemple deux offres irrégulières, on serait tenté de recommander qu'on invite les deux entreprises à régulariser leur offre.

**M. René Vandierendonck.** – Oui.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Recentrons le délit de favoritisme sur l'intention : nous sommes prêts à l'assumer, il faut pouvoir mener à bien des projets économiques, tout en sanctionnant celui qui choisit délibérément de privilégier une entreprise. Nous ne faisons que suivre les recommandations de Jean-Louis Nadal, ancien procureur général près la Cour de cassation, et actuel président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Les possibilités de régularisation des offres ouvertes par la jurisprudence sont plus faibles pour les marchés publics que pour toutes les procédures de concession. Aussi demandons-nous d'harmoniser sur le modèle du droit des concessions, où seules les irrégularités substantielles ne peuvent être « *rattrapées* » : la régularisation pourrait être demandée pour des éléments de forme.

**M. François Bonhomme.** – Le juge pénal prend en compte les éléments constitutifs du délit et non l'intention dolosive : comment cela se traduit-il en droit ? Il y a un risque de mauvaise interprétation.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Vous avez totalement raison. Nous répondons à la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation : toute

infraction formelle est condamnable ; si une trentaine seulement de condamnations sont prononcées chaque année, elles pèsent comme une chape sur les élus et bloquent leur initiative.

Le droit administratif a changé : désormais, une personne ayant un intérêt peut demander l'annulation d'un marché public. Avec les jurisprudences du Conseil d'Etat *Tropic travaux* et *Tarn-et-Garonne*, inutile de surutiliser l'arme pénale : l'arme administrative suffit.

Notre écriture est mesurée : la jurisprudence a adopté une vision extensive du délit de favoritisme, indispensable garde-fou ; nous proposons de prendre en compte l'intention dolosive et d'étendre le champ du délit. Curieusement, certains domaines comme les concessions de travaux n'y sont pas soumis.

Enfin, élargissons les critères et prévoyons la même définition en matière de conflit d'intérêts. En 2013, la loi du 11 octobre sur la transparence de la vie publique a défini le conflit d'intérêts : harmonisons avec la notion applicable au droit de la commande publique ; nous recevons l'approbation de M. Nadal.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Il est très important de souligner que le délit de favoritisme est un garde-fou indispensable. Si nous proposons de modifier l'article 432-14 du code pénal, c'est seulement pour rappeler la nécessité d'intention dolosive. Et c'est important de passer le seuil des Mapas de 25 000 euros à 40 000 euros.

**M. François Bonhomme.** – J'anticipe le débat.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Nous l'aurons.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – On ne peut pas demander plus de filières courtes ou de clauses environnementales dans les marchés sans pouvoir orienter l'achat public. Soyons cohérents !

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Nous devons rester vigilants sur les conflits d'intérêts.

L'économie de proximité est un énorme dossier. La commande publique peut privilégier les circuits courts : c'est un enjeu extraordinaire pour l'élevage, pour l'économie territoriale. L'article 53 du code des marchés publics permet de privilégier les circuits courts et certains groupements ou types d'entreprises.

Enfin, nous devons mettre en place un dispositif statistique fiable et exhaustif, et veiller à ce que le futur traité transatlantique ne remette pas en cause les principes français de la commande publique.

**M. Daniel Raoul.** – C'est une vraie question, on en reparlera.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – C'est la question des tribunaux d'arbitrage. Mais les droits européen et français doivent être souverains.

**M. Éric Doligé.** – Je vous remercie de ce très bon rapport, particulièrement intéressant. Un des graphiques montre la part des PME dans le nombre de marchés. Les collectivités locales sont plus vertueuses : elles accordent aux PME entre 10 à 15 points de

plus de part dans leurs marchés que l'État. C'est un problème technocratique : les collectivités locales sont plus souples. L'État devrait accorder davantage de place aux PME.

C'est aussi un problème de culture : les critères environnementaux et sociaux rentrent de plus en plus dans les mœurs. Les Allemands nous disaient qu'ils n'avaient aucun chiffre sur la part des PME dans les marchés publics : attention, les chiffres annoncés dans le tableau des comparaisons européennes en cette matière pourraient poser des difficultés de comparaison.

Concernant les centrales d'achats, *Approlys*, que j'ai créée il y a un an et demi, est débordée par le succès : nous visions 30 millions d'économies la première année, ce sont 60 millions qui ont été réalisées sur un an.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Merci de vos propos et de votre approbation générale. La rédaction de notre rapport est équilibrée à votre égard. Le rapport Sueur-Portelli fait au nom de la commission des lois en 2014 est cité, comme le souhaitait le groupe socialiste, mais sans attaquer les contrats de partenariat, dont le nombre se réduit tout seul.

**M. Éric Doligé.** – Notez que je n'ai pas évoqué la question...

**M. Georges Labazée.** – Pouvez-vous rédiger un glossaire d'une page pour expliquer les termes techniques ?

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Nous avons fait la guerre à toute formule trop technocratique.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Le groupe socialiste propose, dans sa demande de modification n° 1, de préciser les deux chiffres mentionnés dans la synthèse : dans le premier paragraphe, la commande publique représente 400 milliards d'euros de dépenses annuelles ; le quatrième paragraphe indique que les achats publics sont de l'ordre de 200 milliards d'euros.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Nous le ferons par une note de bas de page.

*La demande de modification n° 1 est adoptée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La demande de modification n° 2 du groupe socialiste suggère d'enrichir le rapport d'exemples reflétant les bonnes pratiques d'achat public. Ce serait utile.

**M. René Vandierendonck.** – Ces exemples peuvent-ils être insérés ?

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Oui, mais attention à ne pas multiplier les exemples dans tous les secteurs et à se concentrer sur la commande publique.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Un exemple de mutualisation concerne la police municipale.

**M. René Vandierendonck.** – Un exemple intéressant : lors du débat sur la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRe -, notre tendance culturelle aurait pu nous pousser à transférer des compétences et dessaisir les maires. Heureusement, nous avons des exemples de mutualisation de différentes fonctions de *back office* ou de vidéosurveillance au profit des intercommunalités sauvegardant le pouvoir de police des maires. En 2012, j’ai fait avec M. Pillet un rapport sur ce débat actuel.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Je vous suggère de retirer votre proposition sur ce point, mais votre rapport sera cité.

*La demande de modification n° 2 rectifiée est adoptée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La demande de modification n° 3 du groupe socialiste distingue un objectif spécifique de développement de l’économie territoriale. Nous sommes d’accord : c’est dans le rapport.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Cette demande est satisfaite.

*La demande de modification n° 3 est retirée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – J’approuve la demande de modification n° 4 du groupe socialiste de prévoir que les procédures internes devant accompagner le relèvement du seuil des Mapa doivent consister en un contrôle du président de la commission d’appel d’offres.

**M. René Vandierendonck.** – On est au cœur du problème.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Nous rajouterons dans le rapport que ces procédures peuvent « le cas échéant » correspondre au contrôle du président de la commission d’appel d’offre.

*La demande de modification n° 4 rectifiée est adoptée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La demande de modification n° 5 du groupe socialiste vise à relever ce seuil pour les achats de livres afin de soutenir les librairies indépendantes. Mais 100 000 euros ne passera jamais. Nous vous avons déjà proposé de relever ce seuil à 40 000 euros pour tout le monde.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Entre le relèvement à 40 000 euros pour tout le monde, dont les libraires, et les circuits courts, vous avez satisfaction. Nous pourrions signer un courrier expliquant le relèvement du seuil et la position de la mission d’information.

**M. René Vandierendonck.** – C’est un juste milieu.

**M. Daniel Raoul.** – On peut avoir une mise en réseau des bibliothèques dans les intercommunalités.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Absolument.

*La demande de modification n° 5 est retirée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La demande de modification n° 6 du groupe socialiste tend à indiquer que les cahiers des clauses techniques particulières pour les achats de défense et de sécurité tendent à restreindre la concurrence ; les dispositions techniques devraient porter sur les seuls matériels opérationnels.

**M. Daniel Raoul.** – J'en avais fait la remarque lors de l'audition de la Direction générale de l'armement, le matériel civil relevant des marchés spécialisés de défense et de sécurité pose problème, de la même manière que l'achat de fournitures dans un hôpital coûte trois fois plus cher qu'ailleurs. Lorsqu'il s'agit des mêmes véhicules que dans le civil, pourquoi restreindre le marché à certaines entreprises ?

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Votre point de vue a été pris en compte dans le rapport. Nous rappelons les règles applicables aux achats de matériel de défense et de sécurité. Les règles habituelles des marchés publics s'appliquent aux achats non spécifiquement militaires. L'exonération, partielle ou totale, ne porte que sur deux catégories intrinsèquement militaires. Vous avez largement satisfaction.

**M. Daniel Raoul.** – La règle de l'allotissement devrait s'appliquer aussi chez eux. Rappelez-vous nos auditions.

**M. Georges Labazée.** – La Poste la pratique.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Ces achats peuvent concerner des véhicules livrés à l'armée qui doivent être opérationnels pour ne pas mettre en danger la vie de nos soldats !

**M. Éric Doligé.** – C'est aussi affaire de culture du matériel de sécurité. Ainsi, les sapeurs-pompiers avaient tendance à acheter du matériel 40 % plus cher pour avoir la couleur « rouge pompier ». Après un an de discussion, ils ont fini par accepter un matériel d'un autre rouge. Des dizaines de millions d'euros sont en jeu. Ce ne sont pas seulement des problèmes de sécurité.

*La demande de modification n° 6 est retirée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La demande de modification n° 7 du groupe socialiste développe le point sur la mutualisation et propose de citer les chiffres de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) sur les groupements de commandes. Cela semble opportun.

*La demande de modification n° 7 est adoptée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La demande de modification n° 8 du groupe socialiste demande d'insérer une citation du rapport Portelli-Sueur sur les contrats de partenariat, selon laquelle « sur le plan financier, le contrat de partenariat est une bombe à retardement budgétaire souvent ignorée par des arbitrages de court terme ».

**M. René Vandierendonck.** – Le Sénat était unanime sur les Semop.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le rapport Portelli-Sueur est déjà cité dans le projet de rapport.

**M. Éric Doligé.** – Je ne suis pas d'accord avec la citation proposée par le groupe socialiste. Le jeu politique est très important en matière de PPP. Dans mon département, j'ai construit des collèges grâce à des PPP. L'opposition a voté pour au début, avant de se raviser. Un conseil général voisin, de gauche, m'a demandé des conseils sur cette procédure qu'il trouvait très intéressante. Il lance un grand marché, la droite fulmine. Lorsqu'elle prend le pouvoir, elle annule tous les projets en PPP : il n'y avait que des raisons idéologiques.

**M. Daniel Raoul.** – C'est à idéologie variable !

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Nous sommes dans le juste milieu : la proposition du groupe socialiste est satisfaite car nous citons déjà le rapport Portelli-Sueur. Nous mentionnons la diminution du nombre de contrats de partenariat mais avons évité toute formule anti-contrats de partenariat.

**M. Daniel Raoul.** – Nous n'avons pas été jusqu'à demander de citer le stade du Mans ou les hôpitaux parisiens !

**M. Éric Doligé.** – Je pourrais vous trouver d'autres exemples...

*La demande de modification n° 8 est retirée.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La demande de modification n° 9 du groupe socialiste précise le paragraphe sur la loi instaurant les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Cela valoriserait le travail du Sénat sur les SEMOP. Êtes-vous d'accord ?

**M. Daniel Raoul.** – Je ne suis pas objectif comme signataire...

*La demande de modification n° 9 est adoptée.*

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Tous les groupes peuvent, s'ils le souhaitent, nous faire parvenir une contribution jusqu'à lundi 18 heures. La conférence de presse se tiendra jeudi 15 octobre à 10 heures en salle Médicis.

*Le rapport est adopté à l'unanimité.*

*La réunion est levée à 10 h 15.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 19 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 9 h 30*

Salle Clemenceau

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Stéphane Israël, président-directeur général d'Arianespace (captation vidéo).
- Désignation d'un candidat appelé à siéger au sein du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

**Section « Cheval » du groupe d'études Elevage »**

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 14 heures*

Salle A120

- Audition de M. Bertrand Bélinguier, président, et Thierry Delègue, directeur général, de France Galop.

**Groupe d'études « Chasse et pêche »**

**Jeudi 22 octobre 2015**

*à 8 h 30*

Restaurant du Sénat

- Audition de MM. Henri Sabarot, président, et Jean-Pierre Poly, directeur général, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

**Groupe d'études de l'énergie**

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 8 h 15*

Restaurant du Sénat

- Audition de M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER).

**Groupe d'études « Forêt et filière bois »**

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 8 h 30*

Restaurant du Sénat

- Financement de la forêt en 2016 et avenir de la gestion forestière.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 9 h 30*

Salle RD 204

*de 9 h 00 à 9 h 30 :*

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 6 (2015-2016) relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales : M. Michel Boutant, rapporteur.

*à 9 h 30 :*

- Audition de l'Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la Marine, sur le projet de loi de finances pour 2016.

*à 10 h 30 :*

- Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement (DGA), sur le projet de loi de finances pour 2016.

*à 11 h 30 :*

- Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2016.

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 694 (2014-2015), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement (MM. Georges Labazée et Gérard Roche, rapporteurs).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 19 octobre 2015, à 12 heures.

- Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 12 (2015-2016), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie (MM. Michel Amiel et Gérard Dériot, rapporteurs).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 19 octobre 2015, à 12 heures.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 20 octobre 2015**

*à 17 h 45*

Salle Clemenceau

Presse - Captation

- Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 9 h 30*

Salle 245

- Examen des amendements sur le texte de la commission n°69 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 656 (2014-2015) relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique (rapporteur : Mme Corinne Bouchoux)

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 71 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 489 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale (rapporteur : M. Michel Savin).

- Examen du rapport pour avis de M. Loïc Hervé sur le projet de loi n° 34 (2015-2016) relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public

**Groupe d'études sur l'éducation populaire et la culture**

**Mardi 20 octobre 2015**

*à 16 heures*

Salle A120

- Échange de vues sur le programme de travail pendant la session parlementaire 2015/2016.

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen des amendements sur le texte n° 62 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural (Mme Annick Billon, rapporteure).

- Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes.

*à 14 h 45*

Salle n° 67

- Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique, dans le cadre des travaux du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

**Jeudi 22 octobre 2015**

*à 11 h 30*

Salle n° 67

- Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, sur les crédits du projet de loi de finances pour 2016.

**Commission des finances**

**Mardi 20 octobre 2015**

*de 14 h 30 à 16 h 30*

Salle n° 131

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016**

- Examen du rapport de M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

- Examen du rapport de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative » (et communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information – ANSSI).

- Examen du rapport de MM. Vincent Eblé et André Gattolin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture ».

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à 9 h 00*

Salle n° 131

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016**

- Examen du rapport de Mme Fabienne Keller et de M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » (et article 48) et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

- Examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 49 à 51).

**Mercredi 21 octobre 2015**

*à l'issue de la première réunion*

Salle n° 131

- Communication – Présentation des conclusions du groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière.

*à 14 h 30*

Salle n° 131

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016**

- Examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

- Examen du rapport de MM. Bernard Delcros et Daniel Raoul, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Politique des territoires ».

- Examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Pouvoirs publics ».

- Examen du rapport de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer ».

- Examen du rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État », les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et le compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce ».

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 20 octobre 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 55 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 437 (2014-2015), présentée par Mme Catherine Troendlé et plusieurs de ses collègues visant à rendre effective l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact avec des mineurs lorsqu'une personne a été condamnée pour des agressions sexuelles sur mineur (rapporteur : M. François Zocchetto).

- Examen, en deuxième lecture, du rapport pour avis de M. François Pillet sur la proposition de loi n°12 (2015-2016), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

à 17 h 45

Salle n° 216

- Audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi organique n° 660 (2014-2015) relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société et sur le projet de loi n° 661 (2014-2015) portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle.

**Mercredi 21 octobre 2015**

à 9 h 15

Salle n° 216

- Nomination des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires pour 2016.

- Désignation de deux candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger comme membres titulaires au conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 77 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 517 (2014-2015), modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé (rapporteur : M. François Pillet).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 376 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (rapporteur : M. Christophe-André Frassa).

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 786 (2013-2014) ratifiant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives et examen du rapport de M. Christophe-André Frassa et des textes proposés par la commission sur les projets de loi n° 786 (2013-2014) ratifiant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives et n° 295 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014 1088 du 26 septembre 2014 complétant l'ordonnance n° 2014 326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 19 octobre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Hugues Portelli et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 34 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 19 octobre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 6 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 19 octobre 2015, à 12 heures

## **Commission des affaires européennes**

### **Mercredi 21 octobre 2015**

*à 17 heures*

Salle A 120

- Audition de M. Harlem Désir, secrétaire d'État aux affaires européennes, sur les conclusions du Conseil européen des 15 et 16 octobre.

### **Jeudi 22 octobre 2015**

*à 8 h 30*

Salle A 120

- Climat et énergie : conclusions de Mme Fabienne Keller et M. Jean Yves Leconte en vue de la COP 21.

- Négociations du traité transatlantique (TTIP) : communication de MM. Philippe Bonnacarrère et Daniel Raoul.

## **Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**

### **Jeudi 22 octobre 2015**

*à 8 h 30*

Salle Casimir Delavigne

- Examen du rapport de la délégation « Les collectivités territoriales, actrices de la lutte contre le changement climatique », dans la perspective de sa présentation à l'occasion du Congrès des maires 2015.