

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>617</b>
• <i>Audition de M. Stéphane Israël, président-directeur général d’Arianespace.....</i>	<i>617</i>
• <i>Organisme extraparlamentaire – Désignation d’un candidat.....</i>	<i>632</i>
• <i>Désignation d’un rapporteur .....</i>	<i>632</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	<b>633</b>
• <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).....</i>	<i>633</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international .....</i>	<i>642</i>
• <i>Mesures de surveillance des communications électroniques internationales - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>651</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Audition de l’Amiral Bernard Rogel, chef d’état-major de la Marine (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>656</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l’armement (DGA) (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>656</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Audition du Général André Lanata, chef d’état-major de l’armée de l’air (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>656</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>656</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>659</b>
• <i>Adaptation de la société au vieillissement – Examen du rapport et du texte de la commission ....</i>	<i>659</i>
• <i>Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>692</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>707</b>
• <i>Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l’audiovisuel .....</i>	<i>707</i>
• <i>Suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique - Examen des amendements au texte de la commission .....</i>	<i>720</i>
• <i>Protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et sécuriser leur situation juridique et sociale - Examen des amendements au texte de la commission .....</i>	<i>721</i>

- *Communication diverse*..... 730
- *Gratuité et modalités de la réutilisation des informations du secteur public - Examen du rapport pour avis*..... 731

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE ..... 739**

- *Instaurer des contrats territoriaux de développement rural – Examen des amendements au texte de la commission*..... 739
- *Consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes – Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire*..... 743
- *Groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire – Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique*..... 743
- *Organisme extra-parlementaire - Désignation*..... 756
- *Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité* ..... 756

**COMMISSION DES FINANCES..... 767**

- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial* ..... 767
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et 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 spécial* ..... 770
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Culture » - Examen du rapport spécial* ..... 776
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Aide publique au développement » (et article 48) et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen du rapport spécial* ..... 781
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 49 à 51) - Examen du rapport spécial*..... 790
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial* ..... 794
- *Groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière – Communication (sera publiée ultérieurement)* ..... 798
- *Loi de finances pour 2016 - Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » - Examen du rapport spécial*..... 798
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Politique des territoires » - Examen du rapport spécial* ..... 801
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport spécial*..... 807

- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Engagements financiers de l'État », comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Examen du rapport spécial..... 810*

## **COMMISSION DES LOIS ..... 817**

- *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 des amendements au texte de la commission..... 817*
- *Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie - Examen du rapport pour avis..... 820*
- *Accueil d'un nouveau commissaire..... 822*
- *Indépendance et impartialité des magistrats - Ouverture de la magistrature sur la société - Mesures relatives à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle - Audition de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice ..... 822*
- *Loi de finances pour 2016 - Nomination des rapporteurs pour avis ..... 831*
- *Organisme extraparlamentaire - Désignation de candidats ..... 832*
- *Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre - Examen des amendements ..... 832*
- *Réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collective - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport et des textes de la commission..... 834*
- *Gratuité et modalités de la réutilisation des informations du secteur public - Examen du rapport et du texte de la commission..... 843*
- *Mesures de surveillance des communications électroniques internationales - Examen du rapport et du texte de la commission..... 851*

## **PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 26 OCTOBRE ET A VENIR ..... 859**



**COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES****Mercredi 21 octobre 2015****- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -****Audition de M. Stéphane Israël, président-directeur général d'Arianespace***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Monsieur le Président, je vous remercie de venir aujourd'hui devant notre commission des affaires économiques, dont les compétences sont très larges puisqu'elles vont « du sillon au satellite », a-t-on l'habitude de dire, et qui accorde donc une grande importance au secteur spatial, du fait notamment de la place qu'y occupent la France et l'Europe. Nous connaissons les retombées sur nos territoires de notre présence dans ce secteur.

Votre société est le leader mondial du transport spatial commercial, avec une part de marché de plus de 50 % depuis plus de vingt ans. Je rappelle à nos collègues que vous êtes chargés d'exploiter les lanceurs développés par l'Agence spatiale européenne (ESA), Ariane, Soyouz et Vega, ce que vous faites sur le site de Kourou, en Guyane, en partenariat avec le Centre national d'études spatial (CNES).

Cette année 2015 a été faste pour vous : avec 12 lancements attendus, vous devriez battre votre propre record, qui ne datait que de 2014 ! La prise de commande de OneWeb, représentant 29 lancements à venir, est à mentionner tout particulièrement. Et avec un carnet de commandes de plus de 70 satellites à lancer, vous avez du travail jusqu'en 2018 ! Quel industriel ne rêverait pas d'avoir de telles commandes et une visibilité sur une durée aussi longue !

La fiabilité et la régularité de vos lancements sont votre « marque de fabrique » face à la concurrence : 68 lancements réussis de suite pour la seule Ariane 5 ! Sur le long terme, la création de votre société a permis à l'Europe spatiale de développer son outil industriel, et surtout d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-Unis.

L'espace est un secteur qui, en quelques années, a opéré une véritable révolution. Du côté des applications d'abord, avec par exemple des projets de constellation en orbite basse portés par les géants américains de l'Internet, pour « connecter » le monde entier par satellite. D'ailleurs, lors du dernier salon du Bourget, nous avons pu constater l'importance de ce nouveau marché pour les satellites. Je pense que la technologie spatiale pourrait nous aider à implanter le haut débit sur l'ensemble de nos territoires, lorsque la fibre ne peut être installée.

La révolution du secteur s'est faite également du côté des lanceurs, avec la montée en puissance très rapide d'acteurs venus d'autres horizons ; je pense bien entendu à la concurrence très agressive que représente désormais l'américain SpaceX, qui n'existait pas il y a une douzaine d'années. Nous serions ainsi intéressés de connaître votre point de vue, Monsieur le Président, sur ce point.

Aujourd'hui, la filière des lanceurs est en passe d'être refondée, et vous serez au cœur de ce processus, comme vous allez nous l'expliquer. Il faudra d'abord diversifier les activités, et peut-être rééquilibrer le carnet de commandes au profit des petits satellites. Quelle sera l'évolution du marché dans les années qui viennent ? Plus largement, une recomposition de l'industrie spatiale est attendue, afin de contrer les offensives américaines ; nous vous entendrons sans doute sur ce point.

Enfin, nous aborderons bien sûr l'avenir, avec le projet Ariane 6, dont le premier lancement est attendu pour 2020. Suite à la décision politique prise à Luxembourg en fin d'année dernière, l'accord de développement a été signé en août dernier, pour 3 milliards d'euros.

Monsieur le Président, au nom de mes collègues qui sont venus nombreux pour vous écouter, je vous cède à présent la parole.

**M. Stéphane Israël, président-directeur-général d'Arianespace.** – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je débute mon propos en présentant la situation d'Arianespace. J'ai en effet la chance d'être en responsabilité dans un secteur et une société qui connaissent de grandes mutations.

Arianespace est le leader du marché mondial de lancement de satellites, au service des intérêts français et européens. Créée en 1980, Arianespace est la première société mondiale de lancements de satellites, avec plus de 50 % de parts de marché. Notre société compte environ 330 collaborateurs directs, répartis entre son siège à Evry, son établissement de Guyane et ses trois bureaux à Washington, Tokyo et Singapour. Arianespace est donc, par ses effectifs, une petite et moyenne entreprise (PME), mais son chiffre d'affaires, de l'ordre de 1,4 milliard d'euros pour l'année 2015, demeure celui d'une entreprise de taille intermédiaire (ETI). En raison de notre cœur de mission et de l'attachement des Français à ce projet européen, notre renommée s'avère égale à celle d'une entreprise du CAC 40 !

Arianespace a trois missions principales, dans le cadre du mandat confié à la société par l'Agence Spatiale Européenne, qui est de garantir un accès indépendant de l'Europe à l'espace. Notre première mission consiste à acheter des lanceurs par lots aux industriels, en l'occurrence à Airbus Safran Launchers s'agissant d'Ariane, aux sociétés italiennes Avio et ELV s'agissant de Vega, à l'agence russe Roscosmos s'agissant de Soyouz. Nous revendons ensuite ces lanceurs sur le marché et nous assumons ainsi le risque commercial de ces transactions. Nos clients sont d'ailleurs davantage issus du secteur privé qu'institutionnels ; ce qui distingue notre groupe de ses concurrents.

Notre deuxième mission consiste à conduire les opérations de lancement en Guyane. Nous sommes ainsi comptables du dernier mois de vie du lanceur. À cette fin, nous disposons d'un établissement à Kourou en Guyane, qui emploie une soixantaine de personnes et fait travailler directement plus de 500 sous-traitants. Nous injectons chaque année plus de 180 millions d'euros sur la base, ce qui fait de nous, et de loin, le premier donneur d'ordre de ce site.

Notre troisième mission fait enfin de nous des comptables de l'autorisation du lancement. Nous présidons, avec nos partenaires – le Centre national des études spatiales (CNES) et les industriels –, à toutes les revues qui nous permettent de conclure que nous pouvons procéder au lancement. En outre, nous préparons les analyses de mission, qui visent notamment à s'assurer que le lanceur est adapté au satellite qu'il devra mettre en orbite.

Ainsi, Arianespace déploie une activité commerciale, une activité industrielle en Guyane et une activité d'expertise sur ses différents systèmes de lancement.

Arianespace est également un acteur majeur de la filière des lanceurs qui représente une source d'emploi et de développement économique en France et en Europe. Ainsi, les lanceurs Ariane et Vega représentent 15.000 emplois en Europe, dont plus de la moitié en France. Et en Guyane, la base spatiale emploie 1700 personnes réparties dans 40 sociétés différentes, pour un total de 9.000 emplois, soit 16 % de la population active du département.

Arianespace apporte également une contribution significative au commerce extérieur de la France et de l'Europe puisque plus de 90 % de son chiffre d'affaires est réalisé à l'export hors de France et qu'entre 30 et 60 % de celui-ci est réalisé, selon les années, hors d'Europe. Forte de ces succès à l'export, la société affiche un carnet de commandes record de l'ordre de 5 milliards d'euros et un chiffre d'affaires de 1,4 milliard d'euros en 2014.

Forte de la fiabilité et de sa gamme, Arianespace est sur le point de battre un double record opérationnel et commercial. Ainsi, au plan opérationnel, ce sont 68 lancements qui ont été réussis d'affilée pour Ariane 5, ce qui en fait le seul lanceur commercial n'ayant connu aucun échec depuis 12 ans. Vega a, quant à lui, enregistré de réels succès avec 5 lancements réussis sur 5, ainsi qu'avec un lot de 10 lanceurs commandé en 2014 et déjà quasiment vendu. Enfin, l'évolution de Soyouz est marquée par un nouveau relais de croissance avec les constellations en orbite basse, comme l'illustre la signature récente du contrat OneWeb, le plus important dans toute l'histoire de l'espace commercial, qui concerne 21 lancements.

Au total, sur les 12 lancements visés en 2015, 9 lancements ont déjà été réalisés depuis le Centre Spatial Guyanais, à savoir : 5 pour Ariane 5 et 2 respectivement pour Soyouz et Vega. D'ici à la fin de l'année, 3 autres lancements sont également prévus : un d'Ariane 5 pour Arabsat et l'Organisation indienne pour la recherche spatiale (ISRO), un de Vega pour l'Agence spatiale européenne dans le cadre du programme Lisa Pathfinder, ainsi qu'un autre de Soyouz afin d'accomplir un troisième lancement pour la constellation Galileo en 2015.

Au plan commercial, Arianespace a déjà réalisé une année record marquée par 10 contrats de lancement signés avec Ariane 5, 21 lancements sur Soyouz contractualisés pour le déploiement de la constellation OneWeb et trois lancements de Vega ont été signés, dont un avec Google. Arianespace dispose désormais d'un carnet de commandes de l'ordre de cinq milliards d'euros. Celles-ci devraient ainsi se décliner en 21 lancements d'Ariane 5 avec 33 satellites à lancer en orbite de transfert géostationnaire (17 lancements) et quatre lancements dédiés (dont 3 pour Galileo), 25 lancements de Soyouz et enfin 10 lancements de Vega.

Au global, le carnet de commandes est constitué en valeur de près de 80 % de missions commerciales et de 20 % de missions institutionnelles ; la Commission européenne étant devenue, à travers les programmes Galileo et Copernicus, un client de premier ordre pour Arianespace.

J'en viens à présent à l'évolution de notre secteur d'activités. Celui-ci a, en effet, connu trois révolutions majeures. D'une part, une révolution dans les services de lancement que caractérisent d'une part, les difficultés récurrentes du lanceur russe Proton, qui n'a toutefois pas dit son dernier mot, avec un retour en vol réussi et des prix extrêmement

agressifs grâce notamment à la faiblesse du rouble et, d'autre part, le succès de l'américain SpaceX. Celui-ci conduit une politique commerciale très agressive, que caractérisent des prix à la baisse sur le marché et à la hausse pour les institutions américaines. Pour Arianespace, ce concurrent demeure sérieux, malgré son échec le 28 juin dernier et le fait qu'il en soit toujours à une phase de préparation de retour en vol.

Une seconde révolution concerne les technologies satellitaires. En effet, le succès de la propulsion électrique va générer une baisse globale de la masse qui sera lancée en orbite géostationnaire, ce qui impose d'adapter la performance et le coût des lanceurs. En effet, ceux-ci devront être à la fois plus compétitifs, pour faire face à la baisse de revenu générée par le lancement de deux petits satellites au lieu d'un petit et d'un gros satellite avec l'actuelle Ariane 5 ECA, et plus flexibles pour s'adapter à des nouvelles technologies, comme celle des moteurs ré-allumables contribuant à la réduction du temps de mise en orbite.

Une troisième révolution, enfin, se déroule dans le domaine des applications. Elle se manifeste par l'essor des constellations en orbite basse. Cette mutation intervient sur deux segments de marché : d'une part, sur la connectivité globale, destinée à fournir un accès à internet au plus grand nombre et à répondre à la demande accrue de connectivité dans le monde développé. Les acteurs du secteur de la communication internet iront-ils vers des solutions spatiales ? Si l'espace apporte ce soutien à la connectivité globale, quelles en seront les solutions ? Les satellites que nous mettons en service répondent à la demande de connectivité qui explose pour deux raisons. D'une part, le monde émergé éprouvera un besoin croissant de connectivité et le monde émergent, devenu un acteur économique majeur, va accéder à la connexion internet dans des zones, comme en Asie ou en Afrique, où la fibre ne pourra fournir de réponse efficace. Il va falloir trouver un nouveau modèle économique. Ce contexte de changements nous impose de changer nous-mêmes. Aussi ne pouvons-nous nous contenter de demeurer un point fixe dans ce paysage en pleine mutation. Dès lors, le projet OneWeb, que va déployer Arianespace à partir de l'année prochaine et la constellation O3b, en cours de déploiement, s'inscrivent dans cette dynamique, tout comme d'ailleurs les projets menés par Google, Facebook et SpaceX. Cette mutation concerne, d'autre part, l'observation de la Terre. En effet, un grand nombre de projets impliquant des acteurs privés issus de la Silicon Valley a vu le jour récemment et Arianespace a notamment remporté le contrat de services de lancement de la constellation Skybox, acquise par Google.

Dans un tel contexte, Arianespace s'inscrit pleinement dans la préparation de l'avenir et est activement soutenue par les pouvoirs publics français et européens. Des décisions structurantes ont été prises en ce sens lors de la Conférence ministérielle de Luxembourg en décembre 2014. Elles ont été déclinées depuis en trois axes. D'une part, la décision de développer les deux nouveaux lanceurs que sont le Vega-C, dont la mise en service est prévue pour 2018, et Ariane 6 prévu en 2020. Ainsi, Arianespace considère qu'Ariane 6 est le meilleur lanceur possible accessible dès 2020. À l'unisson de ses clients, elle soutient pleinement ce lanceur et pense que ce serait une faute stratégique de le remettre en cause pour copier les choix opérés par certains de nos concurrents. Ariane 6 répondra à la fois aux besoins des clients institutionnels et du marché commercial. Elle sera modulable, avec deux versions, soit Ariane 62 qui, avec deux boosters répondra aux exigences du marché institutionnel, et Ariane 64 lequel, avec quatre boosters, sera destiné au marché commercial.

Ainsi, Ariane 6 va générer de multiples effets positifs en termes d'emplois et d'activité pour l'Europe. La construction d'un nouveau pas de tir pour Ariane 6 engagera de nombreux industriels au Centre Spatial Guyanais et permettra d'opérer les deux systèmes en parallèle. La complémentarité avec Vega, qui utilisera les mêmes boosters qu'Ariane 6, va

permettre de générer d'importantes économies d'échelle et ainsi permettre la production de 35 boosters par an. Cette évolution intervient alors que la gouvernance de la filière est en cours de redéfinition. En effet, Airbus et Safran ont constitué une co-entreprise dédiée aux lanceurs civils et militaires et baptisée Airbus Safran Launchers (ASL). Cette co-entreprise sera responsable de la conception du lanceur tandis que cette mission était jusqu'alors dévolue au centre national des études spatiales (CNES). Elle aura le contrôle de son exploitation commerciale, à travers le rachat des parts du CNES dans Arianespace. Ce projet a d'ailleurs fait l'objet d'un accord tripartite en juin dernier donnant actuellement lieu à un processus social et réglementaire destiné à valider l'évolution de l'actionnariat, en particulier auprès des autorités anti-trust de la Commission Européenne.

Dans ce nouveau contexte, Arianespace, qui reste une entité légale autonome, devra conserver les facteurs clés de succès qui ont assuré sa domination commerciale et la fiabilité de ses systèmes de lancement depuis plus de trois décennies. Dans un marché très évolutif, notre groupe doit d'abord garder sa souplesse, sa réactivité ainsi que sa capacité de décision forte et rapide.

Ainsi, la réactivité spécifique d'Arianespace, sorte de gazelle de l'espace, a été essentielle à cette mutation.

L'Arianespace de demain sera à 75 % détenue par Airbus ; les 25 % restants étant détenus par d'autres acteurs minoritaires qui doivent recevoir des garanties car ils représentent un lien avec les Gouvernements et les industries nationales. Dans ce contexte, le deuxième facteur clé de succès réside dans une gouvernance équilibrée dans l'exploitation d'Ariane, qui dépend d'ASL, et de Vega, qui dépend d'ELV.

La neutralité absolue vis-à-vis de tous les constructeurs de satellites, qu'il s'agisse d'Airbus Defence and Space, de Thales Alenia Space ou des sociétés américaines du secteur, constitue un troisième facteur de succès. Il nous faudra définir de nouvelles règles de gouvernance vis-à-vis des constructeurs de satellites avec lesquels Arianespace continuera de travailler en équité.

Enfin, la crédibilité vis-à-vis du client qu'Arianespace a acquise du fait de sa connaissance réelle des lanceurs dont elle assure la commercialisation, constitue un quatrième facteur clé de succès. Cela tient notamment au fait qu'elle est garante de leur fiabilité ultime, dans la mesure où elle procède elle-même aux opérations de lancement et préside à toutes les revues préalables. Dès lors qu'Arianespace reste l'opérateur de lancement au sens de la Loi sur les opérations spatiales et l'interlocuteur unique du client, elle doit garder cette crédibilité, ce qui, naturellement, n'exclut pas de dégager des synergies accrues avec ses principaux partenaires industriels. Nos clients doivent garder cette qualité du dialogue, mais Arianespace ne saurait devenir qu'une entité commerciale.

Je suis confiant quant à la réunion de ces facteurs de succès. J'ajoute que nos relations avec l'actionnariat, les agences, voire la Commission européenne, sont essentielles, et il est très important que ces acteurs continuent de nous faire confiance.

Aussi, avons-nous décidé de gagner en compétitivité-prix dans le cadre de l'exploitation d'Ariane 5, c'est à dire avant même l'arrivée d'Ariane 6. En effet, nous avons dû ajuster nos prix dès 2014 pour les petits satellites destinés à la position basse d'Ariane 5 et ce, afin de faire face à la concurrence de SpaceX sur ce segment. Il nous faut ainsi gagner en compétitivité-coût dès maintenant sur Ariane 5 et réduire d'environ 5 à 6 % les coûts de la

filière d'ici 2017. Si cet effort n'est pas accompli, la filière entrera en crise avant même le lancement d'Ariane 6. Tous les acteurs de l'ensemble de la chaîne de production et d'exploitation doivent se mobiliser pour aller chercher ces économies.

Par ailleurs, la hausse du dollar est un facteur de compétitivité majeur pour notre industrie : un euro à 1,35 dollar nous pose des difficultés massives, alors qu'un euro à 1,10 dollar nous permet de combler une très grande partie de notre écart de compétitivité avec SpaceX. Cependant, la stratégie de long-terme d'Arianespace ne peut se fonder sur un taux de change, fluctuant par principe.

En conclusion, je souhaite rappeler à quel point les pouvoirs publics, que vous représentez, ont été moteurs dans cette dynamique et les succès qu'ils ont permis d'enregistrer. Les États européens ont pris des engagements que je considère comme absolument majeurs : huit milliards d'euros vont être investis sur dix ans dans le secteur des lanceurs en Europe. Un euro investi dans cette filière est un euro utile pour l'emploi et, plus largement, pour le rayonnement de la France et de l'Europe. Des engagements ont également été souscrits pour garantir un volume de lancements institutionnels attribués à Ariane 6 : c'est enfin l'ébauche d'une « préférence européenne », à l'image de ce que pratiquent les autres puissances spatiales. Dans un tel cadre, le dialogue avec la représentation nationale est essentiel, car nos systèmes de lancements, en particulier Ariane, ne peuvent vivre sans l'intérêt public ni la volonté politique. Je tiens, à cette occasion, à saluer le travail accompli par Mme Geneviève Fioraso, comme ministre de la Recherche. En outre, l'intérêt des parlementaires est l'une des clés de notre avenir. Nous avons en face de nous des concurrents qui bénéficient de lancements garantis par la puissance publique et d'un soutien législatif réel, à l'instar du « Buy American Act » de 1983. La première fusée Ariane a été tirée le 24 décembre 1979 et cette aventure continue grâce à la qualité de nos ingénieurs et de nos personnels, mais aussi au soutien des pouvoirs publics.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre présentation remarquable et passe la parole à mes collègues.

**M. Bruno Sido.** – Je salue l'exhaustivité concise du propos du président d'Arianespace et de son bilan. Nous connaissons les difficultés de votre société. On voit bien poindre la concurrence des opérateurs étrangers et il fallait réagir. J'aurai une question sur l'industrie spatiale sans laquelle il ne saurait y avoir d'activités commerciales. Ariane 6 relève d'un compromis mais cette solution retenue est-elle optimale ? La nouvelle organisation industrielle que vous décrivez n'est-elle pas trop complexe et au final trop chère ? D'ailleurs, jamais les propulseurs poudres n'ont été à l'origine d'échec et ils s'avèrent moins chers. Force est ainsi de constater que la solution retenue sera plus chère qu'auparavant et aboutira à des produits certainement moins fiables. Les prix que vous allez pratiquer vont-ils permettre de concurrencer efficacement Space X qui bénéficie d'implantations industrielles intégrées ? Ma seconde question sera plus politique. En Europe, nous sommes des libéraux béats et l'Europe a décidé de jouer le jeu de la concurrence industrielle pour nos satellites institutionnels. Que pensez-vous d'une telle situation ?

**M. Martial Bourquin.** – Monsieur le Président, je tenais à vous féliciter pour votre brillant exposé et les résultats de vos équipes. Comme quoi, l'Europe, ça marche ! Je trouve ainsi courageux de s'interroger sur la réduction des coûts, alors que sont engrangés de réels succès, puisque nous sommes dans une économie ouverte où la concurrence est féroce. J'aurais une question sur l'ingénierie des systèmes qui concerne l'électronique embarquée : celle-ci devrait bientôt jouer un rôle économique de tout premier plan dans une diversité de

secteurs, dont la robotique et la future voiture connectée. Ariespace a-t-elle réfléchi sur cette question ? Existe-t-il des écosystèmes de recherche où les brevets et les pratiques peuvent être conciliés ? Une réflexion est-elle conduite en ce sens, y compris par le Comité national pour l'industrie ? Ariespace se porte bien et vous avez su nous exposer votre vision de son développement.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Merci, Monsieur le président, pour votre exposé. On ne peut que se féliciter du dynamisme et des perspectives que vous évoquez. Êtes-vous informé du dispositif de la proposition de loi portant sur le devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre qui vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale et que le Sénat examine aujourd'hui en séance publique ? Ce texte inquiète beaucoup les grands groupes, comme Airbus. Non seulement les groupes de plus de 5 000 personnes seraient concernés par ce dispositif, mais aussi l'ensemble des entreprises sous-traitantes. Or, avec une quarantaine de sous-traitants ne serait-ce qu'en Guyane, Ariespace ne manquerait pas d'être également concernée. Quelle est votre réaction sur cette proposition de loi ? Par ailleurs, quelle est la politique d'Ariespace en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE) ?

**M. Roland Courteau.** – Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre exposé. J'aurai trois questions brèves. D'une part, quel est l'écart de coûts entre un lancement d'Ariespace et celui de votre concurrent SpaceX ? Quelles sont les motivations des autres États européens pour choisir un autre opérateur qu'Ariespace pour le lancement de leurs satellites ? En outre, quel est l'état de la question de l'encombrement de l'espace, qui semble se poser avec une urgence certaine ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – J'aurai une première question sur les négociations avec la Russie. Votre secteur ne semble pas avoir été touché par le refroidissement des relations entre la Russie et l'Europe comme en témoigne le dynamisme que vous avez évoqué du programme Soyouz. Par ailleurs, il semble qu'Ariespace reste encore plus chère que son concurrent SpaceX, une fois son nouveau lanceur Ariane 6 sur le marché. Quels sont ainsi les avantages, outre les commandes, qui sont apportés par les Pouvoirs publics américains à votre concurrent ? Les Européens me paraissent bien naïfs dans les négociations internationales et commerciales, en privilégiant une approche de libre concurrence dans un secteur où le soutien des Pouvoirs publics est crucial, comme les États-Unis en fournissent la preuve. D'un point de vue technique enfin, la saturation de l'espace pose problème, comme en témoignent les revues scientifiques qui décrivent l'espace comme une poubelle. Quel est votre avis sur la question ?

**M. Yves Rome.** – Je paraphraserai notre président pour souligner que, lors du déplacement de notre commission au Bourget, les atouts considérables de la France dans le secteur spatial nous ont été présentés. Je partage également la lucidité de notre collègue Bruno Sido quant à l'existence d'une forme d'ultralibéralisme européen aux dangers réels. En outre, vous avez anticipé le nécessaire maintien de la compétitivité par des efforts de productivité et il est peu de domaines d'activités sur lequel la France exerce une telle prépondérance. Je reviens ainsi sur un sujet que vous avez évoqué : le rôle du satellite en matière de connectivité. Certes, la place qu'occupe Ariespace se reflète dans sa capacité à s'associer à Google, mais il me semble, à l'inverse de ce que notre président pense, que le satellitaire demeure un mix technologique qui ne pourra se substituer à terme à la fibre pour assurer la connexion de tous. Mais dans les domaines maritimes et aériens, il reste des possibilités à explorer et exploiter. Ainsi, quelles sont les relations qu'entretient Ariespace avec les principaux opérateurs du câble utilisé pour l'internet en France ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Il est vrai qu’il est plus facile de téléphoner des plateaux du Laos que de certains plateaux situés dans nos campagnes !

**M. Gérard César.** – Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre exposé. Arianespace fait honneur à la France et à l’Europe. Avez-vous des certitudes à long terme quant aux financements européens. Par rapport aux Russes et aux Chinois, certes, mais aussi aux Indiens qui pratiquent des lancements. S’agissant également de l’encombrement de l’espace, quelle est la durée de vie d’un satellite ? Nous avons toujours peur qu’un satellite retombe sur la terre !

**Mme Delphine Bataille.** – Je veux à mon tour vous remercier pour votre présentation et vos résultats. Notre pays peut être fier de sa filière spatiale qui est un facteur de diffusion des avancées industrielles ainsi qu’un facteur de souveraineté via l’accès à l’espace et de surveillance du territoire qui est fondamental. Où en est la coopération avec l’Argentine et l’Australie ? Quelle visibilité est celle de votre carnet de commandes et espérez-vous contractualiser avec d’autres pays, alors que redouble la concurrence avec les États-Unis, où l’opérateur SpaceX bénéficie du soutien de la Nasa ? Quel est l’impact de votre développement sur l’emploi, non seulement en Guyane, mais aussi en France, et ce, au-delà des 15 000 postes que vous avez évoqués ? S’il est indéniable qu’il faut maintenir les crédits destinés à soutenir la recherche spatiale, votre leadership résulte directement de la compétitivité des lanceurs que vous proposez à l’ensemble de vos clients. Quelle est la politique des prix que vous conduisez ? La cession des parts de l’État via le CNES à Ariane Safran Launchers aura-t-elle des incidences sur votre politique des prix ?

**Mme Sophie Primas.** – Je tiens à saluer l’excellence commerciale et technique de votre entreprise. Nous ne communiquons pas assez sur ces succès de cette organisation européenne ainsi que sur le courage qu’il faut déployer pour définir une vision commune. D’ailleurs, l’intervention de Madame Fioraso a été capitale pour atteindre le succès que représente Ariane 6. A l’inverse de ce qui a pu être dit, le choix du liquide pour les réacteurs représente, me semble-t-il, un réel progrès tout en garantissant la fiabilité de nos sites militaires liés aux activités civiles. Ma question portait sur un bilan de votre concurrent SpaceX. On connaît certes ses difficultés, mais quels sont ses résultats réels ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je souscris totalement à la démarche de mes collègues pour saluer également l’action de Madame Geneviève Fioraso, dont nous avons beaucoup apprécié l’action.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Il faut souligner la belle réussite européenne en matière de coopération spatiale. Le Groupe CRC a proposé un débat en mars 2015 sur l’avenir de cette démarche. Il se passe manifestement une révolution dans ce secteur qui nourrit de nombreuses inquiétudes. Cette coopération s’est bâtie sur des volontés publiques et l’on assiste aujourd’hui à une sorte de bradage pour répondre aux exigences du marché. Vous avez insisté sur la compétitivité et la fiabilité, mais la baisse des prix est-elle compatible avec cette dernière exigence technique ? Les pays européens se sont-ils engagés à recourir à Arianespace pour les lancements de leurs satellites institutionnels ? Qui devra payer si ces engagements ne sont pas respectés ? Comment vont par ailleurs être répartis les coûts entre Ariane 5 et Ariane 6 ? En outre, je ne suis pas persuadé que dans le cas d’une catastrophe industrielle, les financements publics ne soient pas appelés pour pallier les défaillances du marché !

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Je voulais faire référence à un rapport de la Cour des comptes de 2013 qui a souligné la faiblesse des financements des pays membres de

l'Union européenne vis-à-vis de la politique spatiale européenne. Ce constat est très certainement d'une brûlante actualité, comme l'on connaît la raréfaction des finances publiques des États européens. Comment assurer que ces efforts soient mieux répartis au sein de l'Union européenne ? En outre, le paysage spatial européen ne compte-t-il pas un nombre trop conséquent d'agences et ne faudrait-il pas mieux assurer leur synergie ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président** – Je tenais à vous signaler que puisque votre intervention fait l'objet d'une captation vidéo, celle-ci suscite d'ores et déjà un grand nombre de retours de ses spectateurs en dehors de notre commission !

**M. Stéphane Israël.** – Je vous remercie pour l'ensemble des questions et je vais tâcher de répondre à chacune d'elles.

Il est toujours difficile de choisir un nouveau lanceur. Cette démarche est toujours un pari et nous avons dû modifier notre feuille de route initiale mentionnant le lanceur Ariane 5 ME qui, en dépit de certains avantages que j'avais tenu à souligner, restait un lanceur trop cher, pas assez souple, et assez mal adapté au marché institutionnel. La précédente forme d'Ariane 6 a suscité un certain nombre de réserves, émanant notamment de l'Allemagne, second contributeur d'Ariane qui souhaitait aller davantage vers la propulsion liquide, et d'une partie de notre outil industriel national. Nos clients n'étaient pas non plus satisfaits, puisque ce lanceur n'était pas modulaire, et avec 6 tonnes de performance en orbite, se positionnait sur un segment de marché qui n'était pas le plus porteur dans les années à venir. En outre, ce lanceur était surdimensionné pour le lancement des charges utiles institutionnelles européennes, alors que c'était l'une de ses vocations. Notre actuel projet de lanceur a été arrêté au terme d'un débat qui s'est déroulé de manière vertueuse et a rassemblé l'ensemble des acteurs de la filière. Airbus et Safran ont ainsi proposé un nouveau projet, avant d'être amendé par l'ESA et le CNES et de nous être soumis. Madame Fioraso a su réunir l'ensemble des acteurs clés autour de la table et faire preuve d'un réel leadership ministériel à l'été 2014, sans lequel ce projet fédérateur n'aurait pas abouti.

Pourquoi Ariane 6 sera-t-il un bon lanceur ? Il est modulaire tandis que le précédent ne l'était pas. Ariane 6 va nous permettre de capitaliser sur notre excellence dans la propulsion liquide et à poudre. L'objectif est d'atteindre un coût par lancement de 90 millions d'euros, soit 110 à 120 millions de dollars US, contre celui de 200 millions de dollars qui est aujourd'hui celui d'Ariane 5. Ce nouveau dispositif sera ainsi plus flexible et moins cher. Cet objectif de prix représente le prix de lancement de deux petits satellites chez SpaceX et s'avère moindre que celui de notre concurrent direct dans le cas du lancement d'un gros satellite et d'un autre de taille plus réduite. La technologie des éléments réutilisables, que promeut SpaceX, pose de nombreuses questions et ne peut être rentable qu'à la condition d'assurer 30 lancements annuels, sans compter les coûts de remise en état. Je vous rappelle que notre concurrent souhaite aller sur Mars, ce qui n'est pas notre objectif ! Nous avons certes eu un débat quant au « business model » à suivre pour Ariane 6 et celui que nous avons adopté a fait l'objet d'un partenariat exemplaire entre l'industrie, les agences européennes et nos clients. Il faut ainsi aller dans la direction du programme Ariane 6 sans aucun regret. En outre, en dépit des succès de Vega, il n'y a pas beaucoup de lanceurs en service à la motorisation majoritairement poudre et les concurrents d'Ariane 6 disposent, quant à eux, de lanceurs liquides.

Aujourd'hui, le « Buy European Act » n'existe pas. Il est vrai que les États européens peuvent choisir un autre lanceur que ceux d'Arianespace. Globalement, la France, qui a pu très ponctuellement solliciter d'autres lanceurs dans le cadre d'une démarche

donnant-donnant ou de projets en partenariat, achète quasi-exclusivement auprès d'Arianespace ; les Allemands et les Italiens le faisant, pour leur part, dans une moindre mesure.

La Commission européenne, de fait, achète la quasi-totalité de ses lancements à Arianespace. Elle est devenue notre premier client et représente dans notre carnet de commandes un peu moins d'un milliard d'euros, à travers les contrats que nous passons avec l'Agence spatiale européenne. Aujourd'hui, dans les faits, nous constatons un fort ancrage des clients institutionnels vers Arianespace et je tiens à souligner l'importance de la Commission européenne qui est vraiment pour nous un partenaire clé, à travers notamment le soutien de l'Agence spatiale européenne. Demain, c'est tout le pari d'Ariane 6 que de faire en sorte qu'émerge une nouvelle donne : l'industrie prenant plus de risques tandis que les États s'engagent davantage. C'est ce que construit pas à pas l'Agence spatiale européenne et l'ensemble des pays qui en sont membres, et l'objectif est d'avoir 5 lancements garantis pour Ariane et 3 pour Vega. Ce n'est pas encore réalisé, mais je pense que nous sommes en bonne voie d'y parvenir. J'ai de nombreux contacts avec la Commission européenne qui joue un rôle clé à cet égard et j'ai le sentiment qu'une volonté se dessine en son sein d'aller vers cela, dans le respect des règles européennes. Le soutien de la commissaire européenne en charge de l'espace est réel et nous sommes très confiants dans l'engagement de l'Europe envers les lanceurs européens.

L'Allemagne et l'Italie sont les contributeurs clés et fidèles d'Ariane et il faut envisager l'avenir avec confiance. Le pari d'Ariane 6 est vertueux et va apporter un ancrage de l'écosystème européen.

S'agissant de l'ingénierie des systèmes embarqués, ce sujet est abordé par l'un des six groupes clés mis en œuvre par Airbus Safran Launchers et les agences pour le développement d'Ariane 6. Les autres thématiques concernent la propulsion solide, la propulsion liquide, les structures, le système ainsi que les aspects concernant les opérations et l'intégration. Les systèmes embarqués représentent bel et bien une priorité pour cet industriel.

Sur la question des sociétés mères qui fait l'objet de la proposition de loi que vous avez évoquée, je ne dispose pas, pour l'heure, d'élément. En revanche, s'agissant de notre RSE, celle-ci fait l'objet d'une partie conséquente du rapport annuel d'Arianespace qui y attache une très grande importance. Pour preuve, l'obtention des labels ISO 14001 et ISO 50001 par notre site de Kourou. Nous sommes également très soucieux de la maîtrise des risques environnementaux et de la sécurité des personnels. Si le dernier accident d'envergure remonte à 2013 en région Aquitaine, la dangerosité des sites, dont la plupart sont pyrotechniques, nous conduit à renforcer constamment notre dispositif de sécurité au travail et nous n'avons pas enregistré d'accident dramatique depuis la décennie 1990.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Le texte, auquel faisait référence notre collègue Elisabeth Lamure, va conduire à identifier une chaîne de responsabilités et relève d'une initiative parlementaire de nos collègues de l'Assemblée nationale.

**M. Stéphane Israël.** – Il nous faudra ainsi regarder ce dispositif. À l'évidence, la responsabilité sociétale de l'entreprise constitue bel et bien un sujet important pour nous, comme en témoignent les progrès faits en Guyane en matière d'environnement et du respect de la citoyenneté dans le travail. Alors que notre entreprise connaît de réels changements, le dialogue social est d'une ardente nécessité tout comme d'autres sujets, comme la féminisation de nos effectifs d'ingénieurs et l'europanisation, plus largement, de nos personnels.

S'agissant de SpaceX, il est très difficile de connaître les coûts réels de ce concurrent. Un rapport de la NASA estimait le coût d'un lancement de SpaceX à 140 millions de dollars, sachant que celui-ci était parfois vendu à moins de 60 millions de dollars. Ce rapport est quelque peu ancien et je ne suis pas en mesure de confirmer cette estimation. D'un point de vue objectif, le prix diffère selon qu'on se positionne sur le marché commercial ou institutionnel. Notre concurrent est ainsi prêt à faire des offres en-deçà de 60 millions de dollars sur le marché commercial, tandis que les ordres de grandeur de ces dernières, sur le marché institutionnel, peuvent se situer de 80 à plus de 100 millions de dollars.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Un tel montant implique certainement des subventions !

**M. Stéphane Israël.** – Il ne m'appartient pas de me prononcer sur ce point. Il est en revanche certain que les prix diffèrent selon les clients. Le fait d'avoir cette base domestique américaine engagée représente un atout, du fait de la visibilité en matière de garanties de lancement qu'elle procure. Les lancements de l'US Air Force représentent un grand enjeu pour SpaceX ! Certes, si la concurrence entre cette société et Arianespace est souvent évoquée, en revanche, la compétition entre SpaceX et United Launch Alliance s'avère plus farouche encore ! Participer aux lancements de l'US Air Force garantit également une avance de trésorerie considérable en avance de phase, conformément au système d'acquisition des institutions américaines, ce qui permet d'optimiser sa gestion économique globale. En outre, SpaceX ne publie pas ses comptes, ce qui interdit d'en comprendre la rentabilité ultime. On a d'ailleurs l'impression qu'un grand nombre d'entreprises de la Silicon Valley travaille davantage sur des cash-flow que sur des résultats économiques, comme l'illustre la société Amazon. Nous n'avons pas toutes les informations sur les coûts de notre concurrent, mais nous savons que celui-ci dispose de trois atouts, à savoir des contrats de plus en plus importants sur le marché domestique américain qui présente à la fois des flux de trésorerie conséquents et des prix très positifs. A ces avantages, s'ajoute le financement des bases spatiales américaines qui est davantage pris en charge par des pouvoirs publics. Cette politique d'acquisition représente une grande différence, puisque le marché domestique est à la fois énorme et garanti pour les lanceurs américains.

Enfin, Arianespace perçoit des revenus en dollars et s'acquitte de coûts en euros. Lorsque le dollar monte, nous retrouvons des marges de compétitivité. En revanche, lorsque le dollar franchit la barre de 1,40 euro, nous entrons dans une zone très dangereuse. Lorsque le dollar baisse à 1,13 euro, notre entreprise commence à respirer ! Il faut, en ce sens, saluer la politique monétaire conduite par M. Mario Draghi qui nous a redonné des marges de compétitivité. Les bienfaits de cette dernière s'ajoutent ainsi à la politique des coûts que nous conduisons de notre côté. En effet, le taux de change représentait le plus grand écart de compétitivité avec notre concurrent. Le problème cependant, c'est qu'il est impossible de fonder une politique de compétitivité sur des marges monétaires et il faut ainsi demeurer résilient. En outre, SpaceX dispose de davantage de marges de manœuvre pour s'organiser et je pense que la nouvelle gouvernance vers laquelle s'engage l'Europe et qui repose sur une confiance renouvelée envers les industriels est, à cet égard, une bonne chose. La question du retour géographique se pose également et je pense que le système actuel présente de nombreuses vertus. Lorsqu'un État investit durablement dans le développement d'Ariane, il reçoit l'assurance que les emplois induits par nos programmes se trouveront sur son territoire. Cette règle du retour géographique mise en œuvre par l'Agence spatiale européenne permet de susciter l'intérêt des États. Faut-il l'assouplir au moment de la production ? Ce sujet sera certainement débattu par Airbus Safran Launchers avec ses sous-traitants, mais on peut imaginer que pour la réalisation du second lot d'Ariane 6, cette contrainte soit quelque peu

desserrée. Si la loi du retour est très vertueuse pour attirer les financements publics, il faut que celle-ci renforce notre compétitivité de manière durable. Notre concurrent n'a pas à assumer, quant à lui, une telle contrainte !

SpaceX est en phase d'apprentissage et connaît actuellement un échec. Il faut se garder de tout jugement hâtif en la matière car un échec est toujours possible. SpaceX a ainsi essuyé un échec le 28 juin dernier lors d'une mission effectuée pour le compte de la NASA. Un retour en vol est annoncé d'ici la fin de l'année. Il va lui falloir assurer un nombre conséquent de lancements, continuer d'innover afin d'être en phase avec son ambitieuse feuille de route technologique et éviter un nouvel échec. C'est ambitieux. Certes, nous allons avoir comme nouveau lanceur Ariane 6, mais d'ici là il ne faut pas toucher à Ariane 5 ! Nous sommes dans une série de 68 tirs réussis d'affilée et la base du succès demeure la stabilité du lanceur. Arianespace ne souhaite guère à chaque lancement conduire une expérience nouvelle. Mon ingénieur en chef, qui est à mes côtés lors de chaque lancement, veille à ce que nous demeurions dans ce qu'il nomme « le domaine exploré ». Nous ne partageons pas la même philosophie avec notre concurrent et si nous allons innover avec Ariane 6, nous ne souhaitons pas changer de configuration de lanceur à chaque lancement ! J'assume ainsi nos différences avec ce concurrent. Nous sommes le leader sur le marché et rien ne serait pire que de nous cantonner dans une sorte d'imitation ! Cette démarche n'empêche certes pas des remises en cause profondes, mais implique d'évoluer avec nos atouts et dans notre contexte européen !

La France, grâce au CNES et à la loi sur les opérations spatiales, est très attentive aux questions de sécurité dans l'espace de manière globale. Il sera ainsi possible de désorbiter l'étage supérieur du nouveau lanceur Ariane 6, ce qui contribuera à la propreté de l'espace. S'agissant des satellites, qui ne relèvent pas directement de notre responsabilité, le sujet des débris se pose et motive l'élaboration de programmes européens idoines. En ce qui concerne les orbites basses où se fait jour un certain encombrement – OneWeb évoquant près de 900 satellites, SpaceX 4 000 et Samsung disposant d'une constellation satellitaire spécifique -, il incombera à ces opérateurs de régler cette situation. Lors du dernier forum de la communauté spatiale internationale, qui s'est déroulé la semaine passée, OneWeb a annoncé qu'il dépasserait les objectifs fixés par la législation en matière de désorbitation de ses satellites dont la durée de vie n'excède pas cinq ans. Le sujet des débris est bien identifié par tous les acteurs et doit conjuguer, à mon sens, l'investissement public, puisque le nettoyage de l'espace ne va pas de soi, avec la responsabilité privée.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Les opérateurs des satellites gagnent tout de même de l'argent !

**M. Stéphane Israël.** – Cela relève de leur cahier des charges, mais la gestion des débris spatiaux relève d'un domaine de recherche fondamental où la puissance publique se doit d'investir.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Le principe pollueur-payeur devrait être respecté !

**M. Stéphane Israël.** – Certes, mais il peut y avoir pour les Pouvoirs publics un intérêt à investir dans ce domaine, puisque tous les satellites ne sont pas que privés !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – On parle de quelque cinq mille débris au-dessus de nos têtes !

**M. Stéphane Israël.** – Je ne dispose pas du chiffre exact et il y a eu quelques collisions dans l'espace ces dernières années qui ont généré des débris. Il y a cependant entre cent et deux cent satellites lancés chaque année et leur durée de vie en orbite géostationnaire est de l'ordre de quinze ans, tandis qu'en orbite plus basse, celle-ci se situe entre cinq et dix ans.

**M. Martial Bourquin.** – Cette question des débris se pose-t-elle avec suffisamment d'acuité au moment du lancement des satellites ? Quelle technologie la gestion des débris met-elle en œuvre ?

**M. Stéphane Israël.** – Nous sommes responsables du lanceur dont l'essentiel des étages retombe dans la mer sans encombre. Seul l'étage supérieur demeure dans l'espace avant de retomber dans des conditions contrôlées. Avec Ariane 6, nous allons respecter pleinement la loi sur les opérations spatiales qui s'applique aux lanceurs de nouvelle génération. Arianespace remplit ses obligations actuelles et futures. S'agissant de nos clients, ils sont davantage en mesure de répondre à cette question ! Ainsi, si OneWeb n'est pas capable de démontrer comment il traitera ses satellites en fin de vie, il sera en grande difficulté. Globalement, le sujet des débris est un vrai sujet à l'importance croissante pour les opérateurs et la puissance publique. Il existe d'ailleurs un programme spécifique de la Commission européenne pour traiter ces questions. Il va ainsi falloir encourager ces démarches, car il est vrai que certaines orbites peuvent s'avérer plus ou moins saturées. Je partage tout à fait votre préoccupation vis-à-vis de la propreté de l'espace.

L'espace ne fait pas partie du champ des sanctions mises en place par l'Europe à l'encontre de la Russie, ce qui assure la continuité de la coopération spatiale. D'ailleurs, nos amis américains continuent d'envoyer leurs astronautes dans l'espace avec Soyouz depuis Baïkonour. Ils ont même acheté des sièges supplémentaires pour les années 2017-2020. La coopération dans le secteur spatial civil a toujours été très forte, fût-ce même lors de la Guerre froide. Notre partenariat avec la Russie date de 1966 lors de la visite officielle du Général de Gaulle en Russie. Ainsi, la coopération qu'Arianespace entretient dans le domaine civil avec ses partenaires civils est excellente. Avec Ariane 6, il nous sera bientôt possible de lancer des satellites que nous envoyons à présent dans l'espace avec Soyouz. Nous avons évoqué ce point avec nos partenaires russes et nous leur avons indiqué qu'il nous paraissait normal que l'Europe, à terme, soit en mesure de lancer ses propres satellites avec un lanceur européen. Mais une telle perspective demeure lointaine et nous disposons d'autres relais de croissance pour Soyouz, y compris en Guyane. Alors que nous lançons le programme Ariane 6, nous avons passé la plus grande commande de notre histoire auprès de nos partenaires russes pour OneWeb. De nombreuses raisons me font penser de l'intérêt de disposer dans la durée d'un pas de tir en Guyane pour Soyouz ! D'ores et déjà, nous avons réalisé 38 lancements avec notre partenaire russe, soit 26 à Kourou et 12 à Baïkonour. Sur ces trente-huit, seul un lancement, qui était destiné à Galileo, ne s'est pas déroulé de manière nominale et a été, depuis lors, corrigé de manière exemplaire, à l'issue d'un dialogue fructueux avec Roscosmos. Ce partenariat de confiance va nécessairement évoluer. Lorsqu'un marché existe, nous sommes prêts à en saisir toutes les opportunités, y compris pour nos partenaires russes. Et c'est là toute la leçon du contrat Oneweb dont les retombées sur l'emploi en Guyane et l'industrie russe sont réelles. Il importe de faire vivre dans ce nouveau contexte ce partenariat qui doit demeurer, autant que faire se peut, à l'abri des vicissitudes géopolitiques.

Sur l'ultralibéralisme présumé de la Commission européenne, je souhaite dire deux choses. D'une part, nous avons l'Agence spatiale européenne qui a toujours soutenu les lanceurs européens. D'autre part, la Commission européenne est, quant à elle, animée par une

nouvelle ambition pour l'espace depuis le Traité de Lisbonne. Elle est devenue, de fait, un client-clé pour les satellites et les lanceurs européens. Les États-membres de l'Union devraient, je l'espère, s'engager davantage encore en faveur des lanceurs européens et il me semble que nous allons ainsi dans la bonne direction.

S'agissant de la place de l'espace dans la connectivité, je pense que celui-ci contribuera à la connectivité globale, puisque la fibre ne pourra être uniformément déployée. OneWeb peut participer, comme d'autres satellites, à la réalisation du plan très haut débit français. Nous n'avons cependant pas de contact avec les opérateurs de télécommunication terrestre français, car ceux-ci ne sont pas nos interlocuteurs directs. Mais j'ai la conviction que l'espace participera aux solutions de connectivité ce qui nous impose de changer, puisqu'il importe que les solutions spatiales soient les moins chères possibles. À cet égard, j'en appelle au Gouvernement dans le cadre du plan très haut débit pour lui recommander de l'enrichir d'une composante spatiale. Toute une réflexion est également conduite parmi les opérateurs de satellites en orbite géostationnaire pour contribuer davantage au réseau internet.

L'Inde est, depuis le début, un partenaire important pour la France dans son programme spatial. En matière de lanceurs, la solution est simple : l'Inde a confié le lancement de 19 satellites à Arianespace et notre prochain lancement sera pour l'ISRO. La France a su confier le lancement des satellites Spots 6 et 7 au PSLV, qui est un très bon lanceur indien. Une telle démarche me paraît de nature à renforcer notre partenariat. L'ISRO est en train de monter en compétence avec un lanceur plus puissant qui est le GSLV, mais celui-ci devrait répondre, dans un avenir proche, davantage aux besoins domestiques. Nos amis indiens devront également assumer, dans les prochaines années, une réelle montée en cadence de leurs lancements. Le programme spatial indien s'avère ainsi exemplaire, comme en témoigne l'envoi réussi d'une sonde vers la planète Mars l'année dernière. La France a su s'intégrer dans ce partenariat, et nous accueillerons avec plaisir un satellite indien de taille importante, le 10 novembre prochain.

La Chine est dans une situation plus particulière puisque, du fait de la Réglementation américaine sur le trafic d'armes au niveau international (« International Traffic in Arms Regulations »ITAR), tout satellite présentant un composant américain peut être interdit de vol sur un lanceur chinois. Aujourd'hui, la Chine est plutôt dans une situation hors-marché, mais si cette réglementation venait à être assouplie, elle deviendrait un concurrent très important bénéficiant de son marché domestique énorme, qui lui conférerait de gros avantages à l'export.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Les avantages concurrentiels du site de Kourou en gains de productivité sont considérables. Ceux-ci entrent-ils en ligne de compte ?

**M. Stéphane Israël.** – Notre site de Kourou est en effet un gage de performance ! La proximité de l'Équateur est une source de performance pour le lancement. Nous pouvons également procéder plus facilement à des lancements dans toutes les conditions de sauvegarde du fait de la proximité avec la mer et, troisième avantage climatique, l'absence d'ouragan nous garantit une disponibilité tout au long de l'année. A ces avantages hérités de la géographie s'ajoutent les 1 700 salariés de cette base qui y travaillent avec passion.

Le partenariat avec l'Argentine démontre que lancer une fusée Ariane va bien au-delà de placer un satellite sur orbite ! On offre le meilleur de nous-mêmes à des nations. Le dernier lancement en fait foi puisque nous avons à la fois satisfait nos clients australiens et argentins, qui étaient tous les deux des clients publics, en particulier ARSAT, dont la fierté

était de lancer un satellite argentin dans l'espace ! Le discours de Madame la Présidente Kirchner, à l'occasion de notre dernier lancement, en témoigne. Nos succès sont une vitrine technologique exemplaire. À cet égard, nous avons passé un accord de coopération entre la France et l'Argentine qui vise à renforcer les liens dans le domaine des lanceurs et des satellites. Les Argentins nous ont confié dans la foulée le lancement du satellite ARSAT 3 et deux options supplémentaires, pour les satellites ARSAT 4 et 5. Nous avons su enclencher un cercle vertueux. En outre, le CNES a su développer les relations avec d'autres États, dans le cadre de la diplomatie économique. Ariespace a deux types de clients, soit des opérateurs majoritairement privés pour lesquels la dimension étatique est moindre, ou des opérateurs institutionnels, pour lesquels les liens tissés avec les États peuvent compter !

A ce stade de notre développement et du fait de notre très forte activité, nous pouvons absorber nos gains de productivité dans la filière. La cession des parts du CNES n'aura pas d'incidence sur notre politique de prix et notre objectif de coûts, pour les lanceurs Ariane 62 et 64, doit être partagé par l'ensemble de nos partenaires. Ce point est capital pour que nous puissions maintenir nos parts de marché.

Nous avons besoin que le public rêve d'espace, que les meilleurs ingénieurs viennent chez nous et que les gouvernements aient envie d'investir dans la filière. S'agissant des réticences en matière d'évolution de gouvernance, personne ne peut penser que les États sont voués à disparaître dans le système ! Les décisions d'investir jusqu'à 800 millions d'euros par an dans la filière témoignent du soutien des États vis-à-vis d'Ariespace. Il n'y a jamais eu un engagement aussi fort des États. Je pense que le modèle est en train de se reconfigurer. Les États vont continuer à investir, tandis que les industriels devront s'engager davantage. Il y aura des coûts à venir et il faudra assurer un partage des risques équitable entre le secteur public et le privé pour assurer la transition entre Ariane 5 et Ariane 6, qui devrait être assurée en trois ans cette fois, contre 7 ans entre Ariane 4 et Ariane 5. Certes, de tels moments sont toujours très sensibles ! Qui aura la charge des échecs ? Je pense qu'à ce jour, rien n'est figé comme en témoignent les discussions en cours entre l'Agence spatiale européenne et Airbus Safran Launchers. Mais rien ne coûte plus cher qu'un échec et il importe de préciser les engagements des uns et des autres.

La compétitivité ne se fera pas au détriment de la fiabilité ! La fiabilité de la Maison Ariane est notre atout différenciant sur le marché. Nous continuerons à avoir la charge de lancement sur le marché et ce, quelle que soit l'évolution de sa gouvernance et l'accent porté sur sa compétitivité ! Ariespace demeure l'autorité de lancement et nos partenaires industriels ne remettront jamais en cause un tel rôle, clé de la fiabilité du système. Il y a encore quelques années de cela, la préparation des lancements d'Ariane 5 se heurtait à des problèmes de qualité. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, grâce à notre industrie qui a atteint un très fort degré de maturité, que je tiens à saluer. Les économies seront réalisées par nos industriels partenaires, Airbus Safran Launchers notamment, et des synergies seront dégagées. Dans ce contexte, la place du reporting aux agences, qui demeure très chronophage, est appelée à diminuer. Mais le principe de fiabilité, qui est notre marque de fabrique, ne sera jamais remis en cause !

Enfin, s'agissant du financement du programme Ariane 6 auquel la France contribuera à hauteur de 52 %, les autres États européens se sont également engagés. Outre l'Allemagne, l'Italie, la Suisse et la Belgique, qui sont les 5 premières nations Ariane, ces États se sont engagés, à Luxembourg, à fournir un effort significatif, dans un contexte budgétaire contraint. Dans le soutien que nous recevons de l'Agence spatiale européenne, chaque nation fait des efforts à raison de sa présence industrielle. Le centre spatial guyanais,

quant à lui, demeure essentiellement financé par la France qui contribue pour moitié au programme spécifique de l'Agence spatiale européenne. Nous sommes nombreux à penser que la Commission européenne, qui va devenir le premier client institutionnel du centre avec les programmes Galileo et Copernicus, pourrait apporter son financement. Kourou représente indéniablement une infrastructure stratégique de souveraineté située dans une région périphérique. L'Europe souhaitant également investir dans des programmes dont elle maîtrise les risques technologiques, il serait normal qu'elle contribue à son financement à l'instar de ce qui se passe aux États-Unis où les bases de lancement bénéficient de financements publics conséquents !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous avons entendu une audition de très grande qualité et nous sommes très heureux de partager cette fierté. Je me souviens des débats qui avaient accompagné le lancement d'Ariane à la fin des Années 70, lorsque j'étais en cabinet ministériel. Je me fais également l'écho de notre collègue Roland Courteau qui m'a fait part de son vif intérêt à visiter vos installations. Je pense qu'une délégation de notre commission pourrait en effet se rendre à Kourou.

### **Organisme extraparlamentaire – Désignation d'un candidat**

*Mme Dominique Estrosi-Sassone est proposée à la désignation du Sénat pour siéger au sein du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.*

### **Désignation d'un rapporteur**

*M. Daniel Grémillet a été désigné rapporteur sur la proposition de loi n° 86 (2015-2016) de MM. Jean Claude Lenoir, Jean Bizet, Albéric de Montgolfier, Jean-Marie Vanlerenberghe, Bruno Retailleau et François Zocchetto en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire.*

*La réunion est levée à 12 heures.*

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE****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)**

**M. Jacques Gautier, président.** – Nous accueillons ce matin, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, auxquels je souhaite la bienvenue.

Nous connaissons la place qu'occupe le SGDSN dans la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense et de sécurité sur le territoire national et le rôle de coordination interministérielle qu'il assure en ce domaine.

Depuis le rapport d'information de notre collègue Jean-Marie Bockel, nous avons également, au sein de notre commission, la claire conscience des risques engendrés par le développement des systèmes d'information, la multiplication des intrusions et les cyberattaques qui ont conduit à renforcer les moyens de l'ANSSI. Le PLF 2016 reflète cette priorité.

Je vais sans plus attendre vous donner successivement la parole pour une présentation liminaire en vous demandant particulièrement de mettre en relief les enjeux les plus importants relevant de vos missions et les allocations de crédits qui vous permettent de les conduire.

**M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)** – L'année 2015 a été une année chargée pour le SGDSN et pour l'ANSSI à la hauteur de l'intensification des défis de sécurité pour notre pays en raison des attentats de janvier 2015, avec les engagements de nos forces sur les théâtres opérations extérieures (bande saharo-sahélienne, Irak, frappes contre Daech en Syrie) et en raison des crises internationales que le SGDSN suit, soit en appui du coordonnateur national du renseignement, soit parce que cela touche directement ses compétences en matière de planification de crise, le développement de la pandémie *Ebola* par exemple, ou parce que cela touche le domaine de la prolifération, comme le suivi de la négociation sur le nucléaire.

Nous avons eu à suivre des dossiers industriels : la sortie du contrat avec la Russie relatif à la vente des BPC, mais aussi le projet KANT de rapprochement de deux industriels de l'armement terrestre, l'allemand KMW et le français Nexter. Je recevrai la semaine prochaine le secrétaire d'Etat allemand pour finaliser la déclaration franco-allemande sur cette opération, mais également pour accompagner des prospects en Chine dans le cadre de l'exportation de notre ingénierie en matière de retraitement nucléaire.

Tout ce travail permet de préparer ou éclairer les décisions de l'exécutif à travers plus d'une dizaine de conseils de défense, de cinq conseils informels pendant la crise de janvier 2015, mais aussi les divers comités ou commissions dont le SGDSN assure le secrétariat ou la présidence.

Le SGDSN a également mené des travaux de longs cours, comme l'actualisation de la loi de programmation militaire, la préparation avec l'ANSSI de la nouvelle stratégie nationale sur la cybersécurité qui sera présenté vendredi prochain par le Premier ministre, la préparation d'un rapport sur les réponses à apporter aux intrusions de drones sur des sites sensibles, la mise en œuvre et l'actualisation du plan Vigipirate à la suite des attentats terroristes, l'évaluation en cours du déploiement des forces armées au titre de l'opération intérieure Sentinelle, la préparation d'un rapport sur la protection du secret de la défense nationale et la conduite d'un audit interne pour renforcer la qualité de la mission du SGDSN.

S'agissant du projet de loi de finances pour 2016, le montant des crédits de paiement attribués au SGDSN s'élève à 232 millions d'euros, 66,7 millions pour le titre 2 et 165 millions hors titre 2. 16 millions d'euros sont destinés aux opérateurs (IHEDN, INHESJ). 70 % des crédits de fonctionnement sont destinés à l'ANSSI. Des dépenses d'investissement sont prévues à hauteur de 94 millions dont une large part est déléguée ou transférée au ministère de la défense et à certains services pour des investissements dans le domaine du numérique et pour la construction d'un centre de stockage des données pour l'ANSSI.

L'audit interne que nous avons conduit avec l'inspection générale des finances doit nous permettre de reformuler le projet du SGDSN après avoir identifié les forces et les faiblesses de son organisation en silos. Avec ses trois grandes entités que sont la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat, la direction des activités internationales, stratégiques et technologiques et l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information, le SGDSN est une entité cloisonnée. En conséquence, un besoin de transversalité apparaît pour certaines fonctions comme la programmation stratégique car le SGDSN travaille sur des mandats qui peuvent concerner plusieurs directions, comme le mandat qui vient de nous être donné sur la défense anti-missiles, mais aussi d'autres fonctions comme la fonction juridique, la communication, ou les missions internationales.

Nous avons conduit cet audit sur la gestion du SGDSN car celui-ci est confronté au développement de sa surface avec l'inclusion du Centre de transmission gouvernementale (CTG) - et ce mouvement pourrait se poursuivre au fur et à mesure du besoin de localisation et de confortation de certaines fonctions interministérielles après du SGDSN, et avec la montée du plan de charge de l'ANSSI avec des problématiques spécifiques de recrutement, de formation et de suivi des carrières dans le secteur très concurrentiel des ingénieurs informatiques.

Cette évolution, cette croissance implique une redéfinition des moyens du service de l'administration générale chargé du soutien de l'ANSSI et du CTG et qui doit par ailleurs assurer la tutelle des deux établissements que sont l'IHEDN et l'INHESJ pour aller vers davantage de mutualisation.

Les activités de la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat ont été orientées vers la rénovation des plans gouvernementaux. Elle est aujourd'hui occupée au Retex (retour d'expérience) post-attentat de janvier 2015. Cette direction a supervisé l'audit sur les sites sensibles de type Seveso notamment à la suite de l'attentat de Saint-Quentin-

Fallavier. Elle travaille à l'actualisation de Vigipirate, au rapport Sentinelle et à celui sur les drones.

La direction des activités internationales, stratégiques et technologiques a été beaucoup mobilisée par la négociation sur le BPC et par le projet KANT, mais aussi sur les sujets traditionnels de prolifération, nucléaire ou des armes chimiques, des exportations des laboratoires de confinement de type P3/P4, la classification des zones à régime restrictif (ZRR) et enfin le contrôle des exportations d'armement et la préparation des 9 000 dossiers présentés en CIEEMG (commission interministérielle d'études des exportations de matériels de guerre).

Pour ce qui concerne l'ANSSI et pour introduire les propos de son directeur général Guillaume Poupard, un défi structurel est celui de la montée en puissance de l'agence, avec l'objectif d'atteindre en fin de période triennal le plafond de 563 emplois et à conjuguer avec un *turn over* important de son personnel. En 2015, elle a dû faire face à une intensification des cyberattaques comme celle qui a été menée contre TV5 Monde, ce qui montre aussi la croissance de la mission et du portefeuille de l'ANSSI qui couvre non seulement la sécurité de l'Etat mais aussi celle des opérateurs d'importance vitale (OIV) et celle d'autres acteurs pour lesquels son intervention n'était pas initialement prévue. Je pense à certaines collectivités locales, qui dans la période suivant les attentats de janvier 2015 n'ont, certes pas, fait l'objet d'attaques graves, mais qui ont été victimes de nombreuses agressions et de défigurations de sites. L'ANSSI est intervenue pour voir comment restaurer ces sites. Je pense aussi à d'autres entreprises comme TV5 Monde qui n'est pas un OIV et je pourrais citer d'autres secteurs comme le secteur bancaire. Ceci l'amène à déployer une partie de ses moyens en région. Nous le voyons, l'Agence est une institution jeune, dynamique et en croissance mais qui n'est pas encore stabilisée, ni dans ses effectifs, ni dans la surface de ses moyens, si dans le champ de ses activités.

**M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)** – Comme l'indiquait le secrétaire général, la montée en puissance de l'ANSSI se poursuit. Elle est passée de 100 emplois en 2009 à 450 aujourd'hui, pour une grande partie des experts d'un très haut niveau technique. Cette croissance a pu être poursuivie grâce aux moyens qui lui ont été alloués. Le champ de ses missions concerne d'abord les administrations et les opérateurs d'importance vitale, mais aussi d'autres acteurs.

Il convient de trouver un savant équilibre dans ses activités entre prévention et réaction. Les victimes de cyberattaques sont de plus en plus nombreuses, ces attaques sont de plus en plus graves et la plupart ne sont pas médiatisées. L'ANSSI ne communique pas sur ce sujet, elle ne se substitue pas aux victimes à qui il appartient de le faire et très souvent, elles choisissent de ne pas le faire. Il y a des cas où, au contraire, ces attaques sont visibles comme celle qu'a subie TV5 Monde. Nous pensons que la visibilité des attaques va s'accroître, ce qui amplifiera le sentiment d'une aggravation de la menace.

En matière de prévention, nous avons un rôle dans la connaissance des technologies et de la menace, ce qui justifie que nous recrutons des experts et des chercheurs. Nous avons un travail à réaliser pour soutenir l'émergence d'un secteur industriel de cyberdéfense par une politique industrielle, ainsi que le développement de produits et de services par des entreprises de confiance. Cela va de produits courants à des produits de très haute sécurité, dont le développement est couvert par le secret de la défense nationale et dont la DGA assure la maîtrise d'ouvrage.

Dans le domaine de la prévention, la loi de programmation militaire a étendu le champ de compétence de l'ANSSI à l'égard des opérateurs d'importance vitale. C'est un élément très important. La France est le premier pays à mettre en place une approche législative volontariste avec l'imposition de règles de sécurité, l'obligation de déclaration des incidents et la mise en place de contrôles. Cet aspect régulateur a surtout été l'occasion d'échanges avec des opérateurs que nous connaissions peu et qui ne nous connaissaient pas non plus. Un dialogue au sein de groupes de travail nous a permis une meilleure compréhension des contraintes, mais aussi une meilleure information des opérateurs. Notre objectif est de leur permettre de rehausser le niveau de sécurité de leurs systèmes d'information les plus critiques grâce à des règles soutenables humainement, financièrement et techniquement. Cela ne va pas les protéger instantanément mais la démarche engagée va les placer en avance par rapport aux opérateurs des autres pays. Les premiers arrêtés vont être publiés par secteur dans les prochaines semaines. Nous allons poursuivre cet effort. Il s'agit d'une contribution importante à la sécurité nationale car ces recommandations ont pour vocation de s'étendre à d'autres, pour qu'ils puissent se protéger. Nous pensons pouvoir nous appuyer notamment sur la directive européenne « sécurité des réseaux et des infrastructures » (Network and Information Security - *NIS*) en préparation.

Dans le domaine de la réaction, TV5 Monde fournit un bon exemple des niveaux d'intervention mis en œuvre par l'ANSSI qui est le seul intervenant français à pouvoir le faire à ce niveau. Dès l'attaque détectée, nous avons pu projeter des équipes dans les premières heures pour conserver les traces pour les analyses, un peu comme sur une scène de crime, ce qui est une opération compliquée. Il s'agit ensuite de relancer le service. Nous avons pu dans l'exemple de TV5 monde rétablir un service, certes dégradé mais visible en moins de 18 heures, ce qui était indispensable pour une chaîne de télévision internationale. Enfin, nous avons accompagné ce média dans la reconstruction d'un réseau solide avec un niveau de sécurité élevé. Notre action est associée au développement d'une capacité de détection efficace, qui nous permet de réagir très rapidement.

Je voudrais vous sensibiliser à deux préoccupations. La première est la capacité à trouver des experts. Nous recrutons beaucoup mais notre volonté est de ne pas abaisser le niveau de recrutement. Nous avons besoin d'experts dont le niveau ne puisse pas être remis en cause et nous sommes confrontés à un problème d'insuffisance du vivier. La formation française est qualitativement très bonne, mais quantitativement insuffisante. Nous avons des actions pour favoriser la mise en place de filières de formations, mais il faut du temps. Nous avons en attendant besoin de plus de souplesse de gestion et de pouvoir lisser dans le temps les recrutements qui n'ont pu être réalisés, une trentaine, au cours de l'exercice 2015 en nous autorisant la capacité de conserver les emplois créés, même s'ils ne sont pas encore pourvus.

La seconde est notre besoin de disposer d'un data center professionnel. Il s'agit d'un projet coûteux que nous menons avec le ministère de l'intérieur avec une implantation en région parisienne.

Pour 2016, l'activité de l'ANSSI sera orientée autour de trois axes. D'abord, la recherche-développement dans le domaine des nouveaux usages et des objets connectés devra être renforcée. Nous constatons que la question de la sécurité n'est pas une préoccupation suffisante pour les entreprises qui développent ces objets, il y a donc un véritable besoin d'accompagnement de l'écosystème. Ensuite, le développement de prestataires privés dans le domaine de la cybersécurité. L'ANSSI ne pourra faire face à elle seule à tous les besoins. Nous avons impérativement besoin d'avoir en France un secteur disposant d'un niveau de compétences élevé et d'une grande confiance. Nous assurons la qualification de ces

prestataires. Enfin, le troisième axe concerne l'extension des missions de l'Agence. Nous allons mettre en place des correspondants de l'ANSSI dans les régions pour développer l'information et le conseil. Nous allons aborder également les sujets liés à la sécurité des données. Nous avons un regard sur la négociation des traités transatlantiques de façon à éviter que les données personnelles ne soient abusivement considérées comme des données marchandes car nous sommes convaincus que le traitement de sommes non maîtrisées de données personnelles peut avoir un impact grave sur la sécurité de la Nation.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur pour avis des crédits du programme**

**129.** – S'agissant de l'ANSSI et plus particulièrement de la fidélisation des compétences pointues dans la cybersécurité, comment concilie-t-on ces compétences avec la grille de la fonction publique qui est extrêmement contraignante et peu attirante pour celles et ceux qui ont ce niveau de qualification ? Quel est le coût de l'aménagement du data center sécurisé ? S'agissant du SGDSN, je suis intéressé par votre travail sur les drones. Concernant la rénovation du plan *Piranet*, où en est-on ? Et enfin peut-être, quelle est votre appréciation sur le dispositif Sentinelle ?

**M. Xavier Pintat.** – Je souhaite vous interroger sur la question du survol des sites sensibles par des drones. L'article 2 de la loi du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires prévoyait la remise d'un rapport au Parlement avant le 30 septembre de cette année afin d'évaluer les risques et menaces et de proposer des évolutions techniques et juridiques adaptées. Pouvez-vous nous dire quand ce rapport sera remis et nous donner la primeur de ses conclusions ? L'essentiel dans ce domaine est de savoir déterminer, me semble-t-il, de quelles origines sont les drones, de les détecter, de les catégoriser et de les détruire.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Pourriez-vous nous faire le point sur l'actualisation du plan Vigipirate, après les attentats de janvier 2015 ?

**M. Jacques Gautier, président.** – La question sur l'évolution des dispositifs Vigipirate et Sentinelle est importante. Ce sont des dispositifs qui n'ont pas été prévus pour durer et qui ont un coût. Nous avons dû lors des débats sur l'actualisation de la loi de programmation militaire évoquer les coûts que représenteraient pour la défense ces dispositifs. Nous souhaitons savoir comment ces questions seront traitées en 2016, y aura-t-il bien une répartition du coût de ces missions entre les ministères ? Ce sont des questions qui nous préoccupent même si elles ne dépendent pas directement des crédits de votre mission.

**M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.** – En réponse à la question sur les centres de stockage des données, nous avons choisi de nous colocaliser à Rosny, sur un site du ministère de l'intérieur, qui comprend déjà des installations numériques. Nous essayons d'y localiser également certains services dépendant du Premier ministre. Le projet devrait être abouti à l'horizon 2019, pour un coût total de 25 millions d'euros, et un engagement en 2016 de 8,5 millions d'euros.

Sur *Piranet*, un exercice sera lancé cette année mais je laisserai au directeur de l'ANSSI le soin de développer cette stratégie. S'agissant de la cybersécurité, je ne vais pas déflorer le rapport qui vous sera bientôt présenté par le Premier ministre, mais je peux vous indiquer les directions stratégiques retenues, qui sont, notamment, la sécurisation des moyens de l'État et la sensibilisation des populations à ces menaces.

Sur les drones, il est vrai que nous avons pris un peu de retard. Je dois signer le texte ce soir et le rapport sera transmis par le Secrétariat général du gouvernement normalement avant la fin de la semaine. Je connais bien votre implication sur ce sujet. Nous avons procédé par étape en organisant d'abord un colloque qui a permis d'aboutir au rapport dont je vous parlais. Le Parlement sera ensuite saisi car des évolutions législatives sont sans doute nécessaires dans ce domaine. Il ressort de cette démarche qu'il faut renforcer l'information des utilisateurs de drones qui ne connaissent notamment pas les zones d'interdiction de survol. Les constructeurs de drones se sont engagés à fournir des fiches de renseignement sur ces sujets lors de la vente de leur matériel. Une formation par tutoriel sur Internet sera mise en place. L'enregistrement et l'immatriculation de certaines catégories de drones seront également prévus, ainsi que l'installation de mécanismes d'autodétection. Enfin il convient de faire évoluer le système d'assurance de ces matériels afin de prendre en compte les risques spécifiques liés à leur utilisation. Une catégorisation plus fine des types de drones proposera de fixer des obligations diverses en fonction de leurs spécificités en particulier de leur capacité d'emport. Seront aussi distingués les drones à usage professionnel des drones à usage ludique, le critère du poids, essentiel pour juger de la menace, sera pris en compte, ainsi que la capacité d'allonge.

Le Parlement interviendra s'il le souhaite pour adopter un régime de sanctions en cas de non-respect des obligations ci-dessus énumérées. De leur côté, les assureurs s'engagent à inclure les risques spécifiquement liés aux drones dans leur police générale. Nous avons recherché un équilibre entre la définition de nouvelles obligations et la possibilité de laisser ce secteur dynamique se développer. Ainsi le permis de voler sera délivré de façon souple à condition de suivre un tutoriel adapté sur Internet. D'une manière générale les drones caractérisés par une faible capacité d'emport ne seront concernés que par certaines de ces nouvelles obligations.

L'essentiel pour nous est de pouvoir détecter les pratiques déviantes pour mobiliser les capacités de réaction. Un drone sans transpondeur sera ainsi considéré comme dangereux et pouvant être brouillé ou détourné, et le cas échéant détruit. Notre rapport propose des solutions concrètes, et s'attache à harmoniser les pratiques avec les autres pays européens et les États-Unis.

**M. Jacques Gautier.** – S'orientent-ils vers le dépôt d'une proposition de loi ou d'un projet de loi sur le régime juridique applicable aux drones ?

**M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.** – Cette question n'est pas encore tranchée.

**M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.** – Sur les questions de recrutement et de fidélisation des personnels, je voudrais vous rassurer, il est aujourd'hui possible d'embaucher des contractuels en CDD puis de passer en CDI. Le taux de transformation des contrats temporaires en contrat à durée indéterminée est satisfaisant. S'agissant du niveau de salaire, il me semble que l'ANSSI bénéficie d'une certaine souplesse. En tout état de cause nous sommes compétitifs en sortie d'école. Le départ d'agents de l'ANSSI peut permettre l'émergence d'un réseau lorsque les industriels qui embauchent ces personnels sont considérés comme étant de confiance. Il est très important de garder cet esprit de Défense nationale pour qu'un départ de l'agence ne se traduise pas par une perte pure mais au contraire par une extension du réseau. Il est certain que nous ne pouvons pas aligner les salaires sur ceux proposés par le secteur privé.

Toutefois, quand l'écart reste raisonnable, nos agents privilégient l'intérêt de leur travail plutôt que le salaire plus élevé. À nous de nous assurer que leur travail les passionne.

**M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.** – Des propositions seront faites au gouvernement sur le plan Vigipirate à la fin du mois de novembre. Le dispositif Sentinelle fera l'objet d'une évaluation fin décembre, pour respecter le rendez-vous parlementaire du début de l'année 2016. S'agissant de Vigipirate, les retours d'expérience à la fin de l'année 2015 montrent une inadaptation du dispositif. La difficulté vient de la définition des postures. Il n'y a pas de lien entre le plan Vigipirate et la doctrine des armées et notamment le contrat emploi-protection. Le dispositif était prévu pour inclure 1 500 militaires sur le territoire puis 3 000 militaires dans la posture dite « alerte attentat » mais n'envisageait pas le déclenchement du contrat emploi protection des armées.

Dans la doctrine des armées, le contrat emploi protection est d'abord prévu pour faire face aux catastrophes. Il envisage la mobilisation massive des capacités militaires mais pendant une durée limitée, par exemple pour faire face aux effets d'une tempête ou d'un accident industriel. Aujourd'hui, il apparaît nécessaire, pour permettre au plan Vigipirate de s'étaler dans la durée, de recréer un lien entre le plan et le contrat emploi protection qui permet de mobiliser désormais jusqu'à 7000 hommes dans la durée.

La posture alerte attentat maintenu dans le temps n'est pas adaptée. Pourquoi a-t-elle été déclenchée en raison de la situation après les attentats de Charlie Hebdo ? Pourquoi a-t-elle perduré ? Parce qu'elle seule permettait de doubler les effectifs. Cette posture s'accompagne d'une série de contraintes juridiques qui ne peuvent être maintenues dans le temps, telles que les interdictions de sorties scolaires. Cette posture de crise continue d'être appliquée parce qu'elle permettait au départ de mobiliser les effectifs nécessaires mais alors même qu'elle prévoit des options juridiques qui ne peuvent pas être appliquées dans la durée. Elle doit être réservée aux périodes où une menace grave et imminente est décelée ou lorsque l'on recherche des terroristes en fuite par exemple. Il est donc nécessaire de redéfinir une posture d'urgence autour d'une posture alerte attentat qui resterait limitée dans le temps.

Enfin, il faut pouvoir territorialiser le plan Vigipirate. Jusqu'ici la logique appliquée envisageait le déploiement des militaires dans le cadre du contrat de protection des armées sous la forme d'une projection intérieure de force à l'instar de la projection extérieure. Mettre en œuvre un déploiement pérenne des forces implique une territorialisation de ce plan.

Pour répondre aux allusions d'articles de journaux cet été, il semble nécessaire qu'une enquête qualitative soit menée auprès des Français pour savoir si le plan Vigipirate est toujours perçu comme apportant les garanties d'efficacité et de réassurance nécessaire. Les articles étaient critiques, mais ne semblent pas correspondre au ressenti des Français.

Au sujet du dispositif Sentinelle, il y a eu en urgence une sorte de changement de pied de la doctrine des armées qui concevaient l'emploi des soldats sur le territoire national dans une logique de réponse à une catastrophe c'est-à-dire avec un effet peut-être massif mais limité dans le temps. Les réformes qui se sont étalées depuis 20 ans, telles que la suppression du service militaire, la restructuration territoriale, la création des bases de défense, etc, ont renforcé la tendance à une moindre empreinte territoriale des armées. Aujourd'hui la mission qui leur est demandée est une mission quotidienne de sécurité, de proximité et de présence sur le territoire. À cette première question doctrinale s'ajoutent les questions des modalités de collaboration entre les forces intérieures et les militaires.

Il nous apparaît nécessaire de laisser décanter les problématiques doctrinales, de règles d'engagement, de contrats opérationnels au sein des ministères de la défense et de l'intérieur, avant que ne s'engagent les discussions interministérielles.

Cette démarche nous semble pragmatique. Il est possible qu'à la fin du processus, il apparaisse nécessaire de faire évoluer soit la doctrine, soit une règle d'engagement, soit tel ou tel cadre juridique, mais ce doit être en conclusion, pas une posture de départ. Il faut partir du maintien d'un principe selon lequel les forces militaires sont requises par l'autorité civile lorsqu'il y a un besoin. Les forces militaires doivent venir en soutien des forces de sécurité intérieure, soit en cas d'urgence soit en cas d'insuffisance des moyens civils. Il est important de caractériser, de spécifier la mission des militaires dans le cadre de Vigipirate pour davantage la « contraster ». La spécifier, c'est sans doute dire que les militaires doivent davantage être dédiés à la sécurisation de zones plus qu'à la sécurisation de points statiques. Ensuite, pour rendre plus efficace la mission confiée, il faut vérifier que sont adaptés les modalités de formation, les règles d'engagement mais aussi les équipements.

Il est possible d'améliorer la qualité du service rendu par les militaires à droit constant et leur coordination avec les forces du ministère de l'Intérieur. Par exemple, pendant l'Euro 2016, ils pourraient constituer des barrages filtrants en bloquant les personnes qui refusent de produire leurs papiers d'identité et leur billet. Il y a beaucoup de moyens pragmatiques et concrets pour améliorer la situation dès lors qu'il y aura eu une bonne préparation et une bonne coordination ministérielle en amont.

**M. Daniel Reiner.** – Le SGDSN doit notamment remplir une mission de veille stratégique sur les zones de crise, dont nous avons d'ailleurs demandé le renforcement après avoir constaté une insuffisante préparation face aux crises du Moyen-Orient. Comment le SGDSN travaille-t-il sur ce sujet et coopère-t-il avec l'ancienne direction des affaires stratégiques du ministère de la défense ? Avec quels effectifs ? À la suite des attentats de janvier, vous avez également mis en place une capacité permanente de veille sur la prévention du terrorisme. Y-a-t-il déjà des résultats ?

Par ailleurs, la menace nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC) et en particulier la menace bactériologique et chimique, arme du faible, est malheureusement, dans la période actuelle, de nature à susciter de très fortes inquiétudes. Quelles dispositions sont prises à ce sujet ? Y-a-t-il une coopération européenne ?

**M. Alain Gournac.** – En ce qui concerne les drones, peut-on les intercepter avec un rayon laser ? Est-il possible de les détruire ?

**M. André Trillard.** – Est-il possible de localiser le dispositif de commande du drone ? Par ailleurs, nous ne connaissons pas tous les types d'attaques susceptibles de concerner la France. Est-il exclu de mettre à contribution la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ou la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) pour protéger la population ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Quel type de coopération avez-vous avec vos homologues européens, notamment en matière de cybercriminalité ? Existe-t-il également une coopération avec les États-Unis sur ce sujet ?

**M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale** – Il existe deux types de veille au sein du SGDSN : une veille quotidienne à partir du bureau de

veille et d'alerte qui fonctionne 24 heures sur 24 et relaie les cellules de crise des divers ministères tout en captant des informations de toute nature. Cette veille permet de tenir informées les plus hautes autorités de l'Etat ainsi que divers réseaux. Ce bureau est en cours de professionnalisation avec une diminution du nombre de réservistes au profit des analystes. Un audit a été demandé au nouveau responsable du bureau, ancien agent de la DGSE.

Par ailleurs, la veille stratégique est une fonction assurée au sein de l'Etat par plusieurs acteurs : le ministère des affaires étrangères, la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) au sein du ministère de la défense ainsi que le SGDSN qui traite en particulier les questions de prolifération, notamment la prolifération NRBC. J'ai entrepris la mise en place d'une prospective de plus long terme dans des secteurs spécifiques, de manière à alimenter notamment les exposés des motifs des lois de programmation et les travaux de renouvellement du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales. Le SGDSN s'appuie par ailleurs sur une dizaine de groupes de renseignement qui coordonnent, dans le suivi des crises, les travaux des services spécialisés de renseignement (DGSE), direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), direction du renseignement militaire (DRM, DPSD).

En ce qui concerne la menace NRBC, nous sommes vigilants mais notre coopération avec les autres pays européens est insuffisamment structurée, notamment du fait de différences d'organisation : ainsi la protection civile se situe au niveau des Länder en Allemagne. Par ailleurs, nous suivons de très près l'évolution des moyens de prévention ainsi que des stocks de produits utilisés dans la lutte contre les risques NRBC. Ces stocks, que les ministères doivent constituer, se périment assez rapidement. Il est donc très positif que la représentation nationale soit attentive, en cette période de contrainte budgétaire, à ce que les crédits prévus pour constituer ces stocks soient effectivement engagés.

Un drone peut être abattu avec un bon fusil ! Toutefois, nous avons constaté que les conséquences d'une telle destruction pouvaient être dommageables, notamment parce qu'il est difficile de distinguer entre les engins malveillants et ceux qui, par leur légèreté et leur incapacité à emporter des charges, sont inoffensifs. Afin de mieux sérier la menace, nous développons les moyens de connexion qui permettent de détecter à plusieurs centaines de mètres les engins comportant des puces ou des transpondeurs. En dehors de la projection de matières sur le drone ou de l'utilisation de canons à vent pour le dérouter, le brouillage fonctionne bien mais ne peut être mis en œuvre en zone urbaine sans nuire aux télécommunications. Le brouillage est d'un usage plus aisé en pleine campagne, à distance des hôpitaux et des héliports. Par ailleurs, nous sommes très préoccupés par les drones programmés qui, précisément, n'ont pas besoin de guidage électromagnétique.

Tous les moyens de renseignement sont mis en œuvre contre le terrorisme sur le territoire national : la DGSi, la DPSD, les services territoriaux de la gendarmerie et de la police sont mobilisés. Ce travail est coordonné avec celui des services dont la mission s'exerce à l'extérieur du territoire national, comme la DGSE. Des équipes communes DGSE-DGSi travaillent sur les filières djihadistes.

Le renforcement de notre coopération avec les autres pays européens en matière de cyberdéfense constitue un de nos axes stratégiques. Nous rencontrons pratiquement chaque mois des responsables allemands et anglais pour évoquer la menace terroriste et en particulier cyberterroriste.

**M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.**- En France, en matière de cyber, nous avons séparé l'attaque de la défense, celle-ci étant assumée par l'ANSSI, contrairement à nos alliés américains et britanniques qui ont regroupé les deux fonctions au sein de leurs services de renseignement. Pour autant, nous n'avons pas de difficultés à coopérer avec ces alliés ; ainsi les Britanniques nous ont souvent avertis qu'un groupe était sur le point de lancer une cyberattaque.

Dans le cadre des négociations sur la directive européenne pour la sécurité des réseaux, nous œuvrons pour que les autres pays européens aient l'obligation de se doter d'une structure homologue de l'ANSSI, dans l'optique de constituer un réseau d'agences. Nous incitons ainsi les pays qui ont actuellement une faiblesse dans ce domaine à développer cette capacité et nous faisons du « capacity building », c'est-à-dire l'aide au développement. Il est en effet dans notre intérêt que ces maillons faibles de la cybersécurité améliorent leur protection : leur vulnérabilité est aussi la nôtre, les attaquants entrant souvent dans les réseaux par les pays les moins protégés. Enfin, le développement d'une capacité autonome européenne dans le domaine du numérique figure parmi les cinq axes de la stratégie nationale de sécurité publique. Ceci va au-delà de la cybersécurité ; il s'agit d'identifier les technologies-clefs qu'il est nécessaire de maîtriser en Europe afin de pas être dépendants des Etats-Unis ou de la Chine.

**M. Jacques Gautier, président.** – Merci pour cette intervention qui nous a permis de discuter de manière approfondie de votre action ainsi que des moyens technologiques et humains dont vous disposez.

- 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**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Je souhaite la bienvenue à M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, que je remercie pour sa disponibilité. Nous vous entendons aujourd'hui sur le projet de loi de finances pour 2016. Les objectifs et ambitions de votre ministère sont-ils corrélés aux moyens prévus par ce projet de loi de finances, compte tenu de la participation du ministère à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques ? Nous nous interrogeons notamment sur l'évolution globale du budget, sur les crédits de la COP 21 et sur ceux de l'aide au développement.

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.** – C'est un plaisir de vous retrouver pour vous présenter le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'État ». La Secrétaire d'État au Développement et à la Francophonie viendra prochainement vous présenter la mission « Aide publique au développement ».

Quelques mots tout d'abord sur l'évolution générale de la mission budgétaire. Son montant est de 3,1 milliards d'euros. Pour regarder l'évolution par rapport au budget de cette année, il convient de raisonner à périmètre constant, c'est-à-dire de laisser de côté les crédits

d'organisation de la COP 21, et de neutraliser l'effet « change ». Dans ces conditions, la mission voit ses crédits baisser de 0,4%.

Il s'agit donc d'un budget économe en crédits et en emplois. Le plafond d'emplois du MAEDI sera de 14 020 équivalents temps plein, soit une baisse de 115 emplois. Nous avons tracé avec le Premier Ministre et le Ministre du Budget un schéma d'emplois réaliste pour toute la période du quinquennat. Nous le respectons sans dévier de notre trajectoire, ni à la hausse, ni à la baisse et sans augmentation de la difficulté. Ceci est capital pour permettre le travail d'adaptation du réseau diplomatique et consulaire qui consiste à redéployer nos effectifs vers les pays émergents et nos politiques prioritaires.

Le Quai d'Orsay participe, à la hauteur de son poids dans le budget de l'État, au redressement des finances publiques. Au-delà du projet de loi de finances, je me suis engagé à rendre l'année prochaine 100 millions d'euros au budget général, sur les produits de cessions immobilières à l'étranger. Les objectifs de notre politique immobilière sont multiples : d'abord rendre les ambassades, les consulats et les instituts plus fonctionnels, regrouper les services dans un lieu unique, et améliorer la sécurité de nos emprises. Nous adaptons le calendrier à l'état du marché. Plusieurs opérations importantes ont été effectuées, notamment une opération en Malaisie. Il est normal qu'une partie des recettes revienne au budget de l'État, mais pas la totalité, sinon il n'y aurait pas d'intérêt pour le Quai d'Orsay à travailler en ce sens.

Le programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde », d'un montant de 1,9 milliard d'euros, est en hausse de 10%. Cela est dû presque intégralement à la compensation de la perte au change.

Nous avons construit le triennal budgétaire sur le niveau de l'euro du printemps 2014, soit 1,36 dollar. Lorsque nous avons préparé le projet de loi de finances pour 2016, l'euro valait 1,10 dollar. Cette dépréciation de l'euro augmente automatiquement la charge de nos contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix, qui représentent un cinquième du budget, et qui sont libellées à 80 % en dollar et en franc suisse. Cette évolution a également des conséquences sur les crédits de rémunération des agents de droit local et les moyens de fonctionnement du réseau. Nous aurions pu faire abstraction de cette évolution, et reporter cette question à un règlement en gestion. Cela n'aurait pas été respectueux du principe de sincérité budgétaire, et nous avons donc préféré abonder le budget de 159 millions d'euros de crédits pour maintenir la valeur réelle, c'est-à-dire le pouvoir d'achat, des dépenses faites en devises. Dans le même temps, le ministère a procédé à un ordre d'achat de 600 millions de dollars en juillet 2015, dans le cadre de notre convention avec l'Agence France Trésor, afin de sécuriser le paiement des contributions au plus proche du taux de budgétisation.

Au sein du programme, certaines lignes sont en hausse et d'autres en baisse, afin de conserver des capacités pour financer une action volontariste. C'est l'esprit du projet « MAEDI 21 » que j'ai entrepris cette année, en lançant une vaste consultation, et dont l'objectif est de mettre le Quai d'Orsay en phase avec les enjeux du vingt-et-unième siècle, en l'adaptant aux défis et aux opportunités du monde d'aujourd'hui, en simplifiant les procédures internes et à l'égard des usagers et en modernisant la gestion des ressources humaines.

J'ai notamment tenu, étant donné le contexte international que nous connaissons, à augmenter les crédits liés à la sécurité, qui progressent de 31 %. Ils permettront de poursuivre l'effort de modernisation et de mise à niveau de la sécurité de l'ensemble de nos réseaux, à la

fois diplomatique, consulaire, culturel et éducatif. En revanche, les crédits de coopération, de sécurité et de défense sont en baisse. Il ne s'agit pas d'un désengagement. Cette évolution reflète une volonté de concentration sur les dispositifs les plus efficaces, comme la formation des élites militaires, de manière croisée avec nos priorités géographiques, notamment le Sahel.

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », d'un montant de 370 millions d'euros, est en baisse de 1,2 %.

La principale ligne de ce programme concerne l'aide à la scolarité. Elle s'établira en 2016 à 115 millions d'euros. Cela constitue une baisse en termes de budgétisation dans la loi de finances, mais elle n'aura pas d'impact sur les montants des bourses versées. Comme vous le savez, nous avons défini en 2012 de nouveaux critères dans l'octroi des bourses scolaires. La budgétisation qui avait été faite ces dernières années s'est révélée supérieure à l'exécution. Pour 2016, nous avons calé la budgétisation sur le besoin réel, à partir du bilan des années précédentes et tout en prévoyant une poursuite de l'augmentation des sommes versées. Cela me paraît plus transparent que ce qui se faisait jusqu'à présent, où nous annulions en fin d'année les crédits non utilisés, excédentaires par rapport aux besoins.

S'agissant des visas, nous innovons cette année avec l'acceptation par le Budget d'une demande ancienne du ministère des Affaires étrangères, à savoir la réattribution à son budget d'une partie des recettes liées à la délivrance des visas. La délivrance des visas est utile économiquement, et génère des recettes supérieures à son coût, mais elle est contrainte par le plafond d'ETP. Nous sommes donc parvenus à la mise en place d'un mécanisme d'attribution de produits, qui permettra d'affecter une partie de la recette visas aux actions de promotion du tourisme et au renforcement des ressources humaines dans les consulats, afin de pouvoir répondre à la hausse de la demande. Cela sera mis en œuvre en janvier prochain et devrait rapporter 6,6 millions d'euros dès la première année.

Le Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » représente 719 millions d'euros. Il est en baisse de 3,9 %.

C'est le programme qui a connu le plus de modifications ces dernières années, avec, d'une part, l'élargissement du périmètre du MAEDI au commerce extérieur et à la promotion du tourisme, et d'autre part, la rationalisation du champ des opérateurs, qui s'est traduite notamment par la création de Business France et d'Expertise France.

Les opérateurs représentent un poids important de ce programme. J'ai pris garde à adapter l'évolution de leurs moyens à leur situation financière. C'est ainsi que les baisses s'échelonnent entre -1,3% pour l'Institut français et -4% pour Campus France. Et j'ai veillé à renforcer les moyens d'Atout France, grâce au mécanisme d'attribution de produits qui devrait permettre un financement supplémentaire de 5 millions d'euros des actions de promotion du tourisme.

S'agissant des moyens d'influence culturelle, il convient de tenir compte des capacités d'autofinancement du réseau des instituts, qui a atteint 66 % en 2014. Les recettes assises sur les cours de langue, les certifications de diplômes et le mécénat ont atteint 130 millions d'euros. La tendance sera similaire en 2015. Ceci est permis par l'autonomie financière des instituts culturels, qui est vitale pour notre réseau culturel. Or, la Cour des comptes nous demande soit de mettre fin à cette autonomie financière, soit de modifier la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce que nous devons faire lorsque le moment

se présentera. Il y a là un mécanisme innovant, souple et productif qu'il faut veiller à préserver.

Le Programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 » a été créé, pour les années 2015 et 2016, pour couvrir les dépenses liées à la préparation et l'organisation de cet événement, dont la France sera présidente à compter de son ouverture puis au cours de l'année 2016. En complément des crédits ouverts en 2015 (43 millions d'euros de crédits de paiement), le programme 341 s'élève à 139 millions d'euros pour 2016.

Les crédits du programme 341 représentent non seulement l'aménagement du site du Bourget, mais aussi toutes les dépenses de préparation de la conférence, l'équipe de négociation et les frais engendrés par l'année entière de présidence française qui s'achèvera fin 2016.

Rapporté par jour et par participant, cette conférence coûtera dix fois moins cher d'un G8 ou un G20. J'ai voulu alléger les dépenses. Nous avons décidé de faire appel au mécénat, en acceptant des financements ou des apports en nature de la part d'entreprises que nous choisissons, ce qui devrait nous permettre de couvrir 15 % de la dépense. Les coûts seront tenus, alors que plusieurs facteurs sont venus compliquer l'atteinte de cet objectif : nous avons dû augmenter les surfaces à aménager par rapport aux prévisions initiales, suite à des demandes des Nations unies et à des exigences de sécurité ; nous organisons par ailleurs un sommet de Chefs d'État et de gouvernement le 30 novembre, qui n'avait pas été inclus dans la budgétisation initiale.

Telles sont les grandes lignes du budget de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2016. Je suis à votre disposition pour répondre maintenant à vos questions.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Les rapporteurs pour avis vous interrogeront, programme par programme, en commençant par le programme 105.

**M. Christian Cambon.** – Merci, Monsieur le ministre, pour votre volonté de transparence.

Un mot, tout d'abord, sur la politique immobilière. Nous comprenons les raisons qui vous conduisent à vous séparer de certains bâtiments, même si ce n'est pas, pour nous, dans certains cas, sans un certain sentiment de tristesse. Ce qui est important, c'est qu'une partie du produit de ces cessions revienne au compte d'affectation spéciale afin que le ministère puisse bénéficier des efforts qu'il accomplit, et qui méritent d'être salués. Où en sont les réflexions sur la mutualisation de certains postes, notamment des consulats, avec certains de nos voisins européens ? Avez-vous dressé un premier bilan de la différenciation entre postes diplomatiques avec les postes à présence simplifiée ? Ce modèle est-il appelé à perdurer ? Certains postes diplomatiques sont de dimension tellement réduite que l'on peut s'interroger sur l'efficacité de leur action.

Les tensions internationales exposent nos diplomates. Où en est la sécurisation de nos postes diplomatiques ?

Le réseau diplomatique français reste marqué par son passé, avec une présence très importante en Europe et en Afrique, mais moindre dans les pays émergents. Nous n'avons pas d'ambassadeur auprès de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), ni

auprès de l'Union africaine. Ne faudrait-il pas redéployer certains postes vers ces organisations ?

Un mot maintenant sur la diplomatie économique à laquelle vous avez donné une forte impulsion. Comment sont évalués ses résultats ? Les très grandes entreprises, présentes lors des voyages officiels, ne sont pas forcément celles qui ont le plus besoin d'un accompagnement de l'État pour se faire connaître. En revanche, nous avons un tissu vivace de PME, pour qui un tel soutien serait essentiel. La diplomatie économique entreprend-elle des actions à leur égard ? Les élus régionaux sont-ils sollicités, afin d'identifier des entreprises que vous pourriez accompagner dans leurs démarches à l'exportation ?

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.** – Notre projet MAEDI 21 inscrit l'action du ministère dans le temps long. Les cessions immobilières ont suscité des interrogations, qui ont pu nous conduire, dans certains cas particuliers, à revenir en arrière. Les cessions réalisées sont toutefois peu contestables, s'agissant par exemple de l'appartement qui était détenu par l'État à New York et que certains d'entre vous connaissiez. Nous réalisons une opération immobilière au Quai d'Orsay même. Cette opération, qui est financée, s'achèvera en 2018-2019 et permettra le regroupement des services du ministère sur trois sites en région parisienne au lieu de cinq aujourd'hui.

Il existe déjà des exemples de mutualisation. J'ai inauguré récemment une ambassade franco-allemande au Bangladesh. Je souhaite développer ces mutualisations, l'objectif étant de parvenir à 25 postes mutualisés en 2025.

La hiérarchisation des postes diplomatiques n'a pas encore fait l'objet d'un bilan d'ensemble. Le principe me paraît bon. L'importance des postes est toutefois susceptible d'évoluer. Il conviendra d'en tenir compte.

En 2016, 56 millions d'euros seront consacrés à la sécurisation, soit une augmentation de dix millions d'euros. La sécurité dite passive représente 36 millions d'euros. La sécurité dite active emploie 442 gardes de sécurité expatriés dans 162 postes.

Entre 2013 et 2015, les redistributions d'emplois entre postes diplomatiques ont été considérables, au profit des pays émergents. A l'horizon 2025, 25 % des effectifs du Quai d'Orsay seront dans les pays émergents du G20. Dès 2017, la première ambassade en termes d'effectifs sera la Chine, devant les États-Unis et le Maroc.

L'impulsion donnée à la diplomatie économique était indispensable. Chaque ambassadeur doit rendre compte de ses actions dans le domaine économique. La formation des agents, et les concours d'entrée, évoluent également en ce sens. Nous avons intégré la nécessité d'accompagner les PME à l'international. Une opération dite de *speed dating* entre ambassadeurs et chefs d'entreprises a été organisée récemment à cet effet à l'occasion de la Semaine des ambassades. Elle a rencontré un vif succès. D'ici à la fin de l'année, un conseiller diplomatique sera nommé auprès de chaque préfet de région. Il sera chargé des relations avec le réseau diplomatique, la Banque publique d'investissement et les chambres de commerce. Cette orientation doit être poursuivie. Nous devons développer notre réseau d'influence, y compris sur le plan culturel. Une *Nuit des Idées* sera prochainement organisée au Quai d'Orsay, autour de philosophes et intellectuels du monde entier.

**M. Jacques Legendre.** – Ce budget, avez-vous dit, ne représente pas « *d'augmentation de la difficulté* ». Le programme 185 connaît cependant une amputation importante, de 3,9 %, problématique pour les principaux opérateurs de ce programme.

Nous avons espéré que l'Institut Français puisse prendre toute sa place dans le dispositif d'action culturelle. Une expérimentation a été menée en ce sens. Elle répondait à une réflexion commune des commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat. Cette expérimentation a été interrompue, ce qui a semé un certain trouble parmi les agents de l'Institut Français, qui s'interrogent sur l'avenir de cet établissement. Les signaux budgétaires continuent d'être négatifs, avec une diminution de 22% des crédits depuis 2011, dont – 1,3% en 2016. Je souhaitais, Monsieur le ministre, attirer votre attention sur ce point, d'autant que le domaine culturel est soumis à une forte concurrence. Lorsque nous avons souhaité la création de l'Institut Français, c'était par référence au Goethe-Institut, dont les crédits ont considérablement augmenté, ainsi qu'au British Council. Si nous voulons donner toutes ses chances à l'Institut Français, il faudra enrayer cette diminution, qui risque de devenir difficilement soutenable. Je me réjouis que le ministère de la culture soit associé à la conclusion du prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut Français, conformément à la volonté des fondateurs de cet Institut.

Campus France est chargé d'attirer chez nous des étudiants étrangers. C'est un instrument important de notre diplomatie d'influence, puisque ces étudiants seront des prescripteurs qui, plus tard, dans leurs pays d'origine, pourront se tourner vers la France et soutenir les échanges économiques avec notre pays. Or, Campus France voit ses crédits subir une diminution substantielle de 4 %. Peut-être faut-il examiner diverses options concernant cette structure et, notamment, définir clairement ses compétences par rapport à celles de l'agence Erasmus et du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS). Attirer les étudiants étrangers doit demeurer l'une de nos priorités.

Enfin, il me semble que le ministère de l'éducation nationale devrait contribuer au budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Il y est, semble-t-il, réticent.

**M. Laurent Fabius.** – Les opérateurs de l'État subissent cette année, selon la règle définie au niveau interministériel, une baisse comprise entre 2 % et 4 %. En ce qui concerne mon ministère, j'ai pris soin de calibrer cette diminution en fonction de la situation financière de chaque opérateur. L'Institut Français subit une baisse de 1,3 %, avec un maintien du plafond d'emplois ; l'AEFE, une baisse de 3, 4 % et un maintien de son plafond d'emplois. Quant à Campus France, il subit une diminution de 4 % et la suppression de deux emplois sur 312. La subvention d'Atout France augmente, quant à elle, de 9,8 %, pour des raisons de transfert de masse salariale d'agents titulaires du ministère de l'Économie, sans compter à la fraction allouée des recettes visas.

L'Institut Français est un établissement auquel j'attache beaucoup d'importance. Cet établissement s'interroge sur son devenir. Il doit aujourd'hui mieux cibler ses projets, développer ses domaines d'excellence, et bien définir son rôle par rapport aux autres acteurs du réseau culturel. C'est à l'Institut Français que j'ai, par exemple, confié l'organisation de la *Nuit des idées*.

Campus France subit une diminution importante de son budget. Son bilan est toutefois bon. En 2014-2015, le nombre d'étudiants étrangers a progressé de 1,3 %. Avec près

de 300 000 étudiants étrangers, la France est la troisième destination universitaire après les États-Unis et le Royaume-Uni. Nous devons rester vigilants car la compétition est rude.

Il est regrettable qu'une grande partie des lycéens étrangers ayant fait leur scolarité dans les lycées français ne choisissent pas nos universités. Il faut mieux expliquer et poursuivre la simplification de notre offre universitaire, afin d'attirer ces étudiants. Campus France doit concentrer ses efforts de promotion sur certains pays, attirer des étudiants à haut potentiel qui soutiendront nos capacités de recherche et d'innovation, proposer des cursus adaptés aux besoins des pays partenaires et simplifier les parcours.

La demande d'une contribution du ministère de l'éducation nationale à l'AEFE est ancienne. Les négociations avec ce ministère doivent être poursuivies.

Il faut se féliciter de l'association du ministère de la culture à l'Institut Français. Le MAEDI disposera par ailleurs d'une cotutelle sur France Médias Monde. Comme certains d'entre vous l'ont suggéré, il me paraîtrait légitime d'encourager la diffusion de France 24 en espagnol, notamment pour notre rayonnement en Amérique latine.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Nous relevons que le programme 151 subit une légère baisse de 1,16 %, ce qui n'est pas catastrophique. Les crédits destinés à l'aide à la scolarité accusent en revanche une diminution de 10 M€, soit – 8 % au motif que les crédits alloués les années précédentes n'ont pas été consommés. Encore faudrait-il savoir pourquoi. N'y a-t-il pas quelques lacunes concernant l'application des critères d'attribution ? Ce serait peut-être à expertiser. Sur un autre sujet, je souhaite vous interpeller sur la sélection des consuls honoraires, en référence à une récente affaire que nous avons tous bien en tête.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – J'aimerais tout d'abord savoir quelles sont les évolutions du réseau consulaire envisagées en 2016. Nous avons noté qu'un accord avait été trouvé avec Bercy pour qu'une partie des recettes des visas revienne au financement de l'activité « visas », ce que nous appelions de nos vœux l'an passé, donc nous nous en félicitons. Pouvez-vous préciser ce dispositif et nous indiquer la répartition du retour entre Atout France et l'activité « visas » ? Quels postes devraient voir leurs moyens renforcés pour le traitement des visas, en conséquence de l'augmentation de l'action n° 3 ? Pourriez-vous, enfin, nous faire un point sur le dispositif de délivrance des visas pour asile en Jordanie, Liban et Irak ?

**M. Laurent Fabius.** – Le retour portera en 2015 sur 6,6 millions d'euros, dont 5 millions d'euros pour Atout France et 1,6 million d'euros pour les visas. Concernant les crédits d'aide à la scolarité non utilisés, les critères d'attribution ont été modifiés en 2012 et il était prévu de retrouver une utilisation complète des crédits en 2017. S'agissant de la malencontreuse affaire ayant impliqué un consul honoraire, elle reste un cas particulier dont je ne tire pas de conclusion générale. Les agences consulaires sont des institutions efficaces, qui ne coûtent rien et contribuent au rayonnement de la France. Concernant le réseau consulaire, aucune fermeture n'est prévue en 2016 en dehors de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatique ; en revanche devrait être expérimenté en 2017 un nouveau type de structure légère, dénommé « bureau de France » conformément au plan *MAEDI 21*, pour assurer une présence française dans certaines grandes villes dépourvues d'ambassades et de consulats. 2017 devrait voir également la dématérialisation complète des procédures de demandes et de délivrance des visas, ce qui permettra de redéployer les moyens humains qui y étaient consacrés à la fonction d'accueil. En 2016, 25 ETP supplémentaires devraient être consacrés au traitement des visas. Un effort sera fourni pour renforcer les équipes mobiles car

il importe dans ce domaine d'être réactifs et de s'adapter aux variations saisonnières de la demande ; cela concerne notamment l'Inde et la Chine. On relève une forte augmentation des demandes de visas pour l'Iran.

**M. Henri de Raincourt.** – Alors que l'on s'attendait à ce que le budget consacré à l'APD soit sacrifié en 2016, 150 millions d'euros sur 177 millions d'euros seront finalement récupérés grâce à l'action du ministre. Le budget alloué sera donc cohérent avec ce qui est annoncé au titre de la COP 21 et avec les 4 milliards supplémentaires dès 2020 – dont 2 milliards pour le climat – annoncés par le Président de la République fin septembre à New York. Un autre point important est l'adossement annoncé de l'Agence française de développement (AFD) à la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) qui devrait lui permettre de mieux répondre aux besoins, ce qui apparaît déterminant vis-à-vis de la politique migratoire.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Comment l'augmentation de 4 milliards d'euros des crédits consacrés à l'APD d'ici 2020 va-t-elle se traduire concrètement ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Avec la baisse de presque 10 % des crédits d'aide à la scolarité, c'est la participation des familles moyennes au réseau français d'enseignement et l'existence même de celui-là qui est menacée. Les demandes sont en baisse, certes, mais c'est parce que le montant des bourses a été diminué et a entraîné une déscolarisation. L'autre problème, c'est l'augmentation considérable des frais de scolarité et l'effet du taux de change. Enfin, les conditions de travail des enseignants se dégradent. En matière d'audiovisuel, il est important de développer l'espagnol. Je regrette en revanche la décision du président de France-Télévisions de créer une nouvelle chaîne, alors que les recettes publicitaires sont en baisse et que LCI a dû fermer, il vaudrait mieux développer et soutenir France 24.

**M. Laurent Fabius.** – Je suis d'accord que France 24 doive être associée à cette initiative. Sur les bourses, nous allons regarder de plus près pour expliquer la baisse. Concernant l'enveloppe supplémentaire consacrée à l'aide au développement, sa montée en puissance sera progressive (pour passer concernant le climat de 3 milliards d'euros aujourd'hui à 5 milliards en 2020), avec une augmentation de la capacité annuelle de prêts de l'AFD de 4 milliards d'euros d'ici 2020, en partie dans le cadre du rapprochement avec la CDC et un niveau annuel de dons en 2020 supérieur de 370 millions d'euros à ce qu'il est aujourd'hui, pour maintenir le ratio prêts/dons. Notons que la crise actuelle des migrants peut nous aider à bien expliquer la nécessité de l'aide au développement.

**Mme Gisèle Jourda.** – La France prépare actuellement sa candidature à sa réélection au Conseil des droits de l'Homme en 2017. Quels sont les axes forts de son programme ? Pourrait-on envisager de réformer la composition de cette enceinte compte tenu du positionnement contestable de certains de ses membres à l'égard des droits de l'Homme ?

**M. Michel Boutant.** – Je voudrais mettre l'accent sur le surcroît de travail des ambassades d'Amman et de Beyrouth, compte tenu de la fermeture de celle de Damas, et vous demander les mesures que vous envisagez pour y faire face.

**Mme Josette Durrieu.** – En ce qui concerne le tourisme, comment envisagez-vous d'atteindre 100 millions de touristes en 2020, qui est un objectif ambitieux dans un délai bref ? D'où provient le milliard d'euros que vous mobilisez en faveur de cette politique et quels sont les secteurs que vous envisagez d'accompagner plus particulièrement ?

**M. Laurent Fabius.** – A l'appui de sa candidature au Conseil des droits de l'Homme en 2017, la France présentera son bilan ; dans ce domaine, elle mène une politique volontariste, comme l'illustre l'initiative qu'elle a prise à l'ONU sur la peine de mort. Concernant la composition de cette enceinte, les pays désignés le sont par aires géographiques, ce qui explique la situation actuelle.

S'agissant du tourisme, il faut noter que des initiatives sont prises également par les professionnels. Pour atteindre 100 millions de touristes en 2020, il faut viser non seulement les touristes étrangers, mais aussi les touristes français. L'accent doit être mis sur la diversification des sites, dans toutes les régions. Il faut aussi améliorer l'accessibilité, notamment les liaisons aériennes, et l'accueil doit être une thématique forte. Il existe un site *France.fr*, qui vient d'être attribué à Atout France et qui recensera bientôt toutes les offres touristiques françaises. Le tourisme est l'un des secteurs économiques français les plus performants, puisqu'il rapporte un milliard d'euros par an et que l'objectif est qu'il en dégage 2 milliards par an dans quinze ans. Il représente 2 millions d'emplois non délocalisables et constitue un marché porteur sur lequel la France occupe la première place.

Le milliard d'euros mobilisé sera apporté par la CDC et devrait se répartir comme suit :

- 500 millions d'euros seront consacrés, dans le cadre d'une foncière, à la rénovation et à la construction d'infrastructures hôtelières ;
- 400 millions d'euros financeront des équipements touristiques (notamment pour le tourisme fluvial, les croisières...) ;
- enfin, 100 millions d'euros seront alloués, via la Banque publique d'investissement (BPI), aux petites et moyennes entreprises de la filière tourisme.

En outre, le tourisme sera l'un des trois secteurs d'avenir dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

L'adossement de l'AFD sur la CDC est stratégique car l'AFD n'a pas les moyens et les connections territoriales suffisantes alors que la CDC n'a pas le réseau international. En outre, cela devrait permettre à l'AFD de ne plus être considérée comme une banque aux yeux de la Commission européenne.

Concernant la situation des ambassades de Beyrouth et Amman, de nouveaux ambassadeurs viennent d'être nommés et des renforts sont en train d'être envoyés.

**M. André Trillard.** – Lorsqu'on consulte le site *France.fr.*, on ne peut encore accéder au contenu que vous avez décrit.

**M. Laurent Fabius.** – Le contenu de ce site n'a pas encore été changé, mais va l'être sous peu, nous y travaillons.

*La réunion est levée à 17 h 57.*

**Mercredi 21 octobre 2015**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Mesures de surveillance des communications électroniques internationales -  
Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de M. Michel Boutant sur la proposition de loi n° 6 (2015-2016) relatives aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.**

**M. Michel Boutant, rapporteur pour avis** - Comme vous le savez, le Conseil Constitutionnel a annulé par décision du 23 juillet 2015 un article de la loi relative au renseignement. Cet article concernait la surveillance internationale.

Le Conseil constitutionnel a fondé sa décision sur le fait que le législateur n'avait pas épuisé sa compétence en laissant trop de place au pouvoir réglementaire.

Cette situation a créé un vide juridique qu'il convenait de combler au plus tôt. Une proposition de loi a été votée le 1<sup>er</sup> octobre par l'Assemblée nationale. C'est ce texte qui est soumis à notre appréciation. Parallèlement, notre collègue Philippe Bas a déposé un texte très proche qui a été soumis à l'examen du Conseil d'Etat par le président Gérard Larcher.

Il est probable que ce matin, la commission des lois introduise dans la proposition de loi certaines précisions contenues dans celle de M. Bas. Je voudrais souligner sa très grande proximité avec le texte voté par l'Assemblée nationale, celle-ci ayant d'ores et déjà intégré une partie de ces précisions. Il n'y a pas, à mon sens, de désaccord de fond.

Fidèle au principe de juste équilibre entre le respect de la vie privée et la protection des libertés d'une part et d'autre part, la sécurité de nos concitoyens, défini par votre Commission lors de l'examen du projet de loi relative au renseignement, je me suis attaché :

1°) à vérifier qu'elle satisfaisait les exigences posées au législateur par le Conseil constitutionnel. La publication de l'avis du Conseil d'Etat sur la proposition de M. Bas permet de répondre à cette question.

2°) à m'assurer que les dispositions proposées en réponse à ces exigences n'affaibliraient pas les capacités opérationnelles des services spécialisés de renseignement dans l'accomplissement de leur mission de surveillance, indispensable à la sécurité de nos concitoyens, plus encore dans le contexte actuel marqué par la menace terroriste, le regain des activités d'espionnage et le développement des cyberattaques.

Pour l'essentiel, la proposition de loi réincorpore dans la loi les dispositions que le projet de loi relative au renseignement avait renvoyées à des décrets en Conseil d'Etat.

S'agissant des modalités d'exploitation, le nouvel article régit de manière exclusive la surveillance des communications avec l'étranger, qu'il soit question de correspondances, c'est-à-dire de contenus, ou de données de connexions, à savoir de

contenants. La définition de la nature de ces flux s'effectue toujours en fonction des deux extrémités des communications – numéro de téléphone ou adresse IP uniquement –, indépendamment des caractéristiques de leur transit.

En pratique, trois cas se présentent :

En cas de communications entre deux identifiants rattachables au territoire national, celles-ci sont instantanément détruites puisqu'il ne s'agit pas de communications internationales. Deux exceptions sont toutefois prévues :

- la première concerne le cas où l'un des identifiants fait déjà l'objet d'une interception de sécurité autorisée sur le territoire national.
- la seconde porte sur les personnes communiquant depuis l'étranger avec un identifiant national et qui constituent une menace au regard des intérêts fondamentaux de la Nation. Dans ce cas, la surveillance est autorisée par le Premier ministre et l'identité de la personne concernée portée à la connaissance de la CNCTR.

En cas de correspondance mixte, c'est-à-dire depuis l'étranger vers un identifiant rattachable au territoire national, le droit commun s'applique pour toutes les conditions d'exploitation, avec deux particularités :

- il n'y a pas d'avis préalable de la CNCTR,
- le délai maximum d'exploitation après le recueil est porté à six mois.

L'autorisation est donnée par le Premier ministre. La CNCTR, est tenue informé.

En cas des flux internationaux dont les deux extrémités sont étrangères, les autorisations seront délivrées par le Premier ministre, ou l'un de ses délégués, sans avis préalable de la CNCTR. Le Conseil constitutionnel n'avait pas contesté cette procédure d'autorisation.

Trois niveaux d'autorisation sont prévus :

- d'abord, le Premier ministre désignera les systèmes de communication sur lesquels l'interception est autorisée, cette décision sera motivée ;

- ensuite, le Premier ministre pourra autoriser l'exploitation non individualisée des données de connexion interceptées pour une durée d'un an renouvelable. L'autorisation désignera notamment les types de traitement automatisés pouvant être mis en œuvre, en précisant leur objet. Ce travail est important pour rechercher les profils et comportements suspects en amont ;

- enfin, le Premier ministre pourra donner des autorisations d'exploitation portant soit sur les correspondances, soit sur les données de connexion. Valables quatre mois et renouvelables, elles préciseront notamment les zones géographiques, les organisations ou les personnes ou groupes de personnes concernés.

- enfin, ces deux dernières autorisations précisent le ou les finalités visées à l'article L.811-3 poursuivies ainsi que le ou les services de renseignement chargés de l'exploitation.

S'agissant des flux internationaux, dont le régime constitue une dérogation au droit commun, la proposition de loi apporte les garanties exigées par le Conseil constitutionnel et précise les modalités de contrôle.

La protection particulière dont bénéficient certaines professions (avocats, magistrats, journalistes, parlementaires) est étendue aux mesures de surveillance internationale lorsqu'il s'agit d'une profession exercée en France.

Les durées de conservation des données sont plus étendues que pour les interceptions réalisées sur le territoire national. En effet, la surveillance des communications électroniques est le seul moyen d'obtenir ou de confirmer des informations, alors que, sur le territoire national, des moyens complémentaires d'investigation peuvent être engagés. Les données recueillies sont souvent en langue étrangère. Ensuite, elles permettent de reconstituer *a posteriori* des parcours individuels et ces analyses supposent un certain recul.

Les renseignements collectés seront ainsi détruits à l'issue d'une durée de :

- un an, à compter de leur première exploitation, pour les correspondances (six mois pour les correspondances mixtes), dans la limite d'une durée de quatre ans à compter de leur recueil ;

- six ans à compter de leur recueil pour les données de connexion.

Enfin, le contrôle externe repose sur la CNCTR et sur un contrôle juridictionnel. Toutes les autorisations délivrées lui sont communiquées et un accès permanent, complet et direct aux dispositifs de traçabilité, ainsi qu'aux renseignements collectés, aux transcriptions et aux extractions lui est donné. Elle peut ainsi procéder à toutes les vérifications nécessaires. En cas d'irrégularité constatée, la CNCTR adressera une recommandation au Premier ministre pour mettre fin à cette surveillance et s'il n'y donne pas suite, le Conseil d'État pourra être saisi dans les conditions du droit commun.

Dans son avis rendu en assemblée générale le 15 octobre, sur la proposition de loi de M. Bas qui reprend à quelques détails près celle des députés, le Conseil d'Etat observe qu'elle répond « *aux exigences qui découlent de la décision du Conseil constitutionnel* » et qu'elle est compatible tant avec la jurisprudence du juge constitutionnel qu'avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

J'ai par ailleurs auditionné le Directeur général des services extérieurs et me suis entretenu avec le cabinet du ministre de la défense pour m'assurer que les dispositifs mis en place n'affaibliraient pas les capacités des services, ce qu'ils m'ont confirmé.

Je suis donc en mesure d'indiquer à la Commission que les deux conditions de départ me semblent réunies pour donner un avis favorable à l'adoption par le Sénat de la proposition de loi n° 6.

**M. André Trillard.** – Ce texte est la conséquence d'une décision du Conseil constitutionnel qui avait été saisi par soixante députés, mais aussi individuellement par le président du Sénat et par le Président de la République et qui a annulé un article de la loi

relative au renseignement, pour un problème de forme plus que de fond : le texte ne contenait pas les dispositions d'exploitation, de la conservation et de la destruction des documents, ni les conditions de légalité des autorisations délivrées qu'il renvoyait à des décrets en Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions auraient dû figurer dans la loi. Il s'agit donc de combler un vide juridique. La proposition de loi est examinée au fond par la commission des lois qui apportera peut-être quelques amendements. Cette proposition de loi ne pose aucun problème ni sur le fond ni sur la forme. Le groupe Les Républicains votera ce texte.

**M. Gaëtan Gorce.** – J'avais exprimé des réserves lors de l'examen du projet de loi relative au renseignement. Nous aboutissons à la reconnaissance légale, et c'est tant mieux, de systèmes qui fonctionnaient en toute irrégularité, dont on a longtemps nié l'existence, y compris suite à des demandes formulées par la CNIL, mais dont on pouvait se douter qu'ils avaient été mis en place puisque d'autres puissances, comme les États-Unis en disposaient. Il s'agit de mécanismes qui continuent d'utiliser des algorithmes qui permettent d'identifier ce que l'on cherche mais dans une masses de données considérables exploitées dans des conditions que l'on peut discuter. Nous avons une vision assez fantasmagique de la surveillance et du renseignement qui consiste à penser que plus on collecte de données, plus on obtient de résultats, ce qui n'est pas aussi simple. Mes réserves sont fondées sur le fait que les contrôles sont plus faibles que pour les données collectées sur le territoire national, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes au regard du droit européen. Je souligne que la jurisprudence européenne s'est prononcée sur l'accord « *Safe Harbor* » sur le transfert des données personnelles et en a suspendu la mise en œuvre en indiquant que le régime de protection des données n'était pas satisfaisant. On peut craindre qu'il en soit de même en l'absence de contrôle a priori et de contrôle portant sur le fonctionnement des fichiers. Je m'abstiendrai.

**M. Daniel Reiner.** – Les questions ont déjà fait l'objet d'un large débat lors de l'examen du projet de loi relative au renseignement. Elles ont été tranchées par le choix d'autoriser l'utilisation de techniques de renseignement dans un cadre légal rénové afin de renforcer la sécurité de nos concitoyens tout en préservant les libertés. La proposition de loi est la conséquence d'une décision du Conseil constitutionnel qui a considéré, pour une fois - d'habitude ce sont plutôt les empiètements sur le domaine réglementaire qui sont reprochés - que le législateur n'était pas suffisamment intervenu s'agissant de la surveillance internationale. Mais rien ne change dans l'esprit, puisqu'il s'agit de mettre en forme législative ce qui était prévu dans les décrets. Cela a néanmoins permis de travailler un peu plus certains points, notamment la question des délais de conservation, car ces délais doivent être plus longs, c'est un point qui sera certainement discuté. Le contrôle est exercé a posteriori par la CNCTR sur les décisions du Premier ministre. Il existe aussi une possibilité pour le justiciable de saisir cette autorité.

Je ne suis pas sûr que les pays européens et les États-Unis puissent venir nous donner des leçons en la matière. Nous avons là un texte observé par d'autres pays. On pourra évaluer les résultats de sa mise en œuvre. Ce sera peut-être un texte exemplaire. Naturellement, le groupe socialiste votera ce texte et souhaite qu'il soit modifié le moins possible au regard de ce qui sera sorti de la commission des lois.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je souscris aux arguments développés par notre collègue Daniel Reiner. Comme lors de l'examen de la loi relative au renseignement, notre groupe n'est pas unanime. Les échanges que nous avons pu avoir lors de la 13<sup>e</sup> Université d'été de la défense à Strasbourg en septembre dernier nous ont montré la pertinence d'un

renforcement du renseignement, dans le respect de nos principes, pour être au niveau qui convient compte tenu des menaces. Il n'y a pas de solution idéale mais je considère qu'il faut voter ce texte.

**M. Claude Malhuret.** – Nous touchons à un sujet préoccupant depuis les révélations de l'affaire Snowden sur le fonctionnement de la NSA et qui pose des questions fondamentales, Amnesty International, la commission nationale de contrôle de défense des droits de l'homme s'en sont saisi. J'avais pour ma part plusieurs observations et questions. D'abord, j'avais déjà fait remarquer que les pouvoirs de contrôle de la CNCTR étaient restreints, de plus la nomination comme président d'un ancien secrétaire général de la défense nationale m'interpelle s'agissant de l'indépendance de cette autorité.

**M. Daniel Reiner.** – Membre du Conseil d'Etat, c'est un procès d'intention !

**M. Claude Malhuret.** – En matière de surveillance internationale, le contrôle de la CNCTR n'est qu'a posteriori, elle a donc peu de pouvoir. Vous évoquez un avis du Conseil d'Etat sur la proposition de loi de M. Bas, peut-on en avoir connaissance ? Pourquoi a-t-on procédé par une proposition de loi sur une matière aussi régaliennne de l'action de l'Etat à l'étranger, qui relève de l'exécutif, si ce n'est pour éviter la publication d'une étude d'impact juridique et économique. J'ajoute que les communications reçues à l'étranger, depuis le territoire national vers un identifiant étranger, le serveur Google par exemple, pourront être surveillées sur la base de ce régime, or nous utilisons quotidiennement ces outils, toutes les communications sont concernées. Je ne suis pas contre la DGSE, mais à partir du moment où cela concerne un très grand nombre de nos concitoyens ou les personnes résidant en France, c'est donner aux services de renseignement des pouvoirs, à mes yeux, démesurés. Les techniques de renseignements autorisées ne sont pas définies alors qu'elles le sont de façon précise pour le territoire national. Cela fait beaucoup de questions que j'aurais souhaité pouvoir développer plus longuement.

**M. Joël Guerriau.** – Nous sommes dans le prolongement du débat que nous avons eu lors de l'examen du projet de loi relative au renseignement. Nous avons eu des doutes, émis des critiques, il est donc normal que l'on y revienne, notamment sur les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des données qui sont des points importants. L'intérêt du texte, c'est qu'il permet de fixer plus clairement la nature du contrôle de légalité des autorisations qui seront mises en œuvre, ce qui constitue une avancée. Je pense que l'on est dans une courbe d'expérience qui nous permettra peut-être dans le futur de revenir sur certaines dispositions pour mieux les encadrer. Je voterai cette proposition de loi.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Je salue la pondération de l'analyse de notre rapporteur et l'honnêteté intellectuelle de notre collègue Malhuret. Pour autant, je considère que l'efficacité de nos services de renseignement justifie que nous votions sans réserve un texte qui aboutit à un équilibre satisfaisant entre l'exigence de liberté et l'exigence de sécurité.

**Mme Leila Aïchi.** – Je m'associe à nombre d'observations développées par notre collègue Malhuret. Pour ce qui me concerne, j'ai deux interrogations. Le texte omet de détailler les modalités d'interception autorisées et, s'agissant d'un texte concernant les droits et les libertés fondamentales, je m'interroge sur le recours à la procédure accélérée pour l'examen de cette proposition de loi. Je voterai conte.

**M. Michel Boutant, rapporteur.** – Il est important de légiférer rapidement car nos services ont besoin d’une sécurité juridique que l’annulation des dispositions votées par le Parlement par le Conseil constitutionnel en juillet dernier, a affaiblie.

La saisine du Conseil d’Etat qui était en grande partie l’objet de la démarche du président Philippe Bas en déposant sa propre proposition de loi, qui est très proche dans sa rédaction de celle déposée à l’Assemblée nationale, a permis d’éclaircir certaines interrogations légitimes quant à la constitutionnalité et la conventionalité des dispositions proposées, notamment au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme, que plusieurs d’entre vous ont évoquée. L’ensemble des garanties inscrites dans la proposition de loi permettent, selon les termes de l’avis du Conseil d’Etat, de « *regarder l’ingérence dans la vie privée que rendent possible les mesures contenues dans la proposition de loi comme étant nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale et à la prévention des infractions pénales, au sens de l’article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales* ».

Enfin, la CNCTR intervient certes a posteriori et ne formule pas d’avis préalable avant les autorisations délivrées par le Premier ministre, mais elle est informée systématiquement. Elle dispose de larges moyens d’exercer son contrôle, de solliciter le Premier ministre pour mettre fin à des opérations de surveillance et de saisir le Conseil d’Etat si le Premier ministre ne donne pas suite à ses recommandations.

*Suivant l’avis du rapporteur, la commission adopte le rapport pour avis à la majorité, MM. Gaëtan Gorce, Jean-Noël Guerini, Robert Hue, Claude Malhuret, Alex Türk et Raymond Vall s’abstenant, Mmes Leïla Aïchi, Michelle Demessine, Nathalie Goulet, Sylvie Goy-Chavent et M. Yves Pozzo di Borgo votant contre.*

### **Loi de finances pour 2016 - Audition de l’Amiral Bernard Rogel, chef d’état-major de la Marine (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l’armement (DGA) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **Loi de finances pour 2016 - Audition du Général André Lanata, chef d’état-major de l’armée de l’air (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

## **Questions diverses**

**M. Jacques Gautier, vice-président.** – Mes chers collègues, en question diverse, et comme le Président de la commission en a déjà informé le Bureau, une prochaine réunion conjointe aura lieu les 2-3 décembre entre notre commission, la commission chargée de la

défense de l'Assemblée Nationale et celle du Bundestag, à Berlin. La précédente réunion entre les trois commissions avait eu lieu ici même en novembre 2012 ; on ne peut que se féliciter que cette coopération « structurée » reprenne, avec le nouveau président de la commission allemande, M Hellmich. Le format de notre délégation, pour une question d'équilibre numérique avec nos collègues députés, pourrait comporter un représentant des 3 principaux groupes politiques, en plus du président de la délégation, comme ce sera le cas pour nos collègues députés. Les groupes concernés seront donc bientôt saisis d'une demande en ce sens.

*La réunion est levée à 12 h 43.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 21 octobre 2015**- Présidence de M. Alain Milon, président -**Adaptation de la société au vieillissement – Examen du rapport et du texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 9 heures 05.*

*La commission examine en deuxième lecture, sur le rapport de MM. Georges Labazée et Gérard Roche, 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.*

**M. Alain Milon, président.** – Nous allons examiner en deuxième lecture le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Ce texte repose sur trois piliers : l'adaptation de la société au vieillissement de sa population, l'anticipation et l'accompagnement de la perte d'autonomie. Une recette propre, la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) que payent les retraités, a été créée par son financement.

Voilà plus d'un an que ce projet de loi a entamé son parcours législatif. A l'époque, des incertitudes existaient quant à la disparition ou au maintien des départements. L'Assemblée nationale l'a adopté en première lecture le 17 septembre 2014. Le Sénat s'est prononcé le 19 mars dernier à l'unanimité des suffrages exprimés. Il a introduit des modifications substantielles dont beaucoup ont été conservées par l'Assemblée en deuxième lecture : 88 articles restaient en discussion, 25 ont été adoptés dans les mêmes termes ou ont vu leur suppression confirmée par l'Assemblée nationale.

Sur les 63 articles qui demeurent en navette, 41 pourraient faire l'objet d'une adoption conforme ou de simples modifications rédactionnelles. Nos débats concerneront par conséquent un nombre restreint d'articles.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a ainsi confirmé nos modifications concernant la conférence départementale des financeurs des actions de prévention de la perte d'autonomie, prévue à l'article 3. Elle a seulement tiré les conséquences de la création des métropoles. Nous avons été vigilants à ce que la rédaction du texte s'applique bien pour le cas particulier de la métropole lyonnaise. L'Assemblée nationale a également confirmé notre suppression de l'article 10 qui créait un volontariat civique senior : ce n'est pas la meilleure façon de valoriser l'engagement des aînés. Tout le monde était de cet avis, y compris les associations.

À l'article 22, nous avons prévu que les restrictions à la liberté d'aller et venir des personnes accueillies en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) devraient être définies collégialement ; nous avons renforcé la protection des personnes contre les résiliations abusives des contrats de séjour ; et, sur proposition du groupe

UDI-UC, nous avons aligné la procédure de désignation de la personne de confiance sur celle prévue par le code de la santé publique. Ces apports ont été préservés par l'Assemblée.

Avec la commission des lois, nous avons restreint le champ de l'article 23, relatif à l'interdiction pour les intervenants à domicile de recevoir des dons et legs, aux seuls services œuvrant auprès des personnes âgées et handicapées, les plus vulnérables. L'Assemblée nous a rejoints sur ce point. Il en est de même s'agissant du cadre que nous avons défini, à l'article 26 bis, pour fixer les conditions dans lesquelles un mandataire judiciaire à la protection des majeurs peut exercer ses fonctions à titre individuel et en tant que délégué d'un service.

Nos positions convergent également sur l'expérimentation d'un modèle intégré de fonctionnement et de financement des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad), inscrite à l'article 34. Nous avons prévu, à l'initiative du groupe UDI-UC, que les expérimentations pourraient être menées dans le cadre de groupements de coopération sociaux ou médico-sociaux (GCSMS), afin que certaines associations importantes puissent entrer dans les Spasad. Nous avons également permis, sur proposition des groupes socialiste et CRC, aux centres de santé de devenir les partenaires privilégiés des Spasad. L'Assemblée a salué ces avancées.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'Assemblée nationale s'est également ralliée à nos propositions concernant la gouvernance locale des politiques de l'autonomie. Notre commission avait introduit un article 47 *bis* prévoyant la présence de représentants des régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse au sein du conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et créant trois postes de vice-présidents, choisis respectivement parmi les représentants des conseils départementaux, des associations de personnes âgées et des associations de personnes handicapées. Nous avons également inséré un article 52 A définissant le rôle de pilote des départements en matière de gouvernance des politiques de l'autonomie. Ces deux ajouts ont été conservés par les députés qui se sont aussi prononcés en faveur d'autres articles insérés en première lecture au Sénat : l'article 36 bis, défendu par le groupe écologiste, qui transforme le congé de soutien familial en congé de proche aidant, ou l'article 55 A, proposé par le groupe Les Républicains, qui prévoit un éventuel recours en récupération des prestations d'aide sociale auprès des bénéficiaires de contrats d'assurance-vie. La rédaction de l'Assemblée étant toutefois trop restrictive, nous proposerons un mécanisme plus favorable à la récupération.

D'autres articles ont fait l'objet de modifications plus substantielles de la part de l'Assemblée nationale, généralement pour tenir compte de nos propositions. À l'article 11 qui concerne les logements-foyers transformés en résidences autonomie, elle est revenue sur l'opposition stricte qu'elle faisait entre les résidences percevant le forfait de soins courants et exclues à ce titre du forfait autonomie et les résidences ne bénéficiant pas du forfait de soins courants et donc éligibles au nouveau forfait autonomie. Le décret définissant les dépenses prises en charge par le forfait autonomie pourra prévoir le financement d'actions de prévention mutualisées entre les établissements. Ce premier pas reste cependant insuffisant. Nous proposerons un droit d'option pour les résidences qui renonceraient à leur forfait de soins courants pour basculer vers le forfait autonomie. Cela concerne seulement quelques-uns des 300 logements-foyers qui continuent à percevoir le forfait de soins courants, mais nous ne voulons pas les laisser sur le bord du chemin.

L'Assemblée a, comme nous, eu le souci de ne pas déstabiliser le cadre juridique des résidences services de première génération. Elle a ainsi confirmé notre article 61 *bis* qui

instaure un droit d'option entre le cadre juridique actuel et le nouveau, défini à l'article 15. Elle a également conservé l'article 15 *bis* A qui définit le cadre juridique, tant attendu, des résidences services de deuxième génération. Nous avons ouvert le débat en première lecture et le Gouvernement nous a suivis, proposant aux députés un amendement qui répond aux attentes des professionnels du secteur, à quelques détails près que nous corrigerons.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – S'agissant de la dualité entre régimes d'autorisation et d'agrément des services d'aide à domicile, le projet de loi proposait une timide convergence, réclamée depuis plusieurs années par le Parlement, la Cour des comptes, les services eux-mêmes et préconisée par le rapport de nos collègues Vanlerenberghe et Watrin. Notre commission avait proposé un régime unique d'autorisation d'ici cinq ans. Il ne s'agit pas seulement d'une mesure de simplification. Pour nous, l'aide à domicile exercée auprès des personnes fragiles, qui est largement solvabilisée par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et par la prestation de compensation du handicap (PCH), ne relève pas d'un marché comme les autres. Ses missions d'intérêt général doivent être valorisées et la capacité du département (principal financeur) à organiser l'offre de services sur son territoire doit être affirmée. Nous ne sommes pas là dans des rapports économiques classiques, il s'agit bien de mesures sociales. La ministre nous a trouvés « audacieux » mais elle a tenu compte de nos propositions en présentant à l'Assemblée une nouvelle mouture de l'article 32 *bis* pour atténuer les bouleversements qu'aurait provoqué ce texte dans les départements et les services actuellement agréés. Le Gouvernement propose qu'un seul régime d'autorisation s'applique, dès la promulgation de la loi, à tous les services prestataires intervenant auprès des bénéficiaires de l'APA et de la PCH. Cependant, les services qui sont actuellement agréés ne seront pas automatiquement tarifés par le département, ce qui permet d'éviter des dépenses supplémentaires pour ces derniers.

**M. Gérard Dériot.** – Très bien !

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Pour que leur autorisation soit renouvelée, ils devront se soumettre, comme les services autorisés, à une évaluation externe, et ils devront accueillir, dans les conditions fixées par leur autorisation, tous les bénéficiaires de l'APA et de la PCH qui s'adresseront à eux – c'est essentiel. Enfin, les services devront respecter un même cahier des charges. Cet article suscite de nombreuses réactions : certaines fédérations représentant les services privés, pourtant à l'origine de la plainte déposée auprès de la Commission européenne qui devrait conduire, tôt ou tard, à une remise en cause de la dualité entre agrément et autorisation, craignent une contraction de leur activité et estiment que le régime unique d'autorisation coûtera plus cher aux départements.

Elles se gardent bien, cependant, d'indiquer les effets pervers qu'aurait la mise en place d'un régime unique d'agrément : avec l'APA et la PCH, les départements continueraient de financer une activité sur laquelle ils n'auraient plus aucune prise et rien ne garantirait la couverture des besoins sur tout le territoire, notamment dans les zones rurales. Elles oublient également de mentionner les garanties que leur offre l'article 32 *bis* : jusqu'en 2022, toute demande d'autorisation ou d'habilitation à l'aide sociale sera exonérée d'appel à projets et les départements devront motiver leurs décisions de refus. De plus, aucune limitation de leur activité en nombre d'heures ne pourra leur être opposée.

De leur côté, les départements pourront refuser une demande d'autorisation ou d'habilitation à l'aide sociale qui entraînerait des charges injustifiées ou démesurées. Ils auront en outre une vue d'ensemble sur les offres de services d'aide à domicile puisque toutes seront soumises au même régime d'autorisation. Les attentes des départements et des services

agréés sont donc loin de converger. En définitive, l'article 32 *bis* propose, pour l'aide à domicile, un dispositif similaire à celui des Ehpad : le même régime d'autorisation s'applique à tous, mais tous ne sont pas habilités à l'aide sociale, ce qui permet à certains de fixer librement leurs tarifs d'hébergement.

Nous proposerons deux changements substantiels à cet article : décaler la date d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2016 afin de laisser aux départements et aux services le temps de s'adapter ; prévoir la transmission annuelle par le président du conseil départemental à son assemblée délibérante d'un document faisant le point sur les demandes d'autorisation ainsi que sur les suites qui leur auront été données. L'assemblée pourra ainsi contrôler les décisions.

L'article 40 *bis*, introduit au Sénat, a lui aussi été considérablement modifié à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement afin de substituer aux conventions tripartites qui régissent actuellement le fonctionnement des Ehpad des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom). Ce changement est la traduction des recommandations formulées par la Cour des comptes en septembre 2014 comme par le groupe de travail sur la tarification des Ehpad en 2015. L'article clarifie ainsi les règles applicables aux Ehpad pour la signature de documents contractuels avec leurs autorités de tarification : jusqu'à présent, l'articulation entre Cpom et convention tripartite était mal définie ; désormais, les établissements ne signeront plus qu'un seul document. La pluri-annualité des financements devient possible, et avec elle la sécurisation des financeurs.

L'organisme gestionnaire qui refuserait de signer un Cpom verrait son forfait soins diminuer de 15 % : cette sanction nous paraît démesurée et risque de nuire au bon déroulement de la négociation entre l'établissement, le conseil départemental et l'ARS. Nous proposons de la ramener à 5 %. En outre, il ne faut pas confondre refus avéré et impossibilité de signer un Cpom.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Quelques articles font encore l'objet de désaccords entre nos deux chambres. En première lecture, le Sénat avait précisément défini aux articles 4, 8 et 38 la façon dont serait utilisé le produit de la Casa, en particulier les sommes allouées aux conférences des financeurs et au financement de la réforme de l'APA. L'Assemblée a jugé qu'un tel fléchage était source de rigidités et qu'il était préférable de laisser le pouvoir réglementaire libre de déterminer les modalités d'utilisation du produit de la Casa. Pour nous, c'est au législateur de le faire, d'autant qu'il pourra modifier la clé de répartition dans chaque loi de financement de la sécurité sociale.

**Mme Catherine Génisson.** – Nous sommes bien d'accord.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Le Sénat avait également introduit en première lecture un article 45 *ter* pour sanctuariser les financements alloués à l'aide à l'investissement dans le secteur médico-social, au sein d'une nouvelle section du budget de la CNSA. Cette mesure, que nous défendons depuis plusieurs années, avait été repoussée en 2010 au profit d'un mécanisme temporaire, dans l'attente de la réforme de la dépendance, alors annoncée pour 2011. Il est temps qu'elle devienne réalité. Le Gouvernement s'est engagé à utiliser une partie du produit 2015 de la Casa pour financer un plan d'aide à l'investissement de 300 millions sur la période 2015-2017. Nous proposons d'inscrire cet engagement dans la loi puis, pour les exercices suivants, de prévoir l'affectation de 4 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), afin de consacrer

annuellement 100 millions à l'investissement. Nous sommes très attachés à cette mesure qui devrait notamment contribuer à diminuer le reste à charge en Ehpad.

Notre dernière divergence porte sur l'article 46 qui crée le Haut Conseil chargé du pilotage, au niveau national, de la politique liée à l'adaptation de la société au vieillissement et à l'autonomie. En première lecture, nous avons rétabli le projet initial du Gouvernement, porté à l'époque par Michèle Delaunay, d'instituer un Haut Conseil de l'âge sur le modèle du Haut Conseil de la famille. L'Assemblée nationale est revenue, en deuxième lecture, au dispositif qu'elle avait adopté en première lecture sur amendement gouvernemental, afin de créer un Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge – dont le Haut Conseil de l'âge serait une formation spécialisée.

Cela va à l'encontre de deux dispositions phares du projet de loi. L'adaptation de la société au vieillissement est affirmée à l'article 1<sup>er</sup> comme impératif national et priorité des politiques publiques. La loi ne doit pas simplement affirmer des principes ; elle doit également doter les pouvoirs publics d'instruments pour les mettre en œuvre. Un Haut Conseil spécifique est la garantie d'une politique cohérente et transversale. Surtout, cette mesure irait à l'encontre de l'article 54 *bis*, qui crée les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA). Cet organe de pilotage local devra intégrer la participation tant des personnes âgées que des personnes handicapées. Nombre de départements se sont du reste dotés de schémas départementaux de l'autonomie en appliquant ce principe. Mais au niveau national, on créerait un conseil qui ne rapprocherait pas ces deux catégories sur la question de l'autonomie ? Nous proposerons de rétablir le Haut Conseil de l'âge tout en tenant compte des simplifications rédactionnelles intervenues entre temps.

Voici nos principales observations : les points de divergence sont peu nombreux et nous sommes persuadés que le Sénat fera entendre sa voix.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Merci à nos deux rapporteurs pour leur travail. Mes critiques restent les mêmes qu'en première lecture : certes, le projet de loi comporte des avancées mais il manque d'ambition. Les seuls financements prévus sont les 650 millions d'euros de la Casa, alors que nous parlons depuis longtemps de créer le cinquième risque. Je salue l'avancée opérée vers la convergence entre autorisation et agrément.

Pourquoi ne pas instaurer la TVA à 5,5 % pour les services d'aide à domicile ? Quel serait l'impact de cette mesure par rapport à la suppression de la taxe sur les salaires et à la récupération de la TVA en amont ?

Je regrette que notre amendement de première lecture confiant au Haut Conseil de l'âge une mission de réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour développer l'attractivité des contrats d'assurance et de prévoyance n'ait pas été repris par l'Assemblée nationale : je le présenterai à nouveau en séance publique.

À l'article 54 *bis*, je suis favorable à la fusion, proposée par le Gouvernement, du comité départemental des retraités et personnes âgées (Coderpa) avec le comité départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) car ces deux instances traitent des mêmes questions. Est-ce aussi ce que vous proposez ?

**M. Dominique Watrin.** – Je m'associe aux félicitations qui viennent d'être adressées à nos rapporteurs : leur travail était loin d'être aisé sur ce sujet complexe.

La perte d'autonomie et le vieillissement doivent être abordés de façon globale car c'est un enjeu de société : les plus de 80 ans seront quatre fois plus nombreux en 2050. Notre réponse à ce défi doit être transversale. Nous estimions, en première lecture, que les moyens n'étaient pas en phase avec les ambitions. Nous n'avons pas changé d'avis, d'autant que de nombreuses impasses demeurent, tant sur l'adaptation des logements que sur les transports ou l'accompagnement à domicile. En outre, rien n'est prévu pour les Ehpad, à quelques exceptions près.

L'article 32 *bis* est la grande nouveauté de cette deuxième lecture : je me félicite que le système d'autorisation ait été retenu comme base d'unification, même s'il n'y a pas unification de la tarification. Le marché des soins à domicile n'est pas un marché comme les autres, puisqu'il est solvabilisé par les fonds des départements, des collectivités et de l'État. Dans le rapport que j'ai cosigné avec Jean-Marie Vanlerenberghe, nous disions l'importance de restructurer leur organisation dans chaque département. Les Spasad sont trop peu nombreux – quelques dizaines seulement – alors qu'ils traitent à la fois du sanitaire et du médico-social. Le cahier des charges de l'agrément tel qu'il a été retenu est plus contraignant que celui aujourd'hui imposé aux associations – qui mériterait d'être renforcé car le personnel d'aide à domicile n'est pas bien traité. Nous demandons l'instauration d'un tarif de référence national. La ministre nous a dit hier que l'étude nationale des coûts qui pourrait servir à élaborer ce tarif n'a toujours pas été achevée. Je m'en étonne et y vois de la mauvaise volonté.

Nous savons que le tarif horaire devrait être porté à 22 ou 23 euros. Dans notre rapport, nous proposons que le différentiel soit pris en charge par l'État au titre de la compensation aux départements. Certes, il en coûterait quelques 300 à 400 millions, mais les revenus financiers pourraient être mis à contribution pour relever le défi du vieillissement. Comme en première lecture, nous nous abstiendrons.

**M. Michel Forissier.** – Je me félicite du travail accompli par nos rapporteurs. Je soutiens l'article 45 *ter* qui sanctuarise le financement de l'aide à l'investissement. Je vous remercie d'avoir soulevé le cas spécifique de la métropole de Lyon.

Nous avons beaucoup de mal à la mettre en place car si les compétences départementales ont été transférées, encore faut-il modifier toutes les conventions avec les services aux personnes âgées pour continuer à fonctionner. Le législateur doit savoir que nous sommes dans un mandat de transition : d'ici 2020, je pense qu'il nous faudra adopter un nouveau texte et je compte sur le Sénat pour mener la réflexion. La loi PLM n'est pas compatible avec la loi « métropoles ». Nous sommes en train d'élaborer un pacte métropolitain avec tous les maires, pour régler par conventions ce que la loi n'a pas traité. Ensuite, il faudra créer la fonction de maire métropolitain, qui ne sera ni un maire d'arrondissement, ni un maire de plein exercice.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je remercie nos rapporteurs pour leur travail, notamment à l'article 32 *bis*. La mise en application du nouveau régime d'autorisation devra être décalée. Peut-être pourrait-elle pour intervenir en même temps que l'évaluation des Spasad ?

Je salue le régime rénové de l'autorisation, objet d'une grande concertation avec la ministre, son cabinet et ses services. Le résultat est équilibré. Je ne comprends pas les inquiétudes des fédérations du privé car nous avons cherché la meilleure solution, conscients de l'enjeu – puisque la commission européenne est saisie. Il est nécessaire de prévoir un tarif national de référence pour sécuriser le dispositif. Les fédérations privées et les départements

sauront alors où ils vont. Enfin, je me félicite du contrôle de l'assemblée départementale sur le président : ainsi évitera-t-on le libre arbitre. Nous voterons ce texte.

**Mme Corinne Imbert.** – À mon tour de féliciter nos rapporteurs pour leur présentation.

Certes, je suis favorable au régime unique prévu à l'article 32 *bis* mais il est écrit que les départements devront motiver leur refus lors des demandes d'autorisation et d'habilitation à l'aide sociale. Ils pourront repousser une demande, nous dites-vous, qui « entraînerait des charges injustifiées ou démesurées ». Or, l'alinéa 31 précise que l'absence de réponse dans un délai de trois mois vaudra rejet. Faudra-t-il justifier l'absence de réponse ? Tout cela n'est pas très cohérent.

**Mme Agnès Canayer.** – Ce projet de loi porte une belle ambition mais il se concentre sur le rôle du département alors que les communes jouent un rôle essentiel dans l'adaptation de la société au vieillissement.

Je déplore les financements insuffisants : les 645 millions d'euros prévus en France sont peu de chose face aux 6,4 milliards consacrés par l'Allemagne à cette politique. Enfin, je me réjouis que la réaffectation des logements sociaux adaptés, en priorité, aux personnes âgées vieillissantes ait été confirmée par l'Assemblée nationale.

**Mme Brigitte Micouleau.** – Les services d'aide à domicile sont en grande difficulté. Dans la région toulousaine, l'Association d'aide à domicile aux personnes âgées et aux malades (Adpam), qui compte 600 salariés, et l'association Lire à domicile, concurrencées par les entreprises privées, sont proches du dépôt de bilan. Une TVA à 5,5 % les aiderait.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Nous avons beaucoup de points en commun, Jean-Noël Cardoux et moi, car nous avons longtemps siégé ensemble au conseil de la CNSA. Vos rapporteurs souhaitent eux aussi l'instauration d'une TVA à 5,5 % pour les associations et les entreprises dont l'intervention facilite le maintien à domicile.

Nous tenons à l'instauration d'un Haut Conseil de l'âge, ce sera l'un des points de discussion avec nos collègues de l'Assemblée nationale.

Le reste à charge dans les Ehpad est notre principale préoccupation. En janvier 2014, Michèle Delaunay avait assuré qu'un projet de loi sur cette question serait déposé dans les trois mois. On l'attend toujours... La charge financière correspondante est extrêmement lourde. Il convient de sanctuariser les plans d'aide à l'investissement. Un amendement vous sera présenté en ce sens à l'article 45 *ter*. 300 millions d'euros issus des crédits de la Casa non utilisés en 2015 seront réservés aux investissements jusqu'en 2017. À partir de 2018, nous demanderons l'attribution de 4 % du produit de la journée de solidarité pour abonder les investissements. L'amortissement de l'investissement dans les maisons de retraite est payé par les résidents, à hauteur de 16 à 18 euros sur un prix de journée de 60 euros, un niveau bien lourd quand on connaît le montant mensuel moyen des retraites.

Nous voulons flécher l'argent qui ira à la conférence des financeurs et ce qui ira aux départements pour diminuer le reste à charge des bénéficiaires de l'APA relevant des Groupe Iso Ressources (GIR) 1 et 2.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Comme l’a dit Dominique Watrin, l’aide à domicile ne relève pas d’un marché comme les autres... Les Spasad doivent bien sûr se développer. Les Cpom seront un élément de dynamisation.

Nous avons proposé en première lecture que les prélèvements s’opèrent aussi sur les travailleurs indépendants pour financer la Casa avec un taux de 0,3 % dès le Smic, soit 250 millions de plus, mais cet amendement a été repoussé.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Nous avons entendu vos remarques sur la métropole lyonnaise, monsieur Forissier, et comme vous l’a dit Gérard Roche, nous avons été vigilants à ce que ce texte s’adapte correctement à ce cas spécifique ce qui semble le cas.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Jean-Marie Vanlerenberghe nous a interrogés sur les dates d’entrée en vigueur de l’article 32 bis : nous souhaitons veiller à l’harmonisation des calendriers pour éviter des décalages ingérables. La mise en application du nouveau cahier des charges interviendra le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Attendre l’évaluation des Spasad nous ferait perdre deux ans. Madame Imbert, l’absence de réponse vaut rejet au bout de trois mois : il s’agit d’éviter aux départements que les dossiers soient tacitement acceptés.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Madame Canayer, toutes les collectivités impliquées dans la prévention du vieillissement pourront participer à la conférence des financeurs.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

#### *Article 2*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L’amendement n° 76 est rédactionnel.

**M. Dominique Watrin.** – Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Nous avons ajouté le prénom du docteur Jean-Pierre Aquino pour éviter toute confusion.

*L’amendement rédactionnel n° 76 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n° 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84 et 85 sont successivement adoptés.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L’amendement n° 34 intègre dans le texte la démarche prévue par l’Organisation mondiale de la santé (OMS) et reprise en France par le réseau francophone des villes amies des aînés. Avis favorable.

*L’amendement n° 34 est adopté.*

*L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 3*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Nous avons passé beaucoup de temps à décrypter les vingt-sept amendements déposés par MM. Savary et Dériot, Mme Mohret-Richaud, M. Robert et Mmes Deroche, Giudicelli et Micouleau. Ils sont largement inspirés par l'Assemblée des départements de France mais sont parfois inopérants, sur la modification du Cpom notamment. D'une manière générale, nous demanderons leur retrait ou leur rejet.

Avis défavorable, donc, à l'amendement n° 6 qui prive la CNSA de toute possibilité de contrôle sur les fonds versés aux départements, alors qu'elle finance les conférences des financeurs à travers une partie du produit de la Casa.

*L'amendement n° 6 n'est pas adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 7 et 8 qui proposent de supprimer les articles 20 et 21.

**M. Dominique Watrin.** – Nous ne sommes pas favorables à ce que la conférence des financeurs exerce ses compétences dans le cadre de la métropole.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Lyon est un cas particulier. Ailleurs, le conseil départemental garde la compétence et peut la déléguer aux métropoles. Les choses sont claires. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. Dominique Watrin.** – Nous nous abstenons.

*Les amendements n<sup>os</sup> 7 et 8 ne sont pas adoptés.*

*L'amendement rédactionnel n° 86 est adopté.*

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

### *Article 4*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 49 sanctuarise, au sein du budget de la CNSA, les crédits des conférences des financeurs, en leur affectant au moins 28 % du produit de la Casa. Nous soutenons fortement ce fléchage, malgré l'opposition du Gouvernement.

*L'amendement n° 49 est adopté.*

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

### *Article 5*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 10. Si les métropoles exercent leurs compétences à l'égard des personnes âgées, elles doivent pouvoir bénéficier des financements de la CNSA.

*L'amendement n° 10 n'est pas adopté.*

*L'article 5 est adopté sans modification, de même que l'article 6.*

### **Chapitre III**

*L'amendement rédactionnel n° 87 est adopté.*

*L'intitulé du chapitre III est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 8**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 35 présenté par le Gouvernement pour étendre l'objet de la section IV de la CNSA et soutenir les projets de création de Spasad.

*L'amendement n° 35 est adopté.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'amendement de précision n° 88 distingue, comme à l'article 54, les intervenants professionnels des bénévoles.

*L'amendement n° 88 est adopté.*

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

#### **Article 11**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'amendement rédactionnel n° 89 clarifie l'obligation de convention à laquelle est soumise une résidence autonomie qui souhaite accueillir de nouveaux résidents, en précisant qu'elle devra signer une convention avec un Ehpad et avec seulement une seule catégorie de praticiens de santé mentionnés à cet alinéa.

*L'amendement n° 89 est adopté.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Certaines résidences autonomie de première génération bénéficient de crédits au titre du forfait de soins courants ; d'autres, au titre du forfait autonomie. Les montants perçus sont très variables, avec des forfaits soins qui atteignent parfois 1 300 euros contre 438 euros en moyenne pour le forfait autonomie. L'amendement n° 90 rétablit l'équité en aménageant un droit d'option entre les deux forfaits, à l'initiative des établissements. La mesure concerne seulement quelques-unes 298 résidences de première génération qui perçoivent le forfait de soins courants. Elle est une bonne alternative à la mutualisation que propose l'Assemblée nationale, difficile à mettre en place entre résidence, en particulier celles situées en zones rurales.

*L'amendement n° 90 est adopté.*

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

*L'article 14 est adopté sans modification.*

#### **Article 15**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'amendement de clarification n° 94 établit une distinction utile entre les copropriétés avec services et les résidences services de deuxième génération.

*L'amendement n° 94 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 95, 96 et 97 sont adoptés.*

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

#### **Article 15 bis A**

*L'amendement rédactionnel n° 98 est adopté.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Notre amendement n° 99 harmonise les dispositions sur la transmission des comptes rendus des conseils de résidents dans les résidences services avec celles applicables dans les copropriétés avec services. Il y a là une source d'information importante.

*L'amendement n° 99 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 100 est adopté.*

*L'article 15 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission. L'article 16 ter est adopté sans modification, ainsi que les articles n°17, 19A et 19.*

#### **Article 22**

*L'amendement rédactionnel n° 50 est adopté.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – *La précision de l'Assemblée nationale selon laquelle le directeur d'un établissement doit rechercher le consentement de la personne à être accueillie en établissement « si elle est apte à exprimer sa volonté » n'a qu'une portée pratique limitée puisqu'il a déjà l'obligation de s'assurer de la bonne compréhension de ses droits par la personne accueillie. Elle est en outre redondante avec le renvoi effectué à l'article 22 au dernier alinéa de l'article 459-2 du code civil.*

*L'amendement n° 51 est adopté.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Nous avons eu de longs débats avec le Gouvernement sur les conditions de résiliation du contrat de séjour d'une personne résidente. Notre amendement n° 52 vise à empêcher que le délai de préavis applicable à un gestionnaire soit inférieur au délai de préavis applicable au résident.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – La seule lacune de cet amendement est de ne rien prévoir contre les Tatie Danielle qu'on aimerait voir partir sans attendre trois mois !

*L'amendement n° 52 est adopté.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 37 qui autorise la désignation d'une personne de confiance suppléante, par coordination avec ce qu'a voté l'Assemblée nationale dans la proposition de loi relative à la fin de vie. Dans la mesure où les rapporteurs de notre commission sur ce texte n'y sont pas favorables, nous devons adopter une position cohérente.

*L'amendement n° 37 n'est pas adopté.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 25 et 29 ont été rejetés en première lecture, en commission puis en séance publique, car le juge des tutelles est là pour protéger les personnes qui ne possèdent plus la faculté de s'occuper seules de leur existence quotidienne, et pour surveiller la mise sous protection des personnes protégées, de façon à ce que toute atteinte à leur liberté reste correctement proportionnée. Limiter le pouvoir d'appréciation du juge traduit une forme de défiance que nous ne partageons pas. Avis défavorable.

*Les amendements n<sup>os</sup> 25 et 29 ne sont pas adoptés.*

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – *Le Gouvernement vient d'annoncer le retrait de son amendement n° 36.*

*L'amendement n° 36 est retiré.*

*L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 23**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – À l'issue de longues discussions, nous avons trouvé un accord sur l'interdiction de recevoir des dons et legs. Le Gouvernement semble penser qu'il est allé trop loin et voudrait restreindre l'interdiction aux seules personnes physiques. Même si c'est là une solution plus adaptée, l'amendement n° 124 nécessite un examen approfondi, auquel nous n'avons pas eu le loisir de procéder.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement du Gouvernement autorise une personne en Ehpad à faire un don à l'établissement, de son vivant. La rédaction actuelle l'interdit. Une solution intermédiaire serait d'autoriser la personne en Ehpad à faire un legs ou un don si elle ne vit plus dans l'établissement. Nous connaissons tous des maisons de retraite qui ont pu réaliser des travaux hautement nécessaires grâce aux dons. Il serait dommage de les priver de cette ressource.

**Mme Isabelle Debré.** – Une personne qui quitterait son Ehpad pour un autre établissement pourrait faire un don au premier établissement, de son vivant ?

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Oui.

**Mme Isabelle Debré.** – Un don n'est pas un legs. Il se fait du vivant de la personne.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement du Gouvernement autorise une personne en Ehpad à faire un don ou un legs à une personne morale pendant la durée de la prise en charge, ce qui n'est pas possible dans la rédaction actuelle de l'article 23. Il faut malgré tout s'interroger sur le risque de détournement.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je suis perplexe. Les patients d'un Ehpad sont très vulnérables. Cet amendement augmenterait la tentation pour les établissements d'essayer d'obtenir des avantages. Imaginez qu'un directeur d'établissement soit par ailleurs membre d'une secte. Évitions ce type de conflit d'intérêts, en interdisant purement et simplement les dons et les legs.

**M. Michel Forissier.** – Le testament ouvre la possibilité d'un recours en justice, pas le don.

**M. Alain Milon, président.** – Testament ou non, la pression reste la même.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Les pressions existent, c'est un fait. Que faire alors, dans le cas d'une maison de retraite qui a besoin d'argent pour faire des travaux ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – N'adoptant pas l'amendement à ce stade, nous aurons le temps d'examiner les points sensibles qui ne font pas consensus.

**M. Jean Desessard.** – Je vote pour l'amendement du Gouvernement.

**M. Gérard Dériot.** – C'est parce que vous voulez être ministre.

**M. Jean Desessard.** – C'est un don que je fais de mon vivant au Gouvernement.

*L'amendement n° 124 n'est pas adopté.*

*L'article 23 est adopté sans modification.*

#### **Article 25**

*L'amendement rédactionnel n° 53 est adopté.*

*L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 26 bis est adopté sans modification.*

#### **Articles additionnels après l'article 26 bis**

*Les amendements n<sup>os</sup> 30 et 31 sont déclarés irrecevables.*

#### **Article 27**

*L'amendement rédactionnel n° 54 est adopté.*

*L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 27 ter**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'amendement n° 38 opère une coordination avec l'ordonnance portant simplification et modernisation du droit de la famille, qui crée un mandat judiciaire d'habilitation familiale. Dans la mesure où le Sénat s'y était montré favorable au moment du vote de la loi d'habilitation, il n'y a pas de raison de s'y opposer. Avis favorable.

*L'amendement n° 38 est adopté.*

*L'article 27 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 29**

*L'amendement rédactionnel n° 55 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 56 clarifie les dispositions introduites à l'Assemblée nationale sur la possibilité pour le service d'aide à domicile, lorsqu'il est financé par un forfait global dans le cadre d'un Cpom, de forfaitiser l'APA et la participation du bénéficiaire.

*L'amendement n° 56 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Malgré son objectif louable de mieux rémunérer les personnes les plus expérimentées, l'amendement n° 28 empêcherait toute modulation de l'APA si l'intervenant participe à un relai assistants de vie. De plus, ces relais n'ont pas véritablement d'existence juridique. Demande de retrait ou avis défavorable.

*L'amendement n° 28 est retiré.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Le Gouvernement revient à son idée initiale de ne plus rendre obligatoire les commissions de proposition et de conciliation de l'APA, et laisse aux départements le choix de les conserver ou non. Avis favorable à cet amendement n° 39 qui simplifie le dispositif en réduisant les délais d'instruction des demandes d'APA.

**M. Dominique Watrin.** – Nous nous abstenons.

*L'amendement n° 39 est adopté.*

*L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 29 bis, 30 et 30 bis A sont adoptés sans modification.*

**Article 31**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Notre amendement n° 59 précise que les dispositions qui s'appliquent aux Cpom prévus à l'article L. 313-11 du code de l'action sociale et des familles (durée maximale de cinq ans, possibilité pour un même contrat de concerner plusieurs services...) sont également applicables aux Cpom prévus à l'article 31 pour les services d'aide à domicile.

*L'amendement n° 59 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 11 ajoute deux précisions au contenu des Cpom conclus par les services d'aide à domicile et les départements : le nombre annuel de personnes prises en charge serait défini en fonction de facteurs sociaux et environnementaux et en tenant compte de la grille AGGIR ; les heures effectuées par les services, en dehors d'une intervention directe au domicile, seraient plafonnées. Rien n'empêche les départements de fixer de telles règles mais nous préférons leur laisser des marges de manœuvre suffisantes pour définir librement le contenu des Cpom avec les services d'aide à domicile. L'article 31 est suffisamment clair en l'état. Demande de retrait ou avis défavorable.

*L'amendement n° 11 est retiré.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 57 indique que les Cpom signés entre les départements et les services d'aide à domicile devront préciser les modalités de calcul des allocations des bénéficiaires de l'APA et de leur participation financière.

*L'amendement n° 57 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 58 est adopté.*

*L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 32 bis**

*L'amendement rédactionnel n° 60 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 12 pose un problème de cohérence. Demande de retrait ou avis défavorable.

*L'amendement n° 12 est retiré.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 5 qui définit un tarif de référence de l'APA, modulable selon des critères locaux.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 61 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Je comprends la volonté d'assurer un contrôle de la part de l'assemblée délibérante sur les décisions d'autorisation de services d'aide à domicile. Cependant, l'amendement n° 4 crée une procédure dérogatoire qui n'est pas justifiée : pourquoi traiter différemment les services d'aide à domicile des autres structures ? Retrait ou avis défavorable.

*L'amendement n° 4 est retiré.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 62 qui prévoit que le président du Conseil départemental communique à l'assemblée délibérante un document faisant le bilan des demandes d'autorisation et d'habilitation à l'aide sociale qui lui auront été transmises dans l'année, en présentant les suites qui leur auront été données et en précisant la nature juridique des demandeurs.

**M. Gérard Dériot.** – Pourquoi faire un bilan ?

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Certaines associations ont proposé que les décisions du président du Conseil départemental soient contrôlées par les ARS. Cet amendement est une contre-proposition. Il s'agit d'éviter le fait du prince sur les autorisations.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Le bilan sera transmis après la prise de décision. C'est une information qu'il est normal de communiquer.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – La décision du président est irréversible.

**M. Gérard Dériot.** – Donc, le bilan ne changera rien.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Il changera tout, car le président saura qu'il est contrôlé.

**Mme Isabelle Debré.** – Les conseillers départementaux ont déjà accès à ces informations, pour peu qu'ils les demandent. Pourquoi charger la loi d'un bilan de plus ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Il est moins facile d'y avoir accès quand on est dans l'opposition...

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'autorisation tarifée est le produit d'un dialogue entre le président et le demandeur. Pour le reste, il est normal de rendre les informations les plus transparentes possibles. Un autocontrôle par l'assemblée est préférable à une tutelle par l'ARS.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Les décisions en matière d'attribution de l'aide sociale passent en commission permanente. Pourquoi ajouter un bilan ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Il y a autant de pratiques que de départements...

**Mme Hermeline Malherbe.** – En tant que présidente de conseil départemental, j'estime que c'est un dispositif protecteur, déjà mis en œuvre dans plusieurs départements. Dans la mesure où les pratiques varient, mieux vaut s'y rallier.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je suis également favorable à cette disposition. Notifiera-t-on également les absences de réponse valant rejet ?

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Le rapport présenté par le président du conseil départemental mentionnera les décisions non signifiées tout comme les rejets. J'ai été président de conseil général, cet amendement ne me gêne pas.

**M. Gérard Dériot.** – Il n'est pas gênant, mais c'est une contrainte supplémentaire. Je m'abstiendrai.

*L'amendement n° 62 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Demande de retrait ou avis défavorable aux amendements identiques n°s 13 et 14 qui demandent une expérimentation.

*Les amendements identiques n°s 13 et 14 sont retirés.*

*L'article 32 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 33**

*L'amendement de coordination n° 40 est adopté.*

*L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 34**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 41 décale de six mois la date de remise du rapport d'évaluation de l'expérimentation relative aux Spasad, afin de disposer d'un recul de deux ans. Avis favorable.

*L'amendement n° 41 est adopté.*

*L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 36 est adopté sans modification.*

**Article 36 bis**

*L'amendement de coordination n° 64 est adopté.*

*L'article 36 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 38**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Notre amendement n° 75 rétablit le texte adopté par le Sénat en première lecture. Il est important de flécher les modalités d'utilisation des 70,5 % de la Casa consacrés à la réforme de l'APA.

**M. Alain Milon, président.** – C'est une sanctuarisation.

*L'amendement n° 75 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 65 est adopté.*

*L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 39**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 2, car il ne nous paraît pas souhaitable de déroger au plafond d'accueil simultané de trois personnes pour un accueillant familial, lorsque l'agrément a été délivré à un couple. C'est un point d'accord important avec l'Assemblée nationale.

**Mme Evelyne Yonnet.** – Il faudrait sans doute revenir sur la rédaction de cet amendement pour bien en comprendre le sens.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Il faut maintenir le plafond des trois personnes.

*L'amendement n° 2 n'est pas adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Notre amendement n° 66 indexe l'indemnité représentative de sujétions particulières, qui correspond à de l'aide humaine supplémentaire, sur la progression du Smic, au même titre que la rémunération journalière. Cette mesure aura un coût pour les personnes accueillies. Elle a été promise aux accueillants depuis 1993, sans jamais être concrétisée. Ces personnes rendent pourtant un grand service à la société, pour un coût bien moindre qu'en établissement.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Dans nombre de départements, on voudrait davantage d'accueillants familiaux pour recevoir des personnes âgées ou handicapées. Comment faire avec un statut qui n'a pas bougé depuis vingt-deux ans ?

**Mme Isabelle Debré.** – Je suis favorable à cet amendement. Mais ne tombe-t-il pas sous le coup de l'article 40 ?

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Non, car le coût supplémentaire pèsera sur les personnes accueillies.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Les départements ont tout intérêt à disposer d'un bon réseau d'accueillants familiaux, d'autant que cela coûte beaucoup moins cher qu'une journée en Ehpad. Cela fait vingt-deux ans que l'on promet une réévaluation du statut. Nous avons l'occasion de le faire, saisissons-la.

*L'amendement n° 66 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 67 est adopté.*

*L'article 39 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 40 est adopté sans modification.*

#### **Article 40 bis**

*L'amendement de coordination n° 68 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Notre amendement n° 70 apporte une précision rédactionnelle importante. Il faut faire référence aux structures autorisées et non aux structures tarifées par le président du conseil départemental ou par le directeur général de l'ARS, pour que l'ensemble des résidences-autonomie, qu'elles soient ou non habilitées à l'aide sociale, puissent conclure un Cpom.

*L'amendement n° 70 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'article 40 bis prévoit que le gestionnaire qui refuse de signer un Cpom voit le niveau de son forfait soins diminué d'un montant maximal de 15 %. Il faut faire la différence entre un refus avéré de signer et une impossibilité de signer. Pourquoi restreindre la mesure au forfait soins et exclure le forfait dépendance ? De toute façon, la pénalité sera répercutée sur les résidents.

**M. Gérard Dériot.** – Bien sûr !

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Notre amendement n° 71 maintient la sanction pour être incitatif, mais propose d'en abaisser le niveau à 5 %.

**Mme Stéphanie Riocreux.** – Ce n'est pas assez dissuasif. À 5 %, l'établissement intégrera le montant de la pénalité dans le reste à charge des familles. Une pénalité à 10 % préserverait les familles tout en restant significative.

**M. Daniel Chasseing.** – Je partage la position de Gérard Roche. Avec une pénalité de 15 %, comment l'établissement pourra-t-il payer son personnel ?

**M. Dominique Watrin.** – À 5 %, la pénalité ne sera pas suffisante : l'Ehpad s'en accommodera et reportera le coût sur les résidents. Mieux vaut la laisser à 15 %.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Nous proposons d'autres amendements pour inciter les établissements à signer un Cpom. À 15 %, on risque de favoriser le glissement des dépenses sanitaires vers les dépenses sociales, car ce sera insupportable pour les établissements. On réduit ce risque avec une pénalité à 5 %. C'est sans doute moins incitatif pour le Cpom ; c'est plus rassurant pour les conseils départementaux.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Pour un Ehpad de 60 lits, une pénalité à 15 % représente environ 60 000 euros, soit un ETP en moins ! Nous devons encourager la conclusion de conventions tripartites. Attendons la séance publique pour déterminer le seuil.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Mieux vaut le tout ou rien. Soit une pénalité de 15 % sur les deux forfaits, soins et dépendance, soit rien du tout.

*L'amendement n° 71 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 15 et 16 me semblent satisfaits. Demande de retrait.

**M. Gérard Dériot.** – Quand un Ehpad est rattaché à un hôpital, l'excédent budgétaire est affecté à l'hôpital. Ces amendements ne sont pas si mauvais !

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Le Cpom prévoit que les excédents, quels qu'ils soient, seront reportés sur le budget suivant.

**M. Gérard Dériot.** – Encore faudrait-il préciser « quels qu'ils soient ».

**Mme Catherine Génisson.** – Dans les faits, ces amendements sont satisfaits.

*Les amendements n<sup>os</sup> 15 et 16 sont retirés.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'interrogation soulevée par l'amendement n° 17 est légitime : certaines places d'Ehpad sont en effet occupées par des résidents qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide sociale mais se voient appliquer les tarifs hébergement applicables aux bénéficiaires de l'aide sociale. Il faudrait cependant étudier plus précisément les effets qu'aurait la solution proposée sur les résidents concernés. Demande de retrait ou avis défavorable, même si nous comprenons l'objectif visé.

**Mme Catherine Procaccia.** – C'est déjà un progrès.

**M. Dominique Watrin.** – Nous sommes opposés à cette recommandation de la Cour des comptes. Il n'est pas juste de reporter la charge sur des résidents qui payent déjà fort cher et dont la famille est souvent en grande difficulté, pour récupérer encore plus d'argent.

*L'amendement n° 17 n'est pas adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 69 abroge des dispositions obsolètes.

*L'amendement n° 69 est adopté.*

*L'amendement de précision n° 72 est adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 20 propose d'augmenter les sanctions financières pour les Ehpad refusant de signer un Cpom alors que nous souhaitons au contraire en limiter le niveau. En outre, il ne vise que les établissements qui n'ont pas encore signé de convention tripartite et n'est donc pas complet. Retrait, sinon avis défavorable.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Je suis favorable à cet excellent amendement.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Cela ne concerne que très peu d'Ehpad.

**M. Gérard Dériot.** – Ce n'est pas une raison pour les négliger.

*L'amendement n° 20 n'est pas adopté.*

*L'article 40 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 40 ter**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – En première lecture, le Sénat a adopté, sur proposition du Gouvernement, les articles 40 *ter* et 40 *quater* qui substituent des sanctions administratives aux sanctions pénales à certains manquements en Ehpad et étend le champ de compétence des agents de la répression des fraudes pour constater ces infractions. L'amendement n° 42 du Gouvernement réécrit les articles concernés et les regroupe en un seul article. Avis favorable.

*L'amendement n° 42 est adopté.*

*L'article 40 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 40 quater**

*L'amendement de coordination n° 43 est adopté.*

*L'article 40 quater est supprimé.*

#### **Article 41**

*L'article 41 est adopté sans modification.*

#### **Article additionnel après l'article 41**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Le Sénat avait adopté l'amendement n° 21 en première lecture mais nous avons été sensibles aux arguments soulevés depuis : imposer la publication des comptes va créer des charges supplémentaires pour les organismes concernés, notamment avec l'obligation de nommer un commissaire aux comptes, pas forcément opportunes dans le contexte actuel.

**M. Gérard Dériot.** – C'est vrai !

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Les structures médico-sociales ont déjà l'obligation de transmettre leurs comptes à leur autorité de tarification : il y a bien un contrôle.

*L'amendement n° 21 est retiré.*

**Article 45**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Nous reconnaissons bien dans l'amendement n° 33 la générosité de Daniel Chasseing...

**Mme Catherine Procaccia.** – Quand ça commence ainsi, c'est mauvais signe !

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – ...mais il est déjà satisfait. Retrait ?

**M. Daniel Chasseing.** – Ce n'est pas sûr. Je souhaitais que les accueils en hébergement temporaire soient plus pragmatiques et moins restrictifs pour soulager les aidants, qui ont besoin parfois d'accueil de nuit, parfois d'accueil de jour, pour une période à définir avec les Ehpad.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'article 36 consacre le droit au répit des aidants et l'article 36 *ter* assure l'accueil de nuit des personnes nécessitant une surveillance permanente.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Il serait intéressant de reprendre ce débat en séance. Dans quelle mesure les plateformes de répit, qui ont une existence légale et un financement par l'ARS, prendront-elles le relais ?

**M. Alain Milon, président.** – Si l'amendement est maintenu, l'avis des rapporteurs est donc défavorable.

*L'amendement n° 33 n'est pas adopté.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Nous avons déjà rejeté l'amendement n° 22 en première lecture pour ne pas rigidifier le cadre dans lequel se développent ces structures et ne pas prendre le risque de ne pas bien tenir compte de la diversité des expériences menées. La réflexion n'est pas encore assez mûre. Retrait ?

*L'amendement n° 22 est retiré.*

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – L'amendement n° 32 est déjà largement satisfait : l'article 36 consacre le droit au répit des aidants et l'article 36 *ter*, inséré en séance publique au Sénat, permet d'assurer l'accueil de nuit des personnes nécessitant une surveillance permanente. Retrait ou avis défavorable.

**M. Daniel Chasseing.** – Il n'est pas satisfait. Actuellement, le nombre de pensionnaires admis aux activités du pôle d'activités et de soins adaptés (PASA) est défini ; je souhaitais que les personnes bénéficiant de l'accueil de jour ou d'un hébergement temporaire puissent en profiter dans la mesure du possible, que le nombre d'accueils de jour en Ehpad augmente, et que le nombre minimum de lits soit abaissé de six à trois en milieu rural.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Avec cinq millions d'euros seulement prévus pour le droit au répit chaque année, nous discutons dans le vide...

**Mme Isabelle Debré.** – Pourquoi y a-t-il autant de places vides dans les Ehpad, et en même temps autant de demandes d'accueil temporaire non satisfaites ? J'ai l'impression que le but de Daniel Chasseing est d'y remédier.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Lorsque j'étais président de conseil général, j'avais imposé 10 % de places pour l'accueil de jour et l'hébergement temporaire dans les Ehpad. Mais ces places n'étaient jamais remplies... Il faut des transports pour s'y rendre, et c'est souvent trop cher pour les familles.

**M. Georges Labazée.** – Les accueils de jour autonomes, eux, sont remplis presque à 100 % : le transport est organisé et la prise en charge est différente, avec des psychomotriciens. Les Ehpad demandent souvent la transformation en lits permanents de leurs lits d'accueil temporaire, qui semblent périphériques aux yeux des personnels. Or nous voulons que le service soit du même niveau pour tous les pensionnaires.

**M. Daniel Chasseing.** – Je vous parle de cas réels : des personnes qui ne peuvent pas être accueillies en hébergement temporaire parce que les aidants voudraient un accueil ponctuel, parfois la nuit, parfois le jour, ce qui est impossible. Puisque nous en sommes aux dispositions qui permettent aux aidants de souffler, il me semble souhaitable de l'autoriser.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Les directeurs d'établissements comportant des lits d'accueil temporaire ne peuvent souvent pas se permettre de garder des lits vides cinq jours pour un accueil deux jours par semaine.

*L'amendement n° 32 n'est pas adopté.*

*L'article 45 est adopté sans modification, ainsi que l'article 45 ter A.*

#### **Article 45 ter**

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – En 2011, 4 % du produit de la CSA devait être fléché vers l'investissement. Ce fléchage a été porté à 2 %, puis a totalement disparu, la Casa devant le remplacer. Cette dernière sera consommée par la loi sur le vieillissement, mais pas tout de suite dans son intégralité. L'amendement n° 73 dispose que l'excédent 2015 soit utilisé à cet effet en 2016 et 2017, avant que ne soit rétabli le fléchage de 4 %. C'est le minimum, pour réduire le reste à charge. Je vous demande de nous suivre sur cet amendement, car le Gouvernement n'est pas d'accord.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Sur le fond, je vous suis, mais le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne serait-il pas un support plus adapté ? Cette mesure est-elle compatible avec le principe d'annualité budgétaire ?

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Des mesures du même ordre concernant l'utilisation du produit de la Casa sont prévues dans ce projet de loi. Cela reste une solution pour diminuer le reste à charge.

**M. Jean Desessard.** – Mon soutien au Gouvernement a des limites, je vote pour l'amendement.

*L'amendement n° 73 est adopté.*

*L'article 45 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 46**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Le Sénat est en désaccord avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement, qui préfèrent un Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. Les arguments ont été largement développés en première lecture. L'amendement n° 102 rétablit le Haut conseil de l'âge.

**Mme Stéphanie Riocreux.** – Nous soutiendrons la proposition du Gouvernement et donc la version de l'Assemblée nationale : un Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge apporterait une expertise transversale et transgénérationnelle qui traduirait la volonté de décroiser ces problématiques. Comme il a été dit pendant les auditions, les problèmes des aînés concernent leurs familles.

**M. Dominique Watrin.** – Nous serions aussi favorable au décroissement. Mais quel que soit l'organisme, quel que soit son intitulé, il faut qu'il soit efficace. La loi créant le Conseil national des retraités et personnes âgées (CNRPA) prévoyait une représentation des organisations syndicales, ce que le Gouvernement refuse de faire aujourd'hui au sein du Haut Conseil sous prétexte que cela relève du niveau réglementaire. Nous nous abstenons tant que le Gouvernement restera sur cette position.

*L'amendement n° 102 est adopté.*

*Les amendements de conséquence n°s 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 et 111 sont adoptés.*

*L'article 46 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 46 bis**

**M. Gérard Dériot.** – L'amendement n° 24 rétablit l'article 46 bis tel que voté par le Sénat.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Il part d'une intention louable...

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** – Cela commence mal !

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – ... à tel point que nous avons émis un avis favorable en première lecture. Mais un examen plus attentif nous conduit à un avis contraire. Soumettre un secteur caractérisé par une aussi grande diversité des initiatives à la procédure administrative lourde de l'agrément écarterait des associations dont le savoir-faire n'est plus à prouver. Avis défavorable.

*L'amendement n° 24 est retiré.*

*L'article 46 bis est adopté sans modification.*

### **Article 47**

*L'amendement rédactionnel n° 112 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 44.*

*L'article 47 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 52 A**

*L'article 52 A est adopté sans modification.*

**Article 52**

*L'article 52 est adopté sans modification.*

**Article 53**

*L'amendement rédactionnel n° 114 est adopté.*

*L'article 53 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 53 bis**

*L'article 53 bis est adopté sans modification.*

**Article 54**

*L'amendement rédactionnel n° 116 est adopté.*

*L'article 54 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 54 bis**

*L'article 54 bis est adopté sans modification.*

**Section 1 ter**

*L'amendement rédactionnel n° 117 est adopté.*

**Article 54 ter**

*L'article 54 ter est adopté sans modification.*

**Section 2**

*L'amendement rédactionnel n° 119 est adopté.*

**Article 55 A**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – En adoptant en première lecture un amendement du groupe Les Républicains, Le Sénat a autorisé la récupération des prestations d'aide sociale sur les assurances-vie. En effet, des prestations universelles comme l'APA et la PCH ne sont pas récupérables, quand d'autres le sont. Les descendants bénéficiaires d'un contrat d'assurance-vie ne peuvent donc pour l'instant être appelés à rembourser au département les aides perçues au titre de l'aide sociale. Le Gouvernement, reprenant des seuils concernant la fiscalité des contrats d'assurance-vie, propose de récupérer l'ensemble des primes versées par le souscripteur après 70 ans au-dessus de 30 500 euros. Ce seuil nous semble très élevé et nous proposons de le baisser.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je suis défavorable à votre amendement. Ce seuil, aujourd’hui appliqué à tous les contrats d’assurance-vie, varie selon que vous avez plus ou moins de 70 ans. Si cet âge pouvait paraître élevé lorsque la norme a été créée, aujourd’hui, on est encore jeune à 70 ans !

**M. Gérard Dériot.** – Merci !

**Mme Catherine Procaccia.** – Je suis donc défavorable au principe général mais aussi à votre amendement qui revient sur une disposition qui s’applique à tous.

**Mme Nicole Bricq.** – Je suis très réservée, non seulement sur le seuil, mais aussi sur le caractère subsidiaire des prestations. Ce dispositif est-il prévu dans un cadre contentieux, lorsqu’un pensionnaire ne paie pas son hébergement ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Non.

**Mme Nicole Bricq.** – C’est donc un principe général. Il apparaît pourtant dans la section consacrée au contentieux de l’aide sociale.

Beaucoup de gens cotisent à l’assurance vie à partir de 70 ans pour préparer la décennie suivante, plus délicate. Je suis réservée sur la portée de cette affaire. Cela pourrait révolter les personnes qui cotisent. C’est complexe et nécessitera un décret en Conseil d’État, car il faudra une négociation avec les assureurs.

**M. Yves Daudigny.** – Les récupérations effectuées par certains départements concernent les frais d’hébergement et portent sur la succession – maison, propriété – avec des seuils, mais aussi sur les capitaux placés en assurance-vie. Cela pose d’ailleurs parfois problème, quand les héritiers l’apprennent six mois après le décès...

Cette disposition vient-elle en complément à ce qui existe déjà ?

**Mme Evelyne Yonnet.** – Au Conseil général de Seine-Saint-Denis, nous demandons à connaître les biens de la personne et des enfants. Nous aidons le plus souvent des personnes dont les enfants sont au RSA. Récupérer l’assurance-vie est une pénalité supplémentaire pour des gens qui n’ont presque rien. L’assurance-vie est souvent destinée aux obsèques. Je ne peux pas voter cet amendement.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – C’est une question de principe. Il y a pour nous une incompatibilité entre le fait pour une personne âgée d’effectuer des versements sur son assurance-vie et de percevoir l’aide sociale du département.

**M. Gérard Dériot.** – C’est un peu gros.

**Mme Nicole Bricq.** – Dans ce cas, il ne faut pas accueillir cette personne.

**Mme Anne Emery-Dumas.** – Ce dispositif lutte contre les insolvabilités organisées par certaines personnes âgées qui entrent en établissement. Il est naturel d’éviter que des familles profitent indûment de l’aide sociale consentie par les contribuables. Mais je ne comprends pas ce que cela change par rapport à la situation actuelle, où l’on fait jouer l’obligation alimentaire et la récupération sur succession.

**M. Yves Daudigny.** – Je ne me prononcerai pas sur cet amendement, faute d'information suffisante. Les ressources des personnes hébergées sont parfaitement connues et elles n'ont qu'une somme assez faible à leur disposition. Comment pourraient-elles placer de l'argent ? Je ne comprends pas le fondement de cette disposition.

**Mme Nicole Bricq.** – Avez-vous regardé les débats à l'Assemblée nationale ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Nous modifions le texte adopté par l'Assemblée nationale et sommes dubitatifs sur les seuils, d'où cet amendement.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Ce dispositif a été voté au Sénat en première lecture ; la commission de l'Assemblée nationale l'a adopté sans modification mais le Gouvernement a introduit un mécanisme de seuils en séance publique. Il y a une confusion entre droit fiscal et droit social : dans l'optique du droit social, les primes versées sur un contrat d'assurance-vie, par une personne hébergée en Ehpad qui a demandé l'aide sociale et dont le département paie la pension devraient être récupérées. Ce n'est que justice !

**Mme Nicole Bricq.** – Cela vise donc des cas de fraude.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Nos rapporteurs ne nous demandent pas de revenir sur la mesure, mais de supprimer le seuil. Je rejoins Catherine Procaccia : ne faisons pas d'entorse au droit commun.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – Mais le seuil est si élevé qu'il tue le dispositif !

*L'amendement n° 120 est adopté.*

*L'article 55 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Titre V**

*L'amendement rédactionnel n° 121 est adopté.*

#### **Article 56**

*L'amendement rédactionnel n° 122 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 45 et que l'amendement rédactionnel n° 123.*

*L'article 56 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 59**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'amendement n° 74 décale l'entrée en vigueur de l'article 32 bis au 1<sup>er</sup> juillet 2016.

*L'amendement n° 74 est adopté.*

*L'amendement n° 3 devient sans objet.*

*L'amendement n° 46 est adopté, ainsi que l'amendement n° 47.*

*L'article 59 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 61**

*L'article 61 est adopté sans modification.*

**Article 63 bis**

*L'article 63 bis est adopté sans modification.*

**Article additionnel après l'article 63 bis**

*L'amendement n° 48 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 2</b> <b>Approbation du rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'adaptation de la société au vieillissement de la population</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	76	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	77	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	78	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	79	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	80	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	81	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	82	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	83	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	84	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	85	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	34	Amendement rédactionnel tenant compte des intitulés propres à l'Organisation mondiale de la santé et au réseau francophone des villes amies des aînés	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 3</b> <b>Conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées</b>			
M. SAVARY	6	Suppression de la transmission des rapports d'activité des Conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA) à la Caisse nationale de la solidarité active (CNSA)	<b>Rejeté</b>
M. SAVARY	7	Suppression des dispositions adaptant la création des conférences des financeurs dans les territoires concernés par la création d'une métropole	<b>Rejeté</b>
M. SAVARY	8	Suppression des dispositions adaptant la création des conférences des financeurs dans les territoires concernés par la création d'une métropole	<b>Rejeté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	86	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Financement des actions de prévention de la perte d'autonomie par la section V du budget de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	49	Fixation à 28 % de la part du produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) affectée au budget de la CNSA pour les conférences des financeurs	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Répartition des concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie entre départements</b>			
M. SAVARY	10	Suppression de l'éligibilité des métropoles lorsqu'elles exercent leurs compétences à l'égard des personnes âgées, aux crédits de la CNSA	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6</b> <b>Action sociale interrégimes des caisses de retraite et échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	87	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Financement des actions de formation au profit des intervenants bénévoles par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</b>			
Le Gouvernement	35	Extension de l'objet de la section IV du budget de la CNSA pour soutenir les projets de création des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD)	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	88	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Résidences autonomie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	89	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	90	Droit d'option entre le forfait de soins courants et le forfait autonomie	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 15</b> <b>Sécurisation de la gestion des copropriétés avec services</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	94	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	95	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	96	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	97	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
<b>Article 15 bis A</b> <b>Statut des résidences-services</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	98	Simplification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	99	Harmonisation rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	100	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 22</b> <b>Droits et libertés garantis aux personnes âgées accueillies dans les établissements et services sociaux ou médico-sociaux</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	50	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	51	Suppression d'une mention redondante	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	52	Durée du préavis applicable au gestionnaire	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	37	Désignation d'une personne de confiance suppléante	<b>Rejeté</b>
M. MOULLER	25	Motivation de ses décisions par le juge des tutelles	<b>Rejeté</b>
M. D. LAURENT	29	Motivation de ses décisions par le juge des tutelles	<b>Rejeté</b>
<b>Article 23</b> <b>Extension de l'incapacité spéciale de recevoir des dons et legs</b>			
Le Gouvernement	124	Assouplissement du champ de l'incapacité de recevoir des dons et legs aux seules personnes physiques et non morales	<b>Rejeté</b>
<b>Article 25</b> <b>Obligation de signalement des établissements et services médico-sociaux</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	53	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article additionnel après Article 26 bis</b>			
M. D. LAURENT	30	Financement des mesures d'information pour les mandataires familiaux	<b>Irrecevable (40)</b>
M. D. LAURENT	31	Financement des mesures d'information pour les mandataires familiaux	<b>Irrecevable (40)</b>
<b>Article 27</b> <b>Nouvelle procédure d'agrément des mandataires individuels</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	54	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
<b>Article 27 ter</b> <b>Suppression de l'immunité pénale en cas de vol commis par un tuteur ou curateur membre de la famille proche</b>			
Le Gouvernement	38	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 29</b> <b>Réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	55	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	56	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
M. DESESSARD	28	Rémunération des intervenants participant à un relai assistant de vie	<b>Retiré</b>
Le Gouvernement	39	Suppression de l'obligation pour un département d'avoir une commission de proposition et de conciliation	<b>Adopté</b>
<b>Article 31</b> <b>Contenu des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus par les services d'aide à domicile</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	59	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
M. SAVARY	11	Contenu des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom) conclus par les services d'aide à domicile	<b>Retiré</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	57	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	58	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 32 bis</b> <b>Création d'un régime unique d'autorisation des services d'aide à domicile</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	60	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
M. SAVARY	12	Obligation de conclure d'un Cpom	<b>Retiré</b>
M. VANLERENBERGHE	5	Fixation d'un tarif national de référence par le cahier des charges des services d'aide à domicile	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	61	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. VANLERENBERGHE	4	Autorisation des services d'aide à domicile par les départements	<b>Retiré</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	62	Transmission à l'assemblée délibérante du bilan des demandes d'autorisation et d'habilitation	<b>Adopté</b>
M. SAVARY	13	Conditionnement de l'entrée en vigueur de l'article 32 <i>bis</i> à la mise en place d'une expérimentation	<b>Retiré</b>
M. SAVARY	14	Conditionnement de l'entrée en vigueur de l'article 32 <i>bis</i> à la mise en place d'une expérimentation	<b>Retiré</b>
<b>Article 33</b>			
<b>Autorisation des services d'aide à domicile intervenant auprès des familles fragiles</b>			
Le Gouvernement	40	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 34</b>			
<b>Expérimentation pour les services polyvalents d'aide et de soins à domicile</b>			
Le Gouvernement	41	Report de la date de remise du rapport d'évaluation de l'expérimentation relative aux SPASAD	<b>Adopté</b>
<b>Article 36 bis</b>			
<b>Congé de proche aidant</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	64	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 38</b>			
<b>Conséquences financières de la réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	75	Financement des différents volets de la réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	65	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 39</b>			
<b>Réforme de l'accueil familial à titre onéreux de personnes âgées et handicapées</b>			
M. BAS	2	Possibilité de déroger au plafond d'accueil simultané de trois personnes	<b>Rejeté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	66	Règles d'indexation de l'indemnité représentative de sujétions particulières	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	67	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 40 bis</b>			
<b>Déploiement des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	68	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	70	Possibilité d'intégrer l'ensemble des résidences-autonomie dans le champ des contractualisations	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	71	Abaissement du niveau des sanctions applicables aux établissements refusant de signer un Cpom	<b>Adopté</b>
M. SAVARY	15	Suppression du caractère pluriannuel des financements alloués dans le cadre des Cpom	<b>Retiré</b>
M. SAVARY	16	Règles d'évolution des tarifs hébergement	<b>Retiré</b>
M. SAVARY	17	Règles d'évolution des tarifs hébergement	<b>Rejeté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	69	Abrogation de dispositions devenues obsolètes	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	72	Amendement de précision et correction d'une erreur de référence	<b>Adopté</b>
M. SAVARY	20	Alourdissement des sanctions applicables à l'établissement refusant de signer un Cpom	<b>Rejeté</b>
<b>Article 40 ter</b> <b>Sanctions applicables en cas de manquements constatés dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes</b>			
Le Gouvernement	42	Clarification de deux dispositions introduites au Sénat en première lecture	<b>Adopté</b>
<b>Article 40 quater</b> <b>Champ de compétence des agents de la répression des fraudes</b>			
Le Gouvernement	43	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 41</b>			
M. SAVARY	21	Publication des comptes des organismes privés gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux	<b>Retiré</b>
<b>Article 45</b> <b>Réforme de la procédure d'appel à projets des établissements ou services sociaux et médico-sociaux</b>			
M. CHASSEING	33	Développement de l'hébergement temporaire	<b>Rejeté</b>
M. SAVARY	22	Reconnaissance des « habitats regroupés solidaires »	<b>Retiré</b>
M. CHASSEING	32	Développement de solutions de répit pour les aidants	<b>Rejeté</b>
<b>Article 45 ter</b> <b>Aide à l'investissement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	73	Aide à l'investissement dans le secteur médico-social	<b>Adopté</b>
<b>Article 46</b> <b>Création du Haut Conseil de la famille et des âges de la vie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	102	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	103	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	104	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	105	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	106	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	108	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	109	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	110	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	111	Amendement rétablissant le Haut Conseil de l'âge	<b>Adopté</b>
<b>Article 46 bis</b> <b>Agrément des associations intervenant dans le secteur médico-social</b>			
M. SAVARY	24	Rétablissement de la généralisation de l'agrément aux associations du secteur social ou médico-social	<b>Retiré</b>
<b>Article 47</b> <b>Extension des missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	112	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	44	Amendement de coordination avec l'article 5	<b>Adopté</b>
<b>Article 53</b> <b>Participation des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité et des centres locaux d'information et de coordination gérontologique à l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	114	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 54</b> <b>Prise en compte des proches aidants dans les schémas régionaux d'organisation médico-sociale</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	116	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>Section 1 ter</b> <b>Maisons départementales de l'autonomie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	117	Harmonisation rédactionnelle	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Section 2</b> <b>Organisation du contentieux de l'aide sociale</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	119	Harmonisation rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 55 A</b> <b>Récupération des prestations d'aide sociale auprès de bénéficiaires de contrats d'assurance vie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	120	Harmonisation rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>TITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	121	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 56</b> <b>Application de la loi outre-mer</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	122	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	45	Amendement de coordination avec le présent projet de loi et le projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer	<b>Adopté</b>
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	123	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 59</b> <b>Suppression de la section V bis du budget de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</b>			
<b>MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs</b>	74	Recul de l'entrée en vigueur de l'article 32 <i>bis</i>	<b>Adopté</b>
M. VANLERENBERGHE	3	Recul de l'entrée en vigueur de l'article 32 <i>bis</i>	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Le Gouvernement	46	Réévaluation des besoins des bénéficiaires de l'APA	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	47	Maintien des conseils départementaux des retraités et des personnes âgées et des conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées jusqu'à la création des CDCA	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 63 bis</b>			
Le Gouvernement	48	Traitement des demandes d'agrément déposées avant la promulgation de la loi	<b>Adopté</b>

### **Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie – Examen du rapport et du texte de la commission**

*La commission examine ensuite en deuxième lecture, sur le rapport de MM. Michel Amiel et Gérard Dériot, 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.*

### EXAMEN DU RAPPORT

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Le 6 octobre dernier, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture la proposition de loi tendant à la création de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, dans une version presque identique à celle que nous avons eu à examiner en première lecture. Le co-rapporteur Jean Leonetti a justifié cette position de principe en indiquant vouloir un dialogue de fond entre nos deux assemblées. En séance publique, l'Assemblée nationale a néanmoins adopté sept amendements dont les plus substantiels reprennent certaines de nos propositions : co-signature par la personne de confiance de la décision par laquelle elle est désignée ; liberté de la forme donnée aux directives anticipées.

Je vous rappelle que le Sénat n'avait pas adopté de texte à l'issue du vote solennel de la première lecture. L'important travail de précision et d'encadrement réalisé par notre commission n'avait pas apaisé toutes les craintes. Le texte issu de la séance publique manquait de cohérence et n'avait pas pu réunir une majorité. Or le Sénat doit parvenir à un texte qui puisse être discuté avec l'Assemblée nationale !

Nous avons fait le choix, en deuxième lecture, de reprendre le travail effectué par notre commission tout en tenant compte des préoccupations légitimes exprimées en séance publique sur l'ensemble des bancs. Nous ne vous proposons donc ni de rétablir purement et simplement le texte de notre commission, ni de reprendre l'ensemble des amendements adoptés en séance publique.

Nous estimons que, dans le cadre fixé par la commission, la sédation profonde et continue ne constitue en aucun cas un acte d'euthanasie puisqu'elle ne peut concerner que les personnes malades en fin de vie dont la souffrance est réfractaire à tout autre traitement. C'est pour nous un point essentiel. De même, notre commission a accepté de rendre opposables les directives anticipées dans la mesure où nous avons prévu que les directives ne sont pas seulement le moyen de demander un arrêt des traitements mais également de s'opposer à un tel arrêt. Nous avons par ailleurs préservé la liberté d'appréciation du médecin sur la possibilité d'appliquer les directives anticipées compte tenu de la situation médicale du patient. Il nous a en revanche paru important de reprendre l'amendement rédigé en séance publique qui prévoit que l'hydratation est un soin qui peut être poursuivi jusqu'au décès.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Nous avons d'abord estimé pouvoir reprendre les amendements de la commission des lois adoptés en séance publique. Pour répondre à la préoccupation d'une large majorité de nos collègues, nous réaffirmons à l'article premier la nécessité de garantir un accès aux soins curatifs et palliatifs sur l'ensemble du territoire.

A l'article 2, pour répondre à l'interrogation de Gilbert Barbier, nous supprimons la référence à l'inutilité des traitements prescrits.

A l'article 3, conformément à l'amendement adopté à l'initiative du groupe CRC, nous supprimons la mention selon laquelle la procédure collégiale, chargée de s'assurer du respect de la loi, est engagée seulement à l'initiative du médecin. Cela lève toute ambiguïté sur un éventuel pouvoir d'opposition du médecin à la réunion du collège des soignants. Dans

un souci de clarification rédactionnelle, nous proposons de préciser que le patient peut choisir le lieu dans lequel il souhaite que la sédation soit réalisée : à domicile, en établissement de santé ou en Ehpad.

Enfin, à l'article 14, nous proposons, conformément au souhait de plusieurs groupes, dont le groupe écologiste, de maintenir le rapport annuel prévu par l'Assemblée nationale sur les soins palliatifs tout en en précisant son contenu.

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Comme en première lecture, nous recherchons le consensus le plus large possible sur un sujet qui ne relève pas des oppositions de partis. Le Sénat, à nos yeux, a un rôle important à jouer pour que le texte qui s'appliquera demain soit de la meilleure qualité possible et préserve réellement un équilibre entre les droits du patient et les devoirs des soignants. Sinon, ce sera le texte de l'Assemblée nationale qui s'appliquera. En lisant les comptes rendus, j'ai appris que deux députés avaient fait l'éloge du travail de notre commission et souhaité que le texte de leur commission s'en inspire. Le Sénat doit avoir un texte à défendre en commission mixte paritaire.

**Mme Catherine Deroche.** – Je suis satisfaite de la reprise du travail fait en séance publique au Sénat. Des ambiguïtés, des inquiétudes sont levées. Je regrette l'attitude choquante et peu respectueuse de notre travail de la part des auteurs du texte à l'Assemblée nationale.

**M. Alain Milon, président.** – Ils ne pouvaient pas s'inspirer du texte du Sénat, puisqu'il n'y en avait pas.

**Mme Catherine Deroche.** – Ils pouvaient consulter nos débats.

**M. Gilbert Barbier.** – Vouloir un consensus sur des sujets aussi importants n'est pas forcément judicieux ; je regrette que l'Assemblée nationale ne soit pas revenue au texte initial d'Alain Claeys et Jean Leonetti dont la rédaction « *un traitement à visée sédative et antalgique provoquant une altération profonde et continue de la vigilance jusqu'au décès* » est bien différente de la « *sédation profonde et continue* » prévue par le texte actuel, qui se résume en un seul mot : l'euthanasie.

**Mme Catherine Génisson.** – Je remercie les rapporteurs. Nous avons fait un travail de grande qualité en commission et j'ai été abasourdie par le débat en séance. Il n'était pas à notre honneur de ne pas aboutir à un texte. Je me réjouis de repartir sur des bases saines.

**M. Jean Desessard.** – Bravo !

**Mme Françoise Gatel.** – Le Sénat doit être à la hauteur de ses ambitions et de ce devoir d'humanité. Je salue le travail des rapporteurs. Même s'il est compréhensible que chacun se réfère à ses convictions et à ses expériences personnelles, nous devons nous souvenir de notre objectif : soutenir les familles et les personnes exposées à des souffrances jugées intolérables. Souhaitons que le Sénat aboutisse à un bon texte.

**Mme Annie David.** – Je remercie à mon tour les rapporteurs pour la mesure dont ils ont fait preuve. Nous aurions tous intérêt à ce qu'un texte soit voté au Sénat par l'ensemble des groupes, car le sujet dépasse les clivages. Ce serait à l'honneur de notre Haute assemblée.

**M. Olivier Cadic.** – Une étude publiée cette semaine, menée par *The Economist Intelligence Unit* dans 80 pays, dresse l'Index de la qualité de la mort, un classement des soins

palliatifs à travers le monde. Le Royaume-Uni occupe la première place, grâce à une large intégration des soins palliatifs dans le système public et à des hospices très développés. La France occupe la dixième place dans le monde et la cinquième en Europe. Selon la première enquête globale menée par l’OMS et publiée en janvier 2014, seule une personne sur dix a accès aux soins palliatifs, alors que ce devrait être une priorité. La France est à la seizième place pour l’accès aux soins palliatifs, mais à la cinquième pour la qualité des soins, pour ceux qui ont la chance d’y avoir accès. Ce résultat excellent montre que notre confiance dans les professionnels de santé est justifiée ; je soutiens donc le texte initial.

**M. Daniel Chasseing.** – Je remercie les rapporteurs. La loi Leonetti actuellement en vigueur couvre 98 % des fins de vie, sans aucun problème, mais ses dispositions sont mal connues des professionnels. Il faudrait sécuriser les équipes qui peuvent être amenées à opérer une sédation profonde en toute fin de vie. Pour soulager efficacement, il faut que la sédation soit adaptée à la souffrance morale et psychologique du patient et l’analgésie continue et efficace, en fonction de l’angoisse et de la douleur. Il faut donc stopper la perception d’une souffrance et d’une douleur en titrant progressivement et évaluer cette sédation avec l’équipe. Pour moi, il n’y a pas besoin de sédation profonde et continue d’emblée, mais il peut arriver, en toute fin de vie, que sédation et analgésie entraînent des troubles de la conscience jusqu’au décès. C’est ce que j’ai pratiqué et vu pratiquer. Sans donner de leçons à quiconque, c’est cette solution que je soutiendrai.

**M. Gérard Roche.** – Le débat est politique mais aussi philosophique. Deux écueils opposés sont à éviter : faire un premier pas vers une forme de suicide accompagné, et céder à la pression de certains groupes intégristes. Pour ma part, je n’ai jamais éprouvé d’émotions aussi fortes en séance publique que lors des débats de la première lecture. Nos deux rapporteurs étaient parvenus, ensemble, à un texte de bon sens. J’ai été frappé du manque de confiance que nous leur avons témoigné, au point qu’ils ont été mis en cause. Ils ont beaucoup travaillé, ils tiennent la barre, je souhaite qu’ils mènent le navire vers une position honorable et sage.

**Mme Françoise Gatel.** – Bravo !

**M. Michel Forissier.** – Vous connaissez les réticences philosophiques qui inspirent ma position, mais je suis satisfait que les rapporteurs ne se soient pas contentés de rétablir le texte de la commission, ni de reprendre tous les amendements adoptés en séance publique. L’essentiel est préservé à mes yeux : la liberté d’appréciation laissée au médecin sur l’application des directives anticipées du patient, compte tenu de sa situation médicale, et la définition de l’hydratation comme un soin pouvant être poursuivi jusqu’au décès, adoptée par le Sénat en séance publique. Je ne doute pas que nous trouverons un accord.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

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

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Notre amendement n° 30 rétablit le texte adopté par notre commission en première lecture, qui apportait plusieurs précisions à celui de l’Assemblée nationale. La première est que tant les traitements curatifs que les traitements palliatifs constituent des soins auxquels la personne a droit. La seconde lève toute ambiguïté en précisant que toute personne a droit non à une fin de vie « apaisée » mais « accompagnée du meilleur apaisement possible de la souffrance ». Cet amendement répond aussi au souhait

exprimé en séance publique par nombre de nos collègues que l'accès aux soins, et particulièrement aux soins palliatifs, soit une réalité sur l'ensemble de nos territoires. Il reprend le texte de l'amendement adopté en séance publique.

*L'amendement n° 30 est adopté.*

*L'amendement n° 21, satisfait, devient sans objet.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>**

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L'amendement n° 8 paraît satisfait par la rédaction que nous proposons pour l'article 1<sup>er</sup>, qui précise que les soins palliatifs sont accessibles sur l'ensemble du territoire.

*L'amendement n° 8 est retiré.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L'amendement n° 9 organise le travail coordonné des structures d'hospitalisation à domicile et des réseaux de soins palliatifs. Il répond à des exigences de terrain, mais relève du domaine réglementaire.

*L'amendement n° 9 est retiré.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L'amendement n° 10 qui organise l'intervention des unités de soins palliatifs en Ehpad, relève lui aussi du domaine réglementaire. Retrait ?

*L'amendement n° 10 est retiré.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – La formation préalable au diplôme de médecin coordonnateur en Ehpad a été prévue pour l'ensemble des personnels soignants par l'article 1<sup>er</sup>. En revanche, l'amendement n° 11, qui prévoit un module spécifique, relève du domaine réglementaire. Retrait ?

**Mme Annie David.** – Ces amendements ne sont-ils pas contraires à l'article 41 de la Constitution ?

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Ils tomberaient en séance publique.

*L'amendement n° 11 est retiré.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Même chose pour l'amendement n° 12, réglementaire. Retrait ?

*L'amendement n° 12 est retiré.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L'amendement n° 13 crée une filière universitaire de soins palliatifs, dont la mise en place n'est en réalité qu'une question de moyens. Nous proposons de réunir l'ensemble des demandes de rapports au sein de l'article 14 qui comporte déjà une demande de rapport annuel en précisant le contenu. L'amendement n° 13 serait ainsi satisfait. Retrait ?

*L'amendement n° 13 est retiré.*

*Article 2*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L'amendement n° 31 définit l'hydratation artificielle comme « un soin qui peut être maintenu jusqu'en fin de vie ». Nous avons longuement discuté en commission puis en séance publique des difficultés liées à l'arrêt de l'hydratation. Il nous a par conséquent paru important de clarifier les choses. Le maintien de l'hydratation lève les inquiétudes quant à un risque d'euthanasie. A nos yeux, cet amendement règle l'essentiel des problèmes posés par l'article 2.

**Mme Catherine Génisson.** – Nous proposons : « un soin qui doit être maintenu jusqu'en fin de vie », et non « peut ».

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Notre amendement n° 27 propose « jusqu'au décès », qui me semble préférable à « jusqu'en fin de vie ».

**M. Gilbert Barbier.** – Je m'associe à la proposition de Mme Génisson. Si l'on s'en tient à « peut », certaines équipes pourront recourir à une sédation profonde et continue sans hydratation.

**Mme Nicole Bricq.** – J'ignore s'il est préférable de laisser la possibilité ou d'imposer l'obligation ; mais je tiens à remercier les rapporteurs pour cette disposition, ayant moi-même vécu une situation où l'hydratation n'avait pas été maintenue.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – La formule « doit être maintenu » est trop directive et ne tient pas compte du cas du patient conscient qui souhaiterait l'arrêt de l'hydratation. Je propose de rectifier ainsi l'amendement : « L'hydratation artificielle constitue un soin qui peut être maintenu jusqu'au décès ».

**Mme Laurence Cohen.** – Je ne vois pas de différence entre décès et fin de vie.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – La fin de vie dure, alors que le décès survient à un instant T.

**M. Alain Milon, président.** – Une seconde avant de mourir, on est toujours en fin de vie !

**Mme Catherine Génisson.** – Je maintiens ma proposition de rédaction. L'hydratation par perfusion respecte la dignité de la personne en fin de vie.

**M. Olivier Cadic.** – Si décès et fin de vie sont la même chose, alors il faut changer l'intitulé du texte !

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – En introduisant la notion d'obligation, on élimine la volonté du patient.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – N'étant pas médecin – mais éclairé par les deux mois que je viens de passer à accompagner ma mère en fin de vie – j'ai entendu dire que l'hydratation pouvait dans certains cas causer des souffrances supplémentaires au patient. Par conséquent, il est important de lui laisser la possibilité de la refuser.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Nous avons voulu tenir compte de la réalité d'une société qui a évacué l'accompagnement des mourants. Les futures générations n'auront jamais vu une personne mourir, car on envoie désormais mourir ailleurs.

Il est vrai que dans certaines circonstances, l'hydratation jusqu'au décès peut prolonger le rôle agonique, insupportable pour l'entourage. Il existe même des produits comme la scopolamine destinés à l'éviter par assèchement. Concernant la perfusion par voie veineuse, nous avons des cathéters qui permettent d'éviter de surcharger la veine. Restons-en à « un soin qui peut être maintenu jusqu'au décès », c'est la bonne formulation.

**Mme Catherine Génisson.** – Je me range à votre position, mais votre amendement pourrait entraîner des difficultés de prise en charge dans certains établissements. Il y aura des personnes qui mourront dans la souffrance car non hydratées.

**M. Gilbert Barbier.** – Laissons les détails techniques aux équipes soignantes. On ne peut aller contre la volonté du patient conscient, dit Gérard Dériot – mais une sédation profonde et continue à la demande du patient ne serait rien d'autre qu'un suicide assisté !

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Il est ici question de patients en fin de vie atteints de souffrance réfractaire.

**M. Daniel Chasseing.** – Les équipes diminuent effectivement l'hydratation en fin de vie pour réduire le rôle agonique et renforcent la sédation.

**Mme Annie David.** – Je suis tout aussi sensible aux préoccupations exprimées par Catherine Génisson qu'aux arguments médicaux ; pour les concilier, pourquoi ne pas rédiger l'amendement ainsi : « l'hydratation artificielle constitue un soin qui est maintenu jusqu'au décès, sauf avis médical contraire » ? En laissant l'expression « peut être maintenu », on laisse la possibilité de l'interrompre sans avis médical.

**M. Alain Milon, président.** – Je mets aux voix l'amendement dans la rédaction suivante : « L'hydratation artificielle constitue un soin qui peut être maintenu jusqu'au décès ».

*L'amendement n° 31 ainsi rectifié est adopté.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L'amendement n° 22 est satisfait, la notion de soins inutiles introduite par notre collègue Gilbert Barbier ayant été retenue.

*L'amendement n° 22 est retiré.*

*Les amendements n°s 18, 28 et 23, satisfaits, deviennent sans objet.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L'amendement n° 27 distingue nutrition et hydratation artificielle, définissant la première comme un traitement et la seconde comme un soin. En première lecture, la commission des affaires sociales a retiré toute mention relative à l'alimentation artificielle en estimant que la jurisprudence en ce domaine suffisait. Il ne paraît pas nécessaire d'y revenir. Demande de retrait ou avis défavorable.

**Mme Catherine Génisson.** – Le texte issu de l'Assemblée nationale définit la nutrition et l'hydratation comme des soins médicaux, conformément à la jurisprudence du

Conseil d'État. Au demeurant, je trouve très étonnant que le Conseil d'État se permette d'arbitrer de telles questions.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Nous en avons débattu, je ne m'acharnerai pas sur cet amendement.

*L'amendement n° 27 est retiré.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3**

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Notre amendement n° 32 réécrit l'article 3 afin de se rapprocher de la réalité. Nous avons supprimé la mention de la prolongation « inutile » de la vie, qui avait suscité un malaise, et regroupé les cas prévus par l'article actuel en deux hypothèses, selon la capacité du patient à exprimer sa volonté : s'il souhaite arrêter tout traitement, la sédation profonde et continue n'est mise en œuvre qu'en cas de souffrance réfractaire, de façon à écarter toute dérive. L'amendement prévoit aussi la possibilité pour le patient de recevoir une sédation profonde et continue dans un établissement médico-social ; enfin, il intègre l'amendement de la commission des lois qui précise que le patient peut s'opposer à l'interruption des traitements de maintien en vie. Il répond également à l'amendement adopté en séance empêchant que le médecin s'oppose à la mise en œuvre de la procédure collégiale. Enfin, il indique que la sédation peut être mise en œuvre en établissement, en Ehpad ou au domicile du patient. Nous avons voulu balayer l'ensemble des possibilités, dans le respect des sensibilités de chacun.

L'amendement n° 24 de Mme Gatel, très proche du nôtre, reprend pour l'essentiel la rédaction retenue par la commission en première lecture ; j'en demande le retrait.

L'amendement n° 25 de M. Chasseing remplace « sédation profonde » par « sédation adaptée ». Ne relançons pas le débat : notre rédaction s'appuie sur les travaux de la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs et sur la réalité des choses. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement n° 26 de M. Godefroy propose de mettre en place une assistance médicalisée pour mourir. Nous y sommes défavorables.

Enfin, les amendements n°s 20 et 19 seront satisfaits par l'adoption du nôtre.

**M. François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Je remercie les rapporteurs qui ont repris les dispositions largement admises en première lecture et tenu compte de l'avis de la commission des lois.

L'amendement n° 29 rectifié traduit la volonté de notre commission de maintenir l'autonomie décisionnelle des personnels soignants, la liberté d'appréciation médicale et l'examen attentif de la volonté du malade. Il ne doit pas y avoir d'automatisme décisionnel. Le médecin aura la possibilité de ne pas mettre en place de sédation profonde et continue s'il constate que les souffrances du patient ne le justifient pas. Nous l'avons rectifié pour le rapprocher des positions de votre commission, dans la volonté de parvenir à un vote unanime.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je ne me fais pas d'illusions sur l'adoption de notre amendement n° 26, mais nous maintenons notre position.

**M. Alain Milon, président.** – L’avis des rapporteurs est défavorable.

**Mme Catherine Génisson.** – Je voterai l’amendement des rapporteurs, que je félicite pour leur travail. Concernant l’amendement n° 29 rectifié, je m’étonne qu’un texte législatif fasse des prescriptions médicales et empiète sur les compétences de la communauté soignante. Sans vouloir tenir de propos corporatistes, j’estime que nous allons trop loin, comme pour le don d’organes. Le progrès médical doit demeurer la référence.

**Mme Laurence Cohen.** – En effet, aussi intéressant soit-il, l’amendement n° 29 rectifié introduit dans le texte des prescriptions médicales très précises...

La proposition des rapporteurs prend en compte nos discussions.

Pour ma part, je soutiendrai l’amendement n° 26 qui rejoint nos positions.

**M. Daniel Chasseing.** – Il arrive que des équipes de soins palliatifs, en augmentant les doses administrées au patient pour soulager ses souffrances, provoquent une altération de sa conscience. La loi Léonetti nous donne les instruments pour traiter 98 % des cas, mais elle est mal connue et les soins palliatifs insuffisamment développés.

C’est le sens de mon amendement n° 25 : la sédation et l’analgésie doivent être adaptées à la souffrance et à l’angoisse de chaque malade, à l’équipe médicale de les faire évoluer si nécessaire. Chaque fin de vie est différente, il n’est pas opportun de prévoir d’emblée une sédation profonde. Ainsi rédigé, l’article me semble suffisant pour conforter l’article L. 1110-10 du code de la santé publique dont l’objectif est d’apaiser la souffrance physique tout en sauvegardant la dignité de la personne jusqu’à la fin de sa vie, et de sécuriser les équipes médicales.

**Mme Annie David.** – Les rapporteurs ont su prendre le pouls des discussions en commission et en séance ; leurs propositions sont de nature à donner satisfaction sur tous les bancs. Nous soutiendrons l’amendement n° 32 ainsi que l’amendement n° 26 de M. Godefroy.

*L’amendement n° 32 est adopté.*

*L’amendement n° 24 est retiré.*

*Les amendements n<sup>os</sup> 25, 20 et 19 deviennent sans objet.*

**M. François Pillet, rapporteur pour avis.** – Les dispositions relatives aux analgésiques figuraient déjà dans le texte de l’Assemblée nationale, ce n’est pas une invention de la commission des lois. Je retire l’amendement n° 29 rectifié : il sera présenté en séance, et peut-être trouverons-nous d’ici là les adaptations de nature à satisfaire tout le monde.

*L’amendement n° 29 rectifié est retiré.*

*L’amendement n° 26 n’est pas adopté.*

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

### **Articles additionnels après l’article 3**

*L’amendement n° 14 n’est pas adopté.*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 15.

**M. Olivier Cadic.** – Une étude internationale dont les résultats ont été publiés cette semaine pose la question de l’aide active à mourir. Ce n’est en aucun cas un substitut aux soins palliatifs, mais une option supplémentaire quand la fin est proche et inéluctable, qui peut apporter de l’apaisement aux personnes en fin de vie. Cette question est à l’agenda législatif de nombreux pays. Voilà le sens de notre amendement n° 15, déjà présenté en première lecture. J’espère que le débat aura lieu, et pas à une heure du matin...

*L’amendement n° 15 n’est pas adopté.*

#### **Article 4**

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Notre amendement n° 33 reprend le texte de la commission adopté en première lecture afin de réunir en un seul article les dispositions relatives à la prise en charge de la souffrance et celles relatives aux soins palliatifs, tout en clarifiant les conditions d’information du patient sur les conséquences des traitements envisagés.

*L’amendement n° 33 est adopté.*

#### **Article additionnel après l’article 4**

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L’amendement n° 16 est un amendement de conséquence de l’article 15. Avis défavorable.

*L’amendement n° 16 n’est pas adopté.*

#### **Article 4 bis**

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – L’article 4 *bis* prévoit un rapport annuel sur le développement des soins palliatifs, en plus du rapport prévu à l’article 14. Notre amendement n° 34 le supprime.

*L’amendement n° 34 est adopté.*

*L’article 4 bis est supprimé.*

#### **Article 5**

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Notre amendement n° 35 rétablit un article adopté en première lecture par la commission afin d’apporter des précisions rédactionnelles au texte de l’Assemblée nationale et de corriger une erreur de référence.

*L’amendement n° 35 est adopté.*

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

*L’article 6 est adopté sans modification.*

### *Article 7*

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Les dispositions de la section dont l'article 7 change l'intitulé ne comportent pas de dispositions spécifiques pour les malades qui refusent un traitement. Nous vous proposons, à travers l'amendement n° 36, de le supprimer.

*L'amendement n° 36 est adopté.*

*L'article 7 est supprimé.*

### *Article 8*

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Notre amendement n° 1 reprend l'article 8 tel que la commission l'a adopté en première lecture, en y intégrant les dispositions adoptées en séance publique à l'initiative de la commission des lois saisie pour avis. Il est ainsi précisé que les directives anticipées peuvent être révisées et révoquées à tout moment et qu'un rappel de leur existence est régulièrement adressé à leur auteur lorsqu'elles sont conservées dans le registre. L'application du régime spécial d'autorisation est limitée aux personnes placées sous tutelle, les autres mesures de protection juridique n'interdisant pas à la personne de rédiger de telles directives dans les conditions du droit commun, c'est-à-dire sans autorisation particulière. Si la personne sous tutelle est autorisée à rédiger ses directives anticipées, cela ne peut donner lieu à assistance ou représentation par son tuteur. En revanche, le juge pourrait prévoir que le médecin traitant de la personne protégée l'assiste dans cette rédaction.

**M. François Pillet, rapporteur pour avis.** – Tel que vous l'avez modifié, l'alinéa 3 de l'article 8 prévoit que « les directives anticipées sont respectées pour toute décision d'investigation, d'intervention ou de traitement concernant le patient, sauf lorsque sa situation médicale ne correspond pas aux circonstances visées ». La commission des lois estime que cela pourrait interdire dans certains cas aux médecins de tenir compte de contestations. Ainsi d'une directive anticipée rédigée vingt ans auparavant et récemment annulée par le patient auprès de la personne de confiance, ou de la découverte de documents montrant que le patient est revenu sur sa décision. De plus, la commission des lois a exprimé des réserves quant à l'expression « manifestation inappropriées ». Je vous demande par conséquent de la modifier, à moins qu'un amendement en ce sens ne soit présenté en séance.

**M. Georges Labazée.** – Pourquoi ne pas inscrire les directives anticipées sur la carte Vitale ?

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Ce n'est pas faisable techniquement, pour le moment. Le Gouvernement avait exprimé un avis défavorable en séance en première lecture. Le texte prévoit l'enregistrement des directives dans un registre central dédié.

**Mme Nicole Bricq.** – En dépit des problèmes informatiques et des coûts associés, sur le principe, c'est une bonne disposition. Du reste, je voterai également en faveur de l'amendement n° 17 de M. Cadic qui rend opposables ces directives anticipées si elles sont consignées dans un fichier. Même s'il y a des difficultés techniques, ce type de véhicule législatif ne se présente pas tous les ans.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

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

**Article additionnel après l'article 8**

**M. Alain Milon, président.** – L'amendement n° 17 de M. Cadic ouvre la possibilité de demander une aide active à mourir dans les directives anticipées.

**Mme Annie David.** – Un point de forme : je croyais que la règle de l'entonnoir interdisait de proposer des articles additionnels en deuxième lecture.

**M. Alain Milon, président.** – En effet, mais il s'agit ici d'une modification de l'article L. 1111-11, qui figure déjà dans le texte.

*L'amendement n° 17 n'est pas adopté.*

**Article 9**

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Notre amendement n° 2 reprend la rédaction de l'article 9 tel qu'adopté par la commission en première lecture et y inclut les dispositions adoptées en séance publique à l'initiative de la commission des lois : prévalence du témoignage de la personne de confiance sur tout autre témoignage, possibilité pour une personne sous tutelle de désigner une personne de confiance avec l'autorisation du juge ou du conseil de famille.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

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

**Article 10**

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Notre amendement n° 3 reprend la rédaction de l'article 10 tel qu'adopté par la commission en première lecture.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 11**

*L'amendement rédactionnel n° 6 est adopté.*

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

*Les articles 12 et 13 sont adoptés sans modification.*

**Article 14**

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Notre amendement n° 4 précise que l'étude annuelle prévue à l'article 14 devra porter sur la politique de développement des soins palliatifs dans les établissements de santé, dans les Ehpad et à domicile. Par cohérence, il abroge l'article 15 de la loi de 2005 qui avait un objet similaire.

**Mme Catherine Génisson.** – Nous ne pouvons qu'y souscrire, mais il faut aussi insister auprès du gouvernement sur la nécessité de sensibiliser la communauté soignante et

médico-sociale aux soins palliatifs et à l'accompagnement de la fin de vie. Je rappelle que le Nord-Pas-de-Calais est la région qui compte le plus de réseaux de soins palliatifs.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### ***Intitulé du texte***

**M. Gérard Dériot, rapporteur.** – Notre amendement n° 5 reprend l'intitulé de la proposition de loi adoptée par la commission en première lecture : « Proposition de loi créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie ».

*L'amendement n° 5 est adopté. L'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie</b>			
<b>MM. AMIEL et DERIOT, rapporteurs</b>	5	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Droit des malades et droit des patients en fin de vie</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	30	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté</b>
Mme MICOULEAU	7	Mise en place d'un droit applicable aux soins palliatifs	<b>Irrecevable (40)</b>
Mme GATEL	21	Formation des personnels soignants	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme MICOULEAU	8	Obligation pour chaque département d'avoir un réseau de soins palliatifs	<b>Retiré</b>
Mme MICOULEAU	9	Travail coordonné des structures de HAD et des réseaux de soins palliatifs	<b>Retiré</b>
Mme MICOULEAU	10	Organisation de l'intervention des unités de soins palliatifs par les Ephad	<b>Retiré</b>
Mme MICOULEAU	11	Contenu de la formation préalable à l'obtention du diplôme de médecin coordonnateur	<b>Retiré</b>
Mme MICOULEAU	12	Formation des médecins et infirmiers travaillent en MAS ou FAM	<b>Retiré</b>
Mme MICOULEAU	13	Rapport sur la filière universitaire de médecine palliative	<b>Retiré</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b> <b>Refus de l'obstination déraisonnable</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	31	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté avec modification</b>
Mme GATEL	22	Remplacement de la notion de soins inutiles par celle de soins inopérants	<b>Retiré</b>
Mme DESEYNE	18	Suppression de la mention selon laquelle l'alimentation et l'hydratation artificielles constituent des traitements	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CHASSEING	28	Seule la nutrition artificielle est un traitement	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme GATEL	23	L'hydratation artificielle constitue un soin qui peut être maintenu jusqu'en fin de vie	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GODEFROY	27	Précision que l'alimentation artificielle est un traitement et l'hydratation un soin	<b>Retiré</b>
<b>Article 3</b> <b>Le traitement à visée sédative et antalgique provoquant une altération profonde et continue de la vigilance jusqu'au décès</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	32	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté</b>
Mme GATEL	24	Reprise du texte de la commission	<b>Retiré</b>
M. CHASSEING	25	Mise en place d'une sédation non pas profonde mais adaptée	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme DESEYNE	20	Suppression des mots "prolonger inutilement sa vie"	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme DESEYNE	19	Suppression de la possibilité pour une personne qui arrête ses traitements de bénéficier d'une sédation profonde et continue	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. PILLET</b>	29	Examen par le médecin de la situation de souffrance du patient hors d'état d'exprimer sa volonté avant la mise en place d'une sédation profonde et continue	<b>Retiré</b>
M. GODEFROY	26	Assistance médicalisée pour mourir	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 3</b>			
M. CADIC	14	Assistance médicalisée pour mourir	<b>Rejeté</b>
M. CADIC	15	Assistance médicalisée pour mourir	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4</b> <b>Droit aux traitements antalgiques et sédatifs en cas de souffrance réfractaire</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	33	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 4</b>			
M. CADIC	16	Coordination assistance médicalisée pour mourir	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 4 bis</b> <b>Présentation par les ARS d'un rapport annuel sur les soins palliatifs</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	34	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Information des patients et droit au refus de traitement</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	35	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Mention de la possibilité pour les malades de refuser un traitement</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	36	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Renforcement du statut des directives anticipées</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	1	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 8</b>			
M. CADIC	17	Possibilité de demander une aide active à mourir dans les directives anticipées	<b>Rejeté</b>
<b>Article 9</b> <b>Précision relative à la mission de la personne de confiance</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	2	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Hiérarchie des modes d'expression de la volonté du patient hors d'état de l'exprimer</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	3	Nouvelle rédaction de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Coordination</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	6	Précision	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b> <b>Rapport annuel sur le développement des soins palliatifs</b>			
<b>M. AMIEL, rapporteur</b>	4	Précision sur le périmètre du rapport	<b>Adopté</b>

*La réunion est levée à 12 h 55.*

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

**Mardi 20 octobre 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 17h50.*

### **Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je souhaite tout d'abord remercier le président Olivier Schrameck d'avoir bien voulu répondre à notre invitation afin, notamment, d'informer le Parlement sur la récente décision prise par le Conseil supérieur de l'audiovisuel relative à la chaîne Numéro 23.

Comme vous le savez, notre commission a été particulièrement attentive à cette affaire qui a suscité une indignation unanime. Si le législateur a prévu que les fréquences hertziennes pour la télévision n'avaient pas à faire l'objet d'un appel d'offres, c'est parce qu'elles constituent un des leviers de notre politique culturelle et qu'elles doivent avoir pour contrepartie des investissements importants dans la création.

Nous ne pouvons que souscrire, dans ces conditions, à la décision du Conseil lorsqu'il estime que « *le principe de gratuité d'occupation du domaine public hertzien audiovisuel (...) ne vise pas à asseoir la valeur financière de la personne morale titulaire d'une autorisation délivrée par le CSA* ».

Voilà pourquoi nous aimerions, Monsieur le président, mieux comprendre comment il a été possible, d'une part, que soit accordée à cette chaîne une autorisation d'émettre alors que dès 2012 des interrogations s'étaient fait jour sur la capacité de ses actionnaires à assurer son développement et, d'autre part, pourquoi il a fallu plus de deux ans et demi pour que le Conseil se saisisse de ce cas à l'occasion de l'annonce de la cession de la chaîne au groupe NextRadioTV. Sans vouloir revenir sur des décisions passées, il nous appartient, en effet, de nous interroger sur une telle défaillance afin d'examiner comment les prévenir à l'avenir, éventuellement en améliorant le droit en vigueur.

Un autre point sur lequel nous aurions besoin de précisions, monsieur le Président, concerne le sens de la sanction qui a été décidée par le Conseil. Si la fraude est constituée, pourquoi la sanction n'est-elle pas irrévocable ? Comment expliquer qu'une faute aussi grave puisse être pour ainsi dire pardonnée, pour autant qu'une modification du pacte d'actionnaires serait adoptée ? Nous avons un peu de mal à comprendre cette éventualité qui pourrait affaiblir la portée de votre décision, aussi vous serions-nous reconnaissants de nous préciser les raisons qui pourraient amener le CSA à reconsidérer son jugement.

Mes collègues ne manqueront pas de vous interroger sur ce sujet après votre propos liminaire ainsi que sur tous les sujets qui font l'actualité du CSA comme nous en sommes convenus. Je pense notamment au débat sur l'indépendance des rédactions.

Je vous proposerai, si vous en étiez d'accord, de nous indiquer où en sont les travaux du CSA sur la réorganisation des fréquences dans la perspective du transfert de la bande 700 MHz au secteur des télécommunications et du changement de norme de diffusion. La loi relative au deuxième dividende numérique a, en effet, été publiée au *Journal officiel* la semaine dernière. Il s'agissait d'une étape indispensable pour engager la réduction du nombre des multiplex. Pouvez-vous nous indiquer comment se passent les échanges avec les acteurs et notamment les opérateurs techniques de diffusion ? Le service public de télévision sera-t-il prêt, selon vous, compte tenu des spécificités du réseau France 3 ? Que pensez-vous, par ailleurs, de l'état de préparation de la campagne d'information et du plan d'aides prévu par le Gouvernement ?

**M. Olivier Schrameck, président du CSA.** – Chaque fois que je viens devant vous, je mesure combien il est dans mon rôle de vous rendre compte de l'activité du CSA. Le nombre et la variété des questions que vous souhaitez évoquer montrent de surcroît combien il est utile de venir s'expliquer devant la représentation nationale sur une actualité très riche.

Je commencerai par les deux décisions prises par le CSA le 14 octobre 2015 : celle d'abroger l'autorisation de fréquence accordée à la chaîne Numéro 23 et celle, qui en est corollaire, concluant qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande d'agrément à la prise de contrôle par le groupe NextRadioTV. Le communiqué du Conseil publié le soir même est de nature à vous éclairer sur le raisonnement qui a sous-tendu ces décisions, de même que le texte de la décision publié ce matin au *Journal officiel* : bien qu'amputé de certains éléments pour respecter le secret des affaires auquel nous sommes tenus, il est suffisamment éclairant.

Si le Conseil a estimé que la fraude n'était pas établie *ab initio*, dès l'attribution de la fréquence – période où, je le rappelle, je n'étais pas au CSA –, il a en revanche retenu un ensemble de faits qui, articulés ensemble, démontrent l'existence d'un abus de droit à visée spéculative entaché de fraude.

Parmi ces faits, comptons, en premier lieu, les conditions de présentation de la candidature de Diversité TV, alors assortie d'un engagement de montée en charge jusqu'en 2019 et d'une déclaration selon laquelle la société demanderesse reposait sur un actionariat stable et durable. De fait, la société se prévalait d'un tour de table associant sept entrepreneurs, et non des moindres, présenté comme la preuve de la solidité de l'assise financière prévisible de son activité. Elle avait également pris des engagements programmatiques sur lesquels le Sénat a mis l'accent, à votre initiative, madame la présidente, par voie d'amendement à la loi Macron, pour en faire une pierre de touche de notre appréciation juridique.

Il est désormais avéré qu'à la suite de l'obtention de l'autorisation, cinq mois après le début de la diffusion de Numéro 23, le 12 décembre 2012, Diversité TV a fait entrer à son capital, à hauteur de 15 %, une société russe, UHT. Nous avons demandé à trois reprises à la société de nous fournir les éléments relatifs à cette cession et notamment le pacte d'actionnaires, sans obtenir aucune réponse – même si la société a fait valoir qu'elle aurait adressé début 2014 par courrier simple, que le CSA n'a jamais reçu, les pièces y afférentes.

La dernière de ces demandes, pressantes, a été formulée le 25 mai 2015, après l'annonce, le 9 avril, du projet de cession à NextRadioTV. C'est alors que le CSA a mesuré l'étendue des opérations effectuées, en contradiction avec les engagements et déclarations de la société au moment de sa candidature.

C'est donc un ensemble de circonstances postérieures à l'attribution de la fréquence – dont le contenu même du pacte d'actionnaires, dans lequel était pris l'engagement d'une cession rapide de la société, au terme de négociations engagées en mai 2013 et conclues le 21 octobre 2014, soit durant la période de deux ans et demi où tout changement capitalistique était interdit – qui nous a éclairés. Je rappelle au passage, afin d'anticiper, madame la présidente, sur une éventuelle question, que le Conseil avait d'abord souhaité que cette interdiction s'étende sur une période de cinq ans mais que finalement, sur l'insistance de l'ensemble des opérateurs susceptibles d'être concernés, cette période a été ramenée à deux ans et demi.

De cet ensemble de circonstances, des stipulations de l'accord avec la société NextRadioTV et du prix d'acquisition, fixé à 88,3 millions d'euros, le CSA a conclu, au regard de ce qu'a été la vie de la société, le contenu de ses programmes et la réalité de ses engagements financiers, que ce qui avait pu être recherché à titre principal était, plus que la valeur intrinsèque de la société en cause, la valorisation financière de la fréquence attribuée à titre privatif sur le domaine public. De là naît la fraude que nous avons dénoncée, en le motivant dûment dans notre décision de douze pages.

Nous y rappelons, en particulier, que l'attribution gratuite de fréquences audiovisuelles a été décidée par le législateur pour assurer la liberté d'expression et de communication, le pluralisme, et encourager la création audiovisuelle et plus généralement culturelle. Elle n'est évidemment pas attribuée pour asseoir la valeur d'un actif. J'ajoute que le Conseil constitutionnel a jugé, dès 1994, que l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui protège le droit de propriété, vaut aussi bien pour le propriétaire public qu'est l'Etat que pour les propriétaires privés, et qu'il a dégagé, en 2003, dans sa jurisprudence, un impératif constitutionnel de protection du domaine public.

Vous m'interrogez, madame la présidente, sur les conditions dans lesquelles cette fréquence a été attribuée à la chaîne Numéro 23. Je vous ai donné les éléments de réponse dont je disposais, mais seul mon prédécesseur, M. Michel Boyon, pourrait vous apporter des éléments précis, notamment sur la teneur de la présentation de sa demande par la société avant l'audition publique, comme le veut le secret des affaires.

Pour notre part, nous avons relevé un certain nombre de fait, qui ne sont pas, en eux-mêmes, constitutifs de fraude, notamment la faiblesse du capital – 10 000 euros – même si cela n'est pas inhabituel en droit des sociétés, assortie de la mise en valeur du tour de table, que j'ai évoquée. Des déclarations ont été faites, en réunion plénière du CSA, tant au sujet de l'attribution des fréquences en raison du basculement de la bande des 700 MHz qu'à l'occasion de l'étude d'impact relative au projet de cession de Numéro 23 à NextRadioTV, évoquant des rendez-vous, des conciliabules. Elles n'ont pas été démenties, mais n'ayant pas connu cette période, je n'ai aucun moyen de leur accorder crédit. Deux livres ont de même été écrits, l'un par M. Rachid Arhab, ancien membre du CSA, sous sa responsabilité, l'autre par M. Didier Maïsto, qui s'était exprimé comme candidat au nom de la société Fiducial Medias. Par ailleurs, j'ai lu comme vous dans la presse que l'un des membres du Conseil, M. Patrice Gélinet, a déclaré qu'il avait eu le sentiment d'avoir été trompé. Je ne saurais en dire plus sur les circonstances d'origine.

Deux ans et demi plus tard, c'est la cession de la chaîne qui a bouclé le processus de valorisation financière engagé, lequel a permis de déceler l'abus de droit entaché d'intention frauduleuse. Car c'est bien la cession elle-même qui atteste de la réalité de l'opération envisagée. Si cette cession n'avait pas eu lieu, la société propriétaire de la chaîne

aurait continué à l'exploiter, conformément à ses engagements de montée en charge jusqu'en 2019.

Comment prévenir de tels faits ? Je rappelle qu'à plusieurs reprises, sous ma présidence, le CSA a sollicité du Parlement des pouvoirs de régulation économique lui permettant de mener des investigations, le cas échéant sur pièces et sur place, de déterminer quels sont les marchés pertinents et d'émettre des recommandations préventives et correctrices. Ce souhait reste à l'ordre du jour.

En second lieu, le débat qui a eu lieu, en particulier devant votre haute assemblée, a conduit à s'interroger sur le délai d'interdiction de cession. Je rappelle que c'est le CSA qui avait initialement soulevé cette problématique. Il me semble qu'il y a là, pour le législateur que vous êtes, matière à réflexion, afin de prévenir des opérations si rapides dans leur dénouement qu'elles ne peuvent être qu'*a priori* suspectes, tout en évitant de corseter à l'excès un marché de l'audiovisuel dont l'actualité de ces derniers mois témoigne assez qu'il est en évolution permanente. Il serait regrettable, en effet, qu'une disposition trop générale ne vienne à empêcher une opération susceptible d'être bénéfique à l'avenir du secteur.

Vous vous interrogez sur les conséquences juridiques que tire le CSA de l'intention frauduleuse retenue. Je rappelle que la sanction prononcée par le Conseil est une sanction ferme. Il ne s'agit ni d'un simple avertissement, ni d'une sanction avec sursis. Il est vrai que sa date d'application est retardée au 30 juin 2016, mais nous n'avons fait là qu'appliquer le principe de sécurité juridique affirmé par la décision « société KPMG » de l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, de mars 2006. J'ajoute que nous avons pris en compte, au plan économique, la situation des fournisseurs, producteurs et annonceurs, ainsi que celle des téléspectateurs – comme le veut notre mission essentielle et quelque réserve que l'on puisse avoir sur le contenu programmatique de la chaîne.

Pour le reste, aux recours gracieux susceptibles de nous être présentés, nous appliquerons notre jurisprudence constante, en étudiant les considérations de droit et de fait qui nous seront présentées, de même que le Conseil d'Etat, face aux recours contentieux qui pourraient être déposés devant lui, jugera dans un délai de trois mois, conformément à l'article 42-9 de la loi de 1986 modifiée, s'il y a lieu de confirmer ou non la décision du CSA. Je me permets de préciser que le CSA a pris sa décision dans la conviction qu'elle était solidement motivée et justifiée, en droit et en fait.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel.** –  
Merci de cet exposé synthétique sur le cheminement qui a conduit le CSA à sa décision du 14 octobre.

Le Conseil a prévu que l'abrogation de la fréquence de Numéro 23 prendra effet au 30 juin 2016. Quel sera alors la destinée de cette fréquence ? Quel pourrait être le calendrier de sa réattribution ? Comment empêcher un nouveau détournement de droit ?

Le gouvernement pourrait-il, selon vous, user de ses prérogatives tirées de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 pour attribuer la fréquence laissée libre par Numéro 23 au projet de nouvelle chaîne d'information engagé par France Télévisions en collaboration avec Radio France ?

La loi définit de manière semble-t-il assez rigide les conditions de retrait de l'autorisation d'émettre. Ne serait-il pas utile de la modifier pour prévoir un retrait automatique de l'autorisation en cas de fraude caractérisée ?

Le Conseil est-il aujourd'hui certain que d'autres cas de fraudes n'existent pas concernant les autres chaînes de la TNT ? Envisagerait-il, si la faculté lui en était donnée, de mener des investigations qui pourraient concerner, par exemple, les pactes d'actionnaires et la capacité réelle de certaines chaînes de la TNT à assumer leurs obligations légales et conventionnelles ?

Ma dernière question, enfin, est relative à la bande des 700 MHz et à la réorganisation des multiplex. Les opérateurs de diffusion technique expliquent qu'ils ont du mal à obtenir des propositions d'indemnisation de la part de l'État. Le Sénat a souhaité défendre le principe de cette indemnisation qui a également reçu le soutien de l'Inspection générale des finances. Pouvez-vous nous expliquer en quoi le rôle des opérateurs de diffusion est techniquement essentiel pour assurer le succès du changement de norme de diffusion et partant, justifier ce principe ?

**M. David Assouline.** – Merci d'avoir répondu une nouvelle fois à notre invitation. Nous connaissons votre précision méticuleuse, qui ne s'est pas démentie dans votre présentation de l'approche qui a été celle du CSA.

Si nous nous montrons si attentifs à cette décision, c'est qu'au-delà de Numéro 23, qui, au vu de son audience, ne pesait pas tant que cela dans le paysage, il y a un cas d'école. Le mouvement de concentration dont il témoigne, avec son cortège de spéculation, ne date pas d'hier. Dès le rachat de la chaîne Direct 8, nous avons plaidé en faveur d'une fiscalité dissuasive. Alors que la TNT payante ne se porte pas très bien et face à d'inévitables mouvements de concentration, appelés à se poursuivre, il serait bon de se doter d'outils adéquats. Nous avons évoqué la question de la fiscalité – lorsque j'avais proposé, au moment du rachat de Direct 8, une taxation à 5 %, on jugeait que c'était trop, aussi je me réjouis de constater que l'on entend aujourd'hui aller plus loin et que la proposition d'augmenter la taxation à la revente, que nous devons à l'initiative de notre présidente, ait été suivie.

Avez-vous au-delà besoin d'outils législatifs supplémentaires pour remplir votre mission de contrôle ? Dans votre exposé, vous avez rappelé que vous ne sauriez être parfaitement au fait des conditions dans lesquelles a été décidée l'attribution de la fréquence, puisque vous n'étiez pas, alors, membre du CSA. Vous avez également souligné que l'intention frauduleuse ne pouvait être caractérisée qu'à partir de la concrétisation du projet de cession. En revanche, il est clair que depuis deux ans, la qualité des programmes produits par la chaîne faisait jaser. Les fréquences sont une denrée rare et le lauréat, en l'occurrence, n'a guère été à la hauteur de l'honneur que représente une telle attribution gratuite. Quelle leçon en tirez-vous quant au mode de vigilance qu'il conviendrait d'exercer, afin de vous assurer du respect des engagements éditoriaux de départ ? Quand avez-vous été alerté sur ces questions de contenu et comment expliquer que vous ne l'ayez été plus tôt ?

**M. Jean-Claude Luche.** – Merci de votre présentation précise et ordonnée. Je m'interroge, comme notre rapporteur, sur l'existence d'autres cas douteux parmi les chaînes de la TNT.

Avez-vous engagé une réflexion sur les cahiers des charges attachés à l'attribution des fréquences. Envisagez-vous d'y adjoindre des engagements supplémentaires dans les conventions à venir, pour éviter de nouveaux dérapages.

A qui sera attribuée la fréquence de Numéro 23, et selon quelle procédure ?

**M. Jacques Groperrin.** – Le projet présenté par la société incriminée portait, à l'origine, sur la diversité. Comment entendez-vous, à l'avenir, promouvoir la diversité ?

**M. Olivier Schrameck.** – Il est clair, monsieur le rapporteur Leleux, que la sanction prononcée ouvre la perspective d'un appel à candidature. Le collègue n'en a pas débattu à ce stade. Il me semble, à titre personnel, qu'il serait raisonnable d'attendre d'éventuels recours gracieux ou contentieux avant de prendre des décisions engageant la présentation du dossier de candidature. Il serait malheureux de reproduire la situation que nous avons connue pour la bande des 700 MHz, où manquaient aux dossiers présentés certaines données d'appréciation utiles.

Le Gouvernement pourrait-il user, dans la perspective d'un appel à candidature, du droit de réserve que lui reconnaît l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 ? Je ne puis préjuger de ses intentions, mais il est clair que l'exercice de ce droit n'est subordonné, aux termes de l'article 26, à aucune condition tenant à l'état antérieur de la fréquence.

Ne pourrait-on envisager, me demandez-vous encore, une automaticité du retrait en cas de fraude avérée ? La fraude, en jurisprudence, comporte dissolution du lien juridique. *Fraus omnia corrumpit*, la fraude corrompt tout, dit l'adage. Nul besoin de disposition légale supplémentaire pour étayer ce principe jurisprudentiel qui s'impose en toute circonstance à tout acte réglementaire ou contractuel, qu'il émane de l'Etat ou d'une autorité indépendante. Si la fraude avait été d'emblée caractérisée, nous en aurions tiré immédiatement les conséquences. Mais dès lors que l'intention frauduleuse que nous avons dégagée résulte, ainsi que je le disais, de la prise en compte simultanée d'une séquence d'événements successifs, ce n'est qu'au moment où le processus a été bouclé par la demande de revente que la fraude a émergé à la réalité juridique.

Avons-nous connaissance d'autres cas de fraude du même type ? Tel n'est pas le cas. Mais soit dit sans botter en touche, la fraude cherche, par définition, à se dissimuler. D'où la question des pouvoirs d'investigation du CSA dans son action de régulation économique, qui nous a conduits à demander, hors toute volonté inquisitoriale, de disposer de la possibilité, quand un cas nous semble douteux, de procéder à des investigations sur pièces et sur place, avec mise en demeure, si nécessaire.

Vous avez indiqué, monsieur Assouline, que le Parlement a voté, sur initiative de votre présidente, une procédure de taxation qui figure désormais à l'article 7 de la loi du 14 octobre 2015. Mais cette taxation suppose que l'opération soit réalisée, et le soit légalement.

D'autres moyens peuvent être employés. J'ai évoqué la question du délai de revente. Vous avez vous-mêmes, toujours sur initiative de Mme Morin-Desailly, introduit une disposition, figurant à l'article 4 de la loi, selon laquelle il doit être tenu compte, en cas de projet de transaction, de l'accomplissement des obligations programmatiques de la chaîne. C'est sur quoi vous avez, me semble-t-il, centré votre question. J'y répondrai par deux observations. Force est de constater, tout d'abord, que la convention signée en mars 2012 est de formulation singulièrement large. Si la société demanderesse s'est réclamée, ainsi que le

rappelait le sénateur Groperrin, de la diversité, le cadre fixé à son activité est tellement... divers, que les termes mêmes de la convention s'en ressentent, au point qu'il est très difficile d'en sanctionner le non-respect. Cela est d'autant plus regrettable que l'article 3-1 de la loi de 1986 modifiée a confié mission au CSA de veiller à ce que les programmes rendent un tableau fidèle de la diversité et contribuent à la cohérence du lien social, ce qui doit pousser le Conseil, comme il l'a montré lors d'un colloque organisé en juillet, à être particulièrement vigilant à l'égard des engagements des sociétés. Il ne peut le faire, en l'état actuel de la loi, que sous forme incitative, en application de sa délibération de 2009. Le Conseil d'Etat a en effet conclu qu'il ne pouvait tirer un pouvoir réglementaire de sa mission de « veiller à ». Bien entendu, si le législateur souhaite nous conférer un tel pouvoir, nous l'assurerons.

**M. David Assouline.** – « Veiller à » n'est donc pas garantir ?

**M. Olivier Schrameck.** – Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, les termes « veiller à » sont interprétés différemment selon les matières. Lorsqu'il s'agit du pluralisme, un pouvoir réglementaire nous est reconnu ; tel n'est pas aujourd'hui le cas lorsqu'il s'agit du respect de la diversité.

Deuxième observation, nous sommes, de fait, très attentifs à la programmation de chaque chaîne. Outre les nombreux rapports prévus par la loi, au premier rang desquels le rapport annuel de l'article 18, dont la loi du 15 novembre 2013 a beaucoup enrichi le contenu, nous procédons à un examen annuel de la programmation de chaque chaîne, sur laquelle nous établissons un rapport. Et nous ne manquons pas de prononcer, comme nous y autorise la loi, des mises en demeure. Faut-il aller plus loin ? Formuler une appréciation directive serait heurter le principe de libre programmation des chaînes, qui ne trouve sa limite que dans le respect de la convention. Or, comme je l'ai indiqué, celle qui a été signée avec Numéro 23 est fort peu contraignante.

M. le sénateur Luche me demande si des problèmes ont été identifiés sur d'autres chaînes. Les mises en garde et mises en demeure prononcées à l'égard d'autres opérateurs en donnent la mesure. Je rappelle que le Conseil s'est accordé pour ne prononcer, la première année de lancement d'une chaîne, que des mises en garde, afin de prendre en compte la montée en charge de ces nouveaux opérateurs. Nous avons ainsi prononcé à l'encontre de Numéro 23 des mises en garde fermes pour méconnaissance des obligations du décret du 17 janvier 1990, notamment du fait des déficiences de la programmation cinématographique en provenance d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique. Pour l'année 2014, nous avons prononcé deux mises en demeure, afin que la chaîne se conforme dès l'exercice 2015 et à l'avenir à ses obligations réglementaires et conventionnelles de diffusion d'œuvres cinématographiques, après avoir observé que les taux d'œuvres cinématographiques d'origine française et européenne était nettement inférieur aux engagements pris par la chaîne.

Nous signons, monsieur le sénateur, des conventions avec les opérateurs privés. Il est certes pertinent de s'interroger sur l'utilité de leur réexamen périodique, mais leur caractère synallagmatique interdit de les modifier autrement que par accord entre les signataires. Notre pouvoir, en la matière, n'est pas unilatéral, il n'est que de négociation.

Sous réserve d'un éventuel usage, par le Gouvernement, de son droit de réserve, le choix du lauréat, dans la perspective d'un appel à candidature, dépendra évidemment des dossiers déposés : je ne saurais préjuger de l'appréciation des membres du collège, dont je suis néanmoins persuadé qu'il restera extrêmement attentif à l'objectif de diversité.

La diversité est en effet à nos yeux un objectif essentiel. Ceci pour répondre au sénateur Groperrin. J'ai réuni, le 28 mai dernier, l'ensemble des opérateurs, pour les persuader, avec l'aide de Mme Memona Hintermann-Afféjee, qui suit tout particulièrement ces questions avec M. Nicolas About, vice-président du groupe de travail, de renforcer leurs engagements, de les rendre publics et de les inscrire dans une programmation pluriannuelle. Plusieurs propositions nous ont été transmises. A l'occasion du colloque du 6 octobre, Mme Delphine Ernotte, nouvelle présidente de France Télévisions, a pris des engagements fermes devant le Conseil, assortis d'obligations non seulement de moyens mais de résultats. L'ensemble des obligations ainsi consenties par les chaînes seront bien évidemment rendues publiques par le Conseil.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous mesurez, monsieur le président, combien notre commission est sensible à ce dossier, que nous suivons depuis plusieurs mois. M. Assouline a rappelé que les difficultés économiques et les mutations technologiques ont amené certaines reconfigurations, nécessaires à la survie dans ce paysage audiovisuel en pleine mouvance. J'avais dit, à l'époque, mon hostilité à l'attribution de nouvelles fréquences, considérant que ce paysage avait déjà été considérablement bouleversé par l'attribution des premières chaînes de la TNT. Il me semblait en effet difficile, face à de si profondes mutations, de garantir la stabilité économique tant des chaînes en place que des nouveaux entrants. L'actualité conforte cette analyse – qui ne disculpe en rien la mauvaise utilisation d'une fréquence par telle ou telle société.

Nous avons bien noté qu'il faut laisser passer la période de recours gracieux ou contentieux, ce qui nous mène à fin juin de l'année prochaine. Dans l'intervalle, nous continuerons à travailler, car le cadre juridique reste perfectible. Nous avons tenté, ces dernières semaines, de l'améliorer, et nous entendons poursuivre.

J'en viens à la bande des 700 MHz, autre sujet d'actualité qui nous a beaucoup occupés. Le calendrier prévu pour le basculement des fréquences est-il soutenable ? Comment se réorganisent les multiplexes ? *Quid*, également, des opérateurs, tant de diffusion que de programmation, sur lesquels M. Leleux vous a interrogés ? Avez-vous, sur ces questions, des éléments nouveaux à porter à notre connaissance ?

**M. David Assouline.** – Je fais partie, avec M. Retailleau, de la commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle, dont notre présidente elle-même a souhaité que la loi consacre le rôle. Cette commission se réunira le 4 novembre pour faire un point d'étape sur la mise en œuvre du calendrier, qui suscite inquiétudes et tensions. C'est de fait une échéance difficile à respecter, et qu'il faut pourtant tenir. Par parenthèse, je fais observer que l'audition de Mme Delphine Ernotte devant notre commission de la culture, qui l'entendra pour la première fois depuis sa nomination à la tête de France Télévisions, a été fixée le même jour. Nous ne pouvons pas être au four et au moulin...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous travaillons à fixer une autre date qui s'accorde à l'agenda, complexe, de Mme Ernotte.

**M. David Assouline.** – Tant mieux, faute de quoi, nous manquerions à l'une de nos fonctions.

Vous avez émis un certain nombre de craintes sur un processus que vous jugez tendu. Considérez-vous, depuis, que l'Etat s'est donné les moyens de tenir le calendrier, et êtes-vous à présent aussi optimiste que je le suis ?

**M. Olivier Schrameck.** – Je ne suis pas optimiste mais réaliste et, par conséquent, inquiet. Vous vous souvenez que votre commission m’a invité, le 5 février dernier, à présenter mes observations sur le sujet. J’ai été sensible au fait que la représentation nationale, notamment sur votre suggestion, a pris en compte, ainsi qu’il apparaît dans votre communiqué de presse du 15 septembre dernier, un certain nombre de principes qui nous étaient également apparus fondamentaux. Je relève en particulier que le principe de couverture à 95 % du territoire par les chaînes de la TNT devra être préservé pour les chaînes diffusées en numérique. Je relève aussi, cependant, que s’agissant tant de l’éligibilité à l’aide à l’équipement des foyers qui reçoivent la TNT par voie satellitaire, dont nous nous étions longuement entretenus, que des conclusions du rapport de l’IGF sur les opérateurs techniques de diffusion, seules sont évoquées des intentions du Gouvernement.

Je crois devoir à la représentation nationale une grande clarté sur la nature de nos inquiétudes. Nous avons marqué que ce basculement, qui correspond à la fois à un changement de norme de compression et à une réaffectation des fréquences dans l’ensemble de la région Ile-de-France touchant de nombreux sites limitrophes, est une opération sans précédent, techniquement plus risquée que le passage de l’analogique à la télévision hertzienne. Nous soulignons que le choix de la date, qui correspond à une période de vacances, accroît ces risques. D’où notre extrême vigilance, qui nous a conduit à prendre un certain nombre de mesures. Tout récemment encore, lors du collège du 14 octobre, nous avons procédé, pour faciliter les opérations et réserver leur juste place aux chaînes parlementaires, à la recombinaison des multiplexes, rendue nécessaire par l’arrêt du R5 et du R8 lié au passage au MPEG-4. Les chaînes locales, de même que les chaînes de France Télévision, trouveront ainsi place sur le R1, avec une répartition de 160 millièmes, tandis que conformément à leur souhait, les deux chaînes parlementaires seront sur le R6, avec une répartition de 145 millièmes, ce qui leur assure, au regard des 160 millièmes sur le R1 initialement envisagés, une meilleure qualité à moindre coût.

Cela étant, des sujets de préoccupation demeurent, en particulier touchant l’indemnisation des opérateurs techniques de diffusion, sur laquelle m’interrogeait M. le sénateur Leleux. D’autant que certains prestataires de la diffusion technique conditionnent la reprise des travaux avec le CSA sur le réaménagement de fréquences à l’aboutissement des négociations. J’ai dit devant vous, en février, ma préférence pour l’indemnisation. Le Gouvernement a préféré commander un rapport à l’IGF, le 13 juillet 2015. J’indique que le contenu de ce rapport ne nous a pas été communiqué, ce qui nous met hors d’état de juger de ses préconisations et d’apprécier les garanties que pourrait apporter la solution transactionnelle annoncée dans votre communiqué. En tout état de cause, il importe de parvenir à une solution dans les meilleurs délais, afin d’inscrire ce dispositif d’indemnisation dans la loi de finances pour 2016 et de sécuriser les étapes à venir. Il ne serait pas inutile que la commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle se penche sur la question.

S’agissant de la situation des foyers qui ont dû adopter un équipement satellitaire lors du passage au hertzien, nous exprimons les mêmes craintes.

En ce qui concerne l’accompagnement du public et des collectivités territoriales, se pose, en premier lieu, la question du dispositif d’aide à l’équipement et à la réception. Par un avis du 23 septembre 2015, le Conseil a émis deux réserves sur les projets de décret qui lui étaient soumis. La première tenait à la nécessité de reconduire le dispositif antérieur, par lequel il revenait au CSA de définir les zones géographiques de couverture où la continuité de la réception ne peut être assurée sans une intervention sur le récepteur lui-même. La seconde tendait à prévoir un processus pérenne d’attribution d’aide aux téléspectateurs couvrant, sur la

période 2016-2019, la vie normale de la plateforme – problèmes de brouillage, de perte de réception – au-delà des seules opérations relatives au changement de fréquences et de normes. Le Conseil a en outre marqué une attention particulière au fait que le transfert de la bande des 700 MHz sur les émetteurs dits de l'article 30-3, susciterait des frais pour les collectivités territoriales. Il a sensibilisé l'Agence nationale des fréquences (ANFR) au problème et rendra un avis dans le cadre du projet de décret sur le Fond de réaménagement du spectre. Le CSA est favorable à l'intégration des collectivités territoriales dans le dispositif prévu par ce projet de décret. Un comité « 30-3/Bande 700 » a d'ailleurs été créé entre le CSA et l'ANFR, qui s'est réuni pour la première fois mercredi dernier et se réunira à nouveau le 3 novembre.

En ce qui concerne le dispositif de communication, nous souhaitons engager une collaboration plus étroite avec l'ANFR, chargée désormais de la campagne nationale d'information. Nous avons entendu le 30 septembre dernier, en collège plénier, son directeur général, M. Brégant, pour le sensibiliser à l'importance du sujet et aux actions envisagées. Nous avons émis le souhait très vif d'associer les comités territoriaux de l'audiovisuel, en vue de la diffusion de la campagne par les médias audiovisuels locaux. C'est en effet l'ANFR qui pilote le programme au plan national – dans un dialogue, certes, avec le CSA. L'Agence a sélectionné un prestataire, la société Publicis, et le CSA n'intervient qu'en appui, notamment dans le dialogue engagé avec les chaînes. Plusieurs de ces chaînes ont vivement critiqué le *spot* d'information envisagé, qui renvoie le téléspectateur, pour effectuer le test de compatibilité HD de son récepteur, à une chaîne qui se trouve hors de notre sphère de régulation, ce qui, manifestement, pose problème aux éditeurs dans le cadre de leurs écrans publicitaires.

Bref, le CSA exerce avec la plus grande attention son rôle d'interface avec les chaînes, mais c'est l'ANFR qui pilote ce plan. La campagne devrait être lancée par les ministres de l'économie et de la culture le 19 novembre prochain. L'expérience présente montre qu'il serait utile de prévoir, à l'avenir, une concertation plus en amont avec les éditeurs et le CSA.

Le réaménagement des fréquences relève pleinement, en revanche, du CSA, compétent pour planifier celles-ci en lien avec l'Arcep (Autorité de régulation des télécommunications électroniques et des postes), chargée de la coordination aux frontières et de la distribution des aides à la réception. C'est dans ce cadre que le CSA a rendu, le 23 septembre dernier, les deux avis que j'ai évoqués. Il restera vigilant sur les aides accordées aux collectivités territoriales concernant les émetteurs de l'article 30-3 et entend témoigner, dans le cadre de ces opérations, d'un souci d'échange constant avec les acteurs, appelé à s'intensifier au fil du calendrier, extrêmement tendu, qui nous attend. Je me garderai donc, monsieur le sénateur Assouline, d'un optimisme *a priori*.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci de cet exposé très clair. Les réserves persistantes que vous exprimez nous montrent que nous avons eu raison, lors des débats au Sénat, d'exprimer des inquiétudes et de poser des exigences, qui se sont traduites par un certain nombre d'amendements dont les dispositions figurent aujourd'hui dans la loi.

Sur le calendrier, nous nous inquiétons tous de la tenue des délais. La réunion de travail du 4 novembre évoquée par M. Assouline sera l'occasion de déterminer s'il convient ou non de desserrer l'étau. Mieux vaut, à mon sens, se donner quelques semaines supplémentaires que risquer l'écran noir, ainsi que je n'ai cessé de le répéter durant les débats.

Quant au processus d'indemnisation, c'est un sujet sur lequel la ministre s'est personnellement engagée. Nous en discuterons lors de l'examen du projet de loi de finances. L'article 40 nous interdisait d'introduire des dispositions financières dans le texte de loi, mais les débats d'alors éclairent suffisamment nos intentions.

**M. Olivier Schrameck.** – Nous partageons votre souci de vigilance. Je précise, en réponse à M. Leleux, qu'Itas TIM, le diffuseur le plus en danger, puisque 40 % de son activité est en cause, ne participe plus aux réunions techniques du CSA, tandis que TDF et Towercast n'apportent pas toutes les réponses aux questions des éditeurs concernant le calendrier des opérations. Si donc le CSA a le souci de maintenir le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes, il constate néanmoins un risque de blocage, susceptible, s'il se prolonge, de mettre en danger le calendrier du transfert de la bande des 700 MHz.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La présence de l'ensemble des opérateurs est nécessaire à la réussite du basculement. Il est donc impératif de régler la question si l'on ne veut pas prendre le risque d'allonger les délais. L'ambition est bien de réussir en temps et en heure.

**M. Olivier Schrameck.** – C'est l'ambition du CSA.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Encore une fois, nous adhérons pleinement aux objectifs portés par la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique, que nous avons votée : modernisation de la plateforme mais aussi déploiement de la fibre, qui doit bénéficier aux zones les plus reculées.

Venons-en à notre ultime sujet de préoccupation, l'indépendance des rédactions.

**M. David Assouline.** – J'ai planté tout à l'heure le décor : l'audiovisuel connaît de grands mouvements de concentration, peu anticipés, donc peu régulés, et qui peuvent avoir un certain nombre de conséquences. A la différence de l'Allemagne, nos opérateurs sont de très grands groupes privés dont le cœur de métier n'est pas l'audiovisuel. D'où des problèmes d'indépendance. On l'a vu, dans le domaine de la presse, avec les concentrations dans la presse quotidienne régionale : nombre de petits titres ont été rachetés, notamment par des banques, ce qui nous avait conduits à poser la question de l'indépendance des rédactions en place. On a ainsi vu des titres qui, bien que maintenus, ne l'étaient que de façon cosmétique : étant détenus par un même actionnaire, ils se voyaient imposer une même ligne éditoriale qui bousculait les rédactions dans leurs engagements, qui remontent, pour certaines, à l'après-guerre, et leurs façons de travailler. C'est pourquoi nous avons songé, alors, à légiférer.

Pour l'audiovisuel, la situation est plus compliquée encore. La question déborde celle des rédactions. Outre que l'on a vu un documentaire déprogrammé par Canal +, qui n'a finalement pu être diffusé que grâce au service public, le problème, au-delà, est concrètement le suivant : ce ne sont pas les rédactions qui produisent les émissions d'investigation, mais des prestataires extérieurs avec lesquels les chaînes passent contrat. Ce qui complexifie un peu la donne. La ministre a recherché des solutions, encouragé la constitution de comités d'éthique internes, mais peut-être serait-il bon d'aller plus loin, en conférant par la loi des pouvoirs de régulation plus étendus au CSA. J'aimerais savoir, à l'orée de ce débat, comment vous voyez les choses. A l'heure où l'essentiel du panorama de l'audiovisuel français est entre les mains de grands groupes dont le cœur de métier est ailleurs, l'indépendance éditoriale des chaînes est en cause. J'ai même entendu que France Télévisions, pour avoir diffusé le documentaire

que j'ai évoqué, avait été sanctionnée par la perte de recettes publicitaires. Il devient difficile de résister à cet univers économique qui entend peser de tout son poids sur le pluralisme et l'indépendance de l'information.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Les enfants d'aujourd'hui sont les citoyens de demain. Lors de votre audition comme candidat à la présidence du CSA, au cours de laquelle nous vous avons interrogé sur la publicité en direction de la jeunesse, vous nous aviez indiqué qu'un chapitre du rapport du CSA était tous les ans consacré à ce sujet. Vous savez que notre commission a fait sienne la proposition de loi de notre collègue André Gattolin, qui vise à mieux encadrer, sur certaines tranches de programmation, la publicité sur les chaînes de France Télévisions. Pouvons-nous compter sur le CSA pour nous délivrer chaque année une information complète sur les actions entreprises ? J'ai vu que la charte visant à promouvoir une alimentation et une activité favorables à la santé a été réactualisée et densifiée. J'espère que vous aurez à cœur de nous transmettre chaque année vos analyses sur les efforts engagés par les parties prenantes.

**Mme Maryvonne Blondin.** – M. Bolloré, que vous avez rencontré, a pris devant vous des engagements qui doivent vous agréer. Je n'oublie pas que vos pouvoirs, en ces matières, ne sont, comme vous l'avez rappelé, que de négociation. A quelle échéance M. Bolloré pourra-t-il vous transmettre des éléments, notamment en termes de programmation, de nature à concrétiser ces engagements ?

Autre question. Certains programmes, qu'ils émanent de chaînes publiques ou privées, interpellent les citoyens. En ces temps électoraux, je suppose que vous serez très attentif au partage des temps médiatiques et à la pluralité ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je précise que nous entendrons M. Bolloré le mois prochain.

**M. Olivier Schrameck.** – Nous vivons, ainsi que l'a souligné M. le sénateur Assouline, une transformation importante de la structure économique de l'audiovisuel privé. Cela sous l'impulsion, en particulier, de M. Patrick Drahi – je fais référence à l'accord, soumis à l'examen du CSA, entre Altice et NextRadioTV –, de M. Bolloré, mais aussi du fonds d'investissement doté de 300 à 500 millions qui vient d'être créé aux fins d'acquisitions dans les médias.

**M. David Assouline.** – Rappelez donc par qui...

**M. Olivier Schrameck.** – Matthieu Pigasse, Xavier Niel et Pierre-Antoine Capton.

Ces mouvements, qui se réclament de la convergence ou de la synergie, peuvent être positifs mais ils sont complexes, et doivent être surveillés. C'est pourquoi j'insiste à nouveau sur la nécessité d'asseoir le rôle économique du CSA. La loi du 15 novembre 2013 a certes posé des jalons, dans les cas d'appel à candidature. Mais hors ce cas de figure, nous manquons des moyens légaux pour mener des investigations, définir les marchés pertinents et indiquer des orientations régulatrices. Nous demandons au législateur de nous les donner, car cela est plus nécessaire encore aujourd'hui. J'ajoute que les règles relatives aux concentrations posées par la loi de 1986 ne concernent que les concentrations monomédia, avec, par exemple, le plafond de couverture radio, ou plurimédia, avec la règle dite du deux sur trois. Ces règles, définies en 1994, ont singulièrement vieilli. J'ajoute que rien n'est dit des

concentrations entre des médias et d'autres activités économiques – télécoms, production, BTP, publicité, transports... C'est là un sujet qui relève du législateur, et sur lequel je me permets d'attirer vivement votre attention.

M. Assouline et Mme Blondin m'interrogent sur l'indépendance éditoriale. Nous avons été très attentifs aux débats de ces dernières semaines sur le sujet. M. Bolloré a été entendu par le CSA le 24 septembre dernier, et nous avons décidé de constituer un groupe de travail réunissant les plus hauts responsables de l'administration du CSA, conduits par le directeur général, et les plus hauts responsables du groupe Canal +. Ce groupe de travail s'est déjà réuni à deux reprises, la semaine dernière et ce matin même. Son objectif est d'aboutir, madame la sénatrice Blondin, dans les prochaines semaines. Outre la question du comité d'éthique – qui n'est pas purement interne à la société, car le CSA a des moyens d'action sur sa composition, son fonctionnement, ses rapports et ses évaluations –, nous avons discuté de l'adoption d'une éventuelle charte – vous savez qu'il en a existé une à Canal +, à laquelle il a été mis fin en 2005, sous la présidence de M. Baudis. D'ores et déjà, l'article 7 de la convention de 2000 modifiée signée avec Canal + introduit une référence au principe constitutionnel de l'indépendance éditoriale de la société. Par ailleurs, la convention avec iTELE est plus précise encore, puisqu'elle fait référence au problème des relations entre les activités d'édition et les activités de distribution de services de communication audiovisuelle développés par ailleurs. Enfin, nous avons signé des conventions avec les groupes TF1 et M6, qui comportent chacune un article 6 relatif à l'indépendance éditoriale plus précis encore.

Nous agissons dans une optique de régulation, par la négociation, dans un souci de persuasion et je dois dire que nos interlocuteurs sont, dans ce dialogue, extrêmement diligents. Je suis régulièrement en contact avec M. Bolloré, qui insiste sur l'importance des investissements qu'il est prêt à consentir, notamment dans le cadre du changement nécessaire des décodeurs, pour 1 milliard d'euros, et dans celui des investissements de contenu, pour la même somme. Mais ces engagements économiques, dont nous mesurons la portée, doivent se doubler du respect des principes éthiques qui garantissent l'honnêteté, le pluralisme et la qualité de l'information. J'ai bien noté que la ministre de la culture et de la communication a évoqué la possibilité d'une disposition législative. La représentation nationale sera juge du résultat des négociations que nous menons actuellement avec Canal + pour obtenir des résultats tangibles. Cela étant, nos pouvoirs, comme vous l'avez souligné, monsieur le sénateur Assouline, s'arrêtent à la diffusion à l'antenne. Nous n'avons pas de levier sur le fonctionnement des éditeurs pour la fabrication des émissions. Or, l'audiovisuel est une chaîne qui, outre les éditeurs, passe par les producteurs, les scénaristes, les ayants droit, les diffuseurs, les annonceurs. La régulation économique devrait porter sur l'ensemble de la chaîne.

Vous avez, madame Bouchoux, entendu Mme Sylvie Pierre-Brossolette. Nous avons en effet renforcé et élargi la charte de l'alimentation, en ouvrant l'adhésion à l'ensemble des radios. Nous nous attachons à l'action en faveur de l'éducation des jeunes téléspectateurs. Nous avons ainsi organisé, il y a un an, un colloque au Collège de France sur les jeunes et les écrans. Nous avons également mis en place, sous la conduite de Mme Memona Hintermann-Afféjee, un groupe de travail Education et médias, qui doit nous permettre d'enrichir notre site d'information. C'est, là encore, la même logique de régulation par la persuasion qui nous anime.

Quant au pluralisme, nous y travaillons semaine après semaine. Chaque collège est ponctué par l'examen de saisines. La période de six semaines avant l'élection, durant laquelle les critères au regard desquels s'apprécie le respect du principe d'équité sont

particulièrement exigeants, ne s'ouvrira, comme vous le savez, que le 26 octobre prochain. Cependant, *via* un mail envoyé il y a vingt-quatre heures, nous avons entendu, au-delà des cas particuliers dont nous sommes saisis, sensibiliser l'ensemble des éditeurs au fait que la période préalable à l'ouverture de la campagne appelait de leur part un attachement particulier au respect du principe d'équité.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci de vos réponses à ces nombreuses questions, suscitées par un paysage audiovisuel mouvant qui nous appelle à nous assurer de l'application de la loi mais aussi à anticiper les problématiques.

C'est pour nous non seulement un vœu, ainsi que l'a formulé Mme Bouchoux, mais aussi une exigence que de pouvoir entendre régulièrement les représentants du CSA pour dresser un état des lieux sur tous les sujets. La publicité en direction des jeunes, sujet sur lequel Christine Kelly avait fait un travail remarquable, en fait partie.

*La réunion est levée à 19h23.*

**Mercredi 21 octobre 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

### **Suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique - Examen des amendements au texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**La commission procède à l'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.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous examinons ce matin les amendements extérieurs déposés sur la proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

**Mme Corinne Bouchoux, rapporteure.** – Les amendements n° 1 et 3 sont identiques. Ils proposent de rétablir la publicité après 20 heures dans les programmes de France Télévisions n'ayant pas de caractère familial. Cette proposition est étrangère à l'objet de la proposition de loi et aurait pour effet d'affaiblir l'identité du service public. Le rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin a ouvert la perspective d'une publicité « raisonnée », mais ce n'est pas non plus ce que propose ces amendements. Je leur donne donc un avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Ces amendements expriment une inquiétude de nos collègues d'outre-mer concernant l'avenir du financement de France Ô qu'il convient d'apaiser. Je suis cependant d'avis de ne pas les accepter.

*La commission donne un avis défavorable aux amendements n° 1 et 3.*

**Mme Corinne Bouchoux, rapporteure.** – Les amendements n° 2 et 4, également identiques, ont eux aussi pour objectif de rétablir la publicité en soirée sur France Télévisions,

hormis pour les programmes destinés aux enfants de moins de 10 ans. Comme pour les précédents, je proposerai un avis défavorable tout en privilégiant la poursuite de la réflexion sur la mise en place d'une publicité « raisonnée ».

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Il me semble, par ailleurs, préférable de nous référer à l'âge de 12 ans par rapport à celui de 10 ans dans le cadre de la protection des enfants face à la publicité.

*La commission donne un avis défavorable aux amendements n° 2 et 4.*

<b>Article additionnel après Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MAGRAS	1	<b>Défavorable</b>
M. PATIENT	3	<b>Défavorable</b>
M. MAGRAS	2	<b>Défavorable</b>
M. PATIENT	4	<b>Défavorable</b>

### **Protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et sécuriser leur situation juridique et sociale - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission procède à l'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.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'invite maintenant M. Michel Savin, rapporteur au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication de la proposition de loi visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale, à présenter ses amendements et à nous donner son avis sur les amendements extérieurs.

#### **AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

##### *Article 4 bis*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 14 vise à compléter l'article L. 611-4 du code de l'éducation afin d'obliger les établissements d'enseignement supérieur à proposer des aménagements dans l'organisation et le déroulement des examens des sportifs de haut niveau.

*L'amendement n° 14 est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Afin de permettre aux sportifs de haut niveau de concilier leur pratique sportive et la poursuite d'une formation, je vous propose l'amendement n° 1 qui incite les établissements d'enseignement supérieur à recourir à l'enseignement à distance et aux moyens de télécommunication audiovisuelle.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 2 corrige une référence inexacte.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

#### ***Article additionnel après l'article 6***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 3 que je vous sou mets vise à ouvrir un compte personnel de formation à tout sportif de haut niveau à partir de quinze ans et à le faire abonder par la fédération délégataire dont il dépend pendant toute la durée où il est inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau. Cet amendement poursuit un double objectif : d'une part, permettre aux sportifs de haut niveau non actifs d'accumuler des crédits d'heures de formation qu'ils pourront utiliser ultérieurement dans le cadre de leur double projet ; d'autre part, créer des ressources supplémentaires pour financer la formation des sportifs de haut niveau.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

#### ***Article 9***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – La proposition de loi prévoit trois situations dans lesquelles la durée du contrat des sportifs et entraîneurs professionnels salariés peut être inférieure à une saison sportive. Néanmoins, pour éviter que les clubs embauchent leurs joueurs au cours de la saison et non à son début, l'amendement n° 4 renvoie les modalités pratiques des exceptions prévues par la loi à une convention ou à un accord collectif national ou, à défaut, au règlement de la fédération sportive ou, le cas échéant, de la ligue professionnelle.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 9 est un amendement de coordination.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

#### ***Article 12***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 5 est un amendement de précision.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

#### ***Article 15 B***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 11 est également un amendement de précision.

*L'amendement n° 11 est adopté.*

### *Article 15*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements n° 12 et 13 sont des amendements de conséquence.

*Les amendements n° 12 et 13 sont adoptés.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci, monsieur le rapporteur, venons-en maintenant aux amendements extérieurs.

### **AMENDEMENTS EXTÉRIEURS**

#### *Article 2*

**M. Dominique Bailly.** – L'amendement n° 11 rectifié vise à remplacer la liste « partenaires d'entraînement » par la liste « sportifs des collectifs nationaux ». En effet, ce terme apparaît plus conforme à la réalité de ces sportifs.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11 rectifié.*

#### *Article additionnel après l'article 2*

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'amendement n° 12 rectifié oblige la fédération non délégataire à inscrire des compétitions de la discipline concernée au calendrier international et à inscrire les sportifs de haut niveau de cette discipline aux compétitions internationales.

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

#### *Article 3*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 23 précise que la convention signée entre le sportif et la fédération diffère de la convention de formation, de la convention d'aménagement d'emploi et de la convention d'insertion professionnelle. J'inviterai M. Pellevat à le retirer, à défaut je propose d'émettre un avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Le groupe socialiste et républicain s'abstiendra sur tous les amendements de M. Cyril Pellevat.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.*

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'amendement n° 13 rectifié précise que le droit à l'image du sportif doit être concilié avec les contrats de partenariat conclus par la fédération.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13 rectifié.*

#### *Article 4*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 25 avait un sens lors de la discussion à l'Assemblée nationale dans la mesure où il était proposé de supprimer l'avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel sur la conclusion d'une convention d'insertion professionnelle. Comme l'avis n'a pas été supprimé, cet amendement n'a plus d'objet.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n°4 du Gouvernement précise que les contrats de prestation de service, de cession de droit à l'image ou de parrainage sont exclusifs de tout lien de subordination.

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

#### **Article 4 bis**

**Mme Claudine Lepage.** – L'amendement n°1 rectifié étend aux établissements d'enseignement français à l'étranger homologués l'obligation de permettre, selon des formules adaptées, la préparation des élèves en vue de la pratique sportive de haut niveau.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Cette obligation est déjà prévue par le code de l'éducation. Il convient donc de la faire appliquer par les établissements français à l'étranger, sans que cela ne nécessite de modifier la loi.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.*

#### **Article 5**

**M. Dominique Bailly.** – L'amendement n°14 rectifié est un amendement de précision.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n°26 vise à ce que le décret prévu à l'article 5 précise les modalités d'adaptation du passage des épreuves d'examen pour les sportifs de haut niveau. En réalité, mon amendement n° 4 satisfait l'objet de cet amendement.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n°27 porte sur la validation des acquis de l'expérience. Toutefois, l'article 6 bis étend déjà aux sportifs de haut niveau la possibilité de demander à bénéficier de la validation des acquis de l'expérience.

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

#### **Article additionnel après l'article 5**

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'amendement n°15 rectifié impose au Gouvernement la remise d'un rapport sur les modalités d'application du compte personnel d'activité pour les sportifs de haut niveau.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Le compte personnel d'activité n'a pas encore été l'objet d'un texte de loi. Cet amendement me paraît donc prématuré.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Nous le défendrons en séance, au moins en tant qu'amendement d'appel.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 rectifié.*

### **Article 6**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n°22 oblige les fédérations à assurer un suivi socioprofessionnel aux anciens sportifs de haut niveau pendant cinq ans. Un dispositif de cette sorte existe déjà, cet amendement n'est donc pas utile.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n°28 permet, le cas échéant, au comité national olympique et sportif français de nommer en son sein, un référent chargé du suivi socioprofessionnel. Là encore, l'article 6 y donne déjà satisfaction.

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

### **Article 7**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n°2 du Gouvernement renvoie au niveau réglementaire la prise en charge par l'Etat de la couverture au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2.*

### **Article 8 bis**

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n°5 prévoit que la date du déclenchement de la prorogation d'un an du bénéfice des droits inhérents au statut de sportif de haut niveau est calculée en fonction de la date présumée d'accouchement.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Cet amendement introduit une rigidité dans un dispositif devenu particulièrement favorable aux sportives de haut niveau ayant des enfants pendant leur carrière sportive puisqu'elles disposent désormais d'une prorogation automatique d'un an, voire de deux ans en cas de besoin. Je n'y suis pas favorable, mais il faudra interroger le Gouvernement sur cette question.

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

*L'amendement n°17 rectifié est retiré.*

### **Article additionnel après l'article 8 bis**

**Mme Sylvie Robert.** – L'amendement n°19 rectifié soumet l'activité des agents sportifs non membres de l'Union européenne à l'obtention préalable d'une licence.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je partage l'inquiétude des auteurs de l'amendement face à des agents souvent sans scrupule et la nécessité de réglementer cette profession. Toutefois, le statut des agents mérite une proposition de loi ou un projet de loi à part entière qui traiterait du sujet dans sa globalité.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié.*

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'amendement n° 18 rectifié propose d'étudier la possibilité de créer une caisse de règlement pécuniaire des agents sportifs.

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

### **Article 9**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 29 prévoit qu'une convention ou un accord national collectif peut préciser la définition du sportif professionnel et de l'entraîneur. L'amendement n°30 interdit au sportif salarié professionnel de rompre prématurément son contrat à durée déterminée au profit d'un contrat à durée indéterminée. L'amendement n°34 complète la liste des motifs permettant de recourir à un contrat à durée déterminée. L'amendement n° 33 précise le champ d'application du contrat à durée spécifique créée par la présente proposition de loi. J'inviterai l'auteur de ces amendements à les retirer.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 29, 30, 34 et 33.*

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n° 7 renvoie à une convention ou un accord collectif conclus au niveau national pour fixer les conditions dérogatoires à la durée minimale d'une saison sportive de douze mois.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – J'ai proposé un amendement similaire (n° 4) qui a été adopté par la commission. Je demande donc aux auteurs de l'amendement de se rallier à cet amendement.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 31 fait partir le point de départ du délai de transmission du contrat par l'employeur au sportif professionnel à compter de la date à laquelle le contrat a été homologué par les instances compétentes.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31.*

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n°8 précise que seul un accord collectif peut prévoir une procédure d'homologation du contrat de travail.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.*

### **Article 10**

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n°9 étend le bénéfice d'un suivi socioprofessionnel assuré par les clubs aux entraîneurs.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous en avons déjà discuté la semaine dernière, votre proposition a été écartée par la commission.

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

### **Article 11**

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement n°10 rétablit l'assujettissement des clubs à la cotisation 1 % CIF-CDD pour financer la formation professionnelle des sportifs professionnels salariés.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je partage la préoccupation des auteurs de l'amendement sur la nécessité de réfléchir sur de nouveaux moyens de financer la formation des sportifs professionnels, en responsabilisant davantage à la fois les clubs et les joueurs. Je considère donc votre amendement comme un amendement d'appel qui devra être retiré une fois que le ministre sera intervenu.

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

**Article additionnel après l'article 12**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 32 permet la signature d'un premier contrat professionnel pour une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans contre 3 ans actuellement. Cela me paraît trop contraignant.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.*

**Article additionnel après l'article 15 A**

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'amendement n° 21 rectifié vise à combler un vide juridique, tant sur le champ et la nature des organismes que l'inspection générale de la jeunesse et des sports est à même de contrôler, qu'au plan de ses prérogatives d'investigation.

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

**Article additionnel après l'article 15 B**

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'amendement n° 20 rectifié clarifie le statut des conseillers techniques sportifs détachés auprès des fédérations.

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

**Article 15**

**M. Jean-Jacques Lozach.** – L'amendement n° 16 rectifié fait évoluer les dispositions relatives à la surveillance médicale réglementaire.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 3 du Gouvernement accélère l'entrée en vigueur de la disposition permettant aux sportifs de haut niveau de bénéficier d'une couverture sociale en cas d'accidents du travail et des maladies professionnelles.

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

*La commission adopte les avis suivants :*

Article 4 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN, rapporteur	14	<b>Adopté</b>
M. SAVIN, rapporteur	1	<b>Adopté</b>

M. SAVIN, rapporteur	2	<b>Adopté</b>
<i>Article additionnel après l'article 6</i>		
M. SAVIN, rapporteur	3	<b>Adopté</b>
<i>Article 9</i>		
M. SAVIN, rapporteur	4	<b>Adopté</b>
M. SAVIN, rapporteur	9	<b>Adopté</b>
<i>Article 12</i>		
M. SAVIN, rapporteur	5	<b>Adopté</b>
<i>Article 15 B</i>		
M. SAVIN, rapporteur	11	<b>Adopté</b>
<i>Article 15</i>		
M. SAVIN, rapporteur	12	<b>Adopté</b>
M. SAVIN, rapporteur	13	<b>Adopté</b>

<b>Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. D. BAILLY	11 rect. bis	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2</b>		
M. LOZACH	12 rect. bis	<b>Favorable</b>
<b>Article 3</b>		
M. PELLELAT	23	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	13 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b>		
M. PELLELAT	25	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	4	<b>Favorable</b>
<b>Article 4 bis</b>		
Mme LEPAGE	1 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>		
M. D. BAILLY	14 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. PELLELAT	26	<b>Défavorable</b>
M. PELLELAT	27	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 5</b>		
M. LOZACH	15 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>		
M. COLLIN	22	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAT	28	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>		
Le Gouvernement	2	<b>Favorable</b>
<b>Article 8 bis</b>		
Mme PRUNAUD	5	<b>Défavorable</b>
Mme GHALI	17 rect.	<b>Retiré</b>
<b>Article additionnel après Article 8 bis</b>		
Mme S. ROBERT	19 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	18 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b>		
M. PELLEVAT	29	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAT	30	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAT	34	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAT	33	<b>Défavorable</b>
Mme PRUNAUD	7	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAT	31	<b>Défavorable</b>
Mme PRUNAUD	8	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b>		
Mme PRUNAUD	9	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11</b>		
Mme PRUNAUD	10	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 12</b>		
M. PELLEVAT	32	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 15 A</b>		
M. LOZACH	21 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 15 B</b>		
M. LOZACH	20 rect.	<b>Favorable</b>

Article 15		
M. LOZACH	16 rect.	Favorable
Le Gouvernement	3	Favorable

### Communication diverse

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Madame la présidente, le nouveau règlement nous oblige à être assidus le mercredi matin lors des temps législatifs de la commission, ce qui amène tous les parlementaires à être présents, alors qu'il n'y a même pas assez de sièges autour de cette table, certains de nos collègues se trouvant relégués devant le mur ! Regardez, il n'y a pas assez de place pour écrire, la table est surencombrée. C'est assez désagréable.

**M. David Assouline.** – Pour revenir à ma demande d'hier, nous avons insisté pour que la commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle se réunisse afin d'évaluer l'état d'avancement de la loi pour qu'elle soit opérationnelle le plus vite possible. A votre demande insistante, cette instance a prévu de se réunir le mercredi 4 novembre, à l'heure exacte où notre commission prévoit d'auditionner Mme Delphine Ernotte, nouvelle présidente de France Télévisions. Or M. Retailleau et moi-même représentons le Sénat auprès de la commission de modernisation. Est-il possible de modifier l'horaire de l'audition de Mme Ernotte ?

Ma deuxième remarque concerne l'audition de Mme Fleur Pellerin qui doit avoir lieu la veille au soir de l'examen de mon rapport. Pour la crédibilité de nos travaux, je demande d'éviter ce genre de programmation.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Sur ce dernier point, je croyais vous avoir entendu dire que finalement ça ne vous posait pas de problème insurmontable.

**M. David Assouline.** – Non, j'ai soulevé cette question en réunion de bureau mais on m'a répondu qu'il n'était pas possible d'avancer l'audition de la ministre, j'ai dû accepter cette situation. Mais ça pose une question de principe.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Sur ces questions de calendrier, il est bien entendu que nous mettons tout en œuvre pour rendre l'ensemble des obligations des uns et des autres compatibles.

Monsieur Assouline, pour ce qui concerne l'audition de Mme Delphine Ernotte, le 4 novembre après-midi, nous allons faire en sorte de l'avancer à 15 heures, ce qui vous permettra de participer à la réunion de la commission de modernisation.

En revanche, nous ne pouvons contraindre l'agenda des ministres : s'ils ne nous aident pas, nous avons les plus grandes difficultés à organiser leurs auditions devant la commission. D'ores et déjà, je peux vous dire que la seule date que nous donne Mme Najat Vallaud-Belkacem est le mardi 27 octobre de 19 heures à 21 heures ! J'ai dû appeler le cabinet de M. le Guen pour qu'il sensibilise les ministres à se rendre disponibles pour être auditionnés sur le projet de loi de finances.

Je relaierais auprès du Président du Sénat toutes ces préoccupations concernant l'organisation matérielle de nos travaux.

## **Gratuité et modalités de la réutilisation des informations du secteur public - Examen du rapport pour avis**

**La commission procède à l'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.**

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, déposé le 31 juillet 2015 sur le bureau de l'Assemblée nationale, constitue la transposition législative de la directive 2013/37 du 26 juin 2013 portant modification de la directive 2003/98 du 17 novembre 2003 relative à la réutilisation des informations du secteur public, dite « directive ISP ». Rappelons que cette transposition aurait déjà dû être effective à la date où le présent texte a été déposé à l'Assemblée nationale.

Aux fins de transposition, le projet de loi modifie plusieurs dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, dite « loi CADA ».

Cette loi, qui, la première, a affirmé la liberté d'accès des citoyens aux documents administratifs, n'a cessé d'évoluer en faveur d'un accès étendu à ces informations. Le projet de loi n'y fait pas exception : les modifications qu'il introduit élargissent le champ de la loi de 1978 aux documents détenus par les opérateurs culturels. Elles portent également sur le traitement des demandes de réutilisation des informations publiques, ainsi que sur les redevances et accords d'exclusivité attachés à cette réutilisation.

La transposition de la directive précitée du 26 juin 2013 nécessite relativement peu de mesures législatives, d'abord parce qu'elle-même ne modifie qu'à la marge la directive ISP, mais aussi parce que la législation française satisfait d'ores et déjà à nombre des nouveaux objectifs assignés aux États membres.

De fait, la France, dont la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoyait dans son article 15, dès 1789, que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », appartient aux nations les plus avancées en matière d'*open data*, entendue comme le libre accès aux données publiques par la voie numérique.

Initiée dès les années 1970 avec la « loi CADA », la transparence administrative a pris un nouvel élan avec l'arrivée du numérique et a progressivement été renforcée, depuis la fin des années 1990, par nos gouvernements successifs. On citera notamment l'adoption, en janvier 1998, du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), la création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) en 2007, le lancement du portail « [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) » en 2011 ou encore la mise en place, en 2014, d'un administrateur général des données produites par l'État et ses opérateurs.

Ces initiatives ont contribué à ce que l'ONU classe récemment notre pays quatrième au monde pour l'accès aux données publiques, ce qui ne signifie pas que nous ne devons pas poursuivre nos efforts pour offrir plus de transparence à nos concitoyens.

La directive du 26 juin 2013 impose à la France de revoir son dispositif sur trois points : le champ des données réutilisables, la révision périodique des accords d'exclusivité et les principes de tarification de la réutilisation des informations publiques.

Le projet de loi visant à la transposer en droit français comprend neuf articles, dont plusieurs concernent notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication dans la mesure où ils visent à inclure dans le droit commun de l'accès aux informations publiques les documents détenus par les bibliothèques, y compris universitaires, les musées et les archives, jusqu'alors expressément exclus du champ de la directive du 17 novembre 2003.

L'article 1<sup>er</sup> abroge l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, afin d'inclure dans les obligations générales d'accès au public les documents produits ou reçus par les établissements d'enseignement de recherche, ainsi que par les établissements culturels.

L'article 2 modifie l'article 14 de la même loi et prévoit que, lorsqu'un droit d'exclusivité, dérogeant au droit commun, est accordé à un tiers pour la réutilisation d'informations publiques, la période d'exclusivité ne peut excéder dix ans et fait l'objet d'un réexamen triennal. Une dérogation supplémentaire est instaurée pour les ressources culturelles : la période d'exclusivité peut être supérieure à dix ans dès lors qu'elle est accordée pour les besoins de leur numérisation. Un réexamen est alors prévu tous les sept ans. En outre, une copie des ressources numérisées devra être remise gratuitement et dans un format ouvert à l'établissement à l'origine de l'exclusivité. Enfin, les accords d'exclusivité devront être transparents et publics.

L'article 3 procède à la réécriture de l'article 15 de la loi de 1978 relatif aux redevances. Désormais, la gratuité devient le principe général en matière de réutilisation des informations publiques. Le projet de loi va ici au-delà des exigences imposées par la directive, ce que le Conseil d'État a estimé faisable. L'instauration d'une redevance demeure toutefois possible pour les organismes tenus de couvrir une partie de leurs dépenses par des recettes propres, dès lors qu'elle est plafonnée aux coûts marginaux de collecte, de reproduction, de mise à disposition et de diffusion des données.

Là encore, une dérogation supplémentaire est accordée au secteur culturel : l'instauration d'une redevance est également autorisée lorsque les documents réutilisés sont issus d'opérations de numérisation des fonds et collections des bibliothèques, musées et archives. Son montant peut alors également prendre en compte les coûts de conservation et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle. Il s'agit ici de continuer de permettre aux partenaires des organismes culturels publics d'amortir leurs investissements dans le cadre des programmes, fort coûteux, de numérisation des ressources.

L'article 4 modifie l'article 16 de la même loi en élargissant le champ des cas où une licence peut être établie s'agissant de la réutilisation des données publiques : la délivrance d'une licence n'est plus seulement limitée aux cas où la réutilisation fait l'objet d'une redevance.

L'article 5 modifie l'article 17 de la loi de 1978 afin de prévoir que les modalités de réutilisation des informations publiques comme de calcul des redevances sont mises à la disposition du public dans un format ouvert. Aujourd'hui, l'obligation de communication des administrations en la matière est limitée aux seules personnes qui en font la demande.

L'article 6 complète l'article 25 relatif aux décisions de refus d'accès aux informations publiques. En l'état du droit, celles-ci doivent être notifiées par écrit et motivées. L'identité du titulaire des droits de propriété intellectuelle sur le document doit également, le cas échéant, être mentionnée. Compte tenu de la surcharge de travail que cela occasionnerait pour les établissements concernés en raison de l'intégration de leurs documents dans le droit commun de la loi de 1978, les bibliothèques, musées et archives seront dispensés de cette dernière obligation s'agissant de leurs décisions de refus.

L'article 7 porte sur les conditions d'application des dispositions du projet de loi en Outre-Mer.

L'article 8 dispose que les accords d'exclusivité existants devront être mis en conformité avec les dispositions du projet de loi lors de leur premier réexamen suivant la promulgation du texte. S'agissant du secteur culturel, ces accords devront prendre fin à l'échéance du contrat ou, au plus tard, le 18 juillet 2043, comme le prévoit la directive.

Enfin, l'article 9 vise à autoriser le Gouvernement à intégrer, par voie d'ordonnance, ces nouvelles dispositions dans le futur code des relations entre le public et l'administration.

Au cours de sa réunion du 29 septembre, la commission des lois de l'Assemblée nationale - sa commission des affaires culturelles n'avait pas jugé utile de se saisir pour avis - a apporté, outre quelques précisions rédactionnelles, plusieurs modifications plus substantielles au projet de loi initial :

- avant l'article 1<sup>er</sup>, elle a inséré deux articles additionnels. L'article 1<sup>er</sup> A apporte une modification rédactionnelle à un intitulé de chapitre au sein de la loi du 17 juillet 1978, afin d'affirmer que la réutilisation des informations publiques constitue un droit. L'article 1<sup>er</sup> B prévoit, quant à lui, que les organismes du secteur public mettent leurs documents à disposition, aux fins de réutilisation, sous forme électronique et, si possible dans un format ouvert ;

- à l'article 3, elle a souhaité préciser, d'une part, que la liste des administrations autorisées à percevoir une redevance fera l'objet d'une révision tous les cinq ans et, d'autre part, qu'un décret établira la liste des informations pouvant donner lieu à l'établissement d'une redevance pour leur réutilisation ;

- à l'article 4, elle a rendu obligatoire la mise à disposition sous forme électronique des licences types pour la réutilisation d'informations publiques ;

- enfin, à l'article 6, elle a élargi aux décisions défavorables relatives à la réutilisation – et non plus seulement à l'accès - le champ de l'exception de motivation des refus formulés par les bibliothèques, services d'archives et musées fondés sur l'existence d'un droit de propriété intellectuelle.

La séance publique du 6 octobre n'a apporté que de minimes changements à l'équilibre trouvé en commission des lois de l'Assemblée nationale entre les objectifs ambitieux affichés par la France en matière d'*open data* et le texte moins téméraire de la directive européenne du 26 juin 2013, qui s'agit de transposer.

L'article 1<sup>er</sup> B a vu ses termes précisés. L'article 2, pour sa part, a fait l'objet d'une modification plus franche, puisqu'un amendement du rapporteur est venu limiter la

durée des accords d'exclusivité conclus pour la numérisation des ressources culturelles à quinze ans – elle n'était pas bornée dans le texte initial – avec un réexamen au cours de la onzième et de la treizième année. Cette limitation ne s'appliquera toutefois pas aux accords conclus entre personnes publiques dans le cadre de leurs missions de service public, dans le respect du droit de la concurrence. Cette exception répond spécifiquement à la situation des musées liés à la Réunion des musées nationaux (RMN), laquelle dispose de l'exclusivité de numérisation des reproductions photographiques de leurs œuvres. Outre les accords d'exclusivité eux-mêmes, leurs avenants ainsi que les conditions de la négociation et les critères retenus devront faire l'objet d'une publicité dans un format électronique. À l'article 3, les députés ont également décidé que le montant des redevances serait révisé au moins tous les cinq ans. Dans un souci de transparence, ils ont enfin souhaité que leurs montants soient rendus publics (article 5).

Il convient d'avoir à l'esprit que tous les amendements, en commission et en séance publique, visant à élargir par trop le champ de la transposition, notamment en proposant des dispositifs plus souples en matière de réutilisation des données publiques, ont été écartés. Le rapporteur et le Gouvernement ont en effet pris soin d'éviter tout risque de « surtransposition » du texte européen, en application de la récente décision du Conseil constitutionnel, qui, le 13 août 2015, a amplement censuré la loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne sur ce motif.

Indéniablement consensuel et strictement encadré par les obligations fixées au Parlement en matière de transposition, le projet de loi a été adopté à l'unanimité en commission des lois comme en séance publique par nos collègues députés.

Lors de sa réunion du 14 septembre, notre commission de la culture s'est saisie pour avis du projet de loi, qui sera discuté en séance publique le 26 octobre, la commission des lois, à laquelle incombe toute modification de la loi du 17 juillet 1978, étant chargée d'examiner le texte au fond.

J'ai, pour ma part, rencontré le 6 octobre le chef du service des affaires juridiques et internationales du secrétariat général du ministère de la culture et de la communication, le rapporteur général de la CADA, ainsi que les responsables des Archives nationales, de la Réunion des musées nationaux (RMN) et de la Bibliothèque nationale de France (BnF). Hormis quelques points de détail que j'évoquerai dans un instant, tous se sont déclarés satisfaits de la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

De fait, comme je vous l'indiquais en préambule, la transposition de directive que nous examinons porte sur des sujets sur lesquels la France est déjà fort avancée. En outre, les arbitrages rendus en réunions interministérielles ont conduit à sortir du texte les mesures allant au-delà de la stricte transposition - gratuité mise à part - pour les renvoyer au projet de loi pour une République numérique qui devrait être examiné en 2016.

Pour autant, ne négligeons pas l'intérêt de ce texte, qui constitue une étape supplémentaire en matière d'*open data*. À cet égard, l'affirmation d'un principe de gratuité, dans le respect des contraintes propres des établissements culturels, me semble être une véritable avancée, comme l'introduction des ressources culturelles dans le champ de la loi de 1978.

Le Sénat a d'ailleurs toujours fait preuve d'un intérêt certain pour ces enjeux. Récemment, la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et

aux données publiques, présidée par Jean-Jacques Hyst avec pour rapporteure notre collègue Corinne Bouchoux, a ainsi proposé plusieurs mesures ambitieuses destinées à améliorer l'effectivité et l'exhaustivité de l'accès aux données et de leur réutilisation.

Je suis, pour ma part, convaincu des avantages de ce processus. La mise à dispositions des données représente un levier de croissance, d'innovation et d'emplois pour nos entreprises, un outil sans précédent de modernisation de l'État et des services publics et un instrument au service d'une démocratie plus transparente et collaborative.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale est conforme à ces objectifs. Il s'éloigne, en revanche, sur plusieurs points de la directive dont il assure la transposition en droit français. Si l'on peut approuver, par exemple, l'instauration d'un principe de gratuité pour la réutilisation des données publiques, d'autres initiatives me sont apparues moins pertinentes.

En particulier, la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> B me semble par trop contraignante pour les collectivités territoriales, qui seraient dans l'obligation de mettre à disposition l'ensemble des documents sous forme électronique, alors que la directive en fait une simple possibilité.

De même, à l'article 2, le champ, élargi par l'Assemblée nationale, des éléments constitutifs des accords passés pour la numérisation des ressources culturelles devant être portés à la connaissance du public pose question : juridiquement, d'une part, s'agissant du respect du secret des affaires, économiquement d'autre part, en ce que cette disposition risque d'être préjudiciable au développement indispensable de ce type de partenariats.

J'envisageais donc de vous proposer de modifier le texte sur ces deux points. Mais la commission des lois, saisie au fond et réunie ce matin sur le même sujet, a prévu de porter elle-même ces deux amendements. J'en laisse, sans en prendre ombrage, la primeur à notre collègue Hugues Portelli, son rapporteur, l'essentiel étant que la rédaction issue des travaux du Sénat réponde à nos attentes.

La directive du 26 juin 2013 une fois transposée, le chantier de l'*open data* sera toutefois loin d'être clos. De fait, le projet de loi pour une République numérique, porté par Axelle Lemaire, devrait contenir des dispositions autrement plus ambitieuses s'agissant de l'*open data*, ainsi que le rappelait Clotilde Valter devant les députés. L'enjeu sera alors, mes chers collègues, de nous montrer modernes, certes, mais aussi attentifs à ce que les équilibres établis aujourd'hui soient préservés. Je pense notamment au respect du droit d'auteur.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je remercie notre collègue pour cet excellent rapport. Il est important que notre commission se saisisse des sujets qui la concernent. J'y suis particulièrement attentive. Au cas présent, je regrette, comme certains d'entre vous qui s'en sont déjà émus, que la commission des lois, qui se réunit aujourd'hui même, n'ait pas été en mesure de prendre en compte nos travaux avant son propre examen du texte. Je ferai part de ces difficultés au Président du Sénat afin d'améliorer, pour l'avenir, la coordination entre les différentes commissions.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Je remercie le rapporteur pour la clarté de son propos et sa pédagogie sur les enjeux complexes de l'*open data*.

Je m'associe aux propos de la présidente. Il me semble important que la commission des lois soit attentive à la contribution des autres commissions au travail législatif. Je souhaite qu'à l'occasion des prochaines échéances législatives relatives à l'*open data*, le projet de loi pour une République numérique ou peut-être même le projet de loi dit « Macron 2 », notre commission de la culture soit davantage proactive, pour être mieux entendue en amont.

Ce projet de loi propose une transposition *a minima* de la directive européenne, dans un contexte où la France est déjà en retard dans son obligation de transposer et risque des pénalités financières. Il est donc urgent, du point de vue de nos équilibres budgétaires, de l'adopter. Je note que le texte est assez consensuel : il a été adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale.

Au-delà de ce projet de loi, modeste, notre commission devrait effectuer, dans un avenir proche, un travail sur la RMN et, plus particulièrement, sur son système de ressources propres, qui ne m'apparaît pas optimal du point de vue de l'accès de tous aux œuvres.

Il me semble également important d'entendre les craintes des archivistes quant aux changements que la numérisation risque d'entraîner pour leur métier.

Enfin, comme le rapporteur l'a souligné, il est paradoxal de demander aux petites communes qui manquent de moyens des efforts en matière d'*open data* que l'État, au plus haut niveau, ne parvient à s'imposer. Il y a un souci de cohérence à avoir : l'effort doit s'appliquer à tous.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je m'associe aux propos de la présidente. Lorsque nous demandons à ce que l'avis de notre commission soit entendu en amont de l'examen du texte par la commission au fond, il ne s'agit pas d'une simple question de formalisme mais de notre capacité à participer à l'élaboration d'un texte législatif.

Sur le fond, je tiens à dire que le sujet dont nous débattons aujourd'hui est loin d'être secondaire. L'accès aux données publiques va devenir un important vecteur économique. Mais la constitution, aux fins de réutilisation possiblement gratuite, d'un important patrimoine immatériel rassemblant les informations détenues par l'État et les collectivités publiques, ainsi que les données culturelles, pose la question de l'utilisation de l'argent public et des moyens de la numérisation. Il n'est pas anodin de confier la numérisation des données publiques à des opérateurs privés qui, en échange du service rendu, exigeront l'exclusivité de l'exploitation.

Au cours du débat en séance publique, le groupe communiste, républicain et citoyen proposera des modifications au présent texte, tout particulièrement sur deux sujets : la définition de périodes d'exclusivité pour l'exploitation des fonds numériques et la création d'une plateforme de numérisation publique.

**Mme Colette Mélot.** – Étant par ailleurs membre de la commission des affaires européennes, je me réjouis que l'on soit désormais attentif au risque de « sur-transposition » de la législation européenne. Il faut en effet veiller à ne pas « sur-transposer » les directives européennes.

**Mme Françoise Laborde.** – Le groupe RDSE votera en faveur du rapport.

En matière d'*open data*, il faut être attentif à la distinction nécessaire entre ce qui relève de l'information d'origine administrative et les données culturelles.

Bien entendu, je regrette moi aussi que la commission des lois n'ait pas été en mesure de prendre en compte le point de vue de notre commission avant l'adoption de son rapport.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – La question de la transposition des actes législatifs européens en droit interne est fondamentale. La notion de « sur-transposition » fait d'ailleurs écho aux difficultés de transposition liées à l'utilisation en droit européen de formulations juridiques qui n'ont pas cours au niveau national.

Le projet de loi n'opère pas une transposition *a minima*, madame Bouchoux. Il va même au-delà de ce que la directive prévoyait, notamment en ce qui concerne le principe de gratuité. Mais, je suis d'accord avec vous, on aurait pu aller plus loin. Le débat sur la République numérique prévu en 2016 nous permettra probablement d'avancer sur le sujet de l'*open data*.

Madame Gonthier-Maurin, la transposition n'apporte pas de changement majeur en ce qui concerne le rôle actuel des opérateurs privés en matière de numérisation des données culturelles, même si vous en déplorez le principe.

Enfin, je veux souligner que les deux sujets sur lesquels j'estimais nécessaire d'intervenir, à savoir les obligations des collectivités locales en matière de transmission numérique des informations et le respect du secret des affaires s'agissant des accords d'exclusivité, échappent au champ de compétence de la commission de la culture. Pour autant, compte tenu des contraintes de calendrier, j'ai engagé un dialogue en amont avec le rapporteur de la commission des lois, notre collègue Hugues Portelli, de manière à ce que la rédaction qu'il propose ce matin soit conforme à nos attentes. Cette démarche n'efface toutefois pas la nécessité d'une meilleure collaboration entre nos commissions pour le futur.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci, monsieur le rapporteur. Nous nous retrouverons lundi, à 16 heures, pour le débat en séance publique. Il me reste à soumettre au vote l'avis de notre collègue.

*L'avis est adopté, le groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant.*

*La réunion est levée à 11 heures.*



## COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

**Mercredi 21 octobre 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Instaurer des contrats territoriaux de développement rural – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons les amendements à la proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Nous avons examiné la semaine dernière en commission la proposition de loi de notre ancien collègue Pierre Jarlier. Je vous avais alors proposé de supprimer l'article 2 mais je vous proposerai ce matin de le réintroduire, ayant été convaincue par les différents avis qui s'étaient alors exprimés parmi vous. La nouvelle rédaction de l'article que je vous sou mets vise à proposer des critères plus adaptés à l'identification des territoires ruraux. Conformément aux discussions que nous avons eues lors de l'examen en commission et aux propositions de certains de nos collègues, les paramètres que je propose pour définir les territoires ruraux en difficulté sont la densité de population, le déclin démographique, le revenu par habitant et le potentiel fiscal. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application, notamment seuils et valeurs de référence.

Ces critères permettront de cibler les territoires ruraux les plus fragiles d'un point de vue social et économique, et dépourvus de recettes fiscales suffisantes pour faire face à ces difficultés. Il s'agit d'éviter toute mise en concurrence des territoires.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je ne veux en aucun cas être désagréable, mais ce texte n'a malheureusement pas d'intérêt puisqu'il enfonce des portes ouvertes et n'apporte rien au droit existant.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je rappelle que cet amendement répond à une demande qui avait été formulée la semaine dernière par un certain nombre de membres de la commission qui souhaitaient, en premier lieu ne pas supprimer l'article 2, et en second lieu, préciser, au sein de cet article, les critères permettant de bénéficier des contrats territoriaux.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Il répond à une demande de la majorité !

**M. Ronan Dantec.** – Je suis plutôt favorable à cet amendement, mais le fait d'utiliser la conjonction de coordination « et » pour le critère de déclin de la population me semble dangereux car à mon avis, il existe des territoires ruraux en difficulté du fait du vieillissement par exemple, ce qui n'est pas un déclin.

**M. Pierre Médevielle.** – Il ne serait pas inintéressant de revoir le classement de ces zones rurales en difficulté. Je partirais d'un cas précis pour illustrer mon propos : celui des zones de revitalisation rurale (ZRR). La moitié sud de mon département est quasi-

exclusivement constituée de ZRR et certains territoires ne bénéficient aujourd'hui plus de ce dispositif, pour la seule raison qu'ils sont traversés par un bout d'autoroute.

**M. Hervé Poher.** – La rédaction laisse penser que les quatre critères sont cumulatifs. Or, certains territoires, qui ne cumulent que deux de ces critères, auraient vraiment besoin de ce type de contractualisation.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous rappelle que le texte renvoie à un décret en Conseil d'État.

**M. Rémy Pointereau.** – Je crois que cet amendement complexifie les choses. Nous avons en effet déjà les zones de revitalisation rurale (ZRR) avec des critères établis depuis vingt-cinq ans et cet amendement prévoit un nouveau zonage des territoires en difficulté, qui devraient tous entrer dans le champ des ZRR. Il ne faut pas multiplier les zonages.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Pourquoi ne met-on pas un peu de cohérence avec les ZRR ? Dans les travaux qui sont actuellement en cours sur la redéfinition des ZRR, il y a justement la faible densité de population et le faible niveau moyen de revenu par habitant. Introduire des critères cumulatifs durcit en réalité les conditions d'éligibilité. On a intérêt à avoir une seule et même définition des territoires en difficulté, et la plus simple possible.

**M. Gérard Miquel.** – Nos concitoyens appellent à plus de simplification. Nous avons l'art de complexifier les choses. À quoi sert-il de rajouter des couches de réglementation ? J'ai été pendant longtemps un promoteur des « pays ». J'avais même obtenu un « pays test ». Mais aujourd'hui, je suis favorable à leur suppression puisqu'on a les PETR et une nouvelle organisation de la carte intercommunale. Je ne vois pas pourquoi rajouter des contrats territoriaux ruraux.

**M. Benoît Huré.** – Je suis de plus en plus mal à l'aise avec ce texte, parce qu'il comporte beaucoup plus d'enjeux qu'on ne le pense. Aujourd'hui, la priorité totale est donnée au phénomène métropolitain : c'est le choix qui a été fait. On complexifie là les choses et on dévitalise ce qu'il nous reste de solide en termes d'aménagement du territoire. Il y aura un vrai combat sur les ZRR et nous sommes ici dans la dispersion. Nous représentons les territoires. Nous avons besoin d'une loi d'aménagement solide mais surtout qui comporte des moyens financiers en adéquation avec les objectifs. Avec ce texte, on complexifie les choses et on désespère les acteurs sur le terrain, à commencer par nos élus municipaux.

**Mme Annick Billon.** – Je voudrais répondre sur cet article 2. Je rappelle que mon amendement répond à vos remarques de la semaine dernière qui visaient à le réintégrer avec de nouveaux critères. L'objectif de Pierre Jarlier, en outre, était de donner du sens à tous les outils qui peuvent exister d'ores et déjà comme les zonages ou encore les fonds d'aide via une contractualisation avec l'Etat. Elle existe avec les villes mais pas avec les territoires ruraux. Mon objectif en tant que rapporteure a été de simplifier le dispositif. Concernant les critères de l'article 2, l'objectif est d'éviter la mise en concurrence des territoires. Si vous souhaitez que l'on s'arrête sur les critères des ZRR, j'y suis pour ma part favorable puisque j'avais même proposé initialement de laisser les territoires définir eux-mêmes leurs critères. Je suis consciente que cette proposition de loi ne révolutionne pas l'aménagement du territoire mais je note tout de même qu'il n'y a eu pratiquement aucun amendement de déposé pour la modifier non plus.

**M. Hervé Maurey, président.** – La semaine dernière, la rapporteure avait proposé de supprimer cet article 2. Et c'est la commission qui a demandé à ce que l'article soit maintenu et à ce que la rapporteure dépose un amendement précisant les critères. On ne peut pas lui reprocher de faire ce que vous lui avez demandé.

Je suis par ailleurs assez étonné que cette proposition de loi suscite de telles réactions. Elle ne mérite, comme on dit, ni cet excès d'honneur, ni cet excès d'indignité. Elle n'a pas prétention à être la grande réforme de l'aménagement du territoire que, j'espère, nous proposerons. C'est un texte pragmatique, qui propose de mettre à disposition du monde rural la contractualisation, qui existe aujourd'hui uniquement pour le monde urbain.

**M. Benoît Huré.** – Je ne me suis pas emporté sur le travail de simplification de la rapporteure, que je félicite d'ailleurs. C'est sur l'idée même de cette proposition de loi. Nous allons engager, dans un contexte d'absence de moyens publics, de nouveaux outils pour l'aménagement du territoire. Il y a là un risque d'affaiblissement et de dispersion.

**M. Jean-François Longeot.** – J'ai l'impression que l'on fait beaucoup de bruit pour rien, surtout pour un texte qui vise avant tout à reconnaître davantage les territoires ruraux. On aurait mieux fait de concentrer davantage nos critiques sur la loi NOTRe, il n'y a qu'à regarder les résultats des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), publiés la semaine dernière, pour s'en convaincre. Nous avons obtenu en CMP l'abaissement du seuil d'intercommunalité de 20 000 à 15 000 habitants. Pourtant, une communauté de communes à côté de chez moi passera de 4 000 à 25 000 habitants !

Et on ignore totalement comment les calculs vont être effectués pour les ZRR : il n'est pas assuré que les communes qui bénéficiaient du dispositif continueront à être éligibles avec le nouveau zonage.

Nous devons exprimer, à travers cette proposition de loi, que les choses ont mal été faites, et que la situation administrative s'est compliquée au fil des réformes. Si l'un d'entre nous connaît un seul élu satisfait de la situation actuelle, qu'il nous le dise !

**M. Hervé Maurey, président.** – Certains départements vont encore plus loin. Je parle sous le contrôle de Jean Bizet, mais je crois qu'il n'y aura plus que cinq intercommunalités dans la Manche !

**M. Jean Bizet.** – En effet, mais nous devons aussi faire évoluer l'état d'esprit de nos concitoyens. Je suis le premier surpris de voir la réaction des élus locaux. On dit souvent que la Manche est un département violemment modéré...

**M. Hervé Maurey, président.** – En tant que centriste, j'apprécie cette formule !

**M. Jean Bizet.** – ...dans un premier temps, les élus se sont crispés, mais ils ont fini par admettre qu'ils ne voulaient pas rester tous seuls ! J'ignore au final quelle solution sera retenue, mais la préfète a d'ores et déjà réussi son pari : les gens en parlent positivement. Nouvelle génération d'élus, baisse des dotations de l'État, avenir incertain : ils ne veulent surtout pas rester seuls. Le plus intéressant est que ces nouvelles intercommunalités correspondent pratiquement au périmètre des pays, qui ont véritablement servi de préfigureurs.

**M. Rémy Pointereau.** – Je reviens sur l'amendement proposé : ne pourrait-on pas faire coïncider ces contrats avec les ZRR, plutôt que de rajouter une couche supplémentaire ?

Il faut également insister auprès du Gouvernement pour que les parlementaires soient associés à la détermination des nouveaux critères : nous n'avons toujours pas été consultés !

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Je vous propose une nouvelle rédaction : « Sont définis comme territoires ruraux en difficulté au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre caractérisés par une faible densité de population et par un faible revenu par habitant, en référence à des valeurs nationales ». Cela correspond aux nouveaux critères des ZRR, mais il n'est pas nécessaire de les citer explicitement puisque les nouveaux critères n'ont pas encore été validés.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je suis d'accord avec Rémy Pointereau. Renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de définir les critères d'éligibilité, c'est faire fi du rôle du Parlement et des associations d'élus.

En ce qui concerne les pays, je souligne que la région est plus que jamais devenue le lieu de la planification, car c'est elle qui contractualise avec les pays !

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vais donc mettre aux voix cet amendement, qui ne sera pas directement intégré au texte mais bien discuté en séance publique.

**M. Jérôme Bignon.** – On vote bien sur la nouvelle rédaction proposée par la rapporteure ?

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – En effet.

*L'amendement n° DEVDUR.2 est adopté.*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – L'amendement n° 2 de M. Delcros vise à rétablir la possibilité pour un syndicat chargé de l'élaboration d'un SCoT d'être le signataire principal d'un contrat territorial. En commission, nous avons supprimé cette disposition compte tenu de l'inadéquation d'une telle structure pour mettre en œuvre un projet de développement territorial.

Je ne suis donc pas favorable à cette disposition d'autant plus que l'article 3 prévoit la possibilité, pour toute personne publique, d'être cosignataire du contrat territorial, ce qui permettra d'intégrer un syndicat mixte chargé d'un SCoT, si cela est pertinent.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je rappelle ce que nous avons dit la semaine dernière : un SCoT est un syndicat mixte d'études et pas de réalisation ! Nous soutenons l'avis défavorable de la rapporteure.

**M. Rémy Pointereau.** – Je félicite également la rapporteure pour sa sagesse. Nous ne devons pas introduire de complexité supplémentaire. Jean-Claude Leroy a raison d'insister sur le fait que le SCoT n'est pas un syndicat de projet, mais un syndicat d'études et de zonage !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – L'amendement n° 1 rectifié *bis* vise à systématiser l'intégration dans les contrats d'un volet économique comportant une compensation financière pour les entreprises installées en zone de faible densité.

Si le soutien à l'activité économique est une dimension importante du développement local, et a vocation à être intégré dans certains contrats territoriaux, l'insertion systématique d'une clause de compensation financière pour les entreprises est susceptible de rigidifier le dispositif contractuel. Il ne me paraît pas nécessaire d'imposer un volet spécifique aux entreprises dans la loi, alors que d'autres sujets comme le maintien des services publics, l'accès à la santé ou le déploiement des réseaux de communication électroniques ne feraient pas l'objet d'une même systématisation.

Nous nous sommes précisément employés à alléger le dispositif, afin d'éviter que les parties prenantes soient contraintes par un cadre législatif excessivement développé, et contraire à l'esprit d'un mécanisme contractuel. Je proposerai donc le retrait sinon mon avis sera défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.*

### **Consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes – Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous devons désigner les sénateurs appelés à siéger dans la commission mixte paritaire (CMP) relative à la proposition de loi tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes, excellemment rapportée par notre collègue Michel Vaspart. Cette CMP devrait se tenir le mardi 10 novembre à 14 heures, à l'Assemblée nationale, et ne devrait pas durer très longtemps.

Sont désignés comme titulaires : MM. Hervé Maurey, Michel Vaspart, Didier Mandelli, Michel Raison, Jean-Jacques Filleul, et Mmes Nelly Tocqueville et Evelyne Didier et comme suppléants : Mme Nathacha Bouchart, et MM. Gérard Cornu, Rémy Pointereau, Pierre Médevielle, Jean-Claude Leroy, Hervé Poher et Guillaume Arnell.

*La réunion est suspendue à 10 h 05.*

*La réunion est reprise à 14 h 45.*

### **Groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire – Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique**

**M. Hervé Maurey, président.** – Madame la ministre, mes chers collègues. Nous souhaitons vous auditionner car nous avons mis en place au mois de mars dernier un groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, qui doit prochainement remettre son rapport. Nous avons créé ce groupe de travail afin de faire un point sur l'aménagement numérique, deux ans après la publication de la feuille de route du Gouvernement, début 2013.

Le numérique est une dimension essentielle du développement de la France et de ses territoires. Il représente une opportunité à saisir pour résorber les inégalités existantes. Toutefois, il peut également constituer une source de nouvelles fractures territoriales.

Dans la continuité de la précédente majorité, et avec assez peu de changements en termes d'architecture globale, le Gouvernement actuel a présenté sa stratégie numérique début 2013, promettant en particulier une couverture totale de la population en très haut débit fixe d'ici 2022, principalement grâce à la fibre optique jusqu'à l'utilisateur, le fameux FttH.

Le groupe de travail a mené de nombreuses auditions, afin d'examiner la mise en œuvre concrète des annonces de votre Gouvernement.

Ce que nous avons constaté dans nos travaux nous inquiète pour l'avenir de nos territoires. Bien sûr, le très haut débit progresse, et nous atteindrons sans doute l'objectif de 50% de couverture en 2017. Mais cette situation est trompeuse car elle masque une double hétérogénéité, technologique et géographique.

Le très haut débit a été fixé à un niveau peu ambitieux, 30 mégabits par seconde, alors que l'on considère en général qu'un véritable très haut débit pérenne se situe à 100 mégabits par seconde avec des flux symétriques. Cette couverture en très haut débit sera donc majoritairement assurée par une modernisation du réseau de câble et du réseau de cuivre. La fibre optique de bout en bout restera minoritaire.

Géographiquement, l'accès au très haut débit sera essentiellement offert à la partie la plus dense de la zone réservée à l'initiative privée, c'est-à-dire le centre des grandes agglomérations. Les territoires périurbains et ruraux resteront largement dépourvus de couverture en 2017. Ajoutons que la notion de couverture est trompeuse car elle se fonde sur l'éligibilité au très haut débit, et non sur le raccordement effectif.

Nous craignons donc qu'en 2017, et *a fortiori* en 2022, les inégalités se soient accrues. Le Gouvernement se prévaudra peut-être en 2017 d'un déploiement atteint à mi-parcours. Il faut garder à l'esprit qu'à cette date, le plus dur restera à faire : les 50% restants seront les plus coûteux et les plus difficiles à couvrir, car à cette date, la couverture concernera essentiellement les zones denses.

Les objectifs fixés en 2022 sont extrêmement fragiles : la couverture à 100% du territoire semble très hypothétique, pour ne pas dire totalement irréaliste. Quant à l'objectif d'une couverture à 80% en FttH, le mix technologique observé dans la zone d'initiative privée, et la difficulté pour les collectivités de viser un niveau élevé de fibre optique, compte tenu notamment de leur situation budgétaire, fragilisent cet objectif.

D'ici 2020, les différents organismes auditionnés considèrent que les ressources des opérateurs privés devraient se concentrer sur la partie câblée de la zone réservée à l'initiative privée. Dans ces zones SFR-Numericable va s'appuyer sur son réseau déjà déployé, et les autres opérateurs, notamment l'opérateur historique, se concentreront sur ces zones, pour faire face à cette concurrence. Tout une partie de l'ancienne zone AMII risque de rester sans couverture, particulièrement dans les territoires périurbains. Dans ces zones, l'intervention des collectivités territoriales est impossible, les gouvernements successifs n'ayant pas envisagé de soutien aux déploiements, sauf défaillance caractérisée. Les opérateurs privés ont préempté ces territoires par des intentions d'investissement le plus souvent nébuleuses, dont l'aboutissement était fixé en 2015, et dont la reprise par des conventions de suivi est encore très incertaine. L'évolution de la structure du marché, suite à la fusion entre Numericable et SFR, a également modifié les incitations des différents opérateurs privés dans cette zone. Nous nous posons donc plusieurs questions Madame la ministre.

Comment le Gouvernement s'assure-t-il que les opérateurs privés déploieront véritablement des réseaux d'ici 2020 dans l'intégralité de la zone AMII ? Le conventionnement permettra-t-il de garantir le respect des engagements pris par les opérateurs privés, dès lors qu'il est loin de couvrir la totalité de la zone et que ses effets sont bien peu contraignants ? La seule perspective d'une perte du monopole des déploiements est-elle suffisante pour inciter les opérateurs à déployer ? Le Gouvernement dispose-t-il d'un « plan B » en cas de défaillance massive sur les déploiements privés dans la zone moins dense ?

Quant à la zone d'initiative publique, les collectivités territoriales ne disposent pas des moyens, ni des assurances nécessaires pour envisager une couverture totale en 2022. Dans un contexte de diminution générale des dotations, et de difficultés économiques, les collectivités ont élaboré des projets ambitieux de déploiement, qui restent exposés à de nombreux risques et incertitudes : qu'il s'agisse de choix technologiques, de modèle économique, ou de commercialisation. Sur bien des sujets, les collectivités territoriales sont livrées à elles-mêmes.

Quelles sont les perspectives de subvention pour les collectivités au-delà de 2020, alors que l'objectif est fixé en 2022 ? Comment lutter contre la stratégie attentiste des opérateurs privés sur la majorité des réseaux d'initiative publique ? Les collectivités doivent, malgré les baisses de dotations, investir pour déployer un réseau que les opérateurs n'ont pas souhaité construire, mais elles ne disposent d'aucune garantie sur la venue des opérateurs pour commercialiser leurs offres de services. Cette situation risque de créer un véritable scandale en termes d'argent public, avec des réseaux onéreux déployés par les collectivités, et des opérateurs choisissant de ne pas les utiliser. Il s'agit d'une inquiétude très forte pour les élus locaux.

Quel est l'avenir de la solution de montée en débit, alors même que la Commission européenne a mis en cause le subventionnement public à l'offre proposée par Orange ? Hier, notre collègue Patrick Chaize a posé une question au Gouvernement, mais n'a pas obtenu de réponse. Par ailleurs, les règles de transition du cuivre vers la fibre optique permettront-elles de mettre un terme à la rente du cuivre qui fragilise les nouveaux réseaux en fibre optique ?

À ces craintes sur le très haut débit, s'ajoute une exclusion persistante sur le haut débit fixe. Près de 15 % de la population reste privée d'un accès à un haut débit satisfaisant. Or l'objectif du Gouvernement est de garantir à tous un tel accès d'ici 2017. Pouvez-vous nous expliquer comment le Gouvernement compte résorber d'ici cette échéance une fracture numérique aussi élémentaire ?

Quant au mobile, je me réjouis que le Gouvernement ait repris ce dossier, qui était bloqué depuis plusieurs années. Toutefois, de nombreuses interrogations subsistent sur la relance de la couverture mobile. Les zones non-couvertes vont-elles être recensées de façon exhaustive ? Dans le département dont je suis élu, la préfecture a identifié une dizaine de sites, quand le conseil départemental en a recensé deux cents ! Si l'identification des difficultés est aussi limitée, le problème ne sera pas réglé. Des questions demeurent également sur le soutien réel de l'État aux collectivités dans la mise en place de points hauts, et sur l'utilisation par les opérateurs d'infrastructures créées sur fonds publics. Enfin, pour les 800 sites prioritaires hors centre-bourg, ni les critères de sélection ni les modalités de financement ne sont fixés.

Enfin, le déploiement de la 4G reste extrêmement limité en zone de déploiement prioritaire... qui n'a jusqu'à présent de prioritaire que le nom. Cette dernière regroupe pourtant 63 % du territoire et 18 % de la population. La lenteur des déploiements dans nos territoires ruraux est d'autant plus regrettable que la 4G à usage fixe représente une chance pour permettre aux zones qui ne bénéficieront pas à moyen terme d'un accès filaire au très haut débit de disposer d'une alternative technologique. Patrick Chaize avait mis en évidence la possibilité d'accélérer ces déploiements lors de l'attribution des licences sur la bande 700, opportunité manquée par le Gouvernement et le régulateur en juillet dernier.

Vous l'aurez compris, Madame la ministre, nous sommes tous convaincus de l'importance du numérique pour nos territoires. Mais nous sommes très inquiets face à la trajectoire que prennent les infrastructures de communications électroniques : le cadre du très haut débit risque de créer une nouvelle fracture territoriale, plus d'un Français sur dix ne bénéficie toujours pas d'un haut débit fixe correct, et des milliers de communes restent privées d'une couverture mobile satisfaisante.

Cette exclusion numérique crée une précarité nouvelle, et alimente un sentiment d'abandon dans de nombreux territoires ruraux.

Au-delà des grands chiffres nationaux, nous souhaitons donc vous entendre sur les fragilités que nous avons pu identifier lors de nos travaux, et sur les solutions que le Gouvernement entend apporter afin d'assurer, à une échéance raisonnable, l'accès de tous les citoyens aux différents réseaux de communications électroniques. Je vous remercie.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – Merci Monsieur le président. Je partage avec vous le constat d'un niveau élevé d'attente chez nos concitoyens, que je suis amenée à observer tous les jours lors de mes déplacements dans les territoires. Mais je ne partage pas le regard que vous posez sur le niveau d'ambition du Gouvernement dans ce domaine, à commencer par l'idée que nous nous soyons inscrits dans la continuité de la majorité précédente. En réalité, l'action du présent gouvernement se situe en rupture par rapport au précédent.

Le choix retenu en 2010 était le tout FttH, exclusivement, à déployer partout d'ici 2025, et avec des financements très faibles, à hauteur de 900 millions d'euros. Lors du changement de majorité, nous avons beaucoup écouté les collectivités territoriales, et nous avons décidé de privilégier une approche pragmatique, sans remettre en cause l'objectif d'une priorisation de la fibre optique. Car lorsqu'on déploie de la fibre optique, on prépare le pays pour les cinquante prochaines années, tandis qu'en cas de montée, on ne prépare que les cinq à dix ans à venir. La France est un des rares pays européens à avoir fait le choix de la fibre, et nous l'assumons. Mais plusieurs collectivités nous ont indiqué que certaines prises coûteraient près de 3 000 euros, alors même que la demande des citoyens ne permet pas d'engager de tels montants. Il faut donc privilégier un mix technologique. Il aurait été irresponsable de ne pas entendre ces difficultés. Le cahier des charges a ainsi été modifié pour permettre la montée en débit, sans remettre en cause l'objectif de fibre optique à terme. Il s'agit de préférer dans certains cas « la fibre jusqu'au village » plutôt que la fibre jusqu'à l'abonné. Nous préparons tous les territoires à accueillir la fibre optique, mais le réalisme l'emporte parfois lorsqu'il s'agit d'améliorer rapidement les débits.

Je m'inscris toutefois en porte-à-faux l'idée selon laquelle la montée en débit serait plus importante que la fibre optique dans les projets des collectivités territoriales. 88 départements ont déposé leurs dossiers de demande de subvention à l'État en l'espace de deux

ans, depuis l'impulsion donnée début 2013 ! Ces projets prévoient 6 597 100 prises FttH, et 717 700 prises en montée en débit. Donc ne dites pas qu'il y aura plus de montée en débit que de fibre optique...

**M. Hervé Maurey, président.** – Je n'ai pas dit cela !

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – Nous finançons la montée en débit pour répondre à l'urgence, tout simplement. À terme, la montée en débit permettra d'accueillir la fibre optique.

Par ailleurs, vous suggérez un manque de priorisation des objectifs du Gouvernement, entre le soutien à la meilleure technologie, la baisse des prix pour les consommateurs, ou encore le découpage territorial des zones. En réalité, l'art de gouverner nécessite de poursuivre des objectifs de politique publique qui sont tous aussi importants les uns que les autres. Il faut tous les poursuivre, de façon pragmatique et équilibré. Concrètement, cela se traduit par des obligations de couverture sur la bande 700 qui sont plus élevées que celles prévues sur la bande 800, tout en prévoyant un plancher pour les recettes publiques dégagées, pour garantir au moins 2,5 milliards d'euros. Nous avons également ajouté des obligations pour la couverture des trains du quotidien. Cela concerne plus de six millions de passagers au quotidien. Nous introduisons pour la première fois de telles obligations. La perspective de cette obligation a par ailleurs accéléré les négociations entre la SNCF et les opérateurs de télécommunications.

Sur la 4G, concernant les outre-mer, les obligations de couverture sont sans précédent, avec un objectif social qui exige un niveau de service au rendez-vous, et des offres plus inclusives. Pour la première fois, le Gouvernement intègre des objectifs d'inclusion par les tarifs dans une procédure d'attribution de licences mobiles, pour lutter contre la vie chère dans les outre-mer.

À propos des zones privées, vous soulevez des inquiétudes légitimes, que je partage pour certains opérateurs, sur certaines zones. Dans les zones très denses, les opérateurs sont tous au rendez-vous car les clients sont présents et la commercialisation est plus importante que prévue. Dans les zones denses, qui étaient sans réseau de câble, la fusion entre SFR et Numericable a ralenti les déploiements. On constate un ralentissement, voire une inaction, par rapport aux conventions signées en 2013 sous la supervision de l'Etat. Ces conventions sont un outil juridique utile et solide, qui prévoit une procédure de constat de carence. À Lille hier j'ai encore pu constater les effets bien réels de ces conventions. La métropole européenne est couverte aux deux tiers, mais le tiers restant est celui qui aurait dû faire l'objet d'une couverture dans le cadre de l'accord entre SFR et Orange, mais qui n'est plus respecté suite à la fusion entre SFR et Numericable. J'ai clairement indiqué que l'Etat constaterait le manquement. La réunion du comité régional va avoir lieu très bientôt, ce qui signifie que le marché s'ouvre à l'initiative publique. Les collectivités territoriales pourront donc investir, lorsque la carence aura été constatée. Il ne faut pas sous-estimer le rôle de ces conventions dans ce rapport de force, qui s'est durci ces douze derniers mois.

En matière de couverture mobile, le Gouvernement a effectivement repris le dossier face à l'urgence du problème et à l'évolution des usages. Les citoyens souhaitent avoir internet par le fixe mais également par le mobile. Aujourd'hui ne pas avoir accès à la téléphonie mobile est inacceptable. Nous avons donc introduit une composante mobile dans le plan THD, avec des financements et une obligation faite aux quatre opérateurs d'être présents. Un seul vient déployer l'équipement, mais les quatre opérateurs se sont engagés

contractuellement pour venir commercialiser les réseaux dans les zones 2G, d'ici fin 2016, et dans les zones 3G, d'ici mi-2017.

Sur la question du recensement, se pose le problème de la différence entre les critères de calcul et le ressenti. Ces critères de calcul sont ceux des politiques publiques, qui ne sont pas les mêmes que ceux utilisés pour vérifier la couverture mobile par les opérateurs, qui sont fixés au niveau européen. Il faut effectivement faire des choix : lorsqu'on évoque la couverture d'une commune, c'est en effet au niveau du centre-bourg. C'est difficile à comprendre pour les habitants, qui souhaiteraient pouvoir communiquer de partout, et pas seulement hors de la place du village. Mais il faut être réaliste, ne pas faire de fausses promesses et tenir un langage de vérité : on imagine bien le coût d'une couverture totale du territoire. Commençons donc par ce qui est réaliste, c'est-à-dire de couvrir déjà un point dans les communes qui n'ont rien.

Aujourd'hui dans le recensement, nous constatons qu'il y a un écart important, plus important que ce que nous attendions, entre le constat réalisé par les préfectures de région, mandatées au mois de juillet, et ce que nous annonce les opérateurs. Nous avons fait appel à deux prestataires indépendants qui travaillent avec des binômes d'opérateurs, pour faire des contre-expertises sur le terrain et établir une liste définitive de commune, qui devrait être disponible d'ici la fin du mois d'octobre. Pour la 3G, la procédure est comparable, avec un déploiement prévu d'ici mi-2017.

S'agissant de la notification à la commission européenne, évoquée hier en séance par Monsieur Chaize, que je prie de bien vouloir m'excuser pour mon absence, car j'étais justement à Lille, pour constater qu'Orange avait décidé de déployer sur certaines communes que SFR devait initialement prendre en charge. Sur ce sujet, je pense qu'il ne faut céder ni à la panique, ni à la tentation d'instrumentalisation politique, pour un sujet qui est trop important pour nos concitoyens. Je pense que nous sommes tous d'accord pour affirmer que la conjonction des financements des collectivités territoriales, de l'Etat et de l'Union européenne est la clef afin de maximiser les ressources pour les déploiements. Il ne faut pas fragiliser cela par des initiatives politiques dissonantes. Que la Commission européenne nous pose des questions sur le plan très haut débit, cela est tout à fait normal, du fait de l'ampleur sans précédent des investissements publics. La France fera peut-être jurisprudence pour d'autres pays. Avec beaucoup de minutie, nous avons répondu à chacune des questions de la Commission européenne, qui s'interroge sur l'application du régime des aides d'Etat au nouveau cahier des charges. Mais je tiens à souligner que cela ne concerne que 3 % du plan. L'Union européenne examine ainsi la montée en débit, qui serait une préférence donnée *de facto* à l'opérateur historique. Concrètement c'est effectivement Orange qui est dans ces zones. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'Etat a privilégié un opérateur, ni qu'il a interdit aux autres opérateurs d'être présents. Les opérateurs ont plutôt tendance à déplorer une concurrence trop farouche entre eux, et d'ailleurs tous les opérateurs sont allés témoigner auprès de la Commission pour souligner à quel point la concurrence joue à plein sur le marché français, par rapport à d'autres pays. J'ai moi-même porté politiquement ce dossier, pour éviter qu'il soit pris en charge exclusivement par des experts. A ce stade, je pense que les doutes sont levés. Les commissaires européens sont convaincus du bien-fondé de la démarche française. Des échanges techniques restent nécessaires pour consolider les expertises, notamment auprès de la direction juridique, mais non plus auprès de la direction de la concurrence. Il y a trois mois, je vous aurai apporté une réponse bien plus prudente. Aujourd'hui, je crois que les nuages se sont dissipés.

J'en finirai sur l'idée selon laquelle les collectivités seraient livrées à elles-mêmes, et abandonnées aux choix qu'elles doivent faire. Nous avons effectivement choisi une méthode inhabituelle pour l'État français, centralisateur, bureaucratique, jacobin. Nous faisons confiance aux choix des collectivités territoriales. Ce choix, retenu par nos prédécesseurs, nous a semblé sain, et sa remise en cause en cours de route aurait été très déstabilisante pour les collectivités. Nous avons toutefois choisi de modifier la méthode, notamment par une nouvelle gouvernance. Après avoir mis en place la Mission très haut débit, nous avons créé une Agence du numérique, qui se place complètement au service des collectivités territoriales et qui assure une co-construction des dossiers. Ce qui nous est reproché n'est pas tant de laisser les collectivités livrées à elles-mêmes, que d'être très exigeant en termes de conformité au cahier des charges, notamment pour s'assurer que le projet est conforme au régime des aides d'Etat. Il y a effectivement beaucoup d'allers-retours, avant la fameuse réunion du comité de concertation qui doit décider de la subvention. Cette méthode me semble très novatrice, en préférant accompagner les collectivités, plutôt que dicter.

Effectivement, il y a les bons élèves, et les moins bons. Il ne faut pas laisser ces derniers de côté. J'ai souhaité en priorité accompagner les derniers départements qui n'ont pas présenté de dossiers. Le Président de la République s'est engagé à ce que la totalité des départements aient déposé des dossiers d'ici la fin de l'année, et qu'ils aient tous fait l'objet d'une décision d'investissement d'ici la fin de l'année prochaine. L'ensemble des collectivités territoriales seront donc concernées par le plan très haut débit d'ici fin 2016. Cette méthode de mobilisation collective doit être saluée, car elle n'est pas habituelle pour les services de l'Etat. Nous avons rationalisé l'action du Gouvernement, en regroupant le pilotage des infrastructures par la Mission très haut débit avec les écosystèmes d'innovation et les start-up de la Mission French Tech et la Délégation aux usages de l'internet, pour que la politique du numérique soit cohérente. Cela ne s'est pas accompagné d'une réduction des effectifs et des moyens, bien au contraire. Depuis plus d'un an, le nombre d'ETP consacrés exclusivement à la Mission très haut débit augmente. Nous avons notamment reçu des effectifs en provenance de la Caisse des dépôts, pour renforcer les équipes. L'Agence du numérique est donc en ordre de marche pour accomplir sa mission, qui est l'accompagnement des collectivités territoriales.

**M. Hervé Maurey, président.** – L'objectif de dépôt des dossiers est une chose, encore faut-il après pouvoir obtenir les financements. Les délais sont très longs; il n'est pas rare de devoir attendre deux ou trois ans. Tout ce qui est déployé aujourd'hui l'est aux frais des collectivités et à crédit, dans la mesure où quasiment aucun financement n'a été attribué par l'État.

Ce qui manque aux collectivités dans certains cas, c'est une expertise. Une collectivité est souvent dans le questionnement : faut-il faire du tout fibre ? Du tout montée en débit ? Faut-il un mix technologique ? Lequel dans ce cas ? Il avait été annoncé à une époque que l'État mettrait en place une structure de conseil, cela n'a pas été fait. Le conseil est apporté au moment où le dossier se présente. On pourrait estimer qu'il s'agit de moyens dilatoires pour faire durer l'examen des dossiers... Ce n'est plus au moment du financement des dossiers qu'il faut se pencher sur leur pertinence technologique. Il serait souhaitable d'avoir ce conseil en amont.

Sur la téléphonie mobile, il serait certes appréciable d'avoir internet sur son téléphone, mais certaines personnes souhaiteraient simplement pouvoir passer des appels. Beaucoup de gens n'ont même pas la 2G.

Je suis d'accord avec vous : il faut tenir un langage de vérité. Que le gouvernement cesse ses effets d'annonce en disant par exemple que tout le monde aura le téléphone en 2016. Vous dites fort justement que ce ne sera pas le cas et qu'au mieux chaque village aura un point de réception. Ne leurrons pas les gens, cela ne fera que renforcer le mécontentement.

Comment les préfets ont-ils fait leur recensement ? Dans mon département, j'ai vu la liste établie par le préfet par le plus grand des hasards. L'union des maires et le département n'ont pas été consultés. Sur quelle base ont-ils travaillé ?

**M. Patrick Chaize.** – Concernant l'avis de la Commission européenne, vous indiquez être rassurée. Néanmoins, je m'interroge : à quelle échéance aurons-nous une réponse ? Je pose cette question de manière concrète et précise, avec un esprit d'ouverture. Je suis en effet convaincu que, sur ce sujet, nous ne devons pas avoir de positions partisans. Il en va de l'avenir de notre pays et de nos concitoyens.

Je fais partie du comité de concertation du plan France très haut débit. Je peux témoigner du sérieux du travail effectué par ce comité et par ses équipes, notamment de l'Agence du numérique. Je ne peux que vous féliciter de cette initiative. Cependant, le dernier comité d'engagement date du mois de mai. Depuis, aucun nouvel engagement n'a été pris et aucun courrier du Premier ministre n'a été signé. Mon département, l'Ain, précurseur sur ce dossier, attend depuis le mois de mai de pouvoir poursuivre ses investissements qui sont en pause du fait de ce manque de lisibilité. C'est la situation de nombreuses collectivités. Il est urgent de passer du recensement des 88 dossiers évoqués aux phases de réalisation et de création de lignes FttH.

Il existe des engagements contractuels des opérateurs dans le domaine de la téléphonie mobile ; il est dommage de ne pas en avoir prévu pour le très haut débit. Il aurait fallu imposer aux opérateurs de venir sur les réseaux d'initiative publique parce qu'il y a là aussi une prise d'otages.

Concernant la téléphonie mobile, vous avez abordé la notion de centre-bourg. Que signifie-t-elle à l'heure des communes nouvelles ?

**M. Pierre Camani.** – Je vous remercie Madame la ministre pour votre exposé. Dans le Lot-et-Garonne, j'ai pu constater depuis 2013 que nous avons pu avancer grâce à la nouvelle configuration. Le cadre est aujourd'hui clair, avec le mix technologique et des financements conséquents, trois milliards d'euros. Le gouvernement a fait le choix de faire confiance aux territoires. Il nous manquait un cadre référentiel pour avoir un déploiement très haut débit cohérent et efficient : nous l'avons désormais, avec un organisme dédié. Cela contribuera à l'égalité des territoires. Ce cadre nous permet d'avancer.

Je fais partie des départements qui ont déposé un dossier. Nous attendons. Le contentieux avec l'Union européenne a ralenti le déroulement du plan. Le Lot-et-Garonne est un département de 300 000 habitants. Grâce à ce nouveau cadre, j'ai pu déployer un projet de FttH à 70 % des foyers à échéance 10 ans, avec un investissement total de 120 millions d'euros. Combien de temps pensez-vous que ce contentieux européen va durer ? Nous sommes prêts sur le terrain à lancer les marchés.

Sur la téléphonie mobile, les préfets doivent effectuer un recensement. Il n'a pas été fait partout. Il serait souhaitable que le délai soit prolongé d'un ou deux mois afin que les

collectivités puissent se mobiliser avec les services de l'État pour mieux identifier les territoires concernés.

La loi Macron prévoit, lorsqu'une collectivité investit sur la réalisation d'un bilan par exemple, que les opérateurs ont l'obligation de s'installer. C'est une évolution majeure.

**M. Gérard Cornu.** – Madame la ministre, vous évoquez une rupture entre 2011 et aujourd'hui ; la rupture est surtout avec le peuple français. La population se sent totalement abandonnée, notamment dans les territoires ruraux. La fracture numérique est là. Il y a un décalage entre les besoins des consommateurs et votre projet. Les gens souhaitent pouvoir téléphoner avec leur portable sans être sans cesse interrompus et accéder à un débit internet normal. Pour l'instant, nous n'avons pas répondu à ces besoins. Il y a un décalage entre les discours et les actes, et une incapacité des politiques à régler les problèmes de la vie de tous les jours. Cette fracture numérique accentue la fracture sociale et la fracture entre les territoires.

Au-delà des sujets que vous avez évoqués, il faut en revenir aux besoins primordiaux des habitants de tous les territoires. Tous les Français doivent avoir le minimum vital pour téléphoner et accéder à internet.

**Mme Évelyne Didier.** – Madame la ministre, je vous remercie pour la précision de votre discours. Le diagnostic est clair mais les solutions ne sont pas simples.

Il est important de dire aux opérateurs qu'ils doivent honorer leurs contrats. Les entreprises aiment à rappeler qu'elles signent des contrats et prônent leur respect. En l'occurrence, un des opérateurs n'a pas joué le jeu, ce que nous nous devons de dénoncer.

Qui tire les bénéfices des réseaux et vend des forfaits ? Ce sont les opérateurs. Il est normal qu'ils investissent, et non l'État en lieu et place des entreprises.

Nous avons évoqué le contentieux européen. Je m'inquiète lourdement pour la France et ses entreprises. Nous avons des opérateurs historiques importants, dans les transports, les télécommunications par exemple. Ces opérateurs apportaient des avantages à notre pays. On nous oblige aujourd'hui à tout brader. Dans un autre domaine, on empêche EDF de racheter des concessions hydrauliques. Nous sommes en train de perdre des avantages pour la France. L'objectif européen n'est pas de protéger le consommateur mais de tuer le service public français. Je voudrais savoir si le gouvernement s'érige contre cette position européenne qui s'affirme au détriment de notre pays.

Lorsque j'étais maire, il m'avait été demandé, à l'occasion de travaux sur la chaussée, de mettre des fourreaux et des points d'attente à l'entrée des lotissements et des parcelles afin de réduire les coûts et accélérer les projets. Cependant, les opérateurs nous disent maintenant que les fourreaux ne sont plus utilisables. Comment faire en sorte de sécuriser ces investissements et de s'assurer qu'ils ne sont pas réalisés en vain ?

Les citoyens aiment la vérité. Dans ma commune, nous avons la 4G. Pour autant, elle n'est pas disponible aux points les plus bas, les antennes étant placées sur les points hauts. Il faut expliquer tout cela aux gens, en toute transparence, et éviter la démagogie.

**M. Alain Fouché.** – Les collectivités interviennent depuis longtemps. Dans mon département, il y a dix ans, nous avons mis en place un système : pour les secteurs ne pouvant être reliés par le haut débit, le département finance l'accès par satellite. C'est un vrai

problème : nous avons à la fois le Futuroscope, les plus hautes technologies, les plus grandes écoles et de nombreuses entreprises et il reste malgré cela des problèmes dans la ruralité.

Vous avez évoqué la téléphonie mobile. C'est un dossier difficile, notamment en ce qui concerne le principe d'itinérance. Quels moyens avez-vous pour faire pression sur les opérateurs ? Pour l'installation d'un pylône dans le département, nous n'intervenons que lorsque les trois opérateurs se mettent d'accord. Jusqu'où pouvez-vous aller pour obliger ce regroupement ?

Dans le TGV, la téléphonie fonctionne encore très mal. Pouvez-vous agir sur ce sujet ou est-ce du seul ressort de la SNCF ?

**M. Michel Vaspert.** – J'irai dans le même sens que le président Maurey concernant les fonds publics. Ces fonds sont publics, qu'ils proviennent des intercommunalités, des départements, des régions ou de l'État. Compte tenu de l'importance de ce dossier, qui va nous occuper encore des années, il ne s'agit pas d'une question de politique politicienne. Je suis inquiet de voir un certain nombre de fonds publics dilapidés. Lorsqu'il y a des aides financières, d'où qu'elles viennent, elles cautionnent les investissements réalisés et les choix opérés par les collectivités territoriales.

Je souhaiterais vous rappeler ce qui s'est produit dans mon département des Côtes-d'Armor. Il a été question de déployer le WiMAX partout. Le plan économique, validé par le département et par l'opérateur, puisqu'une délégation de service public a été attribuée pour vingt ans, prévoyait 5 000 raccordements et un résultat de 1,9 million d'euros fin 2014. Nous sommes aujourd'hui à moins 9 millions d'euros avec 140 abonnés dans le département... À partir du moment où les fonds publics sont de plus en plus rares, on ne peut plus utiliser un euro à mauvais escient. Je ne suis pas jacobin. Mais sur certains sujets très techniques comme celui-là, nous sommes perdus et cela conduit à de mauvais choix. Il nous aurait fallu plus de présence de l'État. Je ne suis pas convaincu qu'il faille laisser le choix des technologies à la libre appréciation des collectivités.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Les schémas départementaux d'aménagement numérique ont permis de décider d'une stratégie du très haut débit adaptée à chaque territoire, en choisissant entre la fibre ou une montée en débit. Reste le problème des financements : comment pouvons-nous investir sans avoir la garantie du versement des subventions ?

Je souhaite aborder également le problème de la téléphonie mobile. Aujourd'hui, la plupart des jeunes ménages ne possèdent plus de ligne fixe, ils n'utilisent que leurs portables. La carte des zones de couverture établie par la préfecture ne reflète pas la réalité et n'est donc pas acceptable en l'état : à la lire, on pourrait penser qu'il n'y a pas de problème. Elle recense 10 communes, alors que près de 270 communes de la Sarthe rencontrent des soucis de réseau mobile ! Il faut absolument pouvoir s'asseoir à une table avec les opérateurs, et leur expliquer concrètement les problèmes rencontrés par la population. Je note également que si nous avons pu évaluer à 400 millions d'euros le coût d'installation du FttH sur le territoire sarthois, personne n'est capable de chiffrer le déploiement d'un réseau 2G ou 3G sur l'ensemble du département...

Notre collègue Michel Vaspert a partagé son expérience du WiMax. Nous aussi, dans la Sarthe, avons essayé. Chez nous aussi, c'est un échec... Je me demande pourquoi on ne peut pas diffuser la 4G à partir des pylônes WiMax, qui sont reliés à la fibre et dans lesquels les collectivités territoriales ont investi. Cela résoudrait à la fois les problèmes de

téléphonie mobile et d'internet pour les milieux ruraux. Antoine Darodes nous a indiqué que le problème était complexe, que les pylônes WiMax relevaient du domaine public et n'étaient donc pas mobilisables pour l'installation d'émetteurs d'opérateurs privés. Franchement, tout cela me dépasse !...

**M. Rémy Pointereau.** – À vous entendre, madame la ministre on dirait que tout va bien. Ce sont des propos qui me choquent ! Notre collègue Evelyne Didier l'a dit : il faut arrêter de nous raconter des histoires. Ce sont toujours les mêmes discours recyclés, les mêmes effets d'annonce, comme le 13 mars dernier lorsque le Premier ministre s'est réjoui de la disparition imminente des zones blanches.

La vérité, c'est qu'il faut des crédits de paiement : sans ça, comment financer les opérations ?

Comme mes collègues, mon département a constaté que WiMax ne fonctionnait pas, pas plus que le réseau satellitaire. La possibilité de disposer d'un accès à internet et au réseau de téléphonie mobile est la première question posée aujourd'hui par les acheteurs potentiels en zone rurale. C'est pour cela que nous avons besoin d'un débit raisonnable, qui permette de charger une page internet.

En 2013, le Cher et l'Indre-et-Loire se sont associés pour travailler sur un appel d'offre numérique commun. L'absence de financements bloque aujourd'hui les projets. Au final, si les collectivités territoriales rurales ne mettent pas la main à la poche, rien ne se passe. J'ai donc du mal à entendre que l'Etat prend en charge l'intégralité du déploiement des réseaux... Dans les agglomérations urbaines, ces coûts sont supportés par les opérateurs. Que fait-on vraiment pour la ruralité ? Disons la vérité ! Et agissons !

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vais donner la parole à madame la ministre pour répondre à cette première série de questions, car elle est ensuite attendue à l'Assemblée nationale. S'il reste du temps, nous prendrons les questions de nos collègues qui ont également demandé la parole.

**M. Michel Raison.** – Nous pouvons vous fournir un mot d'excuse pour l'Assemblée, Madame la ministre... (*Sourires*)

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – J'ai bien entendu vos doléances, et je souhaite tout d'abord vous rassurer. Les constats que vous avez faits, je les ai faits aussi. L'impatience qui vous anime, je la ressens aussi. Mais nous devons rester réalistes : l'Etat ne peut pas tout faire. Nous avons commencé par doter le plan très haut débit de trois milliards d'euros, cela a été voté lors du projet de loi de finances pour 2015. La moitié de cette somme a déjà été affectée à des projets locaux en cours de développement.

**M. Alain Fouché.** – Dommage que nous n'ayons pas vu la couleur de cet argent...

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – Le montage des dossiers demande un peu de temps. Il faut ensuite laisser aux collectivités le temps d'organiser leur regroupement – je rappelle d'ailleurs que l'Etat a mis en place une prime incitative au regroupement de 10 %, car un marché plus large nous semble le meilleur moyen d'attirer les opérateurs et de leur imposer des standards techniques acceptables.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je me permets de vous interrompre pour appeler votre attention sur un obstacle de taille : créer un syndicat de syndicat pose à l’heure actuelle un problème juridique qui bloque les opérations de regroupement.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d’État chargée du numérique.** – Effectivement, nous avons été informés de ce souci, qui devrait être réglé par le projet de loi relatif au numérique. Ce n’est d’ailleurs pas le seul problème : nous recensons actuellement, avec l’aide des autres ministères, l’ensemble des obstacles réglementaires à lever. Par exemple, il est nécessaire d’avoir l’accord du syndic pour installer la fibre dans les immeubles. Cela signifie une convocation de l’assemblée générale, une délibération : c’est lourd et compliqué. En Espagne, le choix a été fait de ne pas demander l’avis du syndic, ce qui accélère grandement le déploiement. Je suis prête à prévoir une disposition similaire dans le cadre du futur projet de loi : j’espère que vous me suivrez !

Outre le montage des dossiers, la carence en ouvriers qualifiés, tant pour la fabrication que pour le déploiement de la fibre, à laquelle la France fait face actuellement, allonge d’autant plus les opérations. La demande est sans précédent dans ce domaine, et nous sommes en train de développer, à travers l’agence du numérique et avec le concours des collectivités territoriales, l’offre de formation, afin de créer une filière industrielle. Là encore, ça avance, mais ce sont de gros chantiers qui demandent du temps.

En ce qui concerne le plan France Très Haut Débit, 50 des 88 départements ayant déposé un dossier de financement ont déjà engagé des travaux. Tout ça est très concret, même si la population ne s’en rend pas compte car elle n’a pas encore physiquement le très haut débit. La machine est en route, elle monte en puissance : ne nourrissons pas l’impatience.

Je souhaite lever l’ambiguïté qui s’est fait jour dans vos propos sur le monde rural : le choix de l’Etat est précisément de concentrer la totalité des investissements publics sur les zones rurales, précisément car l’argent est précieux et qu’il faut en faire le meilleur usage possible. Je tiens à souligner que nous sommes le seul pays européen à faire ce choix. Le seul. La France est un pays de territoires ; c’est notre différence, cultivons-la ! La télémédecine, l’e-éducation, la dématérialisation des services publics : tout cela ne peut qu’aller de pair avec un déploiement du numérique sur tout le territoire. Je suis consciente que la perception, au niveau local, peut être différente, mais notre priorité est bien de concentrer les investissements là où ils sont nécessaires.

**M. Jean-François Longeot.** – Il faut l’expliquer à la population, car sur le terrain, tout ça est compliqué.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d’État chargée du numérique.** – J’ai par ailleurs amplifié la pression sur le dossier auprès de la Commission européenne : j’espère que d’ici la fin de l’année, nous aurons une réponse. Je ne suis pas inquiète, nous avons pris toutes les précautions pour nous assurer de la solidité juridique des dossiers. Nous avons fait le choix d’une notification unique pour tous les dossiers, ce qui a pris du temps, mais cela devrait simplifier la suite des procédures.

M. de Nicolaÿ, d’un point de vue technologique, il n’est pas possible d’utiliser les pylônes WiMax pour diffuser la 4G car cela entraînerait des brouillages. D’où l’importance de faire les bons choix dès le départ.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Ne pourrait-on, dans ce cas, remplacer les pylônes WiMax par d'autres, compatibles avec le haut débit ?

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – Malheureusement non, car pour des raisons techniques, ils ne sont pas situés dans le même type d'endroit.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – En France, tout est toujours impossible...

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – Le WiMax a été un échec retentissant. L'objectif principal du plan France Très Haut Débit est justement d'identifier des solutions pérennes et adaptées à chaque territoire. L'agence du numérique a aussi un important rôle d'expertise, d'accompagnement, et de conseil à mener auprès des collectivités territoriales.

J'ai également entendu votre impatience concernant le comité d'engagement. Je ne vais pas vous apprendre la lourdeur du contrôle budgétaire qui entoure le versement de sommes de cette ampleur.

**M. Patrick Chaize.** – C'est beaucoup trop long ! J'attends depuis le mois de mai un courrier signé du premier ministre... cela fait déjà cinq mois !

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – Je suis consciente que ça ne va pas aussi vite que nous le souhaitons tous ici.

M. Pierre Camani a évoqué le déploiement du réseau 2G. Soyons pragmatiques : un pylône coûte 100 000 euros, l'Etat prend en charge au minimum un tiers de cet investissement, et oblige les opérateurs à s'y installer. S'ils ne le font pas, ils s'exposent à une sanction de l'ARCEP – cela a été voté dans la loi Macron. Pourquoi ne peut-on pas faire pareil pour le THD ? Malheureusement, on est au maximum des contraintes imposables aux opérateurs. Aller au-delà de ce qui existe déjà serait inconstitutionnel. La seule solution que nous ayons trouvée est donc d'encourager des accords de conventionnement et la mutualisation des réseaux entre les opérateurs, le cas échéant en constatant une carence des opérateurs pour permettre aux collectivités de déployer.

Vous m'avez également interpellée sur le recensement. A priori, toutes les informations nous ont été remontées par les préfetures de région. Si certaines communes sont en retard, ce n'est pas grave : la date fixée n'est pas un ultimatum.

**M. Hervé Maurey, président.** – Mais comment le recensement a-t-il été effectué ? Sans polémique aucune, tout cela est très mystérieux.

**M. Patrick Chaize.** – Il n'y a eu aucune communication ! Même en tant que maire, je n'ai pas été averti.

**M. Pierre Camani.** – Je confirme !

**M. Hervé Maurey, président.** – Il aurait pourtant été possible de consulter les unions des maires, les EPCI, les départements...

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** – Je prends note et je transmettrai. Je suis surprise car ma demande aux préfets stipulait que le

recensement devait faire l'objet d'une bonne information auprès des communes, et que les données devaient remonter directement du terrain.

Je terminerai en réaffirmant une vérité à laquelle je tiens beaucoup – j'ai d'ailleurs fait particulièrement attention à ce que ni le Président de la République, ni le Premier ministre, n'en fassent une promesse : nous ne pourrons pas couvrir l'ensemble du territoire français en 2G. Cela peut être frustrant, mais il faut le dire, car sinon le risque déceptif est immense. Nous mettrons fin aux zones blanches et à l'absence de 3G, oui, mais selon le critère de couverture du centre-bourg. Nous ne pouvons pas promettre plus.

Je suis désolée de ne pouvoir rester plus longtemps. Si vous le souhaitez, je reviendrai.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci, madame la ministre, pour vos réponses.

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

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, nous devons désigner un membre suppléant pour siéger au sein de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette nomination doit permettre de remplacer un membre du groupe Les Républicains. Nous avons reçu la candidature de M. Louis-Jean de Nicolaÿ. Y a-t-il des oppositions ?

*Monsieur Louis-Jean de Nicolaÿ est désigné membre suppléant de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers.*

*La réunion est levée à 16 h 25.*

**Jeudi 22 octobre 2015**

- Présidence de M. Jean-Jacques Filleul, vice-président -

### **Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**

*La réunion est ouverte à 11 h 30.*

**M. Jean-Jacques Filleul, président.** – Le Sénat, représentant des territoires, accorde une importance particulière à l'aménagement du territoire et se tient à l'écoute des élus et de nos concitoyens. Nos territoires sont divers : urbains, périurbains, ruraux, littoraux, montagneux. Certains sont bien desservis, d'autres enclavés ; certains sont en croissance, d'autres en déclin. Cette diversité est une force et un facteur d'attractivité touristique.

Cependant, les habitants des territoires ruraux se heurtent, dans leur vie quotidienne, à de multiples difficultés : disparition des services publics, problèmes d'accès aux soins, fracture numérique, désindustrialisation suscitent un sentiment d'abandon sur lequel nous nous sommes exprimés à de nombreuses occasions.

C'est à ces préoccupations qu'a répondu la réunion des deux comités interministériels aux ruralités qui se sont tenus aux mois de mars et septembre ; c'est le sens

de la politique que vous menez en faveur de l'égalité des territoires. Je vous cède la parole pour nous exposer vos crédits pour 2016 et les grandes lignes de votre politique.

**Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.** – C'est avec plaisir que je vous présente les grandes orientations relevant de mes attributions en matière d'égalité des territoires et de ruralité. L'intense activité de mon ministère ces derniers mois trouve sa traduction budgétaire dans le projet de loi de finances.

Deux comités interministériels aux ruralités se sont tenus cette année, le 13 mars à Laon et le 14 septembre à Vesoul, sous l'égide du président de la République et du Premier ministre. La plupart des contrats de plan État-Région (CPER) ont été signés au cours de l'année. Ils illustrent l'investissement de l'État, à moyen et long terme, aux côtés des collectivités locales, pour l'emploi, la croissance et l'innovation. Enfin, nous avons réuni le Conseil national de la montagne, le 24 septembre à Chamonix.

Les crédits du programme 112, dit « d'impulsion et de coordination de la politique d'aménagement du territoire », se répartissent ainsi : 60 % pour les CPER, 13 % pour la prime d'aménagement du territoire (PAT), 12 % pour la section générale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), et 14 % pour les dépenses de fonctionnement, dont le soutien au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), à Business France et les fonctions support. Ces crédits s'élèvent à environ 192 millions d'euros, soit un montant stable en matière de capacités d'engagement et une baisse de 4 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Dans un contexte budgétaire contraint, la signature des CPER constitue un engagement important de l'État, levier essentiel de la croissance et de l'emploi. Une enveloppe de 12 milliards d'euros sera mobilisée d'ici 2020. En 2016, les crédits CPER représentent 60% du programme 112, soit un effort de 115 millions d'euros.

Le volet territorial accompagne les zones rurales par le soutien aux initiatives en matière d'accès aux services ou encore de projets numériques.

Les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) sont stabilisés à 25 millions d'euros. Dernier régime autorisé d'aide directe de l'État aux entreprises, elle est strictement encadrée par les directives européennes et son éligibilité limitée aux seules zones prioritaires dites zones d'aide à finalité régionale. Pour 2016, les crédits s'établissent à un niveau comparable à 2015, compte tenu des annulations intervenues en gestion pour financer la lutte contre le terrorisme. L'abaissement des seuils d'éligibilité que j'ai mis en œuvre l'année dernière a favorisé l'accès des PME à cette aide. À ce stade, 25 dossiers ont été subventionnés pour près de 14 millions d'euros et 1 733 créations d'emplois prévues. Malgré une montée en puissance tardive, nous arriverons à épuiser ces crédits.

Le FNADT contribue, lui aussi, au développement solidaire et harmonieux des territoires. Il assure notamment le financement des pôles d'excellence ruraux, des maisons de santé pluridisciplinaires ou encore de l'expérimentation du projet de revitalisation des 54 centres-bourgs sélectionnés en 2014.

Enfin, le CGET, créé l'année dernière, apporte désormais son expertise à la politique que je mène en faveur de l'égalité des territoires.

Le programme budgétaire ne porte pas, à lui seul, les crédits de l'État en faveur de l'aménagement du territoire et des ruralités : les mesures contribuant à cette politique qui s'inscrivent dans les documents de politique transversale s'élèvent à 5,5 milliards d'euros, sans compter les aides fiscales. C'est notamment le cas de dispositions adoptées lors des deux comités interministériels aux ruralités, sur le logement, le numérique, la santé, l'éducation ou encore l'agriculture : le premier comité interministériel aux ruralités en a adopté 46, pour plus de 1 milliard d'euros ; le second les a évaluées et a proposé 21 mesures supplémentaires représentant 580 millions d'euros. Certaines de ces dispositions sont déjà opérationnelles.

La philosophie de ces deux comités interministériels s'articule autour de trois principes : garantir l'accès aux services, améliorer les capacités de développement des territoires ruraux – enjeu primordial en termes d'attractivité et de dynamisme économique – et assurer la mise en réseau des territoires pour dépasser les logiques de concurrence et favoriser la coopération entre les différents échelons.

Quelques actions majeures, en guise d'illustration. Pour garantir à tous l'accès aux services, nous souhaitons créer mille maisons de services au public. Un objectif qui sera atteint fin 2016 grâce à la sécurisation du financement de ces structures, notamment par la mise à contribution des opérateurs et le partenariat engagé avec La Poste. Entre 2015 et 2017, l'État finance ces maisons à hauteur de 21,5 millions d'euros, soit 25 % du total, *via* le FNADT. Un montant équivalent est apporté par les opérateurs – La Poste, la SNCF, ERDF, Pôle emploi, l'assurance maladie, la MSA – à travers un fonds spécifique. La part des collectivités s'élève à 43 millions d'euros, c'est-à-dire les 50% restants, soit par un financement direct, soit *via* le fonds de péréquation postal.

Dans la même logique, le gouvernement s'est engagé à atteindre le nombre de mille maisons pluridisciplinaires de santé d'ici 2017 : 708 sont en service, contre 170 en 2012, et une centaine sont en construction.

Sur le numérique et la téléphonie mobile, premières préoccupations de nos concitoyens et des élus locaux en matière d'infrastructures, le Gouvernement articule son action autour de quatre priorités. La première est le raccordement au très haut débit des territoires ruraux, avec 87 départements engagés dans le plan France Très haut débit (THD). La deuxième vise à améliorer le réseau mobile par la résorption des zones blanches en 2G d'ici fin 2016 et par la couverture des 3 600 centres-bourgs non couverts en 3G d'ici la mi-2017. Afin que les opérateurs remplissent leurs obligations, la loi a renforcé le pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). La troisième est l'ouverture d'un guichet unique pour accompagner les projets en dehors des centres-villes. Enfin, la couverture mobile à l'intérieur des logements sera améliorée grâce aux solutions nouvelles apportées par les opérateurs.

L'article 41 du projet de loi de finances élargit à 30 000 communes le bénéfice du prêt à taux zéro pour l'achat de logements anciens à réhabiliter, expérimenté en 2015 dans 6 000 communes rurales. Sa généralisation à toute la zone C en améliorera la visibilité, la lisibilité, la simplicité et surtout l'efficacité. Il s'agit d'encourager l'accession à la propriété, la réhabilitation des centres anciens et de lutter contre l'étalement urbain. La durée d'occupation obligatoire du logement en tant que résidence principale sera réduite de 25 à 6 ans, afin de rendre encore plus attractif un dispositif qui devrait créer environ 15 000 emplois dans le bâtiment, notamment pour les TPE et les artisans.

Plus globalement, le Gouvernement souhaite donner aux centres-bourgs, qui jouent un rôle indispensable dans le maillage de nos territoires, les moyens de leur dynamisme. Nous avons lancé, en 2014, une première expérimentation consistant à octroyer à 54 communes de moins de 10 000 habitants des crédits d'ingénierie spécifiques du FNADT et de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Afin d'amplifier cette politique, nous avons annoncé, lors du dernier comité interministériel, une enveloppe de 300 millions d'euros dédiée à la revitalisation des centres-bourgs et des villes de moins de 50 000 habitants. Elle constitue une partie du fonds de soutien à l'investissement local, doté de 1 milliard d'euros, dont la moitié bénéficiera aux ruralités. En outre, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est réévaluée de 200 millions d'euros.

J'ai appuyé le développement de l'ingénierie publique en réponse à une demande exprimée par les élus locaux lors des Assises de la ruralité et de mes nombreux déplacements. Nous élaborons une directive nationale d'orientation qui fait suite au dispositif Aider (Appui interministériel au développement et à l'expertise en espace rural) : destiné aux collectivités en fort déficit d'ingénierie, il est constitué d'agents des corps d'inspection de l'État mis à disposition des préfets pour des missions pouvant aller jusqu'à deux ans.

Enfin, le dispositif expérimental des contrats de réciprocité traduit notre objectif de valorisation des liens et des complémentarités entre territoires. Il s'agit de faire émerger des intérêts partagés entre le rural et l'urbain, que l'on oppose trop souvent.

La réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) répond à la nécessité de rendre plus simple et plus juste ce classement qui ne correspond plus à la réalité de nos campagnes et peut être contesté juridiquement, l'arrêté de 2013 n'ayant pas été actualisé. Trois principes guident cette réforme : l'efficacité, la simplification et la justice. Le classement sera établi à l'échelle intercommunale selon un double critère de densité de population et de revenu par habitant. Les avantages liés à celui-ci seront également simplifiés et rapprochés du dispositif de la politique de la ville.

La montagne, enfin, fait l'objet de la feuille de route annoncée par le Premier ministre lors du Conseil national du 25 septembre, qui reprend les propositions formulées dans le rapport des députées Annie Genevard et Bernadette Laclais et s'articule autour de trois axes : l'amélioration de la qualité de vie dans ces territoires, leur développement à l'aune de la transition énergétique et la modernisation de l'organisation et de la gouvernance.

Tous les territoires méritent l'attention de la puissance publique : zones rurales, mais aussi périurbaines. J'ai confié à Frédéric Bonnet, grand prix de l'urbanisme 2014, la mission de repenser le développement de ces zones pour répondre concrètement aux enjeux.

Notre politique en faveur de l'aménagement des territoires est, par essence, partenariale, transversale et interministérielle. Mon ministère assure la mise en cohérence de l'ensemble de ces actions, dont certaines s'inscrivent hors du cadre du programme 112.

**M. Jean-Jacques Filleul, président.** – Merci de ces précisions. Il y a beaucoup de mesures, malgré un budget contraint. Où en est-on de la création de mille maisons de services au public, annoncée lors du comité interministériel, et notamment du partenariat avec La Poste ? Quel bilan tirez-vous de la modification de la PAT en 2014 ?

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Je vous remercie pour les éléments que vous nous avez transmis sur le programme 112. Force est de constater que les crédits dédiés

aux territoires ne cessent de baisser. Dans ces conditions, comment les annonces faites en comité interministériel, notamment à Vesoul, se traduiront-elles dans le budget ?

On prévoit 1 milliard d'euros pour le Fonds de soutien aux initiatives locales (FSIL) en autorisations d'engagement, mais seulement 150 millions d'euros en crédits de paiement. Comment expliquez-vous ce décalage ?

La refonte des critères des ZRR, mises en place il y a 25 ans, était nécessaire. Nous souhaitons que le Parlement y soit associé. Certains sortiront d'un dispositif qui apportait une aide précieuse aux artisans, d'autres y entreront, ce qui nécessitera un accompagnement.

Les crédits sont constants, dites-vous. Ce n'est pas mon avis, quand 17 % des autorisations d'engagement et 10 % des crédits de paiement sont en baisse. Pouvez-vous nous donner des précisions sur les modifications réglementaires destinées à conforter le dispositif en faveur des entreprises.

La revitalisation des centres-bourgs est une excellente initiative. De plus en plus, on fait ses courses dans les grandes surfaces des périphéries, vidant les centres-bourgs de leurs commerces. L'opération lancée en 2015 n'a retenu que 54 communes sur les 300 éligibles. Est-ce par manque de crédits ? Il faut redonner un élan à ces zones. Le financement de l'ingénierie doit s'accompagner d'une relance des centres-bourgs, et nous souhaitons être associés aux choix. Prenons modèle sur les pôles d'excellence rurale, mis en place par des comités de désignation composés pour moitié d'élus.

Le programme 112 prévoit 2 millions d'euros pour les maisons de santé pluridisciplinaires. Y aura-t-il des moyens supplémentaires ?

Je ne reviens pas sur la couverture numérique, nous avons auditionné Mme Lemaire hier.

Enfin, les aides au programme de traitement des déchets en Corse ont été très importantes, pour des résultats limités. Ces crédits sont mal utilisés, en raison, semble-t-il, de problèmes d'infrastructures. Prévoyez-vous une mobilisation des crédits demandés pour 2016 ? Peut-être conviendrait-il de mettre sur pied une mission sur le sujet.

**M. Claude Bérit-Débat.** – J'adresse mes félicitations à Mme la ministre, qui montre que le Gouvernement prend le problème de la ruralité à bras le corps. Ce n'est pas avec des propos déclinistes que nous nous en sortirons, mais en considérant le monde rural comme une chance, et en cessant de l'opposer à l'urbain. Il y a une solidarité entre ces deux mondes, entre lesquels que les intercommunalités font l'interface.

Je me félicite des mesures prises concernant la DSR et la DTER. Deux interrogations cependant sur la politique en direction des centres-bourgs : comment étudiez-vous les dossiers, en fonction de quelles priorités ? Certes, 54 communes c'est peu, mais c'est le propre de l'expérimentation. Avez-vous des objectifs chiffrés en matière de prêts à taux zéro ? C'est une mesure efficace pour permettre à des primo-accédants d'acquérir des biens à rénover, et participer ainsi à la revitalisation des centres-bourgs. Voilà des mesures qui vont dans le sens du développement durable : mieux vaut aménager l'existant que construire en périphérie, avec les conséquences que cela implique en matière de transport et d'émissions. Je salue la politique déterminée qui est menée en faveur du logement et des territoires ruraux.

**M. Jean-François Longeot.** – J’attire votre attention sur la disparition progressive d’un service de proximité dont le rôle est primordial dans les territoires ruraux : les stations-service traditionnelles, dont le nombre est passé de 35 000 en 1985 à 6 000. Il faut parfois parcourir plus de 30 kilomètres pour en trouver une ! Ces stations-service servent aussi de dépôt de pain, de supérette, contribuant à renforcer le lien social. Leur disparition entraîne celle des zones de commerce de proximité, victimes des hypermarchés.

**M. Michel Raison.** – Quand on fait le plein dans un hypermarché, on fait le vide ailleurs !

**M. Jean-François Longeot.** – À la concurrence des grandes surfaces, qui représentent aujourd’hui 61 % des ventes de carburant, s’ajoutent des prix de l’essence en baisse, une fiscalité en hausse, des mesures environnementales toujours plus coûteuses et des marges d’exploitation toujours plus faibles. Nombre de ces stations ne trouvent pas de repreneur. Les aides mises en place en 1984 ont pris fin en 2014. Le comité interministériel a annoncé une aide de 12,5 millions d’euros au titre de 2015 pour traiter ce dossier, or cette disposition ne figure pas dans le projet de loi de finances. Qu’en est-il ?

**M. Jean-Claude Leroy.** – Merci pour cet exposé clair qui, en montrant que les annonces ont été suivies d’effet, répond aux demandes des Assises de la ruralité et dément certaines critiques récentes.

En tant que pôle d’équilibre entre l’agglomération et les territoires ruraux, le bourg-centre doit être pris en compte dans la politique de rééquilibrage et de redynamisation des territoires. Certes, l’ingénierie est importante, mais il convient également de refondre la dotation globale de fonctionnement, en tenant compte des importantes charges de centralité des communes. Nous allons dans la bonne direction.

La refonte des critères de classement en ZRR apporte, après un débat passionné, une clarification bienvenue. Le dispositif a été harmonisé et rendu cohérent. Les associations d’élus devront pouvoir contribuer à la redéfinition des critères d’éligibilité. Renvoyer à un décret en Conseil d’État n’était sans doute pas la démarche la plus pertinente, mais je veux dire ma satisfaction devant ce budget.

**M. Michel Raison.** – J’ai eu la satisfaction de voir la ministre nous rendre visite à Vesoul – comme dans la chanson de Jacques Brel – accompagnée, vision exceptionnelle, par le Président de la République et par onze de ses collègues. Malheureusement, ma satisfaction s’arrête là : gouvernement après gouvernement, le peuple souffre avant tout d’un excès de communication et d’un déficit d’actes. Je cherche ce milliard tant annoncé : est-il dissous dans la DETR ou le FNADT, ou au contraire ciblé ? Je ne m’explique pas la baisse de la dotation. Le milliard vient-il s’y ajouter ? Non, puisque les crédits à l’aménagement du territoire baissent année après année. Il faut dire la vérité aux Français, aussi désagréable soit-elle.

Cesser d’opposer la ville à la campagne ? Je vous rejoins là-dessus, mais pourquoi avez-vous maintenu un comité interministériel aux ruralités pour les campagnes, et un comité interministériel à l’égalité et à la citoyenneté pour les villes ? Ma préférence irait à un commissariat général à l’équité territoriale, plutôt qu’à l’égalité – je ne suis pas un libéral, et les territoires, certains naturellement avantagés, d’autres naturellement handicapés, ne seront jamais égaux. L’aménagement du territoire consiste à les rééquilibrer au mieux. Il y a des montagnes riches, comme le massif du Doubs et le Jura dans ma région, et des montagnes pauvres, comme en Isère, qui bénéficiaient du Fonds d’intervention pour l’autodéveloppement

en montagne (Fiam), aujourd'hui assimilé au FNADT. Les spécificités des crédits associés seront-elles maintenues ?

Seulement 2 millions d'euros ont été alloués aux maisons de santé pluridisciplinaires, qui plus est en application d'un engagement antérieur. J'ai soutenu l'amendement proposé par le rapporteur pour avis à la loi Santé – que j'avais déjà défendu jadis à l'Assemblée nationale –, mais il n'a pas été adopté. Le Parlement n'a pas saisi cette occasion pour agir en faveur de l'équilibre territorial. Nous n'avons même pas plafonné les aides pour les zones sur-dotées... Aussi modeste soit-il, nous devons tirer parti du levier que constituent les maisons de santé.

Je souhaite que les 12 millions d'euros accordés au titre de l'accompagnement aux sites de défense soient validés et facilement mobilisables pour compenser les baisses ou suppressions d'effectifs.

**Mme Nelly Tocqueville.** – En tant que représentante d'un département très rural et maire d'une commune rurale, j'apprécie l'engagement du gouvernement en faveur de l'égalité – ou de l'équilibre – des territoires. C'est de nature à nous redonner espoir et à nous permettre d'envisager des actions plus significatives.

Les territoires ruraux, dans leur diversité, sont une richesse pour notre pays. Ne les opposons pas aux zones urbaines, d'autant que les ruraux sont eux aussi des acteurs de l'économie des villes.

Peut-on en savoir plus sur les crédits de la mission « Politique des territoires », et sur les mesures qui relèvent des documents de politique transversale ?

**Mme Évelyne Didier.** – J'aurai l'occasion de dire en séance tout le mal que je pense de la baisse des crédits – comme chaque année. Difficile de porter une politique dans ce contexte. Nous soutenons depuis longtemps un rééquilibrage de la DGF : un habitant des villes reçoit à ce titre deux fois plus qu'un habitant des champs. L'égalité complète est impossible, mais il convient d'établir au moins des critères équitables.

Le milliard annoncé pour l'investissement ne viendra pas d'un seul tenant, mais il a le mérite d'exister. Comment sera-t-il distribué ? Les collectivités ne peuvent investir que quand elles disposent de capacités d'autofinancement ; or la baisse de la dotation diminue ces capacités, et partant les possibilités d'investissement. Je connais nombre de communes qui seraient ravies d'émarger à ce fonds d'investissement !

Même si les budgets concernés sont modestes, il y a une cohérence dans les politiques que vous décrivez : encouragement aux primo-accédants, réhabilitation des centres-bourg, aide à l'ingénierie, elle aussi bienvenue : pour l'avoir vécu dans une commune de 2 500 habitants, je sais combien il est complexe de monter des projets. Les contrats de réciprocité sont eux aussi une mesure intelligente, et nous attendons avec intérêt les conclusions de la mission sur le périurbain confiée à Frédéric Bonnet – qu'il serait utile d'auditionner au terme de ses travaux.

Quant aux critères de classement en ZRR, nous le savons tous : moins il y a d'argent, plus il y a de critères ! Rendre ces critères trop pointus risquerait d'écartier des projets innovants, dynamiques et utiles pour les territoires. Ne soyons pas trop rigides !

**M. Jean-François Longeot.** – Très bien !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Je remercie l'ensemble des intervenants. Ces questions sont la preuve de l'implication de votre commission sur un sujet qui nous rassemble et qui, en tant qu'élue locale, ne m'est pas étranger. Merci pour votre ton, qui témoigne de votre volonté de travailler dans l'intérêt général, dans l'intérêt des territoires.

Pourquoi accélérer le déploiement des maisons de services au public ? Il est capital de maintenir dans les territoires une présence de ces services de proximité, au besoin en utilisant les nouvelles technologies pour éviter des déplacements longs et coûteux pour une simple formalité ou quelques minutes d'entretien. Mes déplacements dans votre magnifique département de la Haute-Saône, monsieur Raison, ont confirmé l'importance de ces opérateurs : le point visio-public permet par exemple de contacter facilement la caisse d'allocations familiales ou le conseiller Pôle Emploi.

D'ores et déjà, 365 maisons de services au public sont ouvertes, et une centaine ouvriront d'ici la fin de l'année. Notre objectif d'un millier fin 2016 sera atteint grâce à une mise à contribution des opérateurs, au premier chef La Poste. Les retours du terrain attestent de leur fréquentation et de la satisfaction des usagers. Nous allons renforcer le rôle d'animation et de coordination du préfet qui est en charge, avec les élus, de choisir les sites d'implantation. La Poste nous a signalé de nombreux bureaux qui pourraient être transformés en maisons de services au public, mais une concertation est indispensable entre les élus et les services de l'État pour inscrire ces implantations dans une stratégie territoriale.

Nous avons modifié le dispositif de la PAT en 2014 pour tenir compte des directives européennes, abaissant également le seuil d'éligibilité pour faciliter l'accès aux PME. Après une période d'adaptation, nous allons atteindre les objectifs et la totalité des crédits devrait être consommée cette année. 25 dossiers ont été retenus pour un montant total de 14 millions d'euros et 1 733 créations d'emplois ; 60 % de ce montant ira à des projets d'extension et 40 % à des créations.

Avec 25 millions d'euros, les crédits sont équivalents à ce qu'ils étaient en 2015, compte tenu des annulations de crédits en gestion pour financer la lutte contre le terrorisme.

La traduction budgétaire des annonces du comité interministériel est supérieure à 1,5 milliard d'euros, le total des mesures en faveur de l'aménagement du territoire s'élevant à 5,5 milliards d'euros en 2016. Les crédits du programme 112 s'élèvent à 192 millions d'euros. Les mesures issues du premier comité interministériel aux ruralités alimentent le document de politique transversale à hauteur de 370 millions d'euros pour le logement à travers le prêt à taux zéro, l'appel à manifestation d'intérêt pour les centres-bourgs et les interventions de l'Anah, 140 millions d'euros pour le très haut débit, 24,6 millions pour la santé, 20 millions pour l'agriculture, 15 millions pour les pôles d'excellence touristique et 14 millions d'euros pour les maisons de services au public. Les mesures du second comité interministériel alimentent des crédits pour 580 millions d'euros.

Le fonds d'investissement représente 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions de crédits de paiement, car la réalisation de ce type de projets prend du temps. Nous accordons donc 15 % la première année, 15 % la suivante et ainsi de suite. Les régions procèdent de la même manière.

J'ai répondu la semaine dernière à une question d'actualité sur la suppression des ZRR. Nous ne l'envisageons pas, bien au contraire. Les ZRR ont été créées par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005, qui ciblait les territoires peu denses, avec un

dispositif d'exonérations fiscales et sociales représentant 235 millions d'euros sur huit ans, pour faciliter l'investissement et le développement des entreprises dans les territoires ruraux. Les critères d'alors ne correspondent plus à la réalité. Certaines communes ont été classées en zones de revitalisation parce que leur population déclinait, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Le critère du taux d'agriculteurs n'est pas pertinent, il n'est pas toujours un indice de fragilité : de même qu'il y a une montagne riche, il y a des agriculteurs qui vivent bien. Je rappelle également le risque juridique lié à l'arrêté de 201 » ; des contentieux sont en cours.

C'est pourquoi j'ai annoncé une réforme du dispositif, sur la base de rapports d'inspection et du rapport de la mission d'information d'Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier. Ses principes ont été annoncés à l'occasion du comité interministériel de septembre dernier : le classement en ZRR sera établi sur une base intercommunale, afin d'éviter les effets de concurrence au sein des intercommunalités, et pour une durée alignée sur celle des mandats municipaux. Il dépendra de deux critères : la densité de population et le revenu par habitant. Nous ciblons ainsi environ 13 600 communes en difficulté, contre près de 4 600 actuellement. À critères constants, si plus de 2 000 communes sortent du dispositif, elles garderont le bénéfice des exonérations d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, ou des exonération de charges sociales pour les organismes d'intérêt général – Ehpad ou structures d'aide à la personne –, sur la durée prévue initialement. Les inquiétudes des associations d'élus, consultées en amont, ont ainsi été levées. Nous finalisons les contours de la réforme, qui sera inscrite au projet de loi de finances rectificative pour 2015.

**M. Jean-Jacques Filleul, président.** – La réforme a donc été concertée.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Pas avec les parlementaires !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Certains représentants des élus locaux sont aussi parlementaires... À toutes fins utiles, mon cabinet est à votre disposition.

S'agissant des centres-bourgs, l'expérimentation que nous avons lancée a pris la forme d'un appel à projets à l'attention d'un vivier de 300 communes : nous avons annoncé qu'une cinquantaine seraient retenues. Mais compte tenu de l'importance que j'accorde à cette politique, 300 millions d'euros ont été débloqués pour pérenniser le mécanisme. J'ai donné instruction aux préfets d'accompagner ces 300 communes candidates, qui bénéficieront de la DETR et des dispositifs pilotés par l'Anah. Vu l'appétence des élus locaux, le dispositif va être élargi. Une précision sur l'expérimentation : les 54 communes lauréates ont été choisies en toute transparence par un jury indépendant composé pour partie d'élus locaux, dont certains étaient à l'époque parlementaires, de tous bords.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Il est regrettable que la commission de l'aménagement du territoire du Sénat n'y ait pas été associée.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – J'ai demandé au président du Sénat comme à celui de l'Assemblée nationale d'y désigner des représentants.

L'enveloppe de 300 millions d'euros permettra aux villes de moins de 50 000 habitants d'engager des politiques transversales de redynamisation. Les préfets de région, en partenariat avec les collectivités territoriales, détermineront la liste des bénéficiaires. Les premières subventions seront versées dès le début de l'année 2016.

Les 2 millions d'euros prévus sont destinés à financer la fin du plan national des 300 maisons de santé. Le financement est désormais assuré par la DETR, et dans certaines régions par le volet territorial des CPER, au moyen du FNADT et des fonds régionaux.

L'élargissement à toute la zone C du prêt à taux zéro en milieu rural corrige le manque de lisibilité du dispositif. Nous en avons fait le constat à l'occasion des Assises de la ruralité et du Tour de France de la construction : l'expérimentation menée sur 6 000 communes a suscité l'incompréhension des maires de celles, parfois voisines de quelques kilomètres, qui n'en bénéficiaient pas. Cette incompréhension était source d'inefficacité, car les banques peinaient à en expliquer la logique aux primo-acquéreurs potentiels. J'ai donc annoncé son extension, afin de relancer l'activité dans nos territoires, la création d'emplois non délocalisables et de stimuler l'entretien du bâti existant, souvent riche dans ces territoires. Nous n'avons pas fixé d'objectif chiffré. J'espère que les crédits affectés aux PTZ dans les zones rurales seront largement utilisés pour favoriser l'accession à la propriété et ainsi relancer l'activité d'un secteur durement frappé par la crise.

Monsieur Longeot, en tant qu'ancienne ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, je partage votre inquiétude et votre ambition pour les stations-services de zone rurale. Lors du comité interministériel, nous y avons prêté une attention particulière : 12,5 millions d'euros seront intégrés dans le budget du Fisac pour 2016, car ces stations sont importantes pour le maillage territorial et l'attractivité et le développement des territoires.

Monsieur Leroy, la réforme de la DGF – sur laquelle reviendra plus longuement Marylise Lebranchu – repose sur les principes suivants : la dotation de base par habitant sera la même pour toutes les communes ; elle sera complétée par une dotation tenant compte des charges de ruralité des communes peu denses, et d'une dotation de centralité compensant les charges des communes centrales liées à l'utilisation par leurs voisines de leurs équipements.

Monsieur Raison, le premier comité interministériel a vu annoncer 46 mesures, pour un montant de 1 milliard d'euros ; celui de Vesoul a permis d'évaluer et de suivre leur mise en œuvre et d'en annoncer 21 autres, sur la base des attentes formulées lors des Assises de la ruralité. Je ne partage pas votre critique des comités interministériels. Nous devons adapter nos politiques aux enjeux des territoires, qui n'ont pas tous les mêmes caractéristiques. Les comités interministériels de l'égalité et de la citoyenneté – le prochain se tiendra lundi prochain – suivent par exemple l'application de la loi SRU et les politiques de mixité sociale : on ne saurait leur reprocher d'ignorer les territoires ruraux, dont la plupart ne sont pas concernés par la loi SRU ! Aborder la réforme des ZRR dans le cadre de ces comités dédiés aux questions urbaines n'aurait pas eu de sens. Les préoccupations des territoires urbains et ruraux peuvent être proches, les réponses à leur apporter diffèrent. Au demeurant, une unique entité administrative – le CGET – coordonne le suivi de tous ces comités.

L'objectif des crédits associés aux contrats de redynamisation des sites de défense est bien de soutenir les projets créateurs d'emplois ; leur consommation, très satisfaisante, montre que le dispositif est efficace. Plus de 10 millions d'euros seront engagés en 2016 pour de nouveaux dossiers, et 15 millions d'euros seront payés pour les dossiers en cours.

**M. Michel Raison.** – Il faut simplifier les procédures, qui exigent trop de diagnostics territoriaux, d'études inutiles.

**Mme Évelyne Didier.** – Absolument.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Madame Tocqueville, je partage votre vision des territoires. Vous avez raison de souligner les atouts et la capacité d'innovation des territoires ruraux. J'ai constaté lors des Assises la vigueur des initiatives des élus locaux, des chefs d'entreprise et des associations. Mais nous ne savons pas – c'est sans doute un défaut français – transposer les initiatives locales à une échelle plus large ; les maisons de services au public par exemple – j'en ai visité une remarquable dans l'Allier – répondent aux demandes des habitants mais demeurent trop rares. C'est dommage ! C'est pourquoi nous mettons en place des dispositifs souples, adaptables aux spécificités des territoires. Le travail de simplification des normes que nous menons répond également à cet objectif.

Monsieur le rapporteur, votre question sur la Corse s'adresse davantage à la ministre de l'écologie.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Peut-on avoir la liste des membres du jury chargé de sélectionner les communes concernées par la redynamisation des centres-bourgs ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Le jury n'a été formé que pour sélectionner les 54 lauréats pour l'expérimentation, il ne se réunit donc plus. Pour ce qui est des 300 millions dédiés à la revitalisation des centres-bourgs, nous ne passons plus par des appels à projets : ce sont les préfets de région, en lien avec les collectivités, qui détermineront les projets retenus.

**M. Jean-Jacques Filleul, président.** – **C'est une configuration classique. Merci de vos réponses, le débat va se poursuivre en séance publique.**

*La réunion est levée à 12 h 50.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 20 octobre 2015****- Présidence de M. Georges Patient, vice-président -****Loi de finances pour 2016 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial***La réunion est ouverte à 14h30.*

**Au cours d'une séance tenue l'après-midi, la commission procède tout d'abord à l'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 ».**

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – Je pourrais me contenter de répéter ce que j'avais dit l'année dernière sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ». Notre rapport et nos conclusions quant à la stabilisation, voire à la baisse, du besoin de financement des régimes spéciaux et de la fonction publique se sont révélées exactes. L'année dernière, les concours de l'État au financement des régimes spéciaux avaient légèrement décru : en 2016, ils diminueront encore de 1,5 % par rapport à 2015, pour s'établir à 6,3 milliards d'euros. C'est le résultat d'une faible inflation, des réformes entreprises et notamment de la convergence des règles d'âges de départ à la retraite – je dis bien convergence et non alignement sur le régime général ou le régime de la fonction publique. Cette esquisse annoncée en 2015 se confirme pour 2016.

La contribution de l'État au CAS « Pensions », qui finance le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, suit une progression extrêmement modérée de 0,7 % par rapport à 2015, après une période de progression très forte dans les années 1990 et 2000.

Nous regardons la plupart du temps l'indicateur de la dette par rapport à la richesse nationale, mais les engagements de l'État en matière de retraite des fonctionnaires représentent 75 % du produit intérieur brut (PIB) ! Seul le retour à la croissance garantira l'avenir des retraites.

Ma deuxième remarque porte sur le niveau des recettes affectées au CAS en 2016. Il est assez rare de disposer de crédits supérieurs aux besoins. Fin 2015, le solde cumulé du CAS « Pensions » s'élèvera à 2,2 milliards d'euros et à 2,9 milliards d'euros fin 2016, alors qu'un fonds de roulement de 1 milliard d'euros serait suffisant. On pourrait utiliser le surplus pour réaliser des ajustements budgétaires – j'avais d'ailleurs proposé l'an dernier qu'on prélève 1 milliard d'euros au bénéfice des collectivités territoriales – sans remettre en cause l'équilibre général.

S'agissant des récentes négociations sur les carrières de la fonction publique, je souligne que l'intégration de certaines indemnités dans le traitement indiciaire aura des conséquences sur les régimes de retraite de la fonction publique, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales. Aucune évaluation chiffrée n'est disponible à l'heure actuelle. Même si le dispositif est renvoyé à 2017, il est légitime de demander des précisions sur le coût de ces futures mesures.

Pour conclure, l'inscription budgétaire est sincère, la tendance à la stabilisation se confirme voire accuse un léger repli : comme l'année dernière, je vous propose donc l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du CAS « Pensions ».

**Mme Agnès Canayer, rapporteure pour avis.** – La commission des affaires sociales adoptera son rapport le 18 novembre prochain. Cette année, notre travail se focalise sur le régime social des marins. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 comporte en effet plusieurs dispositions susceptibles de présenter un impact sur son équilibre financier.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La situation est paradoxale : alors que le solde du CAS « Pensions » est de plus en plus excédentaire – 2,2 milliards d'euros fin 2015, quand la Cour des comptes préconise 1 milliard d'euros –, les besoins de financement des régimes spéciaux sont estimés, en cumulé, à 163 milliards d'euros à l'horizon 2050. Cette présentation budgétaire est-elle toujours sincère ? La situation était déjà connue en 2013 et en 2014. En projet de loi de finances rectificative pour 2013, le Gouvernement avait en effet réduit le taux de la contribution employeur de l'État sur le mois de décembre 2013, soit une baisse de 873 millions d'euros. Ne devrions-nous pas en tirer les conséquences ? Voyez le paradoxe : nos régimes spéciaux sont loin d'être équilibrés, l'âge de départ en retraite reste très inférieur à celui des salariés du privé et du public, or le CAS relatif aux pensions civiles et militaires est très excédentaire...

**M. Roger Karoutchi.** – Il y a quelques jours, le Président de la République a déclaré que l'équilibre de notre système de retraite serait préservé et sauvegardé « au moins jusqu'en 2030 » – ce sont ses mots. En même temps, les difficultés des régimes de retraite complémentaires nécessitent des mesures pour les préserver. Au vu des derniers décomptes, pensez-vous que notre système de retraites puisse être sauvegardé pour les quinze prochaines années sans mesures supplémentaires ?

**M. Michel Bouvard.** – Nous pouvons réaliser des économies sur la gestion des régimes spéciaux. L'année dernière, quelques-uns ont été regroupés : ainsi, le régime de retraite des mines est désormais géré par la Caisse des dépôts et consignations. Certains régimes spéciaux ont des frais exorbitants et, malgré les rapports de la Cour des comptes, ne réussissent pas à se transformer et à mutualiser leurs moyens. L'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), par exemple, a des frais de gestion très élevés. Comment faire bouger les choses ? En déposant des amendements ? La mutualisation ne porterait préjudice à personne et permettrait de réaliser des économies substantielles pour le bénéfice de la collectivité.

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – En tant qu'ancien secrétaire général de la marine marchande, il m'est difficile de répondre, car j'ai défendu ce régime pendant des années...

**M. Michel Bouvard.** – Vous n'étiez pas visé !

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – Tous ces régimes devraient réduire leurs frais de fonctionnement en 2016. Continuons à envoyer ce message : il est essentiel de poursuivre les regroupements et d'avoir une meilleure articulation pour maîtriser les dépenses de fonctionnement.

Le rapporteur général a raison s'agissant du fonds de roulement du CAS « Pensions » qui a un excédent de 2,9 milliards d'euros, au-delà des besoins. Nous avons déjà soulevé cette question l'année dernière. Faut-il réajuster, redéployer, demander un geste sur une autre mission ? Nous avons une marge, c'est le seul endroit du budget où il y a un excédent !

La question de la viabilité des régimes vaut pour tous les régimes de retraite. Les écarts d'âge de départ à la retraite sont importants : entre 54 ans et 56 ans pour la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et la société nationale des chemins de fer (SNCF), 63 ans en moyenne pour le régime général et 61 ans pour la fonction publique d'État. Cela continuera à faire débat au sein de la société. Notre pays est corporatiste, il a créé des régimes de retraite profession par profession. Pourquoi ne pas considérer qu'exception faite des métiers pénibles, les mêmes droits et les mêmes contributions aboutissent aux mêmes avantages ? Nous pourrions cheminer sur cette voie, de la même manière que nous avons supprimé le privilège des bouilleurs de cru : ceux qui bénéficient du régime le conservent, ceux qui entrent dans le nouveau régime se voient appliquer la réforme. Si nous l'avions fait il y a trente ans, nous aurions résorbé les différences tout en conservant les droits acquis.

Les engagements de retraite de l'État représentent 75 % du PIB, il faut le rappeler ! Dans un régime de répartition, le financement des pensions repose sur la création de richesse. Si la croissance ne repart pas, les niveaux de pension seront remis en cause. Sans croissance, point de salut. La convergence progressive est pertinente. Je propose un avis favorable sur la mission et le CAS car les chiffres sont sincères et la tendance à la stabilisation se confirme.

**M. Daniel Raoul.** – Parfait.

**M. Francis Delattre.** – Agnès Canayer citait le régime des marins – sur lequel j'ai rédigé un rapport il y a 18 mois. L'ingénierie informatique de ce régime s'est récemment rapprochée de celle du régime général de la sécurité sociale. Dans les ports français, au sein des quartiers des affaires maritimes, la personne en charge traite de multiples sujets ; la sécurité sociale et le régime de retraite des marins est le cadet de ses soucis. C'est pourquoi les armateurs se rendent dans les îles anglo-normandes : en quarante-huit heures, tout est réglé ! Cela explique le grand écart entre le nombre de cotisants et le nombre de bénéficiaires.

**M. Michel Bouvard.** – Cela explique la voie d'eau !

**M. Francis Delattre.** – Cela a été largement compensé. Désormais, quatre centres gèrent l'ensemble.

**M. Michel Bouvard.** – C'est trois de trop !

**M. Francis Delattre.** – Le problème est que lorsqu'un magnifique navire quitte Saint-Nazaire, seuls 10 % des mille marins sont affiliés au régime social français.

**M. André Gattolin.** – Pardonnez une question de béotien : je m'étonne du poids des pensions militaires dans le total : est-il lié à l'évolution démographique, à un départ en retraite plus précoce, à l'évolution des effectifs ?

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – C'est lié à un départ à la retraite très précoce, vers 47 ans en moyenne, autorisé par le statut militaire, ainsi qu'à la possibilité

de cumul de la pension avec un emploi. On comprend qu'il puisse y avoir une vie civile après la vie militaire...

**M. André Gattolin.** – C'est donc structurel.

**M. Daniel Raoul.** – L'avancement de grade automatique six mois avant la retraite est-il toujours de mise ?

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – Les fameux généraux « quart-de-place »... Le vieux colbertiste que je suis plaide plutôt pour la sauvegarde de l'ENIM, qui fait partie de notre histoire ! **M. Michel Bouvard.** – Depuis les demi-soldes, on est devenu prudent.

**M. Georges Patient, président.** – Nous allons procéder au vote.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je m'abstiendrai, non pas par méfiance envers le rapporteur, mais parce qu'un travail reste à faire sur les régimes spéciaux – le personnel roulant de la RATP part à la retraite à 52 ans et 4 mois ! Le CAS « Pensions » a de plus des moyens largement supérieurs à ses besoins de financement ; le Gouvernement déposera probablement un amendement à ce sujet lors du collectif budgétaire. Fin 2013, il avait réduit les crédits du CAS de 873 millions d'euros ! On pourrait utiliser l'excédent pour réduire les contributions patronales plutôt que de sur-prélever les collectivités locales.

**M. Roger Karoutchi.** – Nous suivons le rapporteur général.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».*

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

### **Loi de finances pour 2016 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et 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 spécial**

**La commission procède ensuite à l'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 ».**

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit que les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement et à 1,45 milliard d'euros en autorisations d'engagement. À périmètre constant, la hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 est limitée à 3,24 millions d'euros, soit 0,26 %.

Les autorisations d'engagement augmentent de près de 9 % : au titre du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », les autorisations d'engagement croissent de 72,4 millions d'euros, en raison du regroupement des services de l'État en Corse sur le site d'Aspretto à Ajaccio, qui coûtera 30 millions d'euros, et de ceux des

administrations régionales déconcentrées sur le site Viotte à Besançon. Les autorisations d'engagement du Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN) augmenteront également de 20 millions d'euros.

Le périmètre de la mission est sensiblement modifié, avec le rattachement aux services du Premier ministre, pour une gestion unifiée des effectifs, des agents des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (Sidsic) – soit 1 138 équivalents temps plein et un budget de 70 millions d'euros environ.

En outre, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), qui est une autorité administrative indépendante (AAI), rejoint le programme « Protection des droits et libertés » car elle est désormais financée par des crédits budgétaires à hauteur de 503 000 euros – et non plus par les messageries de presse.

Si, à périmètre constant, les crédits de paiement sont relativement stables, les dépenses des AAI relevant de la mission augmentent de 4 % par rapport à 2015, malgré un contexte de rigueur : les crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) augmentent de 3 %, ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) de 7 %. La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité est remplacée par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), dont les crédits augmentent de 67 %, soit 1,65 million d'euros de plus. Les crédits du Défenseur des droits augmentent eux aussi de 1,21 million d'euros. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) voit ses crédits croître car elle contrôle toujours davantage de déclarations d'élus ou de hauts fonctionnaires.

Je souhaite attendre les conclusions de la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes (AAI), présidée par Marie-Hélène Des Esgaulx, qui sont attendues pour le début du mois de novembre, pour, le cas échéant, m'inspirer de certaines de ses propositions. L'an dernier, j'avais proposé de fusionner le Défenseur des droits, qui regroupe déjà quatre anciennes autorités, avec le CGLPL, dont les missions sont similaires. Mieux vaudrait permettre des économies de gestion que d'augmenter leurs dotations. La Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) et la Cnil pourraient également se regrouper, comme l'a proposé, à juste titre, la Secrétaire d'État chargée du numérique.

Parmi les dépenses supplémentaires engagées figure également le projet immobilier Ségur-Fontenoy, qui regroupera les AAI et les services du Premier ministre sur 46 000 mètres carrés pour un coût de 370 millions d'euros. La partie Fontenoy, occupée par les AAI dont le Défenseur des droits, sera opérationnelle à l'été 2016 ; certains services du Premier ministre seront installés à l'été 2017 ; il s'agit de 500 postes de travail à Fontenoy et 1 800 à Ségur. Cette mutualisation libèrera des sites où sont actuellement éclatés les services – le Défenseur en occupe trois – et devra dégager des économies. Je serai extrêmement vigilant sur ce point, sachant que les crédits pour le déménagement s'élèvent à 14,5 millions d'euros en crédits de paiements pour 2016.

Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » prévoit une économie de 4,2 millions d'euros pour le fonctionnement des directions départementales interministérielles. La réforme administrative porte ses fruits et devra continuer à produire des économies à la suite de la récente réforme territoriale qui refond la carte des régions. Ce n'est pas évident dans le projet de loi de finances pour 2016 ; j'espère que cela se confirmera d'ici 2017.

Les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » s'élèvent à 200 millions d'euros. Mesure la plus emblématique, l'édition papier du Journal officiel (JO) sera supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2016. L'État ne verse pas de subvention d'équilibre car plus de 91 % des recettes de la direction de l'information légale et administrative (Dila) proviennent des annonces officielles de marchés publics ou d'annonces civiles et commerciales ; ses comptes sont donc toujours excédentaires, un excédent qui a cependant tendance à se réduire. Ses dépenses d'édition ou d'information administrative s'élèvent à 55 millions d'euros, tandis que ses dépenses de personnel s'élèvent à 74,8 millions d'euros. Héritée de temps anciens, la convention de l'État avec la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO) coûte 40 millions d'euros en 2016 pour 200 employés – soit 200 000 euros par employé, sachant qu'il s'agit principalement de dépenses de personnel et de retraite. Avec l'arrêt de l'impression du JO, les effectifs devraient se réduire de 215 à 140 personnes à la suite de plans sociaux. La Dila réalisera également une économie de 2,4 millions d'euros en 2016 en internalisant la collecte et la gestion des annonces civiles et commerciales, auparavant sous-traitées.

J'ai réalisé une mission de contrôle de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (Anssi) – sujet d'actualité, le Premier ministre a présenté la stratégie nationale pour la sécurité numérique vendredi dernier. L'Anssi a été créée en 2009 pour préparer l'État et la société aux attaques informatiques. Pour faire face à la multiplication des piratages et cyberattaques, il a été décidé d'augmenter significativement son budget : de 43 millions d'euros en 2010 à 84 millions en 2014 et il atteindra environ 100 millions d'euros en 2016.

L'Anssi a pour rôle de détecter, analyser et entraver les menaces. Lors de mon contrôle, elle gérait notamment l'attaque contre TV5 Monde. L'Anssi fournit aussi une assistance technique aux administrations et aux opérateurs d'importance vitale, publics ou privés, exerçant dans des secteurs d'activités vitaux pour la Nation. Elle réalise de nombreuses études et des missions de sensibilisation auprès des acteurs publics et privés. Si les relations sont bonnes avec certains ministères, d'autres sont encore réticents à la faire intervenir et ont des problèmes de sécurité. Plus de 400 personnes travaillent à l'Anssi, et l'Agence recrutera plus de 40 personnes en 2016. Les profils des contractuels embauchés sont ensuite très recherchés dans le privé.

Je pense qu'il faudrait peut-être créer un budget opérationnel de programme propre à l'Anssi, ou du moins rendre son budget clairement identifiable. Afin d'améliorer la sécurité des systèmes d'information des ministères, il conviendrait de renforcer leur coopération avec l'Agence, de développer les relations entre l'Anssi et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic) en l'associant aux projets informatiques. De nouveaux indicateurs de performance susceptibles d'être publiés dans les rapports annuels de performances pourraient également être mis en place, car l'indicateur actuel de maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État ne permet pas un contrôle satisfaisant du Parlement. Enfin, les services déconcentrés gérant les systèmes d'information pourraient devenir le « bras armé » de l'Anssi sur le territoire.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je suis préoccupé par le projet immobilier Ségur-Fontenoy, qui sera regardé avec attention par notre collègue Michel Bouvard. Attention aux économies réelles qui seront réalisées : il ne s'agit pas de cumuler les loyers élevés des AAI tout en supportant le coût du projet Ségur-Fontenoy. Quelles AAI rejoindraient le nouvel ensemble ? Qui restera à l'écart ? La commission d'enquête sur les AAI fera sûrement des remarques sur les loyers, nous attendons son rapport

avec impatience. Il y a quelques années, nous avons remarqué que la Halde avait l'un des loyers les plus élevés de l'État. Je m'interroge sur le respect des plafonds d'emplois, des loyers et des effectifs dans ces AAI.

**M. Philippe Dallier.** – La Cnil a un budget de fonctionnement de 5,5 millions d'euros sur un budget total de 20 millions d'euros. Comment s'explique la part très importante de dépenses de fonctionnement ? La fin de l'impression du JO est une bonne nouvelle, mais a-t-on une véritable réflexion sur la dématérialisation ? On imprime toujours plus de papier et les documents ne sont guère lus... La dématérialisation permettrait de réaliser des économies supplémentaires.

**M. Daniel Raoul.** – Je prône un rapprochement entre l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) : avec les évolutions technologiques, comment justifier que le CSA soit centré sur la diffusion hertzienne alors que la plupart des chaînes sont aussi présentes sur Internet ? L'Arcep pourrait être une composante technique du CSA.

**Mme Marie-France Beaufiles.** – Je m'interroge sur l'avenir des personnels chargés de l'impression du JO. Que deviendront-ils ? Un certain nombre de publications externalisées pourraient être de nouveau internalisées pour éviter de licencier une centaine de personnes alors que la situation de l'emploi est particulièrement difficile.

**M. André Gattolin.** – L'Anssi est une agence stratégique – je l'avais auditionnée lors de ma mission sur la cybersécurité au nom de la commission des affaires européennes. Mais on se préoccupe surtout des services des ministères et non des opérateurs de l'État, comme la Banque publique d'investissement, qui stocke ses informations sur un « *cloud* » non protégé. L'Anssi riposte bien mais il faudrait développer davantage de programmes de prévention, ainsi que nous le prônions dans notre résolution européenne : tout ingénieur informaticien doit être formé en cybersécurité avant d'être diplômé. Les grands opérateurs de l'État sont relativement peu protégés. Au début de l'année, une étude présentée au forum de Davos estimait le risque de cyberattaque entre 2015 et 2020 à 3 000 milliards de dollars.

**M. Marc Laménie.** – À quoi correspondent les économies substantielles du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » mentionnées dans le rapport ? Quels sont les moyens mutualisés sous l'autorité du préfet dans chaque département ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Bien qu'étant tenue par le secret en tant que présidente de la commission d'enquête, je peux dire, à titre personnel, qu'avec les AAI, c'est un pan essentiel de l'organisation administrative de notre pays qui est un peu hors contrôle. On en crée en moyenne une par an.

Par hypothèse elles ne sont pas sous le contrôle hiérarchique du Gouvernement ; le Parlement ne les contrôle pas davantage. Pourtant, plus de 70 % des AAI sont financées par des crédits du budget général. Certaines d'entre elles ont un budget particulièrement important et disposent de recettes affectées. Faut-il conserver ces taxes affectées pour assurer leur indépendance, voire renforcer ce modèle ? Combien ont coûté les dernières AAI créées ?

Il est également incroyable que la norme de France Domaine – à Paris, 400 euros par mètre carré, hors taxes et hors charges, ce n'est pas rien ! – ne soit pas respectée par la

moitié des AAI locataires. Notre commission pourrait-elle proposer des amendements ? Ne pourrait-on pas obliger les AAI à respecter la politique immobilière de l'État ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Très bien !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – C'est d'autant plus incroyable que leurs dirigeants sont souvent issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes !

**M. Hervé Marseille.** – Je partage ces conclusions. Comment le statut du personnel des AAI est-il défini ? Les conditions de recrutement, de traitement et d'avantages varient considérablement d'une autorité à l'autre, sans aucun contrôle, et avec une totale liberté dans les conditions d'embauche...

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – Nous attendons de réelles économies du regroupement immobilier Ségur-Fontenoy. Le Défenseur des droits et la Cnil, deux gros employeurs parmi les AAI, seront installés à Fontenoy. Je suis allé sur place m'assurer du respect des règles : 12 mètres carrés maximum par poste de travail. De réelles économies pourront être réalisées une fois les baux arrivés à échéance : la Cnil payait 2,1 millions d'euros de loyer par an ! C'est ce qui explique que ses dépenses de fonctionnement soient si élevées. Les dépenses de personnel de la Cnil s'élèvent à 2,8 millions d'euros. Il y a donc des sources d'économies importantes.

La nécessaire dématérialisation menée par la Dila avait pris du retard. On s'habitue au support papier... Les sites [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) et [service-public.fr](http://service-public.fr) fonctionnent bien et connaissent une forte fréquentation. Service-public.fr sera totalement refondu. On a désormais pris conscience que la dématérialisation est essentielle. Mais je pense que l'appel à des assistances à maîtrise d'ouvrage coûte très cher, alors qu'on pourrait reconverter le personnel de la Dila.

Il faut regrouper les AAI : pourquoi pas l'Arcep et le CSA, en effet ? Tout en sachant que le CSA a été transformé en autorité publique indépendante (API) : il dispose désormais de la personnalité morale, se voit attribuer une enveloppe globale de 30 millions d'euros, qu'il a charge de gérer.

S'agissant des personnels chargés d'imprimer le Journal officiel, la Dila prévoit des départs à la retraite, des plans sociaux, l'intégration du personnel en son sein, pour un coût très important qui m'interpelle.

L'Anssi est une agence assez jeune, ce qui explique qu'elle n'a pas pu s'intéresser encore à tous les services et opérateurs, notamment en matière de prévention. Le secteur bancaire en particulier doit renforcer sa sécurité, mais il y a déjà beaucoup à faire au niveau des administrations d'État ou déconcentrées – et, on l'a vu, des médias.

En réponse à Marc Laménie, des économies de long terme sont réalisées grâce au regroupement des directions départementales car cela permet de libérer des locaux et de globaliser les achats. Que n'en fait-on autant dans les administrations centrales !

Je suis convaincu qu'il faudra regrouper des AAI, qu'on ne pourra continuer à en créer une par an. Il faudra également améliorer leur contrôle : ce n'est pas parce que ces autorités sont indépendantes que le Parlement ne doit pas s'intéresser à leur fonctionnement – surtout quand leurs moyens augmentent plus vite que l'objectif général d'évolution de la

dépense publique. La piste du regroupement n'a toutefois rien d'évident. La fusion de quatre entités dans le Défenseur des droits, par exemple, a conduit à un alignement par le haut des rémunérations, sans économies à la clé, au contraire. Les AAI, font pour l'heure appel à beaucoup de contractuels – 95 % des agents à la Cnil, 21 % à la HATVP –, mais aussi à des fonctionnaires mis à disposition et issus de différents corps. Il conviendrait peut-être de réfléchir à un statut unique.

Comme l'a souligné Marie-Hélène des Esgaulx, les nouvelles AAI entraînent des coûts supplémentaires : 1,65 million d'euros de plus en 2016 pour la CNCTR, 400 000 euros supplémentaires pour la HATVP, et 503 000 euros pour l'ARDP, auparavant financée par des ressources prélevées sur le secteur des médias.

Faut-il allouer aux AAI des moyens budgétaires ou leur affecter des recettes spécifiques ? Je n'ai pas la réponse à cette question.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Elle n'est pas facile !

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – Pour certaines, une taxe affectée est justifiée. Quoiqu'il en soit, le Parlement doit pouvoir les contrôler.

Je vous propose de réserver notre vote sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et d'adopter ceux du budget annexe.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Tout le monde en appelle au contrôle plus strict des AAI. Dans d'autres démocraties, un parlementaire est envoyé en mission pendant six mois avec mandat de trouver des sources d'économies. Voilà un vrai contrôle ! Le Sénat devrait relayer cette idée de bon sens, plutôt que de s'entendre répéter la même chose chaque année...

**M. Maurice Vincent.** – Je salue le travail effectué par le rapporteur spécial. Sa position est donc favorable, sous certaines réserves et dans l'attente de précisions techniques ?

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – Oui, sous réserve des éventuels amendements qui pourraient traduire les préconisations du rapport de la commission d'enquête.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je suivrai la proposition du rapporteur spécial. Sur tous les aspects évoqués – plafonds d'emploi, statut des agents, respect de la norme de dépense, de loyers et de superficie des bureaux –, les conclusions de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle des AAI, très attendus, nous seront utiles et pourront donner lieu à des amendements.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

*La commission des finances donne acte de sa communication à M. Michel Canevet.*

- Présidence de M. Georges Patient, vice-président -

## **Loi de finances pour 2016 - Mission « Culture » - Examen du rapport spécial**

**La commission procède enfin à l'examen du rapport de MM. Vincent Éblé et André Gattolin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture ».**

**M. Vincent Eblé, rapporteur spécial.** – La mission « Culture » bénéficiera en 2016 d'un traitement plus clément que la plupart des autres missions : ses crédits augmenteront de l'ordre de 4 %, hors mesure de périmètre. Leur évolution est donc plus favorable que ce que prévoyait la loi de programmation des finances publiques. Elle s'inscrit dans un contexte particulier : la mise en œuvre de la réforme territoriale et l'examen du projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, que nous appelions de nos vœux l'année dernière, et qui vient d'être examiné en première lecture par l'Assemblée nationale. La mission sera ainsi dotée en 2016 de 2,7 milliards d'euros, à quoi il convient d'ajouter 292 millions d'euros de dépenses fiscales principalement rattachées à la mission. Ce montant est stable par rapport à 2015 à périmètre constant, mais doit être appréhendé avec prudence : l'an passé, le chiffrage initial a été largement dépassé. Comme je l'ai indiqué lors de mon contrôle budgétaire sur les dépenses fiscales en faveur des monuments historiques, les documents budgétaires gagneraient à être enrichis d'informations relatives à l'efficacité et au chiffrage des dépenses fiscales en prévision et en exécution. C'est une question de bonne pratique...

Alors que les opérateurs de la mission ont été fortement sollicités pour participer à l'effort d'assainissement des comptes publics ces trois dernières années, ils bénéficieront pour la plupart en 2016 de subventions stables, en légère croissance ou en baisse très modérée – comme leurs effectifs. En contrepartie, un effort de consolidation de leurs ressources propres leur sera demandé, conformément aux conclusions d'une mission d'inspection menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Le ministère souhaite également leur donner les moyens de réaliser des travaux de rénovation, d'accessibilité et de mise aux normes de sécurité, et accompagner l'ouverture sept jours sur sept, au profit des groupes scolaires, de trois monuments majeurs : le château de Versailles, le musée d'Orsay et le Louvre.

Le budget 2016 de la mission intègre en outre une mesure de périmètre : la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP), pour un montant de 118 millions d'euros. Le financement de l'archéologie préventive se heurte depuis plusieurs années à l'irrégularité du rendement de la RAP et à la complexité de son affectation et de son recouvrement, au détriment de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), du Fonds national pour l'archéologie préventive (Fnap) et des collectivités. Ces difficultés ont en outre compliqué l'exécution budgétaire de la mission, puisque le ministère a dû apporter en gestion, de façon récurrente, un soutien non prévu en loi de finances initiale. Cette mesure donnera donc de la prévisibilité aux acteurs concernés, leur permettra d'exercer leurs missions dans de bonnes conditions et facilitera l'exécution des crédits du programme 175 « Patrimoines ».

J'en viens aux moyens supplémentaires inscrits dans le budget 2016. Nous avons identifié deux grandes priorités transversales : d'une part, l'accompagnement des territoires et des publics fragiles dans le contexte de la réforme territoriale et de la baisse des dotations aux collectivités territoriales ; d'autre part, le soutien à la jeunesse, à l'éducation et à la création.

L'effort en faveur des monuments historiques sera maintenu en 2016, pour la troisième année consécutive. Les autorisations d'engagement atteindront 338 millions d'euros, en hausse de 10 millions d'euros, et les crédits de paiement 313 millions d'euros. Les crédits destinés aux opérations en région – soit plus de 70 % des crédits dédiés aux monuments historiques, soutien direct à l'attractivité territoriale et à l'emploi – sont confortés. Les crédits d'investissement et de fonctionnement dédiés aux musées de France seront également maintenus à un niveau élevé, dans une perspective de rééquilibrage territorial.

Dans le contexte de réforme territoriale et de baisse des dotations, l'évolution globale des crédits dédiés au patrimoine témoigne de la constance de l'engagement de l'État auprès de ses partenaires territoriaux. C'est un signal fort et rassurant.

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – Un mot sur le soutien à la jeunesse, à l'éducation et à la création.

D'abord, le budget 2016 rétablit le soutien aux conservatoires. C'est un point très important, car la quasi-disparition de ces aides avait emporté l'an passé le rejet des crédits de la mission « Culture » en séance publique. En 2016, le ministère leur dédiera 8 millions d'euros supplémentaires dans le cadre d'un plan « conservatoires », pour un montant total de 13,5 millions d'euros. Le rétablissement des crédits doit s'accompagner d'une redéfinition des priorités et d'une refonte des procédures de classement dont l'objectif doit être une meilleure ouverture des conservatoires à la diversité. C'est un progrès notable, car ces établissements constituent, en matière d'accès, d'éducation et de formation du jeune public aux pratiques artistiques, l'un des principaux réseaux de proximité. Certes, les crédits ne sont pas ramenés au niveau de 2012 – 27 millions d'euros – mais cela permet d'enrayer leur chute brutale et d'adresser un signal positif aux partenaires territoriaux de l'État.

Le budget pour 2016 finance ensuite plusieurs mesures issues des Assises de la jeune création, qui se sont tenues au printemps 2015, renforçant la formation et l'insertion des artistes, améliorant leurs conditions de vie et de travail, et soutenant les créateurs. Le spectacle vivant bénéficiera notamment à ce titre de 12,5 millions d'euros de moyens nouveaux.

Troisièmement, les moyens accordés à l'enseignement supérieur culturel et à l'éducation artistique et culturelle sont renforcés. Les dotations des établissements d'enseignement supérieur culturel progressent globalement de près de 2 %, en particulier pour consolider l'intégration des formations qu'ils dispensent dans le schéma licence-master-doctorat (LMD), dont les écoles des beaux-arts avaient été jusqu'alors exclues.

Le ministère consacre en outre 38,4 millions d'euros – 7 % de plus qu'en 2015 – au renforcement de la diversité sociale des étudiants et à l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail, au moyen d'aides individuelles et de bourses attribuées sur critères sociaux.

Enfin, le plan « Éducation artistique et culturelle » sera doté de 14,5 millions d'euros, soit 4,5 millions d'euros supplémentaires, ce qui conforte la dynamique engagée depuis trois ans. Un effort particulier sera consenti à l'égard des jeunes éloignés de l'offre culturelle pour des raisons géographiques, sociales ou économiques.

Pour finir, deux points méritent plus particulièrement l'attention. D'une part, nous avons constaté avec satisfaction que les résultats de la première année d'exploitation de la Philharmonie de Paris s'avèrent tout à fait encourageants, du point de vue budgétaire comme

de la fréquentation. Les recettes de billetterie des premiers mois ont placé l'établissement en position bénéficiaire, ce qui invalide les critiques formulées jadis... Il conviendra toutefois d'inscrire ce succès dans la durée, sur la base d'un modèle économique solide reposant sur des ressources propres dynamiques. C'est l'un des enjeux de la fusion de la Cité de la musique et de la Philharmonie de Paris dans un établissement unique, et de l'articulation avec la salle Pleyel.

D'autre part, plusieurs facteurs font courir un risque à la soutenabilité de la mission « Culture » à moyen terme, dont la hausse des dépenses d'investissements en autorisations d'engagement. Celle-ci traduit le lancement et la poursuite de nombreux chantiers de rénovation, dont certains de très grande ampleur : les dépenses engagées à ce titre devront faire l'objet d'un pilotage attentif de la part du ministère et de ses opérateurs. La rénovation du Grand Palais, par exemple, a fait l'objet d'une analyse socio-économique approfondie et d'une contre-expertise, qui ont révélé le caractère sérieux d'une opération dont le coût est tout de même évalué à 437 millions d'euros.

En conclusion, le projet de loi de finances pour 2016 présente un bon budget pour cette mission : certes, les efforts de réduction des dépenses sont moindres, relativement à d'autres missions. Mais l'augmentation des moyens répond à une priorité gouvernementale et finance des dépenses utiles, au bénéfice des territoires et des jeunes de notre pays, notamment les plus fragiles. Enfin, gardons en mémoire que les crédits de la mission ont diminué entre 2012 et 2014 et qu'ils ne représentent aujourd'hui que 0,74 % des dépenses du budget général de l'État. Nous vous proposons donc l'adoption sans modification des crédits de la mission.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture.** – Je partage votre analyse. L'école des Beaux-Arts de Paris a un besoin urgent de travaux : les locaux sont si vétustes que le plafond tombe sur la tête des étudiants... Un regret toutefois : l'effort consenti pour les conservatoires est significatif, mais les crédits qui leur sont affectés restent moitié moins importants qu'en 2012. Nous avons un grand retard à rattraper en ce domaine.

**M. David Assouline, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture.** – Un budget en hausse, dans le contexte actuel, ce n'est pas banal. Sur nos territoires, chacun voit bien que la culture est facteur d'apaisement : elle contribue au lien social, à la convivialité, fournit d'occasion de se regarder en souriant, de pleurer ensemble, de partager des moments d'émotion. Le Gouvernement comprend enfin l'intérêt de la préserver, je m'en félicite.

Autre fait marquant qui retiendra l'attention du Sénat, représentant des territoires : les contrats locaux d'éducation artistique et culturelle, en hausse de 33 % depuis trois ans, sont revalorisés l'an prochain. J'en suis très heureux, alors que les festivals et les manifestations culturelles, en ces temps de restrictions budgétaires, sont l'une des variables d'ajustement privilégiées.

Je me réjouis enfin que certaines controverses aient cessé. Les responsabilités du dérapage des coûts de la Philharmonie de Paris sont partagées. Venant d'un établissement de cette renommée, d'un équipement de cette qualité acoustique et artistique, la musique ne peut que nous envahir et faire taire toutes les polémiques. Allez juger sur place dans le cadre de vos missions de contrôle.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous pouvons aussi y aller en payant notre place.

Je me réjouis à mon tour de cette inflexion après des années de baisse, mais il faudra rester vigilants : les mauvaises surprises arrivent parfois en loi de finances rectificative, comme ce fut le cas l'année dernière à propos des monuments historiques...

L'ouverture des grands musées sept jours sur sept, dans une ville aussi internationale que Paris, est une avancée à saluer. Les recettes supplémentaires excéderont-elles les coûts ?

**M. Michel Bouvard.** – Je rejoins les rapporteurs spéciaux sur les dépenses fiscales : six d'entre elles ne font toujours l'objet d'aucune information ! Le Parlement ne saurait se satisfaire d'une évaluation à la louche, avec le même « ordre de grandeur » depuis dix ans. Ce n'est pas sérieux !

Le coût de la surveillance par mètre carré de salle ouverte est passé de 272 euros en 2013 à 268 euros en 2014, or 280 euros sont prévus pour 2015 et 2016 : pourquoi ?

L'évolution de la fréquentation payante et gratuite des institutions patrimoniales et architecturales est préoccupante : 43,3 millions de visiteurs en 2013, 43,2 millions en 2014, et un objectif pour l'an prochain « supérieur à 40 millions » : c'est peu ambitieux, et incohérent avec l'élargissement des horaires d'ouverture.

Je veux bien que l'on justifie le surcoût de la Philharmonie de Paris par la qualité du son, mais les surcoûts des opérations pilotées par le ministère de la Culture sont un grand classique...

**M. David Assouline, rapporteur pour avis.** – Sarkozy !

**M. Michel Bouvard.** – Le projet annuel de performances (PAP) est muet sur le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Mucem). La Cour des comptes relève pourtant que son coût était estimé à 160 millions d'euros en 2013, contre 99 millions prévus initialement en 2006, et que le coût de gardiennage de l'ancien Musée national des arts et des traditions populaires s'élève, excusez du peu, à 400 000 euros par an ! Que va devenir ce bâtiment ? Il serait temps de s'en soucier.

Enfin, le PAP indique que le ministère encourage l'inscription des projets de musées dans les politiques contractuelles locales – contrats de plan État-région et fonds national d'aménagement et de développement du territoire – et dans les crédits européens. Or je n'ai vu nulle part dans la documentation sur les crédits européens la moindre priorité donnée à la culture ou à la muséographie. Soit le ministère encourage des projets qu'il n'est pas capable de mettre en œuvre, soit il ment !

**M. Francis Delattre.** – Depuis la loi de finances pour 2015, le Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC) est rattaché à titre principal au programme 334 « Livre et industries culturelles » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Celui-ci est un partenaire bienveillant des communes qui disposent déjà des salles de cinéma, mais celles qui souhaitent en créer une doivent se limiter à 300 fauteuils ; au-delà, les procédures commerciales vous coûtent près de 100 000 euros. Comme avec la grande distribution, on a déshabillé les centres villes au profit de leur périphérie. Dynamiser des petites salles est voué à l'échec, et le CNC n'y est pas pour rien !

**M. Vincent Eblé, rapporteur spécial.** – Vous êtes hors sujet !

**M. Georges Patient, président.** – Il s'agit d'une autre mission...

**M. Francis Delattre.** – Mes observations restent les mêmes. Permettre aux communes de monter des projets de salles de 600 fauteuils sans passer par des milliers de commissions rendrait service à nos territoires et à nos emplois.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je suis d'accord.

**M. Vincent Eblé, rapporteur spécial.** – Vous le direz au rapporteur spécial de la mission « Médias », François Baroin.

Le coût de surveillance des salles de musée augmente car la fréquentation prévisionnelle augmente également, que matérialise le taux d'ouverture des salles : plus de 95 % prévu en 2015, contre 93,58 % en 2014. L'ouverture quotidienne de Versailles, du musée d'Orsay et du Louvre concerne les publics scolaires, qui ne sont pas les plus rémunérateurs. 70 emplois seront mobilisés dans cette perspective ; le coût estimé est de 2,87 millions d'euros en année pleine. Il n'y a pour l'heure aucune estimation des recettes supplémentaires.

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – L'expérimentation a commencé en septembre 2015 ; elle sera évaluée ultérieurement. On pourra ensuite extrapoler. Évaluer a priori est toujours délicat.

**M. Vincent Eblé, rapporteur spécial.** – Les crédits des conservatoires n'ont pas retrouvé le niveau de 2012, c'est vrai. Le plan « conservatoires » est néanmoins doté de 13,5 millions d'euros en 2016 : après une chute de 83 % des crédits entre 2012 et 2015, c'est un signal positif pour les partenaires territoriaux de l'État.

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – Les écoles des beaux-arts ont besoin de travaux, notamment celle de Paris. Il en va de même pour les écoles d'architecture, comme celle de Marseille, qui fera l'objet d'investissements importants en 2016.

Michel Bouvard, les surcoûts sont fréquents dans le secteur culturel : le coût de la Fondation Louis Vuitton était estimé initialement à 100 millions d'euros, il en a finalement coûté plus de 400 millions, financés aux deux tiers par l'État via la fiscalité dérogatoire en faveur des fondations... Je m'étonne d'ailleurs que la Cour des comptes n'ait rien dit sur le sujet. De même pour la Cité du cinéma de Luc Besson. À l'étranger, la Philharmonie de Hambourg a multiplié par cinq son budget initial, désormais estimé à près de 800 millions d'euros...

L'inscription des projets locaux dans les crédits européens fonctionne dans certains domaines : l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) disposent d'une cellule à Bruxelles pour monter leurs dossiers. Je me renseignerai auprès de la commission des affaires européennes, dont je suis membre, sur les pratiques en matière culturelle et sur les moyens d'inciter les pouvoirs publics à aider les acteurs territoriaux.

**M. Vincent Eblé, rapporteur spécial.** – Je partage les préoccupations de Michel Bouvard sur les dépenses fiscales. Les insuffisances constatées résultent en partie du cloisonnement entre Bercy et les ministères dépensiers. Cette opacité nuit au pilotage de la

dépense, je l'ai souligné dans mon rapport de contrôle consacré aux dépenses fiscales en faveur des monuments historiques.

D'autres indicateurs figurent dans le rapport, qui incitent aussi à la vigilance : l'augmentation en 2015 des restes à payer, qui diminuaient pourtant depuis 2011, et la reprise des autorisations d'engagement pour financer des dépenses d'investissement en vue de chantiers de rénovation notamment, même si les comparaisons internationales, avec la Philharmonie de Hambourg par exemple, nous rassurent... Minorer un objectif de dépense facilite son engagement ; or ce sont des chantiers que l'on n'arrête plus une fois lancés ! Celui de la Philharmonie n'a été qu'interrompu, et lisser ainsi la dépense n'est pas plus vertueux, car la facture finale s'allonge. L'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic) a développé un savoir-faire précieux : utilisons-le davantage.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Ne pourrait-on rendre payante la visite de certaines cathédrales ? Notre-Dame de Paris accueille 12 millions de visiteurs par an : à 1 euro l'entrée, cela fait 12 millions d'euros annuels. Même avec un *pass* pour les pratiquants et une remise pour le denier du culte, tout le monde s'y retrouverait. Cela se pratique à l'étranger, nous devrions étudier la question.

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – Une précision qui figure dans les réponses au questionnaire budgétaire : la gestion des aides européennes allouées par le fonds européen de développement économique régional (FEDER) à des dépenses culturelles en France relève des conseils régionaux ; le ministère de la culture ne dispose pas des données agrégées, ce qui est un vrai problème.

**M. Michel Bouvard.** – Le bleu budgétaire dit le contraire !

**M. Georges Patient, président.** – Passons au vote des crédits de la mission.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Culture ».*

*La réunion est levée à 16h20.*

**Mercredi 21 octobre 2015**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Loi de finances pour 2016 - Mission « Aide publique au développement » (et article 48) et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen du rapport spécial**

*La réunion est ouverte à 9 h 00*

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède à l'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 ».

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** – Avant de vous présenter les crédits de la mission et du compte de concours financiers, je voudrais revenir sur quelques événements importants concernant la politique d'aide publique au développement.

En juillet dernier, s'est tenue à Addis-Abeba, sous l'égide de l'ONU, la troisième conférence internationale sur le financement du développement, qui n'a pas fait preuve d'une ambition particulière. L'engagement des pays en développement de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) est renouvelé, sans fixer d'horizon temporel précis.

Puis, en septembre, ont été adoptés 17 « objectifs de développement durable », destinés à se substituer à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain aux « objectifs du millénaire pour le développement » adoptés en 2000.

Enfin, dans quelques semaines, Paris accueillera la COP 21, au cours de laquelle la question des financements destinés à lutter contre le changement climatique dans les pays en développement sera fondamentale. Nous avons récemment publié un rapport sur ce sujet, qui s'attardait spécifiquement sur les pays les moins avancés et proposait notamment de taxer les carburants des navires et des avions, je n'y reviendrai pas.

J'en viens maintenant à la mission « Aide publique au développement », qui est la principale mission budgétaire concourant à la politique d'aide publique au développement de la France.

Ses crédits s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2016 à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en baisse de 6,3 % par rapport à 2015, soit une diminution de 178 millions d'euros. L'aide publique au développement est la mission dont les crédits diminuent le plus !

Cette diminution s'explique notamment par la baisse de 60 millions d'euros des crédits consacrés au Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme, par les moindres besoins de reconstitution des fonds multilatéraux, à hauteur de 55 millions d'euros, par la diminution de 34 millions d'euros des crédits correspondant aux contrats de désendettement et de développement ou encore à la baisse de 11 millions d'euros des crédits du fonds de solidarité prioritaire.

Une analyse thématique des crédits montre que les moyens de l'Agence française de développement (AFD) sont confirmés : les crédits des subventions sont stables et ceux des bonifications de prêts en légère hausse ; par ailleurs, le renforcement des fonds propres de l'agence se poursuit, à travers l'achat par l'État de titres subordonnés de l'AFD, à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Les crédits de plusieurs dispositifs d'aide bilatérale sont en baisse de 27,6 millions d'euros en CP, malgré la hausse des crédits destinés aux organisations non gouvernementales de 14 millions d'euros. Il s'agit notamment du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), qui est l'instrument d'aide projet du ministère des affaires étrangères et du développement international, qui voit ses crédits diminuer de 25 % après une baisse de 10 % en 2015.

Enfin, les dépenses de personnel diminuent de 3,1 %.

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » retrace pour sa part des opérations de versements et de remboursements relatives aux prêts accordés aux pays en développement et, depuis 2010, à la Grèce.

Ses crédits de paiement sont en baisse de 26,2 % par rapport à l'an dernier. De plus, il faut souligner que le programme 852 relatif au retraitement de dettes souffre d'un taux d'exécution particulièrement bas : 39,3 % en 2012, 5,5 % en 2013 et 0 % en 2014.

Ces évolutions sont en ligne avec celles des années précédentes : entre 2011 et 2014, à champ courant, les crédits de la mission ont diminué de 545 millions d'euros et ceux du compte de concours financiers de 111 millions d'euros, tandis que les recettes fiscales affectées ne représentaient que 135 millions d'euros supplémentaires.

Ainsi, avec une aide représentant 0,36 % de notre RNB en 2014, contre 0,41 % en 2013, la France perd encore une place et se classe douzième pays donateur, derrière l'Irlande et devant la Nouvelle-Zélande. Notre APD passe en dessous de la moyenne des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE... Nous sommes bien loin du Royaume-Uni qui atteint 0,71 %.

Les annonces du Président de la République, il y a à peine trois semaines à New York, ont pu susciter un certain espoir : « *la France, qui veut toujours montrer l'exemple, [...] a décidé d'augmenter le niveau de l'aide publique au développement pour dégager 4 milliards d'euros de plus à partir de 2020* ».

Cependant, ces 4 milliards d'euros supplémentaires ne correspondent pas à une hausse de 4 milliards d'euros de notre APD au sens de l'OCDE, mais à une augmentation de 4 milliards d'euros des prêts accordés par l'AFD.

En tenant compte de l'effet de levier, l'effort budgétaire correspondant pour l'État représenterait entre 300 et 550 millions d'euros, selon la façon dont sera financée la bonification du prêt par l'AFD.

Respecter l'objectif de 0,7 % du RNB impliquerait de doubler notre effort et d'accorder à cette politique 8 milliards d'euros supplémentaires chaque année. On voit donc que les annonces du Président de la République ne sont pas à la hauteur des enjeux. La « *France qui veut toujours montrer l'exemple* » devrait d'abord atteindre un niveau d'aide au moins égal à la moyenne des pays de l'OCDE.

Dans quelques semaines, la France accueillera la COP 21. Je pense qu'il aurait fallu donner un signal aux pays en développement et proposer un budget qui rompe véritablement avec les baisses sensibles des années précédentes. Tel n'est pas le cas. Certes, des modifications ont été apportées à l'Assemblée nationale et Yvon Collin va maintenant vous les présenter, mais je considère pour ma part que le compte n'y est pas et vous propose donc de rejeter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Je partage le constat de Fabienne Keller sur les évolutions récentes de notre politique d'aide publique au développement et les regrette, d'autant plus qu'à l'occasion de la COP 21, nous aurions dû en effet avoir le souci d'être exemplaire.

Néanmoins, je pense que les annonces récentes, combinées aux mesures adoptées – ou en passe de l'être – à l'Assemblée nationale, permettent de voir le verre à moitié plein et d'estimer que la tendance s'est inversée.

Tout d'abord, concernant le budget 2016, je constate qu'à l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, le montant affecté au développement devrait être égal à celui de l'an dernier, hors dépenses de personnel.

En effet, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, nos collègues députés ont adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement majorant de 100 millions d'euros le montant de la taxe sur les transactions financières (TTF) affecté au Fonds de solidarité pour le développement, afin de financer la lutte contre le changement climatique, notamment en matière d'adaptation dans les pays en développement. Cet amendement répond d'ailleurs au souci que nous avons exprimé avec Fabienne Keller dans notre récent rapport sur les financements climat à destination des pays les moins avancés.

Le projet de loi de finances prévoyait déjà une hausse de 20 millions d'euros de la TTF affectée au développement : la hausse globale par rapport à l'an dernier est donc de 120 millions d'euros.

S'y ajoute un amendement majorant de 50 millions d'euros les crédits du programme 209, afin de financer des actions en faveur des réfugiés, à travers des contributions à diverses organisations internationales et notamment au Haut Commissariat aux réfugiés. Certes, cet amendement n'a pas encore été examiné, mais ayant été déposé par le Gouvernement, je suis confiant quant à ses chances d'être adopté...

Au total, ces 170 millions d'euros permettent de revenir au niveau du budget de l'an dernier.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement affectant une part supplémentaire de la TTF – 230 millions d'euros en plus – à l'Agence française de développement, afin de financer notamment sa politique de dons. Cet amendement a été adopté contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances, je ne suis donc pas totalement convaincu qu'il restera tel quel dans le texte définitif, mais j'observe que le Gouvernement n'a pas profité de la seconde délibération pour le faire disparaître.

Enfin, la commission a adopté un amendement transférant 50 millions d'euros du programme 110 au programme 209, afin de « *rééquilibrer les politiques de prêts et de dons* ». Je comprends l'intention mais il faut veiller à ne pas venir réduire la capacité de l'AFD à accorder des subventions, dont les crédits sont également portés par le programme 110. L'affectation de recettes supplémentaires à l'AFD grâce à la TTF pourrait résoudre cette difficulté. À ce stade, nous attendons de voir si cet amendement sera adopté en séance.

Je reviens maintenant sur les annonces du Président de la République. Il est vrai que l'annonce de 4 milliards d'euros supplémentaires a fait naître certains espoirs qui ont pu être déçus du fait qu'il ne s'agisse en fait que de prêts. Il n'en demeure pas moins que l'aide augmentera.

J'insiste également sur le fait que cette annonce est crédible. Les engagements du groupe AFD sont passés de 1,8 milliard d'euros en 2004 à 3,7 milliards d'euros en 2007 et 7,5 milliards d'euros en 2013. En 2014, ils ont atteint leur niveau record, à 8 milliards d'euros, dont 5,4 milliards d'euros d'activité de l'AFD dans les pays en développement. Les augmenter de 4 milliards d'euros en six ans paraît donc possible, d'autant plus que le rapprochement entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) devrait renforcer ses fonds propres et lui permettre d'accorder des prêts plus facilement.

Je rappelle en effet que le Président de République a annoncé le 24 août dernier l'adossement de l'AFD à la CDC et qu'une mission de préfiguration relative à ce rapprochement a été confiée à Remy Rioux. Le problème récurrent de l'insuffisance des fonds propres de l'AFD serait ainsi résolu.

J'ajoute que les annonces du Président de la République ont été complétées par une communication en conseil des ministres, le 14 octobre dernier, qui prévoit que le montant des dons serait « *en 2020 supérieur de 370 millions d'euros à ce qu'il est aujourd'hui* ».

Enfin, les éléments qui nous ont été récemment transmis par le Gouvernement prévoient une hausse du niveau de notre APD en proportion du RNB. Nous atteindrions 0,37 % en 2015 et 0,38 % en 2016 et 2017. Ce n'est pas parfait mais la courbe est inversée.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** – Encore une courbe qui devrait s'inverser !

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – C'est donc parce que je perçois, pour ma part, une inflexion à la hausse dans l'évolution des crédits de cette politique, et parce que je suis bien conscient du contexte budgétaire et économique global, que je vous propose d'adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

Je vous présente également l'article 48, rattaché à la mission « Aide publique au développement ». Le II de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 prévoit un plafond pour les remises de dettes additionnelles accordées par la France aux pays pauvres très endettés (PPTÉ), qui s'élève à 2,85 milliards d'euros.

Au 31 décembre 2014, ces annulations de dettes s'élevaient à 2,322 milliards d'euros. Compte tenu des annulations décidées en 2014 et qui auront des effets sur les années à venir, le plafond serait dépassé en 2016. Il est donc proposé de le relever à 3,850 milliards d'euros, afin de tenir compte des différences échéances déjà prévues.

Ce relèvement du plafond permettra à la France d'honorer ses engagements, nous vous proposons donc d'adopter cet article sans modification. Nous attirons tout de même votre attention sur le fait que ces annulations se traduiront par une diminution des recettes pour l'État.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je regrette que l'aide diminue fortement, passant de 0,5 % du RNB en 2010 à 0,36 % en 2014. Cette situation est paradoxale alors que nous faisons face à un problème migratoire majeur.

Le Président de la République annonce une augmentation des prêts aux pays pauvres, mais c'est d'ici 2020 ! Pour 2016, les crédits de la mission diminuent de 6,3 % par rapport à 2015. C'est la réalité des chiffres : ce budget est en baisse, alors même qu'il faut réaliser un effort. Je suis donc très réservé sur ce budget.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Je crois que les deux rapporteurs spéciaux comme le rapporteur général ont fait une présentation exacte de la situation. Ce budget est en retrait, mais le cheminement engagé à l'Assemblée nationale devrait permettre d'atteindre le niveau de l'année dernière. Je milite depuis longtemps en faveur d'une hausse sensible de l'aide publique au développement car c'est la paix de la planète pour les décennies

à venir qui est en jeu. Je rappelle d'ailleurs que la population de l'Afrique devrait passer de un milliard à deux milliards d'ici 2050.

Par ailleurs, la taxe sur les transactions financières s'avère difficile à mettre en place, en particulier au niveau européen. La France est en avance sur ce sujet.

La commission des affaires étrangères ne s'orientera pas vers un rejet des crédits de cette mission.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Je préfère, comme Yvon Collin, considérer le verre à moitié plein. Bien sûr, il faut déplorer la baisse continue des crédits depuis 2010, mais se réjouir des amendements déposés à l'Assemblée nationale pour stabiliser ce budget. De plus, des progrès seront réalisés grâce à la COP 21. Il faut également noter l'adossement de l'AFD à la Caisse des dépôts et consignations, qui permettra de renforcer les fonds propres de l'agence.

**M. Philippe Dallier.** – Je souhaiterais revenir sur la taxe sur les billets d'avion, dont le produit est estimé à 230 millions d'euros en 2016. Air France en paie un peu plus du quart – c'est un coût faible, comparé à celui d'une grève des pilotes – mais où en sommes-nous aujourd'hui ? Sommes-nous le seul pays à l'avoir mise en place ?

**M. Éric Bocquet.** – On ne peut que regretter la baisse des crédits. Aider au développement des autres pays, c'est nous aider nous-mêmes.

Je note avec intérêt qu'il est fait référence à la lutte contre la fraude fiscale : une association comme le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre Solidaire) considère que pour un euro d'aide versé par les pays du Nord, ce sont dix euros qui s'échappent dans les paradis fiscaux : c'est le tonneau des Danaïdes !

Il est fait mention dans le rapport d'un projet, non abouti, de création d'un organisme fiscal intergouvernemental au sein de l'Organisation des Nations unies (ONU) : un tel organisme me paraît très pertinent et je souhaiterais savoir pourquoi le projet n'a pas abouti.

**M. Richard Yung.** – L'objectif de 0,7 % est fixé mondialement et l'un des tableaux du rapport met en évidence le fait que depuis 2000, la France a atteint au mieux 0,5 % : cet objectif est-il raisonnable ? Pouvons-nous véritablement l'atteindre ? Je ne suis pas obsédé par le 0,7 % : c'est un objectif des Nations unies, mais c'est un idéal platonicien.

Nous discutons ici de l'aide bilatérale, mais c'est une petite partie de l'ensemble des dispositifs d'aide. La France contribue aussi à la Banque africaine de développement, au fonds européen de développement et à la Banque européenne d'investissement qui se lance en Afrique.

En plus de ces dispositifs, il existe le « recyclage du remboursement de la dette », grâce aux contrats de désendettement et de développement (C2D) : le pays nous rembourse le prêt et nous remettons immédiatement l'argent à disposition. Pour la Côte-d'Ivoire, cela représente plus de 1,5 milliard d'euros par an. La principale difficulté, c'est la capacité d'absorption des pays.

Enfin, on a l'impression que les taxes affectées s'évaporent car il n'y en a qu'une partie qui finance le développement. Je considère d'ailleurs, avec d'autres, que la taxe sur les transactions financières doit plutôt constituer une ressource propre de l'Union européenne.

**M. Vincent Delahaye.** – L'article 48 me pose deux problèmes. On donne l'autorisation au ministre de dépenser un milliard d'euros, et je ne suis pas favorable à donner des autorisations supplémentaires, quel que soit le ministre.

On parle de remises de dette additionnelle pour une catégorie de pays, mais il s'agit en fait principalement de la Côte-d'Ivoire. J'aimerais que nous ayons un débat sur ce sujet : la Côte-d'Ivoire n'est pas le seul pays pauvre.

**M. Michel Bouvard.** – Le projet annuel de performances ne tient pas compte du rapprochement de l'Agence française de développement avec la Caisse des dépôts et consignations. Il faut pourtant qu'on y voie clair sur les conséquences de ce rapprochement pour la Caisse. Les propos de notre collègue Hélène Conway-Mouret sur l'augmentation des fonds propres de l'AFD ne me rassurent pas. Je rappelle que les fonds propres de la Caisse des dépôts sont alimentés par ses propres résultats, qu'ils permettent de faire des prêts et sont ainsi le support d'actions pour le développement territorial. On ne doit pas être dans une stratégie de bonneteau, où les fonds propres sont sous trois gobelets en même temps. Il faut y voir clair sur les conséquences, pour la Caisse, du rapprochement avec l'AFD, d'autant qu'il y a également la question des prêts à l'export avec la Banque publique d'investissement (BPI). Il faut que nous puissions étudier le modèle prudentiel et que nous auditionnions le président de la commission de surveillance et le directeur général.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Comme Philippe Dallier, j'aimerais revenir sur la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite « taxe Chirac ». Je ne mets pas en cause le bien-fondé de cette taxe, mais elle affecte la compétitivité du transport aérien français, qui rencontre actuellement de grandes difficultés. L'année dernière, une réflexion avait été menée, à l'initiative de notre collègue député Bruno Le Roux, afin de revoir l'assiette de cette taxe, mais ce sujet s'est évaporé depuis. Il y aurait certes d'autres façons de soutenir le transport aérien français, et j'essaierai de faire des propositions en ce sens lorsque je présenterai le budget de l'aviation civile. Mais je tiens à souligner que la ponction financière est importante, et que celle-ci repose en grande partie sur le transport aérien français en raison du faible nombre de pays contributeurs. Les problèmes de compétitivité que rencontre ce secteur s'en trouvent aggravés.

**M. Gérard Longuet.** – Je suis un peu frustré, car le document qui nous a été transmis mentionne de manière superficielle les bénéficiaires de l'aide française, alors que les sommes ne sont pas négligeables puisqu'elles dépassent les cinq milliards d'euros. Nous sommes contents de savoir que 45 % de l'aide française va à l'Afrique, dont 32 % à l'Afrique sub-saharienne, mais il ne serait pas inutile, compte tenu des sommes en jeu, de savoir quels sont les pays bénéficiaires, pour quels types d'opérations menées et avec quels types de résultats. Il en est de même s'agissant de l'aide multilatérale : il serait utile de savoir à quoi cette aide sert et en quoi elle contribue au développement des pays qui la reçoivent.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Dans l'optique de disposer d'une vision la plus complète possible de l'ensemble des aides publiques au développement, il pourrait être intéressant de présenter en annexe de ce rapport le montant consolidé des aides décentralisées versées par les collectivités locales.

**M. François Patriat.** – Je trouve le réquisitoire de Fabienne Keller un peu manichéen. Ne pas voter les crédits de cette mission, c'est endosser une responsabilité qui n'a échappé à personne. On ne peut pas d'un côté se plaindre tous les jours que le budget général de l'État ne baisse pas et demander individuellement que les crédits de toutes les missions augmentent. Je sais bien qu'il s'agit d'une vieille pratique au Parlement, mais il y a un moment où le cynisme doit s'effacer devant la responsabilité.

**M. Michel Berson.** – Le mot est lâché !

**M. François Patriat.** – S'agissant de la lutte contre la fraude fiscale, qui est importante et nécessaire, et qui marque de la part de la France un effort qui doit être salué, je souhaite que cette action reste du ressort de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et qu'elle ne soit pas transférée à l'Organisation des Nations unies (ONU), comme cela a pu être évoqué à un certain moment.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** – J'ai du mal à accepter le qualificatif utilisé à mon endroit par François Patriat.

Nous sommes à la veille de la COP 21, nous connaissons en Europe un afflux d'immigrés sans précédent, et nous sommes tous conscients que la solution de long-terme consiste à aider les pays du Sud à se développer. Nous discutons ici du budget qui met en œuvre cette stratégie d'accompagnement des pays du Sud. Or, il s'agit du budget qui baisse le plus ! C'est cette incohérence que je souligne. Je crois qu'il faut envoyer un signal au Gouvernement, afin de ne pas sacrifier une nouvelle fois, comme c'est le cas depuis plusieurs années, les crédits de l'aide publique au développement. Après une dizaine d'années de tendance à la hausse, à l'issue de laquelle cette aide a atteint un montant égal à 0,5 % du revenu national brut (RNB), il se produit depuis quatre ans une nette inflexion.

J'en viens aux différentes questions qui ont été posées. Je remercie les rapporteurs pour avis Hélène Conway-Mouret et Henri de Raincourt pour leurs analyses et pour les travaux qu'ils ont réalisé sur l'aide publique au développement au sein de la commission des affaires étrangères. Ils sont peut-être plus diplomates que moi dans leur positionnement s'agissant du vote sur les crédits de cette mission. Henri de Raincourt a souligné, à juste titre, la croissance démographique attendue en Afrique. J'aime à dire qu'il y a des migrants « économiques » et qu'il y aura des migrants « climatiques » et des migrants « démographiques », en raison de la pression démographique africaine.

Philippe Dallier a souligné le poids que représente la taxe sur les billets d'avion pour le transport aérien, ce qui est juste puisqu'un quart de cette taxe est acquitté par Air France. Neuf pays adhèrent à ce dispositif, dont j'aimerais souligner les effets positifs : il a permis d'alimenter le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme avec efficacité. D'un autre côté, il est vrai que l'on peut regretter qu'il n'y ait que neuf pays contributeurs. Bien que la contribution par billet ne soit que de un euro pour un vol à l'intérieur de l'espace économique européen par exemple, il peut y avoir des « effets de bord », puisque cette taxe s'ajoute à d'autres charges comme les taxes d'aéroport. Dans notre précédent rapport, nous avons proposé que la COP 21 puisse être l'occasion d'un engagement de l'ensemble des pays sur la mise en place d'une taxe, à un niveau très faible, sur le carburant des avions et des bateaux, qui ne sont soumis actuellement à aucune fiscalité, avec l'idée de flécher les montants perçus vers des mesures d'adaptation au changement climatique.

Éric Bocquet a souligné, à juste titre, la question des migrants. S'agissant de la lutte contre la fraude fiscale, les pays du Sud ont exprimé le souhait, lors de la conférence d'Addis-Abeba, de traiter cette question à un niveau mondial afin de lutter contre un phénomène qui leur coûte chaque année 100 milliards d'euros, mais les pays développés ont préféré rester dans le cadre de l'OCDE.

Richard Yung a posé une question relative au périmètre de la mission « Aide publique au développement ». Celle-ci comprend également les contributions de la France aux organisations internationales et donc à l'aide multilatérale. Il s'agit en particulier de la contribution à des fonds multilatéraux comme le guichet concessionnel de la Banque mondiale, des contributions volontaires à l'ONU ou de l'aide communautaire. Ces aides sont donc bien incluses dans le périmètre dont nous discutons aujourd'hui et dont l'évolution est négative. Certaines annulations de dettes ne transitent pas par le budget, c'est d'ailleurs l'objet de l'article 48 rattaché à la mission.

La part des taxes sur les billets d'avion et sur les transactions financières qui ne bénéficient pas au développement abonde le budget général ; 15 % seulement de la taxe sur les transactions financières bénéficie aux pays du sud.

Vincent Delahaye a souligné qu'il s'opposait au relèvement du plafond d'autorisation d'annulations de dettes aux pays pauvres très endettés. Je voudrais lui rappeler qu'il s'agit d'honorer les engagements pris en 2001 à Yaoundé d'annuler la totalité des créances résiduelles d'APD sur les pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE. La Côte-d'Ivoire est effectivement le principal pays concerné par les annulations à venir, mais il n'est pas le seul à avoir bénéficié de cet engagement. Ces annulations se font dans le cadre des C2D, ce qui oblige ces pays à flécher les montants annulés vers des actions de développement.

Michel Bouvard a indiqué que le rapport ne développait pas suffisamment la question du rapprochement entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations. Ce projet, en cours d'élaboration, n'est pour l'instant pas très avancé. Le conseil d'administration de l'AFD n'a d'ailleurs pas été informé de ce rapprochement. Ce n'est que récemment que nous avons eu des informations, très succinctes au demeurant. L'objectif est de permettre à l'AFD de renforcer ses fonds propres afin d'accorder des prêts supplémentaires dans des pays où ses engagements ont déjà atteint le niveau maximum autorisé par les règles prudentielles, en particulier des pays du Maghreb.

Vincent Capo-Canellas a également soulevé le problème de la taxe sur les billets d'avion. On voit bien que lorsqu'une fiscalité n'est pas appliquée partout, elle peut poser des difficultés en termes de compétitivité.

Gérard Longuet a estimé que le rapport était relativement succinct s'agissant des bénéficiaires de l'aide publique au développement. Nous pourrions enrichir cette question-là dans le rapport définitif.

Jean-Claude Boulard a souligné l'importance de l'aide décentralisée. Nous sommes nombreux à partager l'idée qu'il s'agit en effet d'un levier important de coopération, qui s'inscrit dans la durée. L'AFD inclut d'ailleurs dans ses actions de coopération des financements complémentaires des collectivités. Ce sont souvent des moyens en personnel qui sont sollicités.

Yvon Collin et moi sommes des passionnés d'aide au développement, qui est une politique qui s'inscrit dans le long-terme. Or, compte tenu des pressions budgétaires à court terme, le budget de l'aide au développement est le budget le plus sacrifié. Nous souhaitons donc envoyer un signal au Gouvernement en lui demandant d'agir pour préserver l'avenir. C'est le moment ou jamais à quelques semaines de la COP 21.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Je voudrais remercier Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret de partager mon sentiment du « verre à moitié plein ». Nous aurions tous souhaité que ce budget soit meilleur, et que les crédits en direction des pays les plus défavorisés augmentent. Mais dans le contexte budgétaire actuel, il faudra savoir s'en contenter.

Pour répondre à Jean-Claude Boulard, l'aide apportée par les collectivités territoriales représente un montant de 53 millions d'euros. Cette aide n'est effectivement pas retracée dans le budget, qui concerne les crédits de l'État.

Gérard Longuet nous a interrogés sur l'utilité de l'aide au développement. Dans le cadre des travaux de contrôle menés pour la commission des finances, nous avons constaté que l'argent investi par la France pour l'aide au développement est bien utilisé, par exemple dans des opérations de développement des réseaux d'eau, de remise en état de rizières ou de scolarisation. Les agents de l'AFD sont des militants de la cause du développement et réalisent un travail formidable. Ils font en sorte que la traçabilité des aides accordées soit assurée. Je crois qu'il faut leur rendre hommage.

**M. Gérard Longuet.** – Cela m'intéresserait d'avoir ces informations.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Ceci dit, la culture de l'évaluation et du résultat doit nous habiter. C'est d'ailleurs le discours que je tiens continuellement auprès de l'AFD en tant qu'administrateur.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », et l'adoption de l'article rattaché 48.*

### **Loi de finances pour 2016 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 49 à 51) - Examen du rapport spécial**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et des articles 49 à 51.**

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » regroupe trois programmes. Deux programmes sont placés sous la responsabilité du ministre de la défense : le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » relève lui du Premier ministre.

La mission connaît depuis plusieurs années une baisse régulière de ses crédits, en raison de la diminution des effectifs des bénéficiaires des mesures de reconnaissance et d'aide

portées par les programmes 169 et 158, étant souligné que ces mesures d'intervention constituent 96 % de la totalité des crédits de la mission.

La diminution est de 4,7 % des crédits de paiement cette année. Elle est moins marquée qu'en 2015. Elle atteignait alors 7,7 % en raison du transfert des dépenses de personnel du programme 167 vers le programme 212 de la mission « Défense », ce qui a représenté un transfert sortant de 73,3 millions d'euros.

Si l'on raisonne à périmètre constant, la diminution des crédits de paiement est de 4,9 % cette année, à comparer avec la baisse de 5,3 % enregistrée l'année dernière. Ce pourcentage est cohérent avec la baisse des effectifs anticipée par le ministère de la défense en 2016, qui serait de 4,8 %, pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) et de 4,1 % pour la retraite du combattant.

L'effort de la Nation vis-à-vis de ses anciens combattants ne se limite pas aux crédits budgétaires de la mission car il comprend d'importants soutiens en provenance de la mission « Défense » et la dépense fiscale dont bénéficient les anciens combattants. La politique publique en faveur des anciens combattants bénéficie ainsi en 2016 d'un montant global de 3,52 milliards d'euros, ce qui représente une baisse de 51 millions d'euros par rapport à 2015 et relativise la baisse de 135 millions d'euros en crédits de paiement que l'on constate à périmètre constant.

Le budget 2016 permet de maintenir les droits des anciens combattants et de financer des mesures nouvelles dont le montant global est de 5,2 millions d'euros, en faveur des conjoints survivants, des anciens combattants d'Afrique du Nord et des harkis, ainsi que de renforcer l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de la guerre (ONAC-VG). Ces mesures font l'objet pour trois d'entre elles d'articles rattachés que j'examinerai plus loin.

Il permet également de maintenir à un niveau satisfaisant les crédits consacrés à l'action « Politique de mémoire », soit 22,2 millions d'euros qui assureront le financement des commémorations du centenaire des batailles de la Somme et de Verdun, ainsi que la rénovation des sépultures de guerre et lieux de mémoire qui accueilleront ces manifestations.

Les crédits consacrés à la Journée « défense et citoyenneté » (« JDC ») connaissent une baisse de près de 50 % en autorisations d'engagement et de 20 % en crédits de paiement, en raison du non-renouvellement du marché de formation au secourisme et de son remplacement par un module de sécurité routière dont le coût est nettement moindre, ce qui entrainera une économie de l'ordre de 4 millions d'euros par an. Ce changement permettra d'augmenter de 30 minutes le temps consacré aux animations de défense, ce dont on ne peut que se réjouir. Je vous signale à ce propos que nous devrions recevoir au premier semestre 2016 les résultats de l'enquête de la Cour des comptes sur les coûts de la Journée « défense et citoyenneté », dont le calcul suscite des interrogations car certains éléments ne semblent pas pouvoir être retracés par Chorus. Cela avait attiré l'attention de notre rapporteur général l'année dernière.

Le programme 158 bénéficie quant à lui d'une légère hausse de ses crédits liée à une augmentation prévue des indemnisations des victimes de spoliation de l'ordre de 0,5 million d'euros. Les services du Premier ministre anticipent en effet un accroissement du coût moyen par recommandation d'indemnisation, qui s'élèverait à 20 000 euros contre 14 000 euros environ l'année dernière. En effet, un certain nombre de dossiers à fort enjeu

financier devraient être clôturés en 2016 et des parts d'indemnité jusqu'à lors réservées, réclamées par des héritiers.

Je vous propose pour ma part l'adoption sans modification des crédits de la mission. Je vous propose également l'adoption sans modification des articles rattachés qui permettent d'améliorer les dispositifs en faveur des conjoints survivants, des anciens combattants de la guerre d'Algérie et des harkis. En effet, si je formule quelques critiques du point de vue méthodologique, car ces dispositifs viennent retoucher des mesures législatives très récentes, je ne crois pas que l'on puisse contester la légitimité de ces améliorations dont le coût budgétaire est par ailleurs limité.

L'article 49 vise à abaisser la durée du mariage (ou du pacte civil de solidarité) et de soins prise en compte pour bénéficier de la majoration spéciale attribuée aux conjoints survivants des grands invalides de guerre, tout en instituant une progressivité. Cette majoration pourrait être accordée dès la cinquième année au lieu de la dixième actuellement. Les points de majoration seraient accordés de manière progressive pour atteindre cinq cents points au-delà de dix ans de mariage, comme le prévoit déjà le dispositif voté l'année dernière en loi de finances. D'après les évaluations du ministère de la défense, cette mesure aurait un coût de 1,9 million d'euros la première année en raison d'une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, puis de 3,8 millions d'euros en année pleine. Elle pourrait bénéficier à 1 370 personnes.

L'article 50 vise à permettre la révision des pensions de retraite liquidées avant le 19 octobre 1999 afin de prendre en compte le droit à campagne double au titre de la participation à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc, ce qui n'est pas possible en l'état actuel de la législation. La bonification de « campagne double » permet aux militaires, ainsi qu'aux fonctionnaires et civils assimilés, de compter trois jours dans le calcul de leur pension de retraite pour chaque jour de service pris en compte. Dans le cas présent, il s'agirait de jours de combat ou d'actions de feu. Cette mesure conduirait à porter le nombre de bénéficiaires de la campagne double à 5 800 environ, pour un surcoût budgétaire annuel évalué à 0,6 million d'euros en 2016, puis à 0,5 million d'euros en 2017. Cette dépense serait supportée par le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Enfin, l'article 51 vise à lever la forclusion qui empêche les conjoints survivants de supplétifs de déposer des demandes d'allocation de reconnaissance depuis le 20 décembre 2014, en application de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 votée en décembre 2013. Il s'agirait de créer une nouvelle allocation, d'un montant équivalent à la précédente, qui pourrait être demandée par les conjoints survivants ou ex-conjoints survivants n'ayant pu présenter leur demande dans les délais. Selon les estimations du ministère de la défense, ce dispositif concernerait 218 personnes en 2016, puis 109 conjoints ou conjoints survivants à partir de 2017. Son coût est estimé à 0,74 million d'euros en 2016, puis 1,1 million d'euros en 2017.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Existe-t-il encore des contentieux dits de « cristallisation » en cours ? Le Conseil constitutionnel a en effet rendu en 2010 une décision relative aux anciens combattants n'ayant pas la nationalité française, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), si ma mémoire est bonne. Ces contentieux sont-ils tous résolus ? A-t-on tiré toutes les conséquences de cette décision ou bien subsiste-t-il encore des demandes relatives à l'égalité des droits au profit des anciens combattants n'ayant pas la nationalité française ?

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires sociales.** – Comme l’a souligné le rapporteur spécial, la mission est marquée par un effet démographique. On constate ainsi entre 2015 et 2016 une baisse des autorisations d’engagement de 140 millions d’euros. Toutefois, le budget 2016 prévoit aussi des mesures nouvelles à hauteur de plus de 5 millions d’euros. Au-delà des mesures sectorielles qui sont proposées, pourrait se poser, comme chaque année, la question d’une revalorisation de la retraite du combattant. Sans doute les marges de manœuvre existantes auraient pu permettre de faire quelque chose. Pour le reste, je suis en total accord avec l’analyse du rapporteur spécial.

**M. Roger Karoutchi.** – Je souhaiterais savoir si l’élaboration du contrat d’objectifs et de performance (COP) de l’Institution nationale des Invalides (INI) avance, car cela fait plusieurs années que ce dossier traîne au motif que des accords de l’agence régionale de santé (ARS) sont nécessaires et que l’on doit définir un nouveau schéma des instances hospitalières militaires avec l’hôpital Percy, en lien avec la question du devenir du Val-de-Grâce. Cet attentisme a pour conséquence une absence de rénovation et d’amélioration depuis plusieurs années, tandis que le schéma de travaux défini il y a déjà quatre ou cinq ans devient obsolète. Au total, l’Institution devient un vrai sujet de préoccupation pour les anciens combattants. Oui ou non, finira-t-on par avoir un nouveau contrat d’objectifs et de performance pour les Invalides ?

**M. André Gattolin.** – Ma question concerne le programme 158, et notamment les dépenses de fonctionnement. Le rapport indique qu’elles comprennent toutes les missions d’instruction des dossiers d’indemnisation des victimes de spoliation du fait des législations antisémites pendant l’Occupation, ainsi que la participation à la recherche internationale de la provenance des œuvres d’art. Il s’agit d’un dossier particulièrement important qui a fait l’objet en janvier 2013 de travaux de la commission de la culture du Sénat. On sait que, dans les musées nationaux, beaucoup d’œuvres d’origine suspecte ont été intégrées aux collections faute de recherches, alors qu’elles appartiennent à des familles juives spoliées. Je me demande donc si les moyens mis en œuvre pour retracer la provenance réelle de ces œuvres, y compris dans un patrimoine devenu national, sont réellement à la hauteur du débat public qui a eu lieu ces derniers mois sur ces questions.

**M. Gérard Longuet.** – Les droits des « malgré-nous » Alsaciens-mosellans relèvent-ils de cette mission ou bien sont-ils également de la compétence du ministère des affaires étrangères ?

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Je vous remercie de vos interventions sur une mission qui est sensible. Chacun d’entre vous a sans doute l’occasion de participer régulièrement à des manifestations avec l’ensemble des associations patriotiques de mémoire et je voudrais à cet égard adresser mes remerciements à l’ensemble des bonnes volontés qui œuvrent, et notamment à nos porte-drapeaux.

Concernant la question du rapporteur général, tous les contentieux dits de cristallisation sont normalement résolus. Restait la question de l’aide différentielle attribuée aux seuls conjoints survivants résidant en France, dont la base légale était fragile. Elle a été supprimée cette année par décision du conseil d’administration de l’ONAC-VG et refondue au sein l’action sociale de l’office.

Concernant l’INI, j’ai engagé cette année au nom de la commission des finances un contrôle de cet établissement, qui sera poursuivi en 2016. Le contrat d’objectifs et de

performance devrait être présenté en 2016. Les travaux de mise en conformité et de sécurité obligatoires ont été réalisés en 2014 et 2015. Les crédits sont reconduits à l'identique pour 2016.

S'agissant de la question d'André Gattolin, la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) participe bien à la recherche de provenance d'œuvres d'art confisquées par le régime nazi. Elle est notamment partenaire du groupe d'experts internationaux formé en 2014 par le gouvernement allemand pour déterminer la provenance de plus de 1 500 œuvres retrouvées chez Cornelius Gurlitt, fils d'un marchand d'art agissant pour le compte du régime nazi.

Enfin, je n'ai pas de réponse immédiate à la question de Gérard Longuet, mais je ne manquerai pas de lui transmettre les éléments d'information sur le champ des ministères concernés.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et des articles rattachés 49 à 51.*

## **Loi de finances pour 2016 - Mission «Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Pouvoirs publics ».**

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – En vertu du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, qui découle du principe de séparation des pouvoirs, la mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits dédiés aux différents pouvoirs publics constitutionnels, c'est-à-dire de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat – ainsi que des chaînes parlementaires –, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

Les institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » s'astreignent à participer pleinement à l'effort de redressement des comptes publics. Les montants de crédits demandés par ces dernières dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 mettent en évidence cette démarche.

En effet, pour l'exercice 2016, les crédits demandés au titre de la mission « Pouvoirs publics » s'élèvent à près de 987 millions d'euros, ce qui représente un léger recul par rapport à 2015, après plusieurs années de baisse significative.

Cette évolution recouvre, comme nous allons le voir, une stabilisation des dotations de l'État à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires et à la Cour de justice de la République, ainsi qu'une diminution des crédits du Conseil constitutionnel.

S'agissant de la Présidence de la République, tout d'abord, la dotation demandée est maintenue à 100 millions d'euros, niveau atteint en 2015 conformément aux engagements du chef de l'État. Elle demeure à un niveau inférieur à celui prévu par la loi de finances pour 2008, alors même que, depuis lors, de nombreuses dépenses auparavant supportées par le

ministère de la défense, comme le montant des pensions des gendarmes affectés au Palais de l'Élysée, ont été transférées à la Présidence de la République. Au total, en 2016, les crédits de la Présidence auront reculé de plus de 12 millions d'euros par rapport à 2011.

Cette baisse de la dotation a été permise par les efforts réalisés sur les dépenses de la Présidence de la République, dont les charges de personnel ou encore de déplacements sont en nette diminution.

Les dotations versées à l'Assemblée nationale et au Sénat sont de nouveau « gelées » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. Ainsi, les crédits dédiés aux assemblées s'élèveront à environ 841,5 millions d'euros. La stabilisation en euros courants des dotations des deux Chambres est associée à la réalisation d'efforts en dépenses, notamment afin d'absorber la hausse tendancielle de leurs charges.

Si la dotation de l'État à l'Assemblée nationale demeure à son niveau de 2014, soit 517,9 millions d'euros, ses dépenses reculeraient de 0,04 %. Cette évolution résulterait, en particulier, d'une nette diminution des dépenses de fonctionnement, d'environ un million d'euros. À cet égard, il convient de souligner les efforts consentis sur la masse salariale de l'Assemblée – les charges de rémunération étant réduites de près de 1,7 million d'euros.

Enfin, il convient de relever que l'équilibre du budget de l'Assemblée nationale en 2016 serait permis par un prélèvement sur ses disponibilités financières, d'un montant de près de 15 millions d'euros, comme en 2015.

La dotation de l'État au Sénat au titre de l'exercice 2016 demeure également à son niveau de 2015, soit à 323,6 millions d'euros. Le Sénat poursuit donc les efforts engagés depuis 2008.

Au total, si la dotation de l'État sera stable entre 2015 et 2016, les dépenses du Sénat connaîtraient une baisse substantielle entre ces deux années, marquant un recul de 2,26 %.

Cette baisse est plus prononcée encore si l'on considère isolément les dépenses inhérentes à la mission institutionnelle du Sénat, puisque celles-ci diminueraient de 7,6 millions d'euros. Cette évolution résulte de la « pause » marquée dans les opérations sur les bâtiments, après la réception en 2015 de deux opérations de restructuration concernant les ensembles situés rue Bonaparte et boulevard Saint-Michel, mais aussi des efforts de gestion réalisés par le Sénat. En particulier, il apparaît que les crédits relatifs aux indemnités versées aux sénateurs reculent, à l'instar des dépenses de traitement des personnels.

Les dépenses liées au Jardin du Luxembourg, quant à elles, baissent de 39 600 euros, en raison de la réduction des effectifs, qui permet de compenser la hausse des charges d'investissement liée à la rénovation du chauffage des serres et à la restauration de la fontaine Médicis.

Les charges prévisionnelles du Musée du Luxembourg, enfin, s'élèvent à 90 000 euros en 2016. Pour autant, ce poste demeure profitable pour le Sénat, dès lors qu'il serait associé à des produits d'un montant de 250 000 euros.

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat équilibrerait son budget 2015 par un prélèvement sur ses disponibilités financières, d'un montant de 4 millions d'euros.

Pour ce qui est de la chaîne parlementaire, le projet de budget pour 2015 de LCP-Assemblée nationale prévoit une dotation d'environ 16,6 millions d'euros, identique à celle de 2014. La dotation demandée par Public-Sénat est pour la première fois stabilisée en 2016, à 18,85 millions d'euros. Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM), en cours de négociation, devrait venir consacrer cette nouvelle trajectoire financière de la chaîne, fondée sur la stabilisation de ses crédits, après plusieurs années de hausse de ces derniers.

Pour la septième année consécutive, la dotation demandée par le Conseil constitutionnel est en baisse. Elle recule de 2,6 % par rapport à 2015, pour atteindre 9,9 millions d'euros. En sept ans, le budget du Conseil constitutionnel aura reculé de 20,4 %, et ce alors même que la réforme constitutionnelle de 2008, avec l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a conduit à une forte hausse de l'activité de la juridiction.

J'en viens, pour finir, à la Cour de justice de la République. À titre de rappel, conformément à l'article 68-1 de la Constitution, la Cour est compétente pour juger les membres du Gouvernement au titre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le budget prévisionnel de la Cour de justice de la République s'élève à 861 500 euros, soit un niveau identique à celui prévu en 2015.

En conclusion, je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il me semble que l'exemplarité des pouvoirs publics se doit d'être soulignée. Le montant global des dotations qui y sont consacrées diminue, en dépit de la rigidité de certaines dépenses, en particulier de personnel.

Je souhaiterais toutefois revenir sur les charges immobilières, sujet auquel je suis particulièrement sensible. Je voudrais notamment savoir s'il est bel et bien acté que la Cour de justice de la République sera installée au sein des locaux libérés par le tribunal de grande instance de Paris sur l'île de la Cité. Des charges locatives de 453 000 euros pour un bâtiment qui n'est pas occupé en permanence paraissent en effet élevées ; or, d'importants espaces vont être rendus disponibles du fait de la réorganisation des services judiciaires parisiens. Une économie pourra-t-elle être dégagée de l'utilisation par la Cour des locaux abandonnés par le tribunal de grande instance de Paris, en dépit d'éventuels frais de location ?

**M. André Gattolin.** – Même si l'on ne peut que se satisfaire, d'un point de vue démocratique, que la Cour de justice de la République connaisse actuellement une activité réduite, je m'interroge sur la nature de son travail quotidien : combien de personnes y travaillent ? Quelles sont leurs missions ? Instruisent-elles par exemple des plaintes, même s'il n'y a pas eu d'affaires au cours des dernières années ?

**M. Jean-Claude Requier.** – J'ai bien noté que les dépenses du Sénat baissaient de 2,26 % et que la dotation de l'État restait stable entre 2015 et 2016. Cette information n'intéressant pas les journalistes, les journaux n'en feront pas état... L'entretien du Jardin du Luxembourg coûte près de 12 millions d'euros au Sénat, mais le budget qui est consacré marque toutefois une légère baisse.

En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, comme l'an passé, je m'interroge sur les indemnités versées à ses membres : sont-elles imposées au titre de l'impôt sur le revenu ?

**M. Michel Canevet.** – En ce qui concerne les chaînes parlementaires, comment justifier que Public-Sénat perçoive une dotation supérieure à celle de LCP-Assemblée nationale de deux millions d'euros ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Pour ce qui est du Jardin du Luxembourg, une réflexion avait été conduite en vue de détacher le budget qui lui est dédié de celui du Sénat. Lorsque l'on analyse les crédits dont bénéficie le Sénat, on a souvent tendance à y inclure ceux du jardin. Pourrait-on les en distinguer dès aujourd'hui ?

**M. Éric Doligé.** – En réponse à mon collègue, j'indique que nous menons actuellement un travail afin d'isoler le budget du Jardin du Luxembourg. Une étude a été réalisée, qui permettra de comparer les coûts de fonctionnement du Jardin du Luxembourg avec ceux des jardins de Versailles et de la Ville de Paris, qu'il s'agisse des dépenses de personnel, d'entretien et d'investissement, et d'évaluer ainsi la qualité de sa gestion.

**M. Roger Karoutchi.** – Je suis déjà intervenu sur ce sujet : je ne comprends pas pourquoi le Sénat ne cherche pas à négocier avec la Ville de Paris afin de faire reposer sur cette dernière une partie des dépenses de fonctionnement du Jardin du Luxembourg. Cela est prévu depuis des années, mais rien ne se fait. Or, il y a plus de Français et de touristes que de sénateurs qui se promènent dans le Jardin du Luxembourg !

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – Je souhaite indiquer au rapporteur général que l'installation de la Cour de justice de la République au sein du Palais de justice est un projet qui suit son cours. Les magistrats sont conscients de l'importance des coûts liés à la location des locaux actuels de la juridiction, qui représentent la majeure partie de ses dépenses ; eux-mêmes ne perçoivent d'indemnités que s'ils siègent. Il y a, en réalité, peu de charges de personnel. Les agents permanents sont en nombre limité, ce qui explique que la masse salariale de la Cour soit réduite, l'essentiel des dépenses supportées par cette dernière résultant de son loyer immobilier.

**M. André Gattolin.** – La surface moyenne par agent doit donc être bien supérieure aux objectifs en la matière !

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – En ce qui concerne les membres du Conseil constitutionnel, je confirme qu'ils sont bien assujettis à l'impôt sur le revenu. Lors de ma rencontre avec le Président du Conseil constitutionnel, Jean-Louis Debré, je lui ai demandé quelle était sa recette pour réduire les dépenses de la haute juridiction alors que son activité augmente. Je tiens à dire que le Conseil constitutionnel est une maison bien tenue, en dépit de sa lourde tâche.

Nous avons déjà abordé la question du Jardin du Luxembourg l'an passé : les résultats de l'étude citée par notre collègue Éric Doligé apporteront certainement un éclairage intéressant sur ce point, qui relève toutefois de la compétence des questeurs et de la présidence du Sénat.

Le budget de la chaîne Public-Sénat partait d'un point haut, ce qui explique peut-être la différence observée avec l'enveloppe dédiée à LCP-Assemblée nationale. Pour autant,

les moyens consacrés à la chaîne sénatoriale sont stabilisés cette année. Du reste, l'an passé, j'avais estimé que l'augmentation du budget de Public-Sénat – qui résultait du précédent contrat d'objectifs et de moyens – suscitait des interrogations. Il me semble que la vice-présidente en charge du dossier, notre collègue Isabelle Debré, et les nouveaux responsables de la chaîne y apporteront d'ailleurs une attention particulière.

Aussi pouvons-nous espérer que la stabilisation de la dotation de Public-Sénat est le signe que celle-ci gère mieux les moyens qui lui sont alloués, à l'instar du Sénat qui parvient à réduire certains de ses coûts par une amélioration de son fonctionnement ; à titre d'exemple, la réorganisation des locaux a permis de réduire les dépenses liées à l'hébergement des sénateurs. Par conséquent, je tiens à rendre hommage à nos questeurs, qui se montrent soucieux de ce que le Sénat soit exemplaire.

### **Groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière – Communication (sera publiée ultérieurement)**

**La commission a ensuite entendu une communication présentant les conclusions du groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Loi de finances pour 2016 - Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » - Examen du rapport spécial**

*La réunion est ouverte à 14h 30.*

**Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé).**

**M. Jacques Genest, rapporteur spécial.** – Je présente pour la deuxième fois le rapport budgétaire sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé). Ce compte, créé en 1936, visait à faire payer à ceux qui avaient l'électricité une taxe pour financer l'électrification du reste de la France. Le législateur aurait dû faire de même il y a quelques années pour le très haut débit.

Les recettes du Facé sont assises sur une contribution due par les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, notamment Électricité réseau distribution France (ERDF). En définitive, ce sont les consommateurs qui payent. Le montant de cette contribution s'élèvera à 377 millions d'euros, soit un montant stable depuis 2012. Le taux est recalculé régulièrement, afin de couvrir les crédits prévus sur l'exercice, et il est fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie. Les clients ruraux payent un peu moins que les urbains.

Les bénéficiaires des aides sont essentiellement les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODE), syndicats d'électrification mais aussi communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le regroupement des

syndicats est quasiment achevé. Ces dotations financent les travaux sur les réseaux de distribution d'électricité, avec un taux de prise en charge de 80 % hors taxe ; les dotations sont notamment réparties en fonction des départements mal alimentés (DMA) calculés par EDF.

En 2016, la répartition des crédits sera la même qu'en 2015 : 184 millions d'euros pour le renforcement des réseaux, ce qui a un impact direct sur la qualité de l'électricité distribuée ; 81 millions d'euros pour la sécurisation des réseaux, afin de prévenir les intempéries ; 55,5 millions d'euros pour l'enfouissement, pas uniquement pour des raisons esthétiques car en zone de montagne il y va aussi de la sécurité et de la fiabilité. Enfin, 47 millions d'euros sont destinés à l'extension des réseaux – ce qui est insuffisant pour répondre à la demande. Le renforcement et la sécurisation doivent demeurer prioritaires mais il faut réviser à la hausse la part des travaux d'extension et d'enfouissement, afin d'utiliser tous les crédits disponibles.

Les dysfonctionnements observés en 2014 et 2015 ne doivent plus se reproduire. De très importants retards de paiement ont mis en difficulté nombre de syndicats. Après les problèmes de paiement rencontrés en 2012 – après la réforme du Facé – la situation s'était améliorée en 2013, mais le déménagement du siège en 2014 s'est accompagné du départ de certains agents mis à disposition par ERDF. Il en est résulté de graves problèmes d'organisation. Dans l'Ardèche, la situation s'est améliorée, mais d'autres départements rencontrent encore des problèmes pour percevoir les sommes qui leur sont dues au titre de travaux achevés. Or seulement 10 % des crédits sont débloqués en début de chantier...

Il faudrait peut-être s'orienter vers une gestion en régie du Facé afin de garantir le bon fonctionnement de ce compte spécial et réduire les délais de paiement. Les chefs d'entreprise ardéchois apprécient que les syndicats d'électrification leur donnent du travail.

Je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits pour 2016 du compte d'affectation spéciale du Facé – qui est un bel instrument de solidarité et d'aménagement des territoires, sous réserve que son fonctionnement s'améliore. Si tel n'était pas le cas, mon avis serait beaucoup plus réservé l'année prochaine.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je partage les propos qui viennent d'être tenus. Quel est le surcoût de l'enfouissement par rapport à des travaux sur les réseaux aériens ? La priorité est-elle le remplacement des fils nus par des fils torsadés ou l'enfouissement ?

**M. Jacques Genest, rapporteur spécial.** – Les chiffres pour 2016 sont identiques à ceux de 2015, à savoir 55,5 millions d'euros pour l'enfouissement, 39 millions d'euros pour les mises en sécurité, 42 millions d'euros pour le remplacement des fils nus etc. Pour combattre les intempéries, seuls 500 000 euros sont prévus, ce qui est peut-être insuffisant.

**M. Michel Bouvard.** – Après les élections municipales, les préfets ont pris des arrêtés pour reclasser certaines communes rurales en zones urbaines et inversement. La sécurisation et le renforcement des réseaux sont plus complexes à gérer dans les zones de montagne. Or, compte tenu des densités, des communes rurales de montagne vont passer dans la catégorie urbaine, sans que les caractéristiques des réseaux aient changé. Ne conviendrait-il pas de prendre en compte la loi montagne de 1985 et d'adapter les règlements à la réalité des territoires montagnards ?

**M. Daniel Raoul.** – La sécurité n'est pas le seul motif de l'enfouissement des lignes : la protection contre les champs magnétiques doit également être prise en compte. Je vous invite à relire mon rapport de juin 2014, sur la proposition de loi relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques. Il traitait, en effet, de cette question.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je rappelle que le Facé, excellent outil de péréquation et d'aménagement du territoire, a été créé en 1936 par Paul Ramadier, député socialiste de l'Aveyron et alors sous-secrétaire d'État aux mines, à l'électricité et aux combustibles liquides. Il a créé ce fonds car les grandes agglomérations étaient desservies par des régies alors que les campagnes ne l'étaient pas. La taxe, cinq fois supérieure dans les zones urbaines à ce qu'elle était dans le monde rural, a permis d'équiper les campagnes. Comme notre rapporteur spécial, je regrette que ce schéma n'ait pas été repris pour le numérique.

Je ne sais quelle mouche a piqué le ministère ou EDF mais en 2012, le Facé a été déstabilisé, alors qu'il fonctionnait très bien. Je regrette que l'on ne dispose plus des mêmes crédits pour le renforcement et l'extension des réseaux. À l'époque, la fongibilité des crédits nous donnait une plus grande liberté. Je me réjouis de l'accent mis sur la sécurisation des fils nus. Je voterai bien évidemment ce budget.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci de nous rappeler régulièrement des morceaux de notre histoire, qui vont de Joseph Caillaux à Paul Ramadier.

**M. Michel Berson.** – Nous en sommes les héritiers !

**M. Jacques Genest, rapporteur spécial.** – Je rappelle régulièrement que le Facé a été créé en 1936 et qu'à l'époque, la solidarité à l'égard du monde rural n'était pas un vain mot. Que nos dirigeants actuels ou futurs en prennent de la graine...

La modification des critères du Facé a pu poser des problèmes, monsieur Bouvard. Dans l'Ardèche, les choses se sont plutôt bien passées avec le préfet mais des communes rurales dont les réseaux étaient parfaits ont été transférées en zone urbaine, et nous avons récupéré des communes précédemment classées urbaines dont les réseaux étaient médiocres. Au total, 700 communes rurales sont passées à l'urbain et 200 communes urbaines sont passées en zone rurale. Certes, il faudrait prendre en compte les spécificités des zones de montagne. Dans ma petite commune où les lignes sont enfouies, nous ne rencontrons plus de problèmes.

Je précise que l'arrêté du 27 mars 2013 prévoit une formule de lissage pour atténuer les variations des droits à subvention d'une année sur l'autre. Les enveloppes des syndicats concernés ne devraient donc pas diminuer brutalement.

Enfin, j'ajoute que la réforme du Facé conduite en 2012 a eu un avantage : celui de donner au Parlement un contrôle sur l'exécution de ce fonds.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».*

## **Loi de finances pour 2016 - Mission « Politique des territoires » - Examen du rapport spécial**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport de MM. Bernard Delcros et Daniel Raoul, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Politique des territoires ».**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous accueillons Mme Annie Guillemot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Et je précise que M. Bernard Delcros est pour la première année rapporteur spécial sur cette mission.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – La mission « Politique des territoires » conserve en 2016 un périmètre identique à celui de 2015 avec trois programmes : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (Picpat), le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (Pite) et le programme 147 « Politique de la ville », rattaché à cette mission en 2015, et que présentera Daniel Raoul. Pour cette mission, 674 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement, soit une baisse de 2,75 % et 718 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 3,75 %.

Le programme Picpat est doté de 215 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 254 millions d'euros en crédits de paiement, soit une stabilité des premières et une baisse de 4 % des seconds. Il retrace les moyens mis à la disposition du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), issu de la fusion entre la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Les actions prévues pour 2016 s'inscrivent dans la continuité de celles engagées précédemment, comme la prime d'aménagement du territoire (PAT), les pôles d'excellence rurale, les maisons de santé pluridisciplinaires, les maisons de service au public, la revitalisation des centres-bourgs, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées ou, encore, les contrats de plan État région (CPER), avec la montée en charge des contrats de nouvelle génération 2015-2020.

Le programme Pite qui relève du Premier ministre et qui est confié à la gestion du ministre de l'intérieur est doté de 22 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 26 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respective de 25 % et 22 %. Il correspond à quatre actions interministérielles de portée régionale : la qualité de l'eau en Bretagne, le plan d'investissement en Corse, l'écologie du marais poitevin et le plan en faveur de la Guadeloupe et de la Martinique.

La mission se trouve au cœur de la politique transversale d'aménagement du territoire : les trois programmes ne représentent que 12 % des crédits affectés à cette politique, éclatée en quatorze missions et trente programmes budgétaires. Nous y perdons en lisibilité, en cohérence : il conviendrait d'améliorer la maquette budgétaire. L'année dernière, trois structures avaient été regroupées au sein du CGET et la politique de la ville avait été rattachée à cette mission. Cet effort de rationalisation a fait long feu puisque le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ou Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) a été remplacé par deux comités interministériels, l'un à l'égalité et à la citoyenneté, qui rappelle le comité interministériel à la ville, et l'autre aux ruralités. Pourquoi ne pas regrouper cette mission avec celle consacrée à l'égalité des territoires et au logement ? Plus généralement, nous souffrons de l'absence de

politique contractuelle en faveur de la ruralité. Nous avons su la mettre en place pour la ville, mais en dépit de la création des pôles d'équilibres territoriaux ruraux, la dynamique territoriale fait défaut dans les secteurs ruraux en difficulté. Je présenterai donc demain une proposition de loi afin d'optimiser les crédits disponibles grâce à la contractualisation.

Les vingt-deux dépenses fiscales rattachées au Picpat représentent 442 millions d'euros soit plus que le total des crédits budgétaires : un meilleur ciblage des zones fragiles devrait être possible. Je regrette que nous n'ayons aucune information sur la mise en œuvre de la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Plusieurs actions sont en voie d'extinction. Il n'est plus possible d'accéder au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour réaliser des maisons de santé pluridisciplinaires, pourtant indispensables au maintien d'une offre de soins de premier recours en milieu rural.

Je constate avec satisfaction que le programme 112 intègre les crédits nécessaires à la construction mais aussi au fonctionnement des maisons de services au public, avec 7,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,6 millions d'euros en crédits de paiement. En revanche, je ne trouve pas dans le programme 112 les 300 millions d'euros annoncés pour la deuxième génération des programmes de revitalisation des centres-bourgs et des petites villes, alors que la première génération, qui avait fait l'objet d'un appel à projet, y figurait. Où faut-il chercher ces 300 millions d'euros ?

Dernière observation : les crédits réservés à la politique d'aménagement du territoire diminuent de 10 %, passant de 6 à 5,4 milliards d'euros en 2016. Cela s'ajoute à la diminution des dotations aux collectivités territoriales. C'est pourquoi je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Le programme 147 « Politique de la ville » figure, depuis la loi de finances pour 2015, dans la mission « Politique des territoires » et non plus dans la mission « Égalité des territoires et logement », conséquence de la création du CGET. Je trouve dommage que les problématiques de la politique de la ville, notamment s'agissant de la rénovation urbaine, soient ainsi curieusement déconnectées de celles du logement.

Afin de tenir compte des mesures décidées en mars 2015 par le Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté, le programme 147 bénéficie d'un budget conforté qui s'appuie sur la nouvelle géographie prioritaire issue de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, avec 1 500 quartiers prioritaires et 100 zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-territoires entrepreneurs). À cela s'ajoute d'ailleurs l'agence de développement économique France Entrepreneur lancée hier à La Courneuve par le Président de la République.

Les crédits d'intervention de la politique de la ville sont ainsi renforcés, avec 347 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les actions territorialisées et les dispositifs spécifiques de la politique de la ville relevant de l'action 01 du programme, soit 15 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2015.

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) bénéficiera également d'une dotation de fonctionnement majorée de 3,9 millions d'euros, pour atteindre 26 millions d'euros, afin d'augmenter le nombre de places dans cet organisme.

Ainsi, l'ensemble des mesures décidées par le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté devraient être financées par une enveloppe globale de 55 millions d'euros, selon les annonces du ministère chargé de la ville, dont 18,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, le solde devant provenir d'un dégel de crédits en cours d'exercice. Dès 2015, le programme 147 a bénéficié d'un dégel de 31,7 millions d'euros à cette fin.

Globalement, les crédits du programme 147 diminuent de 2,6 % en autorisations d'engagement et de 2,7 % en crédits de paiement, pour atteindre respectivement 437 millions d'euros et 438 millions d'euros. Cette baisse s'explique principalement par la mise en extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les ZFU, qui n'a pas été une réussite par rapport aux objectifs poursuivis, reconnaissons-le. Il a créé des effets d'aubaine sans améliorer la mixité fonctionnelle que j'appelle de mes vœux.

Les dépenses fiscales rattachées au programme (367 millions d'euros en 2016) ont été redéfinies en loi de finances initiale pour 2015 et dans la seconde loi de finances rectificative pour 2014 : elles visent à assurer, dans les quartiers concernés, une mixité à la fois sociale et fonctionnelle à laquelle je suis particulièrement attaché. Dans les programmes de rénovation urbaine, il est clairement prévu d'attirer les entreprises et les services et pas seulement de construire des logements. L'application de la TVA à taux réduit pour l'accession sociale à la propriété a été étendue à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville alors qu'elle ne visait auparavant que les « quartiers Anru », c'est-à-dire les quartiers couverts par une convention de rénovation urbaine dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Les crédits de droit commun se monteront pour l'État à 4,2 milliards d'euros de crédits de paiement pour les programmes budgétaires disposant d'une évaluation chiffrée. Leur mobilisation doit désormais se concrétiser localement dans les contrats de ville en cours de signature – au 1<sup>er</sup> septembre dernier, 73 % d'entre eux étaient signés. De nombreuses mesures en faveur des habitants des quartiers prioritaires, en termes de développement économique et d'emploi, de santé ou de rénovation urbaine sont par ailleurs prévus par le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté.

Le financement de la rénovation urbaine est intégralement assuré par des crédits extrabudgétaires depuis plusieurs années. Trois conventions ont permis, au cours des derniers mois, de fixer les ressources pour couvrir à la fois la fin du PNRU, dont les engagements s'arrêtent à la fin de cette année, et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour 2014-2019. La convention pluriannuelle du 2 décembre 2014, conclue entre l'État et Action Logement, a ainsi été doublée par deux conventions conclues par les mêmes protagonistes et l'Anru : l'une du 14 avril 2015, fixant les modalités de financement du PNRU, l'autre signée le 2 octobre pour le NPNRU. Ce dernier disposera de concours financiers à hauteur de 6,4 milliards d'euros, correspondant à 5 milliards d'euros d'équivalents-subventions. Action Logement est le principal « sponsor » de ce programme puisqu'il en financera l'essentiel, avec 3,2 milliards de subventions et 2,2 milliards de prêts bonifiés pour un équivalent subvention de 800 000 euros. Le reste du financement sera assuré par 400 000 euros de la caisse de garantie des logements locatifs sociaux et 600 000 euros de reliquat attendu au titre du PNRU qui proviendront d'ailleurs eux-mêmes largement de la contribution d'Action Logement au titre de ce programme.

Je me félicite que l'équilibre financier du NPNRU soit donc assuré. Il repose toutefois sur l'hypothèse d'un report de 600 millions d'euros du PNRU dont la concrétisation s'avère désormais indispensable. En outre, le niveau de trésorerie dont dispose l'Anru se

réduit d'année en année et cette tendance devrait se confirmer pour l'avenir. Pour pallier d'éventuelles difficultés de trésorerie, la convention du 2 octobre prévoit à la fois la possibilité pour Action Logement d'apporter des compléments de trésorerie, pour un montant total de 100 millions d'euros sur la période 2015 à 2019, et un système de préfinancement de 1 milliard d'euros sous forme d'un prêt de la Caisse des dépôts et consignations.

Tout en se réjouissant que le financement de la rénovation urbaine soit prévu jusqu'en 2019, Action Logement s'étant même engagé à verser, après cette date, 500 millions d'euros jusqu'en 2031, la situation financière de l'Anru reste fragile. Un pilotage fin de la mise en œuvre des programmes et des capacités financières de l'agence devra donc être assuré. Le directeur que nous avons auditionné est apparu confiant, notamment grâce à l'éventuel recours au prêt de la Caisse des dépôts et consignations.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose d'adopter les crédits consacrés à la politique de la ville.

**Mme Annie Guillemot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Comme l'a dit votre rapporteur spécial, le budget de ce programme 147 s'accroît de plus de 4 %. En outre, je me félicite que les crédits de l'EPIDe, qui porte un programme qui fonctionne bien, augmentent de 17 % afin d'accueillir 1 000 jeunes supplémentaires.

Le financement du NPNRU est assuré avec la contribution d'Action logement et facilité par le prêt de la Caisse des dépôts et consignations. Mais beaucoup de territoires sont en attente et les programmes ne progressent pas assez vite. Or à cela va s'ajouter l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Comment cela va-t-il toucher nos territoires ?

**M. François Patriat.** – Il y a quelques années, les maisons de l'emploi avaient suscité l'engouement, avant de tomber dans l'oubli. Les maisons de services au public sont-elles vraiment efficaces ? Je les crois utiles. Mais dispose-t-on d'évaluations ?

Dans la réforme de l'attribution de la PAT, les grands groupes ont été écartés, semble-t-il. Dans ma région, Vallourec et Areva annoncent des plans de réduction des coûts : la politique d'aménagement du territoire sera-t-elle maintenue ?

Enfin, la région Bourgogne a participé à 10 % du financement des programmes de l'Anru dans le cadre du PNRU. Est-ce également prévu pour ce nouveau programme ?

**M. Philippe Dallier.** – Comme l'a dit Daniel Raoul, il est regrettable d'avoir séparé le programme relatif à la politique de la ville de la mission consacrée au logement. Je déplore l'instabilité du périmètre de ces missions.

Notre rapporteur spécial a évoqué les difficultés de trésorerie que l'Anru pourrait connaître : quels financements pourra-t-on débloquer quand la « bosse » des décaissements maintes fois évoquée se produira ? Quel sera le niveau de trésorerie le plus bas selon les projections ? De débudgétisation en débudgétisation, je regrette que nous soyons contraints d'avoir recours aux avances non seulement de la Caisse des dépôts et consignations mais aussi d'Action Logement après être allé chercher son financement. Il est très dommage de mettre des agences dont le travail est si essentiel dans des situations budgétaires aussi difficiles.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Avec la débudgétisation de l’Anru, la politique de rénovation urbaine n’est plus financée par la solidarité nationale : désormais, c’est Action Logement qui est mise à contribution, ainsi que, ce qui est peut être encore plus étonnant, la Caisse de garantie du logement locatif social – les cotisations de cette caisse ont augmenté de 47 % en trois ans. Ce sont finalement les loyers des plus modestes d’entre nous qui financent l’Anru : quel paradoxe !

**M. Marc Laménié.** – Loin d’opposer le rural à l’urbain, l’aménagement du territoire se doit de rapprocher ces deux mondes. C’est pourquoi je regrette que les crédits de cette mission diminuent. La lisibilité des programmes n’est pas non plus optimale...

**M. Éric Doligé.** – Notre collègue Daniel Raoul écrit dans son rapport que « le budget est conforté, malgré une baisse optique des crédits ». Parallèlement, Bernard Delcros a relevé que, globalement, les crédits consacrés à l’aménagement du territoire reculent de 6 à 5,4 milliards d’euros. S’agit-il d’une baisse optique ou réelle ? Que pensent les représentants du ministère de cette réduction ?

**Mme Fabienne Keller.** – Quelles sont les prévisions de trésorerie de l’Anru ? Il serait dommage pour les quartiers que les programmes de l’Anru ralentissent. Il n’est pas acceptable de prévoir une recette temporaire de 1 milliard d’euros fournie par la Caisse des dépôts et consignations, pour financer des dépenses structurelles et structurantes. L’Anru est stratégique pour les quartiers les plus fragiles de notre pays.

**M. François Marc.** – Vous proposez le rejet des crédits, mais quelles sont vos propositions ? Il existe vingt-deux dépenses fiscales pour un total de 442 millions d’euros, montant nettement supérieur aux crédits budgétaires et vous proposez de les recentrer. Lesquelles connaissent une progression dynamique ? Lesquelles voulez-vous supprimer, et sur quels territoires ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je rejoins les conclusions de Bernard Delcros : la politique de l’aménagement du territoire est dispersée, peu visible et le décalage est important entre l’ambition affichée et les moyens : que dire ainsi des 6 millions d’euros pour la revitalisation des centres-bourgs ou des 2 millions d’euros pour les maisons de santé ?

**Mme Marie-France Beauvils.** – Je partage les propos de Jean-Claude Boulard sur le financement de la politique de renouvellement urbain. Je m’inquiète pour les quartiers classés d’intérêt régional et surtout pour ceux mis en veille, alors qu’ils auraient grand besoin d’être aidés. Dans une ville qui s’est efforcée de disperser son parc social sur tout son territoire, plus aucun site n’est éligible à la rénovation.

Pour les contrats de ville, vous dites que les crédits de droit commun y seront mobilisés, mais cela semble un peu difficile... Nous venons de signer un contrat de ville dans mon agglomération : les collectivités mettent de plus en plus la main à la poche tandis que l’apport de l’État est modeste.

**M. Michel Bouvard.** – L’an dernier, le Gouvernement nous avait promis la révision de la carte des ZRR. Or nous ne voyons rien venir et ne savons toujours pas quels seront les critères retenus.

Dans les commissariats de massif de montagne, les crédits manquent, les moyens humains également, plusieurs postes restent vacants, alors que nous allons devoir mettre en œuvre le volet montagne des contrats de plan État-région mais aussi les programmes de coopération européens.

La situation actuelle n'est pas récente : en 2012, on demandait déjà à la Caisse des dépôts et consignations de verser 200 millions d'euros à l'Anru, alors que rien de ce type n'était prévu dans la convention entre la Caisse des dépôts et consignations et l'agence. La Cour des comptes a rendu un rapport en 2014 sur l'Anru, observant des ressources moins diversifiées et plus fragiles qu'à l'époque de sa création. En outre, la Cour des comptes soulignait son niveau de dépendance à Action Logement. N'ayant pas mené les réformes de fond et l'indispensable « opération vérité » sur les comptes de l'Anru, nous voyons se profiler l'impasse de trésorerie, malgré le prêt relais de la Caisse des dépôts et consignations. Nous dépensons par anticipation de l'argent gagé sur des recettes futures qui sont d'ailleurs liées à l'évolution de la masse salariale des entreprises qui cotisent à Action logement... Ce n'est pas satisfaisant. Et ce n'est pas ainsi que nous financerons les dépenses sur une longue durée. Nous devons lancer « l'opération vérité » que les gouvernements repoussent depuis des années. Sinon, nous connaissons une impasse de trésorerie – et une difficulté à rembourser le prêt le moment venu.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Les maisons de services sont particulièrement utiles à la réorganisation des territoires ruraux. Il reste bien difficile de les faire vivre et de les animer. Dans mon territoire de 6 000 habitants et treize communes, nous avons trente-cinq maisons de services, les premières ouvertes il y a dix ans. On recense 1 800 visites avec autant de prestations d'accompagnement. Si le dispositif fonctionne bien, c'est au prix d'un gros travail pour faire vivre les maisons de service. Le comité interministériel a décidé d'attribuer une partie des financements à leur fonctionnement. C'est une bonne décision.

Quant à la prime d'aménagement du territoire, elle a été modifiée après la mise en place du nouveau zonage des aides à finalité régionale (AFR), pour tenir compte des réglementations européennes et du recentrage des aides aux petites entreprises. Les crédits ont diminué de 30 à 25 millions d'euros. En théorie, les primes devraient courir jusqu'en 2020.

Je croyais naïvement que la politique des territoires couvrait l'essentiel des mesures prises en matière d'aménagement du territoire. Ce n'est pas le cas. D'où l'intérêt d'avoir créé l'an dernier le CGET et d'avoir rattaché ensemble politique de la ville et politique des territoires. On recense trente programmes et quatorze missions. On gagnerait en efficacité à tout regrouper dans une seule grande mission d'aménagement du territoire.

La baisse des crédits est réelle : sur les quatorze missions, on est passé de 6 milliards d'euros en 2015 à 5,4 en 2016, même en intégrant le milliard annoncé par le Comité ministériel à la ruralité. Sur les 440 millions d'euros que coûtent les niches fiscales, plus de 200 millions d'euros sont des avantages fiscaux en Corse, et 120 millions d'euros sont liés aux ZRR.

Le zonage actuel ne correspond plus à la réalité des territoires et devrait être recentré sur les plus fragiles d'entre eux qui souffrent déjà de la baisse des dotations de l'État. La réforme des ZRR est engagée ; le mécanisme s'adresse désormais aux intercommunalités et non plus aux communes. Les nouvelles intercommunalités devront selon moi être sollicitées. Comment, en effet, fonder un zonage ZRR sur des intercommunalités destinées à

changer dans un an ? Il faudrait avoir un peu plus de visibilité en termes de calendrier. Les critères pourraient être recentrés sur la densité de population et le revenu par habitant.

Enfin, en ce qui concerne les moyens donnés aux commissariats de massif, je peux préciser que le CGET perd globalement neuf emplois en 2016.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – En réponse à Annie Guillemot, le prêt de 1 milliard d'euros devrait justement permettre d'avancer le lancement du nouveau programme, en particulier pour certaines opérations de démolitions-reconstructions.

**M. Michel Bouvard.** – Recycle-t-il les 500 millions d'euros du prêt préexistant ?

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Nous regarderons cette question du recyclage. Monsieur Dallier, il n'y a pas eu, jusqu'à présent, de bosse de décaissement, contrairement à ce qu'on imaginait, elle a été lissée sur plusieurs années pour le PNRU. Les 600 millions d'euros ne seront pas forcément décaissés et seront utilisés pour le NPNRU. Certains programmes ont été abandonnés... malgré parfois des avances versées. Nous en saurons plus à la fin de l'année. La trésorerie devrait être positive de plus de 100 millions d'euros. Monsieur Boulard, on peut discuter à l'infini sur l'avantage d'une convention avec un principal sponsor. L'Anru ne sert que de boîte aux lettres lorsque ses programmes sont alimentés par des crédits d'Action Logement qui sont redistribués en prêts. En tout état de cause, une convention tripartite donne plus de visibilité que des crédits budgétaires attribués tous les ans.

Pour répondre à François Patriat, on attend un effet de levier de un à quatre sur l'Anru. C'est effectivement un appel à la participation des collectivités territoriales. Madame Keller, le financement de la trésorerie est assuré par la convention tripartite signée le 2 octobre dernier. La seule difficulté reste de savoir si les 600 millions d'euros seront bien disponibles. Madame Beauvils, les crédits de droit commun avaient tendance à diminuer, notamment dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Les ministères étaient ainsi tentés de baisser leurs dotations, sachant que la politique de la ville intervenait. Désormais, les crédits de droit commun doivent être effectivement inscrits dans les contrats de ville et des conventions interministérielles ont été conclues. Enfin, Monsieur Doligé, la politique de la ville a bénéficié d'une augmentation de crédits de 4,6 % pour les actions territorialisées, et la baisse globale du programme est principalement due à la fin des exonérations de charges sociales dans les ZFU. Tout cela est indiqué dans le rapport.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – On m'informe que le CGET vient de demander officiellement au Gouvernement d'affecter 300 millions d'euros, sur le milliard d'euros consacré à la ruralité, au programme 112 de notre mission.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Politique des territoires ».*

## **Loi de finances pour 2016 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport spécial**

**Puis la commission examine le rapport de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux sur la mission « Outre-mer ».**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous examinons à présent le rapport sur les crédits de la mission « Outre-mer », qui est le premier pour notre collègue Nuihau Laurey.

**M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial.** – La mission « Outre-mer » concerne douze territoires situés dans le Pacifique, dans l'Atlantique, dans la mer des Caraïbes, dans l'océan indien et en Amérique du Sud. Cette présence constitue un héritage de l'histoire. Elle est aussi un atout en termes de rayonnement extérieur de la France, qui dispose de la seconde zone économique exclusive derrière les États-Unis.

Pourtant, leur éloignement, leur éclatement géographique, leurs faibles populations disséminées sur de nombreuses îles ou archipels, le caractère limité de leurs marchés locaux, l'obligation de multiplier des équipements coûteux pour assurer les services publics minimums et l'impossibilité de mutualiser les coûts rendent les conditions de vie plus difficiles dans ces territoires. Le développement économique et social varie d'un territoire à l'autre, avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 6 500 euros pour Mayotte et 28 300 euros pour Saint-Pierre-et-Miquelon contre 31 400 euros en moyenne nationale. En outre, notre pays est classé à la vingtième position en termes de développement humain, le dernier département d'outre-mer se situe à la 104<sup>e</sup> place.

Le budget alloué à la mission « Outre-mer » est un budget d'intervention qui vise à combler ces handicaps. Pour l'exercice 2016, les autorisations d'engagement diminueront de 3,1 %, alors que les crédits de paiement progresseront de 0,3 %. Le programme 138 « Emploi outre-mer », qui mobilise les deux-tiers des crédits de la mission, verra ses autorisations d'engagement diminuer de 2,2 % et ses crédits de paiement de 1,3 %. Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui représente un tiers des dépenses de la mission, verra ses crédits de paiement progresser de 2,7 %.

Permettez-moi de vous présenter les principales évolutions prévues dans le cadre du projet de loi de finances 2016.

Tout d'abord, la réforme du dispositif des exonérations de charges sociales sera poursuivie, après une première réforme intervenue en 2014 visant à recentrer ce dispositif sur les bas salaires.

Par ailleurs, si le plan logement outre-mer 2015-2020 prévoit la construction ou la réhabilitation de 10 000 logements par an, une diminution des crédits de paiement consacrés à la ligne budgétaire unique (LBU). Cette baisse ne permettra pas d'apurer la dette importante vis-à-vis des bailleurs sociaux.

Les crédits dévolus aux nouveaux contrats de plan État-région ou aux nouveaux contrats de projets ou de développement pour les collectivités d'outre-mer s'élèveront à 137 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une quasi stabilisation par rapport à 2015, et à 161 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de près de 4 % en 2016.

Les crédits en faveur de la cohésion sociale augmenteront de 12 millions d'euros du fait de la participation temporaire de l'État au financement du régime de solidarité de la Polynésie française.

Enfin, l'objectif fixé par le président de la République de doter le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) de 500 millions d'euros d'ici 2017 ne pourra pas être

atteint. Au mois de septembre dernier, nous avons effectué avec Georges Patient un contrôle budgétaire à La Réunion qui nous a convaincus de l'utilité de ce dispositif, dont l'effet de levier est considérable.

La défiscalisation constitue le principal levier d'investissement en faveur du développement économique des outre-mer, avec une dépense fiscale de 3,8 milliards d'euros, en légère hausse par rapport à 2015. Le choix du Gouvernement d'aménager le terme des différents dispositifs de défiscalisation a fait l'objet de multiples critiques. Les acteurs économiques auraient préféré une prorogation, ce qui aurait favorisé l'investissement privé indispensable à la création d'emplois. Nous avons cependant pris bonne note de la volonté du Gouvernement de lancer dès le premier semestre 2016 une réflexion sur les modalités de maintien et de réforme de ces dispositifs après 2017.

Je rappelle que la défiscalisation constitue un levier important pour l'investissement privé outre-mer, comme l'ont souligné nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher dans un rapport de 2013.

En conclusion, compte tenu des engagements du Gouvernement concernant la prorogation des dispositifs de défiscalisation, le maintien de certaines dotations aux collectivités, je pense notamment à la dotation globale d'autonomie en Polynésie, et surtout de la relative stabilité des crédits dans un contexte budgétaire contraint, je vous propose l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

**M. Georges Patient, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission « Outre-mer » ont un impact sur le quotidien de plus de trois millions d'ultramarins. Les écarts se creusent avec la métropole. Le PIB par habitant outre-mer est inférieur de plus de 40 % à celui de l'hexagone, le taux de chômage atteint plus de 50 % chez les jeunes, le taux de pauvreté est trois fois plus élevé qu'en métropole, sans parler de l'augmentation de la mortalité infantile et des retards en matière d'éducation.

Ainsi, le budget qui nous est présenté demeure très en deçà des besoins. En 2016, la mission « Outre-mer » sera dotée de 2,08 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,06 milliards en crédits de paiement. Elle participera donc de manière substantielle à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, puisque le montant des crédits de paiement sera inférieur de 44 millions d'euros au plafond triennal fixé pour 2016 par la loi de programmation des finances publiques.

Les économies résulteront pour l'essentiel d'une nouvelle réforme des exonérations de charges. Dans un contexte de persistance d'un fort taux de chômage outre-mer, cette réforme ne me semble pas pertinente. Si cette mesure devrait être compensée par la montée en charge des dispositifs prévus dans le cadre du pacte de stabilité et de sa déclinaison pour l'outre-mer, il me semble que le choix de la stabilité aurait été préférable.

L'objectif de 10 000 logements construits ou réhabilités par an est louable, mais on peine à voir quelle en sera la traduction budgétaire pour 2016. À cela s'ajoute la question de la répartition entre les collectivités : on constate des sous-consommations dans certains territoires et de grandes tensions dans d'autres...

Je regrette également la baisse des dotations spécifiques qui financent des investissements importants en matière d'infrastructures scolaires en Guyane et à Mayotte, et sont indispensables pour le fonctionnement de la collectivité de Polynésie.

Cependant, on ne peut que se féliciter de la stabilisation des crédits de paiement consacrés au service militaire adapté (SMA), dont les résultats sont extrêmement positifs en matière d'insertion professionnelle. 6 000 volontaires seront ainsi accueillis d'ici la fin de l'année 2017.

Par ailleurs, la stabilisation des autorisations d'engagement et l'augmentation des crédits de paiement devraient accompagner la montée en puissance d'une nouvelle « génération » de contrats.

Enfin, les moyens de la formation en mobilité sont en augmentation, ce qui élargira l'accès des étudiants et des salariés ultramarins à des formations qui ne sont pas dispensées dans leur territoire.

Sans être suffisant, ce budget préserve donc l'essentiel. Par conséquent, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Outre-mer » sans modification.

**M. Vincent Delahaye.** – Les restes à payer sont énormes : 1,64 milliard d'euros à la fin 2014. Avez-vous pu les analyser ? Sur quoi portent-ils ?

**M. Georges Patient.** – Ils résultent d'impayés au titre d'opérations réalisées dans le cadre de la ligne budgétaire unique et des opérations contractuelles. Il existe également une « dette » vis-à-vis des organismes de logement social.

**M. Vincent Delahaye.** – Des dépenses de fonctionnement ou des engagements sur des investissements ?

**M. Georges Patient.** – Nous avons prévu de faire porter notre prochain contrôle sur ces différentes questions qui méritent en effet d'être approfondies.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Outre-mer ».*

**Loi de finances pour 2016 - Mission « Engagements financiers de l'État », comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Examen du rapport spécial**

**La commission procède enfin à l'examen du rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État », les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et le compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce ».**

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – En tant que rapporteur de la mission « Engagements financiers de l'État », je vous ferai brièvement part de mes observations sur la situation de nos finances publiques avant de vous exposer un certain nombre de pistes qui permettraient, selon moi, de contribuer à une véritable amélioration de notre situation économique et budgétaire.

Le Gouvernement prévoit une croissance de 1,1 % pour 2015 et de 1,6 % pour 2016. Si le Haut Conseil des finances publiques estime, dans son avis rendu le 30 septembre, que l'objectif du Gouvernement est crédible pour 2015, il considère en revanche, je le cite, que « *compte tenu de l'accroissement des incertitudes depuis l'été, l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % en 2016 ne peut plus être qualifiée de « prudente »* ».

S'il l'estime néanmoins « *atteignable* », ce n'est pas grâce à la politique économique du Gouvernement, mais bien en raison d'un alignement des astres particulièrement favorable : baisse du prix du pétrole, euro faible, politique monétaire exceptionnellement accommodante.

En dépit de tous ces facteurs exogènes positifs, je pense pour ma part que le chiffre de 1,5 % de croissance demeure encore trop optimiste, tant notre économie peine à sortir de sa léthargie. Le contexte international pourrait en outre s'avérer moins porteur que prévu, avec le ralentissement économique des grands pays émergents, en particulier la Chine.

Le 18 septembre 2015, l'agence de notation Moody's a d'ailleurs procédé à une nouvelle dégradation de la note de la dette française, qui est passée de « Aa1 » avec perspective « *négative* » à « Aa2 » avec perspective « *stable* ». Elle s'est ainsi alignée sur les autres agences qui avaient dégradé la France au dernier trimestre 2014.

Pour justifier sa décision, l'agence a invoqué « *la faiblesse continue* » des perspectives de croissance française, faiblesse qui selon elle « *devrait perdurer jusqu'à la fin de la décennie* » et empêcher toute « *réduction significative du fardeau de la dette* ».

Cette anémie, selon l'agence, est principalement due aux « *contraintes institutionnelles et politiques* », ainsi qu'à la « *rigidité du marché du travail* », en grande partie responsable d'un taux de chômage élevé. Les chefs d'entreprise, sachant qu'ils ne pourront licencier, n'embauchent pas : je le sais bien, moi qui suis chef d'entreprise ! Il n'y a rien à espérer tant que la flexibilité de l'emploi, qui donne de bons résultats aux États-Unis, ne sera pas mise en place chez nous.

En maintenant dans le même temps toute leur confiance à l'Allemagne, qui bénéficie auprès de chacune d'entre elles de la note AAA, les agences de notation ont clairement marqué tout l'écart qui sépare aux yeux des investisseurs un pays capable de dégager un excédent budgétaire d'un pays incapable de s'attaquer sérieusement au redressement de ses finances publiques.

J'en viens au budget 2016 proprement dit.

À la fin août 2015, l'encours de la dette négociable de l'État s'élevait à 1 574 milliards d'euros en valeur actualisée. Selon le projet annuel de performances pour 2016, l'encours de la dette de l'État passera l'an prochain de 1 584 à 1 647 milliards, soit une augmentation de 3,9 %. Certes, la progression de l'encours ralentit par rapport au paroxysme de la crise économique et financière de 2008-2009. Cependant, entre la fin 2008 et la fin 2016, celui-ci aura augmenté de 630,5 milliards d'euros : 62 % !

À la fin août 2015, l'encours de la dette négociable de l'État s'élevait à 1 574,1 milliards d'euros en valeur actualisée. Selon le projet annuel de performances pour 2016, l'encours de la dette de l'État passera de 1 584,6 milliards d'euros fin 2015 à 1 647,1 milliards d'euros fin 2016, soit une augmentation de 3,9 %.

Certes, la progression de l'encours de la dette nominale ralentit par rapport au paroxysme de la crise économique et financière de 2008-2009.

Toutefois, je tiens à souligner qu'entre la fin 2008 et la fin 2016, l'encours de la dette de l'État devrait avoir augmenté de 630,5 milliards d'euros, soit une très forte hausse de 62 %.

Alors qu'il devrait s'attaquer frontalement à ce problème en réduisant massivement les dépenses publiques, le Gouvernement se limite à freiner leur croissance tendancielle, se résignant à maintenir un déficit quasiment inchangé en 2016 (72 milliards d'euros) par rapport à 2015 (73 milliards d'euros).

Notre besoin de financement atteindra 200,2 milliards d'euros, soit 4,3 % de plus qu'en 2015. Ce montant correspond au déficit budgétaire, soit 73 milliards d'euros, et au refinancement de 127 milliards d'euros de dette arrivant à échéance en 2016. Le besoin de financement sera couvert par un emprunt de 187 milliards d'euros. Le solde sera financé par 10,7 milliards d'euros de disponibilités du Trésor et 2 milliards d'euros de recettes de cession de participations de l'État.

La charge de la dette, qui représente 99 % des crédits de la mission que je vous présente aujourd'hui, pèsera une nouvelle fois très lourd dans le budget de notre pays, avec 44,5 milliards d'euros, soit 11,6 % des dépenses de l'État en 2016, en hausse de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2015.

Elle constituera en termes de crédits de paiement le deuxième poste budgétaire de l'État après la mission « Enseignement scolaire », dotée de 48 milliards d'euros mais très loin devant la mission « Défense » (31,7 milliards d'euros) ou bien encore la mission « Recherche et l'enseignement supérieur » (25,9 milliards d'euros), qui constituent pourtant des priorités pour garantir, respectivement, notre sécurité et l'amélioration du taux de croissance potentielle de notre pays.

Les taux des obligations françaises sont restés historiquement bas en 2015, à court comme à moyen et long termes, ce qui a une nouvelle fois rendu indolore l'augmentation de l'encours de la dette de l'État.

Ce phénomène a été amplifié par l'annonce le 22 janvier 2015 puis par le lancement effectif le 9 mars 2015, par la Banque centrale européenne (BCE) de sa politique d'achats d'actifs du secteur public (*Public Sector Purchase Programme*) qui a conduit l'Eurosystème à acheter 60 milliards d'euros d'actifs d'États de la zone euro par mois dans le but d'amplifier la diminution des taux d'intérêt de long terme pour stimuler la croissance.

Cette situation exceptionnelle ne devrait plus durer longtemps. L'Agence France Trésor, dont j'ai entendu le directeur général, prévoit que les taux à 10 ans vont augmenter progressivement dans les mois qui viennent et pourraient atteindre 1,4 % fin 2015 puis 2,4 % fin 2016, en lien avec l'amélioration de la conjoncture économique.

En outre, une hausse imprévue de 100 points de base des taux d'intérêt sur l'ensemble de la courbe de la dette française provoquerait dès 2016 un alourdissement de la charge de la dette de 2,1 milliards d'euros, puis 4,8 milliards d'euros en 2017, 6,9 milliards d'euros en 2018, etc.

Le risque d'une remontée plus rapide que prévu des taux d'intérêt doit donc être pris au sérieux par le Gouvernement et conduire ce dernier à enfin adopter des mesures crédibles de réduction des dépenses de l'État, à même de rassurer les investisseurs et de restaurer notre crédibilité budgétaire.

Je vais vous faire maintenant quelques propositions dans ce sens.

D'abord, l'État devrait se doter de règles de bonne gestion budgétaire – autrement dit, appliquer la règle d'or, qui obligerait à présenter des budgets équilibrés. Il faudrait préparer les budgets avec une croissance prévisionnelle voisine de 0 %, ne réservant que de bonnes surprises. Il serait également bon de plafonner la dette, si possible *via* la Constitution, et d'éliminer drastiquement tous les dispositifs prévus dans le cadre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité, qui ne sont pas financés. Il faudrait réaliser de véritables économies sur les dépenses sociales, en supprimant par exemple l'Aide médicale d'État aux étrangers ou le RSA, qui risquent d'exploser avec l'afflux des migrants sur notre territoire.

Le Gouvernement devrait aussi arrêter de fabriquer des fonctionnaires à vie, en embauchant des personnes que l'État devra ensuite payer pendant soixante ans ! Mieux vaudrait les embaucher pour quinze ans, puis les reconduire dans leur poste si l'on a besoin d'eux. De même les fonctions publiques territoriale et hospitalière se retrouvent en difficultés pour financer les agents depuis que les dotations sont en baisse. Appliquons la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite !

Il est urgent de mener une vraie politique de croissance en réduisant les impôts des entreprises et des entrepreneurs. En taxant les riches, on fait fuir les investisseurs. Nous les jetons dehors !

**Mme Michèle André, présidente.** – Il en reste quelques-uns.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Les jeunes, eux aussi, s'en vont. Ne restent que les fonctionnaires, les chômeurs et les retraités.

Il faudrait aussi supprimer les 35 heures qui paralysent notre économie, car elles coûtent 21 milliards d'euros à l'État sur un budget de 35 milliards d'euros consacré aux politiques de l'emploi.

**Mme Michèle André, présidente.** – Personne ne les a remises en cause...

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Enfin, on ne pourra pas équilibrer notre budget sans réformer notre système d'imposition en remplaçant l'impôt sur le revenu à taux progressif par un impôt proportionnel à taux fixe, payé par tous les contribuables, c'est-à-dire une *Flat tax*.

Ces réformes ne sont ni de droite, ni de gauche, ce sont des réformes de bon sens dans l'intérêt de la France.

Je vous propose cependant d'adopter les crédits de cette mission, car la France doit respecter ses engagements à l'égard de ses créanciers.

**Mme Michèle André, présidente.** – J'ai lu dans votre note de présentation que la direction générale du Trésor et la direction du budget avaient modifié certaines de leurs

procédures pour tenir compte des recommandations formulées par notre ancien rapporteur spécial Jean-Claude Frécon dans son rapport de contrôle du compte de concours financiers « Avances aux services de l'État et aux organismes gérant des services publics » publié en 2014. Qu'en est-il exactement ?

**M. Vincent Delahaye.** – Vous annoncez une augmentation de la charge de la dette de 2,1 milliards en 2016. Pourtant, dans le document, on parle d'une charge de la dette de 44,5 milliards en 2016 contre 44,3 milliards l'an dernier, soit une augmentation de 200 millions.

J'avais déjà demandé un travail spécifique sur l'évolution de la dette, qui prenne en compte le déficit budgétaire de l'État, mais aussi d'autres éléments, comme la dotation au Mécanisme européen de stabilité. Un tableau d'ensemble année par année serait très utile.

**M. Philippe Dominati.** – La dette n'est pas nouvelle. Elle court depuis trente ou trente-cinq ans. C'est une dérive de long terme. Le plafond de la dette, en revanche, est une notion nouvelle. Dans certains pays, le Gouvernement a besoin de l'accord du Parlement pour dépasser ce plafond, comme aux États-Unis où le Congrès s'est réuni à trois reprises ces dernières années pour examiner une telle demande. La règle d'or dont on parlait tant au début du mandat présidentiel a disparu du débat politique. Comment faire pour fixer un plafond de la dette ? Faut-il qu'il corresponde à un pourcentage du PIB ? Notre ancien rapporteur général disait que la dette publique avait atteint un niveau insoutenable lorsqu'elle était à 80 % du PIB. On est désormais presque à 100 %.

**M. Marc Laméni.** – Dans un tableau que présente votre rapport, je lis que 100 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances 2016 au titre du programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risque ». Pourquoi ces crédits ont-ils doublé par rapport à l'année 2015 ?

**M. Yannick Botrel.** – Je lisais dans votre rapport que la dette de l'État était détenue à 64 % par des non-résidents. Quelle est la part, dans cette catégorie, des fonds souverains et celle des fonds privés ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Petite précision : le plafond de la variation nette appréciée en fin d'année de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 60,5 milliards d'euros, ainsi qu'il est inscrit dans l'article d'équilibre qui est soumis à notre vote.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Notre collègue Jean-Claude Frécon avait formulé dans son rapport deux recommandations destinées à améliorer la procédure d'octroi et de remboursement des avances du Trésor dans le cadre de ce compte de concours financiers.

Sa première recommandation portait sur la définition d'une doctrine d'octroi des avances. Cette doctrine a été déterminée par une circulaire commune de la direction générale du Trésor et de la direction du budget qui insiste notamment sur le caractère limitatif des crédits du compte de concours financiers, précise le taux dont sont assorties les avances et analyse leur procédure d'octroi.

La seconde recommandation portait sur l'amélioration du suivi de la gestion des avances du Trésor et proposait de renforcer le rôle de l'agence. Jusqu'ici l'AFT participait à

l'instruction de toute nouvelle demande d'avance mais n'était pas consultée en cas de modification dans l'exécution de l'avance (notamment de modification de l'échéancier de remboursement); la circulaire du 27 juillet 2015 prévoit qu'elle sera désormais systématiquement consultée et que « *toute modification du plan de remboursement initial doit être exceptionnelle et donner lieu à une saisine conjointe de l'AFT et de la direction du budget.* »

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Le plafond de la dette qui existe aux États-Unis est très sérieux : M. Obama a dû demander au Congrès l'autorisation de le dépasser. Là-bas, quelqu'un contrôle... quant à nous, nous augmentons l'encours de notre dette de 60 à 80 milliards par an et personne ne s'en soucie ! Nous devrions instituer un plafond à 1 800 ou 1 900 milliards et nous y tenir. Sinon, jamais nous ne parviendrons pas à un déficit de 2,7 % du PIB en 2017...

**M. Vincent Eblé.** – Si !

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Le Gouvernement fait continuellement des fausses promesses. Il faudrait quelque chose qui l'engage, si possible inscrit dans la Constitution, sans quoi nous arriverons un jour à 3 000 milliards de dette !

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État ».*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ainsi que du compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce ».*

*La réunion est levée à 16 h 40.*



## COMMISSION DES LOIS

Mardi 20 octobre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures*

### **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 des amendements au texte de la commission**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission examine les amendements sur son texte n° 55 (2015-2016) 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.

**M. Philippe Bas, président.** – Avant d'examiner les amendements, je voulais vous informer que M. le Président du Sénat a pris l'initiative importante et très rare de demander au Premier ministre l'engagement de la procédure accélérée sur la proposition de loi de Mme Troendlé. Nous sommes généralement opposés à cette procédure, mais l'Assemblée nationale a déjà eu à débattre de ce sujet en juillet lors de l'examen de la loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (DADUE), dont le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs articles, et dont M. Zocchetto était déjà rapporteur. Pour accélérer son examen, la proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour du groupe Les Républicains. Nous souhaitons vivement que l'Assemblée nationale en débattenne. Si le Gouvernement accepte la procédure accélérée, nous serons sûrs de ne pas perdre de temps et d'éviter des initiatives multiples et désordonnées.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – Je me réjouis de la demande du Président du Sénat. On peut en effet considérer que nous sommes dans une situation de deuxième lecture. Les parlementaires de tous les bords ont exprimé leur souci d'aboutir le plus rapidement possible à une loi sur ce sujet et certains ministres ont agi avec un peu de précipitation.

#### *Article 3*

*L'amendement de coordination n° 2 est adopté.*

**Mme Catherine Troendlé.** – Je m'associe aux propos du président et du rapporteur sur la procédure accélérée. Si nous sommes généralement contre son utilisation, nous pouvons considérer qu'il s'agit de la deuxième lecture de cette proposition de loi et qu'il fallait répondre à une situation qui n'a que trop duré. Le texte de la commission, équilibré, répond à la problématique. Mon amendement n° 1 complète les dispositions relatives au placement systématique sous contrôle judiciaire des personnes mises en examen pour infraction sexuelle contre mineur. S'il est souhaitable d'assortir le contrôle judiciaire d'une interdiction d'exercer une activité auprès de mineurs, il ne faudrait pas interdire au juge de

décider d'autres mesures de contrôle judiciaire. En effet, à titre d'exemple, le conjoint d'une assistante maternelle mis en examen pour de tels faits devrait être systématiquement écarté de son domicile pendant les périodes de garde des enfants.

**M. Philippe Bas, président.** – Il s'agit de préciser que le placement sous contrôle judiciaire – obligatoire sauf décision contraire du juge – conduit à l'application du 12°*bis* de l'article 138 mais n'empêche pas que d'autres mesures soient prises.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – J'émet un avis favorable car cette précision est utile.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le juge ne peut-il dire ce qui est possible ou non ? Ne surcharge-t-on pas inutilement ce texte ? Ne légiférons pas sur des cas particuliers.

**M. René Vandierendonck.** – Je suis le même raisonnement que M. Collombat. Je m'abstiendrai sur cette précision redondante.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – Cet amendement ne restreint pas la capacité d'appréciation du juge, qui doit conserver la possibilité de prononcer d'autres mesures de contrôle judiciaire, comme l'éloignement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il peut le faire.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – Il semble qu'il ne puisse pas le faire, en raison de la rédaction.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Alors, la rédaction est mauvaise...

**Mme Catherine Troendlé.** – Dans l'état du droit actuel, toutes les possibilités sont données au juge pour écarter la personne mise en cause. Dans cet amendement, il s'agit de son conjoint. La situation est différente.

**M. Philippe Bas, président.** – Mme Troendlé a voulu mettre les points sur les i sans dire que la prise d'autres mesures était impossible. Il ne s'agit pas d'une exigence absolue. On ne peut pas considérer que l'alinéa 20 déroge aux règles générales. Il n'existe pas de vide juridique.

**Mme Catherine Troendlé.** – Celui qui demande un agrément d'assistant maternel au conseil départemental doit produire le casier judiciaire de toutes les personnes qui résident à son domicile. Si, dans les cinq ans que dure l'agrément, une de ces personnes est condamnée pour actes de pédophilie notamment, il ne peut pas être renouvelé. En écartant la personne condamnée, on sécurise le statut d'assistant maternel.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L'amendement ne crée pas de contrainte supplémentaire pour le juge.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.*

**M. Alain Richard.** – Le nouvel article 706-47-4 évoque la profession « dont l'exercice est contrôlé, directement ou indirectement, par une autorité administrative ». A-t-on évalué les conséquences du terme « indirectement » ?

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – Aucune étude d’impact n’a été menée, puisqu’il s’agit d’une proposition de loi. En juillet, lors de l’examen du projet de loi DADUE, nous nous sommes opposés à un champ d’application extrêmement vaste. Le Sénat avait appelé l’attention sur le public auquel on s’adressait. Dans mon esprit, le terme « indirectement » porte sur les associations.

**M. Alain Richard.** – Les associations d’action sociale sont contrôlées directement par les départements.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – La politique municipale de musique, de danse, de sport, est conduite par le biais d’associations. Dans ce cas, la réglementation peut s’appliquer.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous aurons un débat sur ce point. M. Richard a raison de poser la question.

**M. Alain Richard.** – Le procureur notifie ou pas. Si l’affaire concerne un professeur de danse d’une association subventionnée par la commune, le procureur le saura-t-il, et sera-t-il dans son droit en notifiant à la commune qu’il faut traiter le cas de ce professeur ?

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – C’est affaire d’appréciation du procureur. Dans certains cas, cela s’imposera.

**M. Alain Richard.** – On lui crée une obligation dont on ne connaît pas le champ d’application.

**M. Philippe Bas, président.** – La question de M. Richard sur le champ d’application est tout à fait pertinente.

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – L’un des amendements que j’ai proposés la semaine dernière a réduit ce champ.

**M. Alain Richard.** – Cette disposition ne vaut que si l’autorité est en mesure de mettre fin aux activités de l’intéressé au contact des enfants. Quel est son pouvoir, dans le cadre d’un contrôle indirect ?

**M. François Zocchetto, rapporteur.** – La convention qui lie quasiment toujours les associations et les collectivités territoriales comporte un volet sur les droits et obligations des deux parties. On peut ainsi renforcer la notion de contrôle indirect. Les juridictions saisies seront le plus souvent administratives car cela viendra en contestation de la suspension ou de la mesure disciplinaire.

**M. Alain Richard.** – Seulement si un fonctionnaire est concerné...

**M. Philippe Bas, président.** – Les réglages nécessaires pourront être apportés à la faveur de la navette et, je l’espère, dans le cadre de la procédure accélérée.

*La commission donne les avis suivants :*

**AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

Auteur	N°	Avis de la commission
<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>	2	<b>Adopté</b>

**AMENDEMENT DE SÉANCE**

Auteur	N°	Avis de la commission
<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>		
Mme TROENDLÉ	1	<b>Favorable</b>

**Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie -  
Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le 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.**

**EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS**

**M. François Pillet, rapporteur pour avis.** – Le Sénat n'étant pas parvenu à une rédaction qui puisse recueillir l'assentiment, il a rejeté le texte, de sorte que nous nous retrouvons confrontés au même texte qu'en première lecture. Les commissions des lois et des affaires sociales avaient alors convergé, celle-ci donnant un avis favorable à la plupart de nos amendements, tandis que nous soutenions les siens. Les principes qu'elles ont retenus peuvent constituer le socle de l'accord à forger sur ce texte. Les rapporteurs de la commission des affaires sociales s'engagent à reprendre les amendements de la commission des lois adoptés en première lecture par le Sénat et à les intégrer à leur texte. Me dispensant de les présenter à nouveau, je vous soumettrai un seul amendement.

Nous avons marqué notre attachement à ce que le médecin conserve sa liberté d'appréciation et que la volonté du malade soit vérifiée au plus près de l'heure de la prise de décision. Ce principe se décline dans la mise en œuvre de la sédation profonde ainsi que dans le régime juridique des directives anticipées.

Sur cette question des directives anticipées, le texte adopté par l'Assemblée nationale en première et en deuxième lectures répond à nos préoccupations, puisque le médecin pourrait écarter celles qui seraient manifestement inappropriées. Le délai de validité des directives ayant été supprimé, il faut s'assurer que celles qui ont été rédigées vingt ans avant ont encore l'assentiment de la personne qui les a rédigées. Vous aviez veillé à ce qu'elles puissent être écartées, dans certaines circonstances – si, par exemple, une directive différente a été donnée à un confident peu de temps avant.

L'on doit aussi écarter, pour protéger la volonté du malade, un certain formalisme des directives. Voilà pourquoi la commission des affaires sociales reviendra sur la rédaction de l'Assemblée nationale. Nous avons également précisé que la personne de confiance ne donnait pas un avis au médecin, mais témoignait de la volonté du patient. Une modification en ce sens sera reprise par la commission des affaires sociales.

L'Assemblée nationale a pris l'initiative d'instituer une personne de confiance suppléante, ce qui constitue une lourdeur. La personne de confiance suppléante, c'est la famille ou les proches. Imaginez les difficultés posées par le désaccord entre la personne de confiance titulaire et sa suppléante ?

Je sollicite votre autorisation de présenter, en séance, nos amendements de première lecture si les amendements similaires présentés par les rapporteurs au fond n'étaient pas repris au terme des débats de la commission des affaires sociales.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pouvez-vous préciser vos propos sur le formalisme des directives anticipées ?

**M. François Pillet, rapporteur pour avis.** – À l'article 8, l'Assemblée nationale a souhaité revenir sur l'obligation d'utiliser un modèle formalisé de directive anticipée, ce que nous approuvons, en remplaçant l'expression « sont rédigées selon un modèle unique » par « sont rédigées conformément à un modèle ». Il me semble que cette nouvelle rédaction ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi, c'est-à-dire la suppression de l'obligation d'utiliser un modèle de directives formalisé.

**M. Yves Détraigne.** – Les analyses et les propositions du rapporteur sont tout à fait sages, pleines de bon sens et d'humanisme. Nous les suivons.

**M. Alain Richard.** – La question de la suppléance ne peut pas être écartée d'un revers de main. Tout le monde ne tombe pas en agonie à 500 mètres de chez soi. La personne de confiance n'est pas forcément disponible lorsque la période terminale s'engage.

**M. François Pillet, rapporteur pour avis.** – Je renvoie à la hiérarchie des personnes qui peuvent « témoigner » – et j'insiste sur ce mot – prévue par la proposition de loi. En l'absence de la personne de confiance, on peut faire appel à des proches. Le fait d'intercaler entre la personne de confiance et la famille une personne de confiance supplémentaire alourdit le système.

## EXAMEN DE L'AMENDEMENT

### *Article 3*

**M. François Pillet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement LOIS-1 s'inscrit dans la ligne des principes que j'ai évoqués. Il laisse au médecin sa capacité d'appréciation. Je

vous propose de préciser à l'alinéa 5 de l'article 3, que lorsque le médecin arrête, au titre du refus de l'obstination déraisonnable, un traitement de maintien en vie d'un patient hors d'état d'exprimer sa volonté, il peut mettre en œuvre une sédation profonde et continue jusqu'au décès, associée à une analgésie, afin de lui éviter de souffrir. Quand le malade ne souffre pas, le médecin peut éviter la sédation profonde et continue. Aucun médecin ne prendra le risque de voir un patient s'éteindre dans la douleur.

*L'amendement LOIS-1 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – Nous donnons pouvoir à notre rapporteur pour avis pour défendre en séance les amendements de première lecture qui n'auraient pas été repris par la commission des affaires sociales ?

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est levée à 9 h 30*

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures*

### **Accueil d'un nouveau commissaire**

**M. Philippe Bas, président.** – Je salue la présence parmi nous de M. Alain Vasselle, très grand spécialiste de la sécurité sociale et ancien rapporteur général de la commission des affaires sociales, qui nous fait l'amitié de succéder à notre très estimé et aimé collègue Jean-Jacques Hyst, parti au Conseil constitutionnel.

### **Indépendance et impartialité des magistrats - Ouverture de la magistrature sur la société - Mesures relatives à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle - Audition de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice**

**La commission entend 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 relative à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.**

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie Mme la garde des sceaux de venir nous présenter deux textes très importants : le projet de loi organique relatif à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société ; le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle – n'avez-vous pas été en dessous de l'ambition nécessaire ? Vous auriez pu parler de la justice du III<sup>e</sup> millénaire...

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Je remercie pour son accueil une commission où j'ai toujours plaisir à venir. Sans être millénariste, l'idée est bien celle-ci : répondre aux besoins objectifs de justice dans une période difficile où les citoyens ont de plus en plus besoin d'aide de l'État, et en priorité de celle de l'autorité judiciaire, mais aussi où la culture judiciaire a changé, avec la systématisation de la recherche d'une réponse judiciaire à des litiges du quotidien, autrefois

traités autrement. Il faut aussi tenir compte, en l'objectivant, du malaise ressenti par les magistrats, les greffiers et les fonctionnaires.

Pour la réforme pénale, nous avons rassemblé une conférence de consensus, créé un espace où des personnes de sensibilités différentes avaient travaillé sur la base d'un état des lieux partagé. Sans suivre la même méthode, car la justice civile est moins sensible, nous avons procédé avec la même rigueur. Sur la base des préconisations de groupes de travail lancés depuis deux ans, un grand débat national a été organisé au siège de l'Unesco, dont nous avons soumis le résultat aux juridictions, qui nous ont adressé 2 000 contributions ; ce texte est bien le produit d'une intelligence collective, de la réflexion de ceux qui pratiquent le droit quotidiennement.

Ces deux supports de normes législatives appartiennent au même écosystème, dans lequel des décrets en Conseil d'État et des décrets simples sont prévus. Nous avons lancé des expérimentations et vous proposons d'en généraliser certaines. Nous intégrons les nouvelles technologies, comme la dématérialisation, indispensable pour construire une justice plus proche des citoyens.

Ce n'est pas polémique que de dire que la réforme de 2008, quoique nécessaire, car la carte judiciaire n'avait guère changé depuis 1958, a créé des déserts judiciaires. Vous-mêmes avez témoigné au Sénat de cet éloignement. C'est pourquoi nous réimplanterons des tribunaux de grande instance (TGI), des chambres détachées et des maisons de la justice et du droit. Des greffiers seront affectés à ces dernières et y travailleront avec les délégués du Défenseur des droits.

Dès le titre I<sup>er</sup>, nous améliorons l'accès à la justice par le maillage territorial des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). L'expérimentation depuis 2014 des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) a donné de si bons résultats que j'ai lancé la deuxième vague d'expérimentation. Le justiciable peut ainsi se rendre au site le plus proche de son domicile, quel qu'il soit, pour y accomplir toute sorte de démarches judiciaires, y compris des demandes d'aide juridictionnelle. Il n'a plus à identifier le site compétent pour son besoin ; s'il est normal que l'institution soit complexe, le citoyen en besoin de justice ne devrait pas être titulaire d'un bac + 24 pour comprendre à qui s'adresser. Nous neutralisons cette complexité, de sorte qu'un litige relevant du TGI puisse être introduit auprès du conseil de prud'hommes. Cela suppose évidemment que nous formions les greffiers.

La dématérialisation permettra de relier entre elles les juridictions, notamment celles compétentes pour ces petits contentieux familiaux, de surendettement, d'expulsions locatives... Dès décembre 2015, un premier volet de l'application Portalis sera mis en place. Face à la massification de certains contentieux, nous avons décidé de favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges : la conciliation devient obligatoire pour les litiges en dessous de 4 000 euros ; nous harmonisons les fonctions de médiation – formation, qualification, règles déontologiques – et allons favoriser la procédure coopérative.

Le titre II remet ainsi du lien et du dialogue dans la société : les citoyens sont souvent en mesure de trouver des solutions ensemble. Le juge n'est jamais bien loin, pour homologuer la décision si c'est nécessaire. Attentifs aux plus fragiles, qui ont du mal à se retrouver dans la constellation des juridictions sociales, entre celles qui relèvent des ministères de la santé, du travail ou de la justice, nous fusionnons les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) avec les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et une partie des attributions des commissions départementales d'aide sociale (CDAS).

Le titre suivant recentre les juridictions sur leur cœur de compétence, suivant une dynamique, que vous avez validée sur les tutelles ou sur l'administration légale. Nous mettons un terme à la segmentation dans notre droit des actions de groupes, l'une ayant été créée par la loi « Consommation », l'autre par la loi « Santé ». Nous en créons une pour la lutte contre toutes les discriminations ; il y a eu un débat à l'Assemblée nationale : nous apporterons plus de sécurité juridique à ce dispositif.

Nous modifierons l'organisation du travail dans les juridictions ainsi que les missions et statuts, en particulier des greffiers. Le greffier assistant de magistrat, suscite une telle demande que nous avons dû lancer la deuxième vague d'expérimentation, pour laquelle nous avons pris des dispositions en termes de création de postes. Nous équipons les magistrats du ministère public et certains magistrats du siège de tablettes et de téléphones portables ; nous en distribuerons 4 000 l'année prochaine, le parquet étant prioritaire en raison de contraintes plus fortes. Le système autocom optimisant le traitement en temps réel a été audité par l'inspection générale des services judiciaires. Nous avons développé des applications informatiques qui méritent d'être généralisés.

Le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société comprend notamment la fin de la nomination des procureurs généraux en conseil des ministres. L'impartialité requiert des conditions objectives ; l'indépendance dépend des conditions de nomination ou du régime disciplinaire ; les deux doivent aussi se donner à voir. L'indépendance s'entend par rapport à soi-même : préjugés, réseaux, appartenances sociales peuvent influencer une décision. Cette indépendance doit être garantie par le comportement des magistrats eux-mêmes. Il faut donc supprimer les liens entre magistrature et exécutif.

Nous créons une fonction spécialisée de juge des libertés et de la détention (JLD), ce garant des libertés, avec une formation spécifique, des conditions particulières de nomination et de remplacement. Nous introduisons la notion de conflit d'intérêts avec un entretien déontologique et une déclaration de patrimoine pour les hauts magistrats.

**M. François Pillet, rapporteur du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société.** – J'entends avec beaucoup d'intérêt votre définition de l'indépendance de la justice : une attitude personnelle par laquelle le magistrat s'extrait de lui-même. L'indépendance n'a d'intérêt qu'autant qu'elle garantit l'impartialité, à laquelle doit tendre le magistrat.

J'aurai principalement des observations rédactionnelles à faire au projet de loi organique ; mes remarques prépareront un débat technique et d'opportunité : le Sénat restera lui-même, sage et calme. La nomination par décret du JLD a été critiquée par toutes les personnes entendues, à l'exception de trois, les représentants des syndicats. Je comprends le but d'afficher l'indépendance de ce juge. Celle-ci risque néanmoins d'être toute relative pour un JLD frais émoulu de l'école, face à un procureur chevronné. En outre, je ne sais pas qu'aucun JLD ait été révoqué par son président parce que sa jurisprudence ne lui convenait pas. La fonction n'est pas très prisée : JLD signifie « jamais libre pour dîner », disent-ils eux-mêmes... Son indépendance serait plus solide s'il s'agissait obligatoirement d'un magistrat du premier grade. Il serait important qu'il puisse faire appel à une collégialité en cas de problème, comme le juge des référés. Bien sûr, il décide très souvent dans l'urgence et n'en aura pas toujours le temps ; il n'en serait pas moins satisfaisant qu'il puisse le faire de temps en temps.

Sur le statut du parquet, vous échappez à l'obligation de révision constitutionnelle. Pourquoi ne pas avoir inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le projet de loi voté par le Sénat, y compris par sa minorité d'alors, sur un amendement de Michel Mercier ?

La déontologie passe par la lutte contre les conflits d'intérêts ; même sans aller jusqu'à la déclaration que remplissent les ministres et les membres de leurs cabinets, n'aurait-il pas été préférable de garder une trace de l'entretien déontologique avec le chef de cour ? Les conflits d'intérêts couvrent un champ très vaste : réseaux, appartenance à certaines associations, avoir un conjoint avocat quand l'on est magistrat ou procureur si l'on est juge d'instruction... Ne faut-il pas aller plus loin pour convaincre ?

Un détail reviendra sur le devant de la scène : les décorations. Lorsqu'un magistrat dépend sur ce point de l'exécutif, s'il n'est pas certain que cela influe sur son comportement, il est possible que cela ne soit pas impossible.

Je ne saisis pas l'intérêt d'une déclaration de patrimoine des chefs de cour qui ne rendent plus de décisions. Dans l'esprit du public, une telle déclaration est une mesure préventive contre un enrichissement lié à la corruption ; plus que le premier président de la Cour de cassation, le juge de l'expropriation, le juge d'instruction ou le juge unique pourraient être concernés. Cela pose de surcroît des problèmes matériels importants. Pourquoi ne pas élargir le périmètre au moins aux chefs de juridictions, ce qui homogénéiserait leurs obligations avec celles des présidents de tribunaux de commerce ? Même comme cela, les déclarations que vous proposez restent dans la famille puisqu'elles sont soumises à une commission *ad hoc* ; or, avec plus ou moins d'enthousiasme, les magistrats que nous avons entendus se sont montrés prêts à ce que leur déclaration soit transmise à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique : y voyez-vous un inconvénient ?

**M. Yves Détraigne, rapporteur du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.** – Nous avons procédé ensemble aux auditions. Je suis sensible à votre projet de loi en tant que co-auteur avec Virginie Klès du rapport de votre commission sur la justice de première instance.

Si le SAUJ est une bonne chose, pour reprendre les termes de mon dernier rapport pour avis sur le budget de la justice, Portalis est la condition *sine qua non* des réformes de l'organisation judiciaire annoncées. Or nous sommes loin du compte : le SAUJ est une version allégée du guichet universel du greffe qui avait été envisagé. Il ne faudrait pas que sa mise en place fasse perdre du temps aux greffiers, faute pour ceux-ci de disposer d'un outil informatique adapté.

Nous évoquions dans notre rapport la mutualisation des effectifs des différents greffes au sein des juridictions, ce qui semble ne pas avoir été repris. Y avez-vous renoncé ?

Vous prévoyez une conciliation obligatoire avant toute procédure devant le juge d'instance ou de proximité. Je partage cette idée ; mais avec 1 800 conciliateurs c'est impossible. Or je n'ai pas le sentiment que le projet de budget que j'ai pu consulter réponde à cet impératif.

Vous avez évoqué la fusion des TASS et des TCI, intégrés dans les TGI, mais vous renvoyez ce sujet à des ordonnances, indiquant que vous avez missionné les inspections

générales des affaires sociales et des services judiciaires pour en fixer les modalités. N'est-ce pas prendre les choses dans le désordre ?

Vous avez annoncé il y a quelques semaines que vous renonciez à la contraventionnalisation de différents délits routiers, comme la conduite sans permis ou sans assurance. Je comprends l'émotion des associations de victimes de la route ; pourtant, au fur et à mesure des auditions, nous avons pu comprendre que cela décevrait un certain nombre de professionnels de la justice : la contraventionnalisation donne de l'effectivité à une sanction...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Oui !

**M. Yves Détraigne, rapporteur.** – ... difficile à infliger lorsque le tribunal doit se prononcer deux ans après, alors que l'émotion sera passée ou que la décision ne sera pas mise en œuvre ou n'aura plus de sens. Cette position est difficile à tenir devant l'opinion publique, parce qu'elle pourrait donner un sentiment de laxisme.

Un article du projet de loi reporte à nouveau l'obligation statutaire de mobilité des magistrats ; vous avez proposé il y a quelque temps de remettre à plus tard l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction. Pourriez-vous nous faire un point sur ces deux réformes ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Après le tumulte, il est très important que vous présentiez votre grand œuvre, ce texte que vous préparez depuis trois ans. Nous voyons bien, au climat qui règne dans cette salle, que bien des points peuvent nous rassembler. Il est bon que des gens puissent être accueillis dans des lieux proches de chez eux, que la conciliation soit favorisée, que les juridictions sociales soient réformées – nous savons grâce à Pierre Joxe combien elles sont inadaptées. L'extension de l'action de groupe aux discriminations n'est pas sans incidence.

Si le texte est voté, comme je l'espère, il faudra prendre le temps de le mettre en œuvre ; le guichet unique suppose que des fonctionnaires du ministère de la justice y soient préparés. De même, la fusion des juridictions sociales requiert une préparation. J'aimerais que cette réforme fût menée selon un calendrier de cinq à six ans, plutôt qu'avec précipitation.

Enfin, nous aurions certainement pu trouver un accord autour d'une réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui nous éviterait les foudres de la Cour européenne des droits de l'homme. Les éléments de cet accord sont là, nous le savons tous.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La religion de la transparence nous conduit dans l'impasse. La nature même de la fonction juridictionnelle voudrait que le juge n'ait pas à justifier de son impartialité ; or il lui est demandé de déclarer ses intérêts. C'est rester au milieu du chemin. Interrogées sur les fréquentes nominations de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation au sein des autorités administratives indépendantes, les personnes entendues par notre commission d'enquête sur lesdites autorités ont mis en avant leur qualité de juges, partant leur indépendance. Pourtant, les juges ont eux aussi des amis, un passé, et peuvent ne pas rester insensibles à certains intérêts ; mais vous n'allez pas jusqu'au bout.

Quant à la déclaration de patrimoine, pourquoi la limiter à quelques hauts magistrats, et pourquoi en prévoir la transmission à une commission *ad hoc*, et non à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique comme pour les parlementaires ? Vous arguez de l'indépendance de la magistrature ; pourtant, les juges transmettent bien une déclaration de revenus et de patrimoine à l'administration pour le paiement de leurs impôts. Ou on déclare le

juge à l'abri de la corruption en raison de la nature particulière de la fonction ; ou on admet le risque, et dans ce cas pourquoi un statut particulier ?

**M. René Vandierendonck.** – Votre texte, qui s'inscrit dans un effort de rattrapage du retard accumulé depuis quarante ans mériterait d'être accompagné d'une loi de programmation. On suivrait ainsi suivre l'exécution des investissements, des partenariats public-privé comme celui des Batignolles, des créations de postes... Chaque année, notre examen reste parcellaire... Nous devons nous forcer à la pluri-annualité.

L'outil informatique n'est pas parfait. Aux dires des greffiers, la mise en place de Portalis reste un défi en matière d'appropriation et suscite des réticences chez certains ; de là l'importance du volet formation. Au-delà des progrès réalisés depuis trois ans, nous avons besoin d'outils méthodologiques de suivi des réformes.

**M. Alain Vasselle.** – Aurez-vous les moyens de votre politique, et selon quel calendrier la mettez-vous en œuvre ?

**M. Christophe-André Frassa.** – Pourquoi ne pas inclure les artisans dans le corps électoral des juges consulaires, et leur étendre l'éligibilité et la compétence des tribunaux de commerce ? Ils sont écartelés entre les tribunaux de commerce, en cas de difficultés économiques, et les tribunaux de grande instance pour les autres contentieux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Monsieur Pillet, je ne m'oppose pas à l'idée, non dénuée de panache, de ne pas décorer les magistrats au cours de leur vie professionnelle ; mais cela suggère implicitement une relation de subordination. Je propose régulièrement à la décoration des magistrats dont les états de service le méritent. Sur le plan éthique, votre proposition se tient. Soyez néanmoins assuré que l'attribution des distinctions n'est ni un moyen d'influence, ni la récompense d'une attitude de subordination.

Lors de la consultation, la demande unanime d'un statut particulier du JLD. m'était remontée ; mais, entendant certaines réserves lors d'un déplacement en juridiction, j'ai décidé de rouvrir la consultation sur ce point. Il semble que les conditions de nomination et de dé-nomination du JLD inquiètent. Comme nous avons expérimenté les conseils de juridiction en 2014 et renforcé l'expression démocratique dans les juridictions par décret l'an dernier, les assemblées générales ont demandé que le président de la juridiction ne puisse mettre fin aux fonctions de ses JLD. Nommés par décret, ils restent des magistrats du siège et à ce titre, leurs liens avec l'exécutif ne seront en aucun cas resserrés.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Ce cadre plus rigide complique les choses en cas de nomination particulièrement inopportune.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – On a plutôt porté à ma connaissance des cas où un président de tribunal avait mis fin aux fonctions d'un JLD sans autre forme de procès.

La nomination par décret diminue, incontestablement, les pouvoirs du président du tribunal, et le prive d'un outil de gestion des ressources humaines puisqu'il pouvait auparavant nommer un JLD quand le besoin s'en faisait sentir. Elle reste néanmoins un progrès : nous aurons désormais des JLD spécialisés, formés dès l'École nationale de la magistrature, ou qui auront reçu une formation spécifique.

La collégialité n'est pas envisagée pour les décisions du JLD, mais celles-ci sont susceptibles d'appel.

Le projet de loi constitutionnelle relative au CSM est sorti dans toute sa splendeur sous la forme de l'amendement Mercier, après un débat assez vif. Conformément à la volonté du Président de la République, il reprendra prochainement son parcours parlementaire ; la commission des lois de l'Assemblée nationale envisage de l'examiner. Ce texte inscrit dans la Constitution la nomination des membres du parquet après avis conforme du CSM et l'alignement du régime disciplinaire. Nous voulions également attribuer la présidence de l'assemblée plénière à une personnalité qualifiée issue de la société civile.

La suppression des désignations de personnalités qualifiées par les instances institutionnelles que sont le président de la République et les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale a rencontré une forte opposition dans vos rangs. Vous contestiez la légitimité des membres du collège que nous envisagions. À l'époque, nous n'avions pas caché notre mécontentement. Cette réforme répondait aux inquiétudes, rétablissait la confiance des citoyens en éliminant le soupçon. La règle générale, non écrite mais très efficace, est le devoir d'ingratitude du nommé envers l'autorité de nomination.

**M. Michel Mercier.** – Toujours...

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Il fallait afficher, aux yeux de la société, le renoncement de l'exécutif à ce pouvoir de nomination. Nous y reviendrons.

Les règles de déontologie s'appliquant aux juges, les procès-verbaux éventuels, le lieu de leur conservation, les déclarations de patrimoine : voilà un véritable casse-tête. Le statut et les conditions d'impartialité des magistrats restent réglés par une ordonnance de 1958, or nous sommes obligés de régler les conditions d'accès à ces déclarations. C'est une question que nous allons approfondir.

Les TCI et les TASS relèvent pour le moment du ministère de la santé et des affaires sociales. Les discussions engagées entre nos deux ministères voilà un an sur leur fusion n'aboutissent pas ; nous avons fait appel à l'inspection générale pour étudier les conditions de la fusion et de la reconversion des personnels – 650, dans un ministère qui n'est pas créateur d'emplois, ce qui justifie notre prudence. Nous sollicitons une habilitation du Parlement pour fixer le cadre. La mise en œuvre interviendra probablement en 2018. Je crois à l'unité de l'État, même si cela me pénalise depuis un an.

Je vous remercie, monsieur Détraigne, pour votre rapport, sur lequel je me suis appuyée lors du débat à l'Unesco. La création des tribunaux de première instance est un vrai point de blocage, et nous ne pourrons faire appliquer la réforme avec cette mesure. C'est pourquoi j'ai décidé de travailler plutôt sur les objectifs recherchés par cette création, et que vous développez dans votre rapport. Les tribunaux de grande instance seront ainsi organisés en pôles, dont un pôle social traitera des contentieux relevant précédemment des TCI, des TASS et, partiellement, des CDAS. Nous faisons œuvre de rationalisation et de simplification.

La dématérialisation n'est qu'un instrument. Portalis ne risque pas, à mes yeux, de pénaliser le SAUJ, le futur guichet universel du greffe, porte d'entrée du public vers l'autorité judiciaire. Le titre premier ouvre l'accès à Cassiopée aux greffiers des SAUJ. Le greffier de demain devra savoir répondre à toutes les demandes ; il sera formé sur site et à l'École nationale du greffe. Nous espérons dégager le greffe de milliers d'appels relevant de

l'orientation et de la première information. Les instruments informatiques dégagent ainsi du temps de travail des fonctionnaires pour des tâches plus utiles.

Je conviens avec M. Vandierendonck de la formation, du développement, de l'actualisation qu'implique le déploiement de Portalis. Nous actualisons encore Cassiopée ! Lors de ma prise de fonction, on m'a dit que Portalis coûterait quarante millions d'euros et que son déploiement prendrait dix ans. Le délai a été réduit à cinq étapes sur cinq ans, pour un coût moindre. C'est une tâche essentielle, les affaires civiles représentant 60 % de l'activité juridique.

Nous avons prévu dans le budget de multiplier par deux le nombre de conciliateurs de justice (ils sont actuellement 1 800) et doubler également leurs très maigres annuités. Ils sont souvent hébergés par les communes et disposent de la logistique des collectivités.

**M. René Vandierendonck.** – C'est bienvenu, car ils sont héroïques !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – La répression de la conduite sans permis, seule disposition pénale d'un texte comportant 54 articles, a bloqué l'examen du projet de loi pendant deux mois. J'ai été sensible à l'émoi des associations de victimes de la route autant qu'au contexte de la hausse de la mortalité routière en juillet et août. Toutefois, cette disposition relevait davantage de l'organisation et du fonctionnement des juridictions. Dans 88 % des cas, la conduite sans permis fait l'objet d'une amende par ordonnance pénale, la procédure prenant sept à quatorze mois. Le montant moyen de l'amende est compris entre 250 et 450 euros, pour un taux de recouvrement à peine supérieur à 50 %.

Pour une plus grande efficacité, nous avons envisagé un montant automatique de 500 euros pour l'amende, 750 en cas de majoration ; le procès-verbal électronique offre la possibilité d'un paiement immédiat. Dès la deuxième infraction, le défaut de permis devient un délit passible de un à trois ans de prison et de 30 000 à 75 000 euros d'amende. Le Conseil d'État nous a mis en garde sur le risque de non-respect de la présomption d'innocence parce que l'administration de la preuve dans le cadre de la première infraction serait insuffisante.

Le sujet présente incontestablement une inflammabilité particulière. Toutefois, les associations de victimes que j'ai reçues ont, à une exception près, jugé cette réforme efficace et reconnu que la mesure avait été présentée d'une seule phrase dans les médias. Nous avons pris toutes les précautions nécessaires et travaillé avec le délégué interministériel à la sécurité routière. Objectivement, c'est mieux ; cela se pratique d'ailleurs dans des pays présentant de meilleurs résultats que nous dans ces domaines. La mesure, plus efficace et plus sévère, dégage du temps pour la surveillance et la prévention, qui d'après les organismes de sécurité routière contribuent davantage que la répression à la diminution des accidents. C'est pourquoi, comme je m'y suis engagée en expliquant que les parlementaires en débattraient, je proposerai un amendement de suppression du dispositif, tout en continuant à plaider pour ce système plus efficace.

Non, je ne reporte pas la collégialité de l'instruction. Celle-ci fait l'objet d'un texte déposé à l'Assemblée nationale voici plus de deux ans. Il s'agissait de corriger la loi de 2007 dont le dispositif, qui devait entrer en vigueur en 2014, a été jugé trop systématique. En attendant son inscription à l'ordre du jour, je suis contrainte de présenter dans la précipitation, à chaque loi de finances, des amendements reportant l'application de la loi de 2007. C'est une mauvaise pratique politique, et un manque de respect vis-à-vis du Parlement.

Je ne nie pas les oppositions suscitées par l'entretien déontologique comme par la déclaration de patrimoine. L'hypothèse d'une extension à tous les magistrats a été envisagée. Je reconnais qu'il faut trouver la bonne mesure face à l'exigence de transparence ; mais comment expliquer à la société que les magistrats échappent à une obligation à laquelle le Gouvernement et le Parlement sont désormais soumis ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – En ce cas, appliquons le même régime !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Le statut des magistrats nous en empêche.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne suis pas un adepte de la transparence ; mais dès lors que l'on part dans ce système absurde, et que les responsabilités d'un magistrat sont au moins aussi importantes que celle du maire d'une commune de mille habitants, allons jusqu'au bout !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'extension de la transparence suppose des règles : la valorisation du patrimoine par l'administration fiscale, doit être encadrée par des règles et des procédures sécurisées.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Nous avons projeté la mise en œuvre de nos réformes dans le temps. Depuis 2013, les promotions de magistrats et de greffiers ont augmenté. Nous avons un solde positif pour la première fois cette année. En 2010, 144 diplômés étaient sortis de l'ENM. J'ai porté ce nombre à 358 en 2013, puis 364 en 2014 382 en 2015, et, l'année prochaine, 482. J'ai renforcé les équipes de l'ENM avec 20 recrutements et une dotation budgétaire en conséquence.

**M. René Vandierendonck.** – Très bien !

**M. Michel Mercier.** – En France, le parquet est uniquement constitué de magistrats, susceptibles d'intervenir dès la première minute de la garde à vue, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays réputés les plus amis de la liberté comme le Royaume-Uni. Il faut sauver le parquet à la française en incluant la pratique actuelle dans la loi constitutionnelle. Suivant sur ce point l'excellente analyse du procureur général Marc Robert, je vous invite par conséquent à convaincre le président de la République de ne pas placer cette réforme dans le même ensemble que la charte des langues régionales et la réforme plus générale du CSM : tout rassembler ne ferait que multiplier les adversaires du texte, pour être sûr d'avoir un non...

**M. Philippe Bas, président.** – Pour la charte sur les langues régionales, nous sommes prêts à aider le Gouvernement à conjurer ce risque ! Si je le comprends bien, notre collègue vous recommande d'aller dans le sens du vote du Sénat de juillet 2013 sur les nominations. Je m'y associe.

**M. René Vandierendonck.** – Nous gagnerions du temps !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Dois-je entendre que le texte, tel qu'amendé par le Sénat, recueillerait une majorité des trois cinquièmes ?

**M. Michel Mercier.** – Je ne suis pas capable de les trouver tout seul, mais je voterais ce texte sans hésiter et m'efforcerais d'en convaincre mes collègues, sans calcul politicien.

**M. René Vandierendonck.** – Procédez comme pour la réforme territoriale, en mettant en relief les continuités plutôt que les ruptures.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce point n'était pas à l'ordre du jour, mais il nous importait de vous faire connaître un sentiment largement partagé.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Toutefois, les signes de perplexité sur certains visages ne m'ont pas échappé...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est possible de faire aboutir un texte s'il ne contient que le nécessaire et le suffisant. Ne pas réussir à trouver une majorité de trois cinquièmes autour d'un tel projet, voilà l'échec. Notre commission pourrait élaborer ce texte nécessaire et suffisant, qui ne vous satisferait pas entièrement car il ne contiendrait pas certains des éléments de celui qui est toujours en navette ; il faudrait pour cela que l'Assemblée nationale accepte d'amender le texte du Sénat en ce sens. Finissons-en avec une conception archaïque de la politique.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous vous remercions de vos réponses précises et complètes.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Je reste à votre disposition.

*La réunion est levée à 19 h 40*

**Mardi 21 octobre 2015**

- Présidence de M. Philippe Bas, président –

*La réunion est ouverte à 9 h 25*

## **Loi de finances pour 2016 - Nomination des rapporteurs pour avis**

*Sont nommés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2016 :*

*- sur l'administration territoriale, M. Pierre-Yves Collombat (mission « Administration générale et territoriale de l'État ») ;*

*- sur l'asile, Mme Esther Benbassa, et sur l'immigration, l'intégration et la nationalité, M. François-Noël Buffet (mission « Immigration, Asile et Intégration ») ;*

*- sur l'outre-mer, M. Thani Mohamed Soilihi (mission « outre-mer ») ;*

*- sur les juridictions administratives et sur les juridictions financières, M. Michel Delebarre (mission « Conseil et contrôle de l'État ») ;*

*- sur le développement des entreprises et de l'emploi, M. André Reichardt (mission « Économie ») ;*

*- sur la fonction publique, Mme Catherine Di Folco (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») ;*

- sur l'administration pénitentiaire, M. Hugues Portelli, sur la justice judiciaire et l'accès au droit, M. Yves Détraigne, et sur la protection judiciaire de la jeunesse, Mme Cécile Cukierman (mission « Justice ») ;

- sur la coordination du travail gouvernemental, les publications officielles et la modernisation de l'État, M. Alain Anziani, et sur la protection des droits et libertés, M. Jean-Yves Leconte (mission « Direction de l'action du Gouvernement ») ;

- sur les pouvoirs publics, M. Jean-Pierre Sueur (mission « Pouvoirs publics ») ;

- sur les relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault (mission « Relations avec les collectivités territoriales ») ;

- sur la sécurité, M. Alain Marc (mission « Sécurité ») ;

- sur la sécurité civile, Mme Catherine Troendlé (mission « Sécurité civile »).

### **Organisme extraparlamentaire - Désignation de candidats**

La commission désigne Mme Éliane Assassi et M. François-Noël Buffet pour siéger comme membres titulaires au conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

### **Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre - Examen des amendements**

**La commission examine les amendements 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. Philippe Bas, président.** – Nous examinons à présent les amendements sur la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Les trois amendements que j'ai déposés tirent la conséquence de la position de la commission, qui a rejeté la proposition de loi la semaine dernière.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre groupe s'opposera à ces trois amendements. Dans sa position radicale, le rapporteur propose des amendements de suppression des trois articles, de sorte qu'il ne resterait rien du texte. Compte tenu de l'importance du sujet, nous ne pouvons pas suivre cette position...

**M. Didier Marie.** – Je n'interviendrai pas sur le fond, moi non plus, lors de la présente réunion, nous aurons l'occasion de nous exprimer en séance publique. La semaine dernière, sous la pression, vous avez retiré la motion préjudicielle que vous aviez déposée, et vous revenez à la charge en proposant de supprimer les trois articles, ce qui revient à refuser de discuter au fond de ce texte, qui repose sur des fondements juridiques précis, nationaux et internationaux, contrairement à ce qui est dit.

**M. Jacques Bigot.** – Je pense que les motivations de suppression de l'article 1<sup>er</sup> peuvent nous conduire, à l'avenir, à envisager de nouvelles choses dans toute une série de texte de loi. Vous parlez à propos de ce texte d'« *imprécisions qui soulèvent des interrogations constitutionnelles* » quant à l'objectif d'intelligibilité et de clarté de la loi. Autant dire que l'on peut émettre les mêmes réserves sur de nombreux textes de loi. Par ailleurs, l'argument selon lequel la prise de décision en la matière doit se faire au niveau européen est avéré pour de nombreux autres domaines, et pourtant je ne pense pas que la commission des lois considère que c'est à l'Union européenne de trancher, en amont, sur tous ces sujets... Si nous appliquions systématiquement les motivations que vous soulevez, le Parlement se dessaisirait de nombre de ses prérogatives...

**M. Philippe Bas, président.** – Chacun s'étant exprimé, je mets aux voix les trois amendements de suppression du rapporteur.

*La commission adopte les amendements n<sup>os</sup> 14, 15 et 16.*

**M. Philippe Bas, président.** – Il nous faut ensuite déterminer une position de la commission sur les autres amendements, dans l'hypothèse où les amendements du rapporteur seraient rejetés en séance.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 1 vise à étendre le périmètre des sociétés concernées par l'obligation d'établir un plan de vigilance. En raison de l'extension de périmètre qu'il propose, cet amendement encourt de façon encore plus forte les critiques adressées à la proposition de loi. J'émet donc un avis défavorable à cet amendement. Pour les mêmes motifs, j'émet le même avis défavorable sur tous les amendements suivants.

L'amendement n<sup>o</sup> 13 constitue manifestement un « cavalier législatif », puisqu'il ne concerne en rien l'obligation de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Je vous propose donc de le déclarer irrecevable en application de l'article 48, alinéa 3, du règlement du Sénat.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 12 et déclare irrecevable l'amendement n<sup>o</sup> 13.*

*La commission adopte les avis suivants :*

#### AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N <sup>o</sup>	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> Établissement, publicité, mise en œuvre et sanction du plan de vigilance		
<b>M. FRASSA,</b> rapporteur	14	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> Responsabilité des sociétés tenues d'établir un plan de vigilance		
<b>M. FRASSA,</b> rapporteur	15	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 3</b> <b>Application outre-mer</b>		
<b>M. FRASSA,</b> <b>rapporteur</b>	16	<b>Adopté</b>

**AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Établissement, publicité, mise en œuvre et sanction du plan de vigilance</b>		
M. LABBÉ	1	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	4	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	5	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	6	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	7	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Responsabilité des sociétés tenues d'établir un plan de vigilance</b>		
M. LABBÉ	3	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	8	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	9	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	10	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	2	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	11	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>		
Mme DIDIER	12	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>		
Mme DIDIER	13	<b>Irrecevable</b>

**Réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collective - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport et des textes de la commission**

*M. Christophe-André Frassa est nommé 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.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - Ce rapport est un legs de Jean-Jacques Hyst, spécialiste reconnu du droit des entreprises en difficulté, matière austère et technique, mais fondamentale pour notre économie. Un droit des entreprises en difficulté efficace, ce sont des entreprises et des emplois sauvés.

Je souhaite rendre hommage à Jean-Jacques Hyst : il a été l'auteur de plusieurs rapports et rapporteur de plusieurs textes au Sénat depuis le début des années 2000, en particulier la loi de sauvegarde de 2005, qui a créé la procédure de sauvegarde à côté du redressement judiciaire et de la liquidation judiciaire. Il a aussi été, plus récemment, à l'origine de la création de la sauvegarde financière accélérée en 2010.

Jean-Jacques Hyst a mené la presque totalité des auditions de ce rapport, me laissant, notamment, l'audition du ministère de la justice. Ce sont ses conclusions et ses propositions qu'il m'appartient aujourd'hui de soumettre à la commission.

Je ne m'étends pas sur les évolutions récentes de cette branche du droit des entreprises et sur ses grands principes, que les ordonnances ne remettent pas en cause : vous pourrez trouver des éléments dans le rapport. Alors que, dans ce domaine, il y avait autrefois une grande loi par décennie, nous constatons néanmoins une accélération des réformes depuis 2005, sans doute en raison du contexte économique.

Qu'apportent les deux ordonnances ? Elles se situent dans le prolongement des réformes précédentes, depuis la grande réforme conduite par Robert Badinter en 1984 et 1985, qui a posé de nouveaux et de bons principes.

Ainsi, ces ordonnances veulent rendre les procédures de prévention plus attractives pour les entreprises, notamment la conciliation, pour inciter bien sûr les entreprises à solliciter le tribunal le plus tôt possible en cas de difficulté économique, de préférence aux procédures curatives que sont les procédures collectives (sauvegarde, redressement et liquidation judiciaires). Elles développent les ponts entre prévention et procédures collectives, dans la continuité de la sauvegarde financière accélérée. Elles améliorent le fonctionnement des procédures judiciaires, comme toute réforme, rééquilibrent les procédures en faveur des créanciers, en les incitant à trouver un accord avec le débiteur en conciliation et en leur ouvrant la possibilité de présenter un plan alternatif en sauvegarde ou en redressement judiciaire, renforcent le rôle du parquet, garant de l'ordre public économique, pour contrôler le bon déroulement des procédures et les droits de toutes les personnes intéressées et tendent à mieux garantir l'impartialité du tribunal et tirent les conséquences de certaines questions prioritaires de constitutionnalité dans ce domaine.

Deux nouvelles procédures sont créées : la sauvegarde accélérée, qui systématise les principes de la sauvegarde financière accélérée, et le rétablissement professionnel, procédure simplifiée destinée aux petits entrepreneurs sans salarié ni actif, sans tous les effets de la liquidation judiciaire, pour permettre le « rebond » en cas de difficulté économique.

Les ordonnances apportent également de nombreuses modifications ponctuelles, pour préciser, clarifier ou corriger certaines dispositions.

D'un point de vue statistique, sur 69 000 procédures ouvertes en 2013 au titre du livre VI du code de commerce, on compte 2 500 mandats *ad hoc* et conciliations, 1 500 sauvegardes, 16 000 redressements judiciaires et presque 40 000 liquidations judiciaires. La réalité des procédures, c'est d'abord la liquidation. Pour autant, le volume

d'emplois n'est pas réparti de la même manière et de nombreux emplois sont sauvés grâce à ces procédures, en particulier en prévention et en sauvegarde. La plupart des liquidations sont sans salarié, ce qui justifie la nouvelle procédure de rétablissement professionnel, encore très peu utilisée, sans doute en raison d'incompréhensions sur ses conditions d'ouverture. Nous y reviendrons dans les amendements.

Sous l'influence du ministère de l'économie, avec l'expérience du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), le droit des entreprises en difficulté tend de plus en plus à devenir une « boîte à outils », pour gérer au cas par cas des dossiers de grandes entreprises. Je ne suis pas sûr que cette évolution soit toujours souhaitable, même s'il faut évidemment concilier approche économique et approche juridique en la matière. Il en résulte une complexité croissante, en particulier pour les petites entreprises, qui hésitent déjà beaucoup à s'adresser au tribunal.

Je n'entre pas davantage dans les détails des ordonnances, le rapport les présente de façon précise et complète, et nous discuterons de certains points à l'occasion des amendements.

En dehors de dispositions ponctuelles, pour lesquelles je vous proposerai des amendements, ces ordonnances ont été largement approuvées par les acteurs concernés et ont été mises en œuvre de façon apparemment satisfaisantes, dans les tribunaux de commerce, à compter de juillet 2014.

Pour mémoire, la loi pour la croissance et l'activité d'août 2015 a apporté sa contribution à la réforme du droit des entreprises en difficulté, avec le mécanisme de « cession forcée » que le Gouvernement n'avait pas osé instaurer dans les ordonnances, et avec le regroupement devant le même tribunal des procédures concernant les sociétés d'un même groupe : c'est une initiative de François Pillet, à porter au crédit du Sénat et attendue depuis longtemps par les praticiens.

Alors pourquoi ce rapport sur les projets de loi de ratification de ces deux ordonnances ?

C'est une démarche vertueuse puisqu'il s'agit de faire sur les dispositions de ces ordonnances un travail d'analyse approfondi, comme sur un projet de loi, en tenant compte néanmoins de ce que les ordonnances sont en vigueur. Puisque nous avons accepté de déléguer notre pouvoir législatif dans cette matière, dans la loi du 2 janvier 2014 de simplification du droit des entreprises, il nous appartient de contrôler l'usage fait de cette délégation. Je rappelle que ces deux ordonnances comportent au total 131 articles : ce n'est donc pas au moment où nous devons ratifier, sans doute par un amendement de dernière minute du Gouvernement, que nous pourrions faire ce travail de fond.

La même question se posera sans doute pour l'ordonnance réformant le droit des contrats et des obligations, à laquelle le Sénat était résolument opposé...

L'objectif est d'intégrer les amendements que nous adopterons ce matin dans le projet de loi sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, en ratifiant l'ordonnance, car l'article 50 de ce projet de loi modifie des dispositions issues de ces ordonnances ou des dispositions connexes. Nous aurons donc un débat avec le Gouvernement à l'occasion de ce texte.

Au terme des travaux conduits de concert avec Jean-Jacques Hyst, je soumetts à votre approbation 25 amendements, qu'il a directement inspirés, pour compléter les deux projets de loi de ratification que je vous propose d'adopter. Ces amendements concernent soit des dispositions issues des ordonnances, pour la plupart, soit des dispositions directement connexes, dans certains cas.

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut rendre hommage à notre rapporteur, qui a pu approfondir l'examen du texte en un temps record, grâce à sa parfaite connaissance du sujet. Nous pouvons à présent passer à l'examen des amendements relatifs à l'ordonnance du 12 mars 2014.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS SUR LE PROJET DE LOI RATIFIANT L'ORDONNANCE  
N° 2014-326 DU 12 MARS 2014**

*Articles additionnels après l'article unique*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-1 concerne la procédure d'alerte par le commissaire aux comptes. Il vise à supprimer l'obligation de déclencher la dite procédure en cas de désignation d'un mandataire *ad hoc* par le tribunal. Il précise par ailleurs que le commissaire aux comptes peut demander à être entendu par le président du tribunal.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - Dès lors que la résidence principale de l'entrepreneur individuel est insaisissable de droit, le maintien d'une insaisissabilité volontaire pour les autres biens non affectés à l'activité professionnelle n'a plus lieu d'être. En cas d'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'un entrepreneur individuel, il serait paradoxal que celui-ci puisse faire échapper à la procédure une résidence secondaire. C'est une question d'équilibre entre les droits de l'entrepreneur et ceux des créanciers. C'est l'objet de l'amendement COM-2.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est un amendement important.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-3 vise à expliciter, pour éviter toute ambiguïté d'interprétation, que le débiteur n'a pas à informer le comité d'entreprise lorsqu'il demande la désignation d'un mandataire *ad hoc* ou l'ouverture d'une procédure de conciliation.

**M. Philippe Bas, président.** – Là aussi, c'est une règle importante qui serait posée.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-4 vise à préciser les conditions dans lesquelles le parquet peut exercer ses prérogatives de contrôle au cours de la procédure de conciliation.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-5 est important. L'ordonnance du 12 mars 2014 a codifié une pratique appelée le « *prepack cession* », consistant à préparer, sous la confidentialité d'un mandat *ad hoc* ou d'une conciliation, la cession partielle ou totale de l'entreprise, cession qui sera mise en œuvre dans le cadre d'une procédure ultérieure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire. Pour assurer une plus grande transparence à cette procédure, sans remettre en cause la règle de confidentialité, le mandataire *ad hoc* ou le conciliateur devra rendre compte au tribunal de ses diligences pour mettre en concurrence les repreneurs potentiels et susciter autant que possible une pluralité d'offres, en vue d'obtenir la meilleure offre. Il s'agit en fait de permettre au tribunal de se prononcer sur la cession de la façon la plus éclairée possible. Cette procédure suscite des inquiétudes de la part des tribunaux et chez certains praticiens et experts ; il s'agit d'y répondre.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-6 vise à supprimer la possibilité pour le débiteur lui-même de demander l'extension de la procédure à une ou plusieurs autres personnes. C'est une disposition singulière qui n'a guère été comprise.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-7 a pour objet de clarifier la durée pour laquelle peut être renouvelée ou prolongée la période d'observation ouverte par le jugement d'ouverture d'une procédure collective.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-8 vise à prévoir que le tribunal statuant sur l'ouverture d'une procédure collective sollicite les observations de l'Association de garantie des salaires, l'AGS, non seulement sur la désignation du mandataire judiciaire, mais aussi celle de l'administrateur judiciaire.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-9 est important car il vise à clarifier certaines dispositions introduites par l'ordonnance du 12 mars 2014 en matière de déclaration des créances. Il précise la rédaction de la disposition selon laquelle, lorsque la déclaration de la créance est faite par un préposé ou un mandataire au nom du créancier, cette déclaration doit être ratifiée par le créancier. Surtout, il supprime le mécanisme de déclaration des créances par le débiteur pour le compte des créanciers, très mal compris par l'ensemble des praticiens, suscitant la confusion chez les créanciers sur ce qu'ils doivent faire pour que leur créance soit prise en compte et provoquant de larges critiques quant au risque d'atteinte aux droits des créanciers du fait d'un doute sur la fiabilité d'une telle déclaration.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-10 vise à prendre en compte le cas où le projet de plan prévoit une modification des statuts et pas seulement une modification du capital de la société. Il s'agit de permettre le vote des assemblées compétentes avant l'adoption du plan par le tribunal.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-11 corrige une malfaçon rédactionnelle.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-12 vise à préciser que le privilège de conciliation, accordé aux personnes ayant accepté de contribuer à la continuation de l'entreprise, par l'apport de trésorerie ou la fourniture de biens et services nouveaux pendant une conciliation, vaudra bien en cas de procédure collective avec comités de créanciers. C'est une clarification.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-13, lui aussi de clarification, vise à préciser, par cohérence, dans l'hypothèse où les comités de créanciers adoptent un projet de plan de sauvegarde ou de redressement proposé par un créancier et alternatif à celui élaboré par le débiteur et l'administrateur judiciaire, que le tribunal n'a à statuer que sur ce plan.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Il s'agit avec l'amendement COM-14 de mieux articuler le droit des procédures collectives avec le droit des sociétés, lorsque les capitaux propres d'une société en sauvegarde ou en redressement judiciaire sont inférieurs à la moitié du capital social. Dans le cas d'un redressement judiciaire comportant un projet de plan prévoyant une modification du capital, il s'agirait de préciser que la reconstitution partielle préalable des capitaux propres est obligatoire, lorsque l'assemblée des actionnaires n'y pourvoit pas.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-15 tend à la simplification en limitant l'obligation d'établir l'inventaire du patrimoine du débiteur en liquidation judiciaire aux cas où celui-ci dispose effectivement encore d'actifs à inventorier.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-16 lève une imprécision rédactionnelle.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement COM-17 apporte des modifications à la nouvelle procédure de rétablissement professionnel. Il clarifie les conditions d'ouverture de la procédure, afin de la rendre plus attractive, sans remettre en cause les garanties permettant au tribunal d'écarter les débiteurs cherchant à abuser de cette procédure. Il supprime ainsi l'obligation pour le débiteur de demander simultanément l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire, s'il souhaite le bénéfice de l'ouverture d'une procédure de rétablissement professionnel. Une liquidation judiciaire peut être ouverte à tout moment, à la demande du ministère public, si le juge constate que le débiteur est de

mauvaise foi. Cet amendement prévoit aussi, comme dans les procédures collectives, la participation de l'ordre professionnel lorsque le débiteur exerce une profession réglementée. Ce sont des ajustements.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-18 maintient la possibilité, pour le tribunal, de prononcer une interdiction de gérer à l'encontre d'une personne ayant omis de demander l'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire dans le délai de quarante-cinq jours à compter de la cessation des paiements. Largement approuvée par les praticiens, cette possibilité permet d'écarter de la vie des affaires des chefs d'entreprise pour leur manque de compétence dans la gestion de leur entreprise.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-19 est lui aussi important car il renforce l'impartialité du tribunal dans les procédures collectives, en encadrant davantage les fonctions de juge-commissaire. Le président du tribunal, s'il a connu d'une entreprise dans le cadre de la prévention, ne peut être désigné juge-commissaire. Il ne participera à la formation de jugement, tout comme le juge-commissaire. L'amendement vise également le cas du juge commis.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-20 ajoute une précision au mécanisme procédural instauré par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour regrouper devant un même tribunal les procédures collectives concernant les sociétés d'un même groupe, en l'étendant aux sociétés sœurs.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-21 supprime toute mention au casier judiciaire du jugement de liquidation judiciaire prononcée à l'encontre d'une personne physique, comme c'est déjà le cas depuis 2003 dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Il vise à faciliter le rebond des entrepreneurs en difficulté.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-22 harmonise le règlement amiable agricole avec la procédure de conciliation.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-23 surmonte la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation selon laquelle le mécanisme de garantie des salaires, financé par l'Association de garantie des salaires (AGS), n'inclut pas le précompte salarial des cotisations et contributions sociales. Cette jurisprudence a effectivement remis en cause la règle suivie jusque-là, affectant les finances de l'AGS.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS SUR LE PROJET DE LOI RATIFIANT L'ORDONNANCE  
N° 2014-326 DU 26 SEPTEMBRE 2014**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous pouvons à présent passer à l'examen des amendements relatifs au projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 complétant l'ordonnance du 12 mars 2014.

*Articles additionnels après l'article unique*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - L'amendement COM-1 précise le rôle du tribunal lorsqu'une entreprise lui demande l'ouverture d'une procédure de sauvegarde, alors que les difficultés rencontrées ne le justifient pas.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Jean-Jacques Hyst tenait beaucoup à l'amendement COM-2, qui réduit de dix à cinq ans la durée maximale du plan de sauvegarde, pour la différencier davantage du redressement judiciaire, la réserver aux entreprises dont la capacité de continuation est avérée, et la rendre plus acceptable pour les créanciers.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Philippe Bas, président.** – Les projets de loi de ratification d'ordonnances obéissent à une procédure particulière : le Gouvernement les dépose sur le bureau des assemblées, à charge pour elles de s'en saisir. Nous avons décidé de nous en saisir, mais n'ayant pas été inscrits à l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement, ces textes devront être intégrés dans la discussion en cours de projets de loi à l'objet connexe, comme celui relatif à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle...

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :*

**PROJET DE LOI RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2014-326 DU 12 MARS 2014**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	1	Procédure d'alerte par le commissaire aux comptes	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	2	Suppression de la déclaration d'insaisissabilité des biens immobiliers de l'entrepreneur individuel autres que la résidence principale	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	3	Dispense d'information du comité d'entreprise en cas de désignation d'un mandataire <i>ad hoc</i> ou d'ouverture d'une conciliation	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	4	Conditions d'exercice des prérogatives du parquet au cours de la procédure de conciliation	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	5	Présentation des démarches effectuées par le conciliateur pour rechercher des offres de reprises en cas de cession de l'entreprise préparée au cours d'une conciliation	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	6	Suppression de la possibilité pour le débiteur de demander l'extension d'une procédure collective à d'autres personnes	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	7	Clarification de la durée de renouvellement ou de prolongation de la période d'observation ouverte par le jugement d'ouverture d'une procédure collective	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	8	Avis de l'Association de garantie des salaires sur la désignation de l'administrateur judiciaire	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	9	Suppression de la déclaration des créances par le débiteur pour le compte des créanciers et ratification par le créancier de la déclaration de créance faite en son nom par un préposé	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	10	Vote de l'assemblée des actionnaires sur les modifications statutaires prévues par le projet de plan avant son adoption par le tribunal	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	11	Correction d'une malfaçon rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	12	Application du privilège de conciliation en cas de procédure collective avec comités de créanciers	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	13	Soumission au tribunal du seul projet de plan adopté par les comités de créanciers en cas de présentation de plan concurrent par un créancier	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	14	Obligations de l'assemblée des actionnaires en cas de capitaux propres inférieurs à la moitié du capital social	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	15	Simplification de l'obligation d'établir l'inventaire du patrimoine du débiteur en liquidation judiciaire	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	16	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	17	Clarification des conditions d'ouverture et précisions procédurales concernant la procédure de rétablissement professionnel	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	18	Maintien de la possibilité de prononcer une sanction d'interdiction de gérer en cas d'omission de déclaration de la cessation de paiement	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	19	Renforcement des garanties d'impartialité et des incompatibilités au sein des tribunaux de commerce	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	20	Extension aux sociétés sœurs du mécanisme procédural devant le même tribunal des sociétés appartenant à un même groupe	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	21	Suppression de la mention au casier judiciaire du jugement de liquidation judiciaire prononcé à l'encontre d'un entrepreneur individuel	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	22	Harmonisation du règlement amiable agricole avec la conciliation concernant le privilège de conciliation	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	23	Inclusion du précompte salarial des cotisations et contributions sociales dans le plafond de garantie des salaires	<b>Adopté</b>

**PROJET DE LOI RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2014-1088  
DU 26 SEPTEMBRE 2014 COMPLÉTANT L'ORDONNANCE N° 2014-326  
DU 26 SEPTEMBRE 2014**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	1	Rôle du tribunal en cas de demande d'ouverture d'une sauvegarde en l'absence de difficultés avérées	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	2	Réduction de dix à cinq ans de la durée maximale du plan de sauvegarde	<b>Adopté</b>

**Gratuité et modalités de la réutilisation des informations du secteur public -  
Examen du rapport et du texte de la commission**

La commission examine le rapport de M. Hugues Portelli et le texte qu'elle propose 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.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons à présent le rapport d'Hugues Portelli sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public.

## EXAMEN DU RAPPORT

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Le projet de loi « pour une République numérique », que nous examinerons bientôt contenait initialement un chapitre transposant la directive du 26 juin 2013 relative à la réutilisation des données publiques. Or celle-ci aurait dû être transposée il y a plus de trois mois, ce qui nous exposait à un risque de sanction. Le Gouvernement nous soumet donc ce chapitre sous forme d'un projet de loi distinct. Celui-ci conserve des séquelles du texte initial : il « surtranspose » le droit européen, comme c'est souvent le cas.

La directive de 2013 a été écrite par la Commission européenne dans le cadre d'un vaste chantier de « dépoussiérage » de près de 400 directives ; celle qu'elle actualise datait de 2003, et avait elle-même été transposée dans notre droit au moyen d'une ordonnance adoptée en 2005, modifiant la loi relative à l'accès des documents administratifs de 1978. C'est en s'appuyant sur cette ordonnance que s'était développé l'*open data*, c'est-à-dire l'ensemble des politiques de publication et de réutilisation des données publiques.

La directive de 2013 est ambivalente : d'un côté, elle rend plus facile la réutilisation de données publiques, de l'autre, elle maintient, notamment dans le secteur de la culture, le versement de redevances ou la conclusion d'accords d'exclusivité. Le projet de loi, lui, reste influencé par le texte initial du Gouvernement, qui affirme le principe de gratuité... Pour l'heure, restons-en à la transposition de la directive.

Prenons l'exemple du Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM). Il réalise et vend des cartes maritimes ; il en achète aussi, à nos voisins britanniques par exemple, afin de croiser les mesures faites des plateaux continentaux de part et d'autre de la Manche. Si le SHOM devait céder gratuitement ses cartes et que son homologue anglais continuait de vendre les siennes, il perdrait un million d'euros de recettes mais continuerait à payer pour les données britanniques. Il s'agit avant tout d'éviter la distorsion de concurrence entre organismes publics français et étrangers : ceux-ci fixeraient eux-mêmes les règles de réutilisation de leurs données. La directive de 2013 les oblige de toute façon à fixer un coût modique équivalant au coût marginal de collecte, de production, de mise à disposition et de diffusion augmenté d'un retour sur investissement raisonnable.

Les députés sont allés plus loin encore que le Gouvernement dans la « surtransposition ». Je vous propose de nous en tenir au texte du Gouvernement et quand ce dernier aura été trop loin de revenir à celui de la directive.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Très bien !

**M. Alain Richard.** – Deux groupes d'influence – de poids inégaux – pèsent sur ces questions de transfert de données du public vers le privé : d'une part, les associations et mouvements citoyens à but non lucratif qui veulent accéder aux informations mais n'ont que des capacités artisanales pour les exploiter ; d'autre part, les entreprises, qui y voient la matière première de nouveaux services commerciaux. Je ne suis pas surpris du résultat au niveau européen que vous avez décrit, car ces acteurs savent se faire entendre, et les gouvernants manquent parfois de la vigilance requise. Nous avons toutes les raisons de faciliter le développement de cet aspect de l'économie, mais regardons attentivement qui paye pour qui...

**M. Alain Vasselle.** – L'exemple des cartes maritimes est très éclairant. La directive européenne ne prévoit-elle pas un dispositif commun à tous les États membres de l'Union européenne ? Qu'est-ce qui justifie que la France aille au-delà ?

**M. Jacques Mézard.** – Le texte restreint-il la possibilité pour l'administration de vendre à des acteurs privés des listes d'informations relatives aux citoyens ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Je rejoins totalement Alain Richard. La directive était-elle d'application directe, monsieur Vasselle ? Globalement, il semble que non ; la transposition qu'en font les États leur laisse une certaine capacité de modulation : il leur est loisible de réclamer une redevance ou de conclure des accords d'exclusivité pour leurs organismes.

Monsieur Mézard, aux termes de la directive de 2003, les droits de propriété intellectuelle des tiers limitent déjà la vente de telles informations. Les données personnelles sont protégées par la loi de 1978.

**M. Jacques Mézard.** – Comment expliquer alors que l'État – sous tous les gouvernements – ne réponde pas à mes questions concernant la vente du fichier d'immatriculation ?

**M. Philippe Bas, président.** – S'il s'agit de données personnelles, l'administration n'a le droit ni de les donner, ni de les vendre...

**M. Jacques Mézard.** – Elle le fait pourtant !

**M. Alain Richard.** – J'ignorais que ces fichiers étaient vendus ; c'est une ressource utile, qui évitera d'augmenter les prélèvements obligatoires. Pour le justifier, l'administration n'a-t-elle pas tenu le même raisonnement que celui qu'on peut tenir sur les permis de construire ? Ceux-ci étant considérés non comme des données personnelles mais comme des décisions administratives notifiant un droit et accessibles au public, ceux-là peuvent être regardés comme des autorisations de mettre un véhicule en circulation...

**M. Jacques Mézard.** – Est-ce si sûr ?

**M. Philippe Bas, président.** – Je ne suis pas certain que l'on puisse aller jusqu'au bout de la comparaison. Vous soulevez une question intéressante, nous l'approfondirons.

**M. François Bonhomme.** – Je n'ai jamais vu de préfecture communiquer des données personnelles sans les anonymiser... Prenons garde à ne pas entraver le principe général de circulation des données publiques, qui est un moteur d'activité important. Il appartient aux autorités détentrices des informations de s'assurer qu'elles sont expurgées des données personnelles, conformément à la loi de 1978.

**M. Philippe Bas, président.** – L'article 3 dispose que la redevance de réutilisation des informations peut être réclamée par une administration tenue « de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de ses missions de service public ». C'est assez flou...

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Cela concerne notamment l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), que j'ai auditionné, ou l'INSEE.

**M. Alain Richard.** – Les statuts des établissements publics précisent la nature de leurs ressources – subventions et ressources propres. S’agissant des services de l’État, je ne sais pas comment l’on pourrait statuer.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

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

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement COM-1 rétablit une rédaction plus fidèle à la directive : « lorsqu’elles sont mises à disposition sous forme électronique, ces informations le sont, si possible, dans un standard ouvert et aisément réutilisable ». Nous supprimerions par ailleurs une précision inutile : « lisible par une machine ».

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les données peuvent-elles être mises à disposition autrement que sous forme électronique ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Oui, grâce à cet amendement.

**M. Philippe Bas, président.** – Le terme « standard » sera sans doute compris par tous ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L’on peut l’espérer.

*L’amendement COM-1 est adopté.*

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

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement COM-2 rétablit l’article 11 de la loi CADA, de façon à maintenir un régime dérogatoire de réutilisation pour les informations figurant dans des documents produits ou reçus par des établissements et institutions d’enseignement et de recherche. Cette dérogation ne vaudrait que pour les documents produits ou reçus dans le cadre de leurs activités de recherche. Cette distinction reprend celle prévue par l’ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

**M. Philippe Bas, président.** – Dans quel objectif ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – De permettre à ces établissements de conserver leurs prérogatives en matière de réutilisation des données de recherche.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La formulation n’est-elle pas excessive ? Nul ne pourrait contrôler ce à quoi ces établissements interdisent l’accès...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche, que j’ai interrogé, est défavorable à cette disposition. Dans les milieux universitaires, la loi est plutôt bien perçue, car elle favorise la communication des travaux intellectuels. De deux choses l’une : ou bien les documents ne sont pas communicables, parce qu’inachevés ou protégés par le secret industriel ou commercial ou le droit de la propriété intellectuelle : ils ne sont alors pas réutilisables ; ou bien ils appartiennent à la littérature universitaire, déjà soumise à un droit particulier – la protection contre la copie par exemple –, et il n’y a pas de raison de restreindre leur communication. Il paraît en outre exorbitant que

chaque institution fixe le coût de mise à disposition de ses documents. Je suis réservé sur cet amendement.

**M. Alain Vasselle.** – Quel serait le problème ?

**M. René Vandierendonck.** – Je rejoins M. Sueur. Cette disposition va beaucoup plus loin que le projet de loi : je voterai contre cette dérogation.

**M. Alain Marc.** – Alors que l'on renforce l'autonomie des universités, cette disposition est une bonne chose.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Elle n'interdit pas la diffusion des données, mais leur réutilisation, ce qui est très différent. Le droit en vigueur dispose que les conditions de réutilisation des informations sont fixées le cas échéant par l'administration lorsqu'elles figurent dans des documents produits ou reçus par des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ou des services culturels.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Est-il si facile de distinguer la diffusion de la réutilisation ? Comment qualifier la citation d'un autre document par exemple ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Une précision encore : ne sont concernés que les cas de réutilisation avant publication.

**M. Alain Richard.** – Ce qui est en jeu, c'est la loyauté de la concurrence entre chercheurs. Celui qui a constitué une base de données originale pour ses recherches ne doit pas se la voir réclamée par l'un de ses concurrents, sous peine de diminuer ses chances de publier ses travaux dans une revue à comité de lecture, par exemple.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – La directive est muette sur ce point : c'est une « surtransposition » de la part du Gouvernement.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

## *Article 2*

*L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – La directive impose la transparence des accords d'exclusivité conclus en matière de réutilisation des informations publiques. Les députés ont précisé que cette transparence s'applique également aux avenants, aux conditions de négociation, et les critères retenus pour l'octroi d'un droit d'exclusivité et que la publication se ferait au format électronique.

Cette disposition est trop imprécise et inutile : de tels accords d'exclusivité sont généralement conclus à l'issue d'une procédure de mise en concurrence régie par les règles relatives aux marchés publics. N'insérons pas ces dispositions dans la loi du 17 juillet 1978. Au surplus, l'article 44 de l'ordonnance garantit un équilibre entre, d'une part, les exigences de confidentialité propres à prévenir la divulgation de secret en matière industrielle et commerciale et à préserver la concurrence loyale et, d'autre part, les règles en matière de liberté d'accès aux documents administratifs. Voilà pourquoi l'amendement COM-4 rétablit le texte initial.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

### **Article 3**

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L'amendement COM-5 transpose la dérogation prévue au b du II de l'article 6 de la directive de 2003 dans la rédaction résultant de la directive de 2013.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-6 est adopté.*

### **Article 4**

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Les licences rappelant les règles relatives à la réutilisation des informations publiques, l'amendement COM-7 les rend obligatoires à titre pédagogique et dans un objectif de prévention des litiges, et cela que la réutilisation donne ou non lieu au paiement de redevances.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi obliger l'administration à attacher une licence à toute communication ? La loi de 1978 prévoit déjà que « la réutilisation des informations publiques est soumise à la condition que ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées ». Cet amendement est inutilement lourd.

**M. René Vandierendonck.** – Absolument.

**M. Alain Richard.** – C'est affaire de fidélité à l'objectif de la directive. La licence est une simple confirmation du fait que l'administration applique la loi. Or la formulation « donne lieu à l'établissement d'une licence » confère à l'administration un véritable pouvoir de décision... La rédaction n'est pas pleinement aboutie.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Tous les documents émanant de l'État publiés sur le site data.gouv.fr sont déjà soumis à la « Licence ouverte », et ne donnent donc pas lieu au paiement d'une redevance. La licence se contente de rappeler les règles.

**M. Alain Richard.** – Alors pourquoi légiférer ?

**M. Philippe Bas, président.** – Quelle est au juste la définition d'une licence ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Il y en a plusieurs, selon qu'elle est ouverte ou non. Le Conseil d'État n'a pas tranché la question de savoir si une licence était de nature contractuelle ou réglementaire.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

### **Article 5**

*L'amendement de coordination COM-8 est adopté.*

### *Article 7*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement COM-9 rectifié rend le texte applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises. Nous avons là une divergence d’interprétation avec le Gouvernement : le statut de Wallis-et-Futuna n’est pas exactement le même que celui de la Polynésie française.

**M. Alain Richard.** – En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, n’appartient-il pas à l’autorité territoriale de légiférer sur l’accès aux documents administratifs ?

**M. René Vandierendonck.** – Oui, c’est une question d’autonomie.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Je m’aligne sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel... Le rapport écrit donnera la référence détaillée.

*L’amendement COM-9 rectifié est adopté ; en conséquence, l’amendement COM-11 tombe.*

### *Article 8*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement COM-10 rectifié étend l’obligation de mise en conformité aux accords d’exclusivité conclus en vue de la numérisation de ressources culturelles ainsi qu’à ceux conclus entre personnes publiques dans le cadre de leurs missions de service public.

*L’amendement COM-10 rectifié est adopté.*

### *Article 9*

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L’amendement COM-12 du Gouvernement renvoie à une ordonnance la codification des dispositions relatives à l’outre-mer. Avis favorable sous réserve de l’adoption du sous-amendement COM-13 rectifié, qui précise le champ de cette habilitation et supprime une disposition inutile dans la mesure où en application de l’article 38 de la Constitution, il appartient à chaque ordonnance de déterminer son champ d’application territorial.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le sous-amendement obligerait le Gouvernement à prendre deux ordonnances sur le fondement, respectivement, des articles 38 et 74-1 de la Constitution – il est vrai que nous n’en mourrions pas... Le rapport public du Conseil d’État de 2005 indique de toute façon que nous ne pouvons fonder une unique ordonnance sur deux bases distinctes.

**M. René Vandierendonck.** – En effet.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Les ordonnances prennent de nos jours des formes variées, parfois celles d’articles de projets de loi...

*Le sous-amendement COM-13 rectifié est adopté.*

*L’amendement COM-12, sous-amendé, est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> B</b> <b>Standard de mise à disposition des informations publiques</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	1	Caractère facultatif de la mise à disposition sous forme électronique	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Suppression du régime de réutilisation dérogatoire applicable aux informations des établissements, institutions, organismes ou services d'enseignement et de recherche ou culturels</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	2	Maintien d'une dérogation pour la réutilisation des informations de la recherche	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Mise en conformité du régime des accords d'exclusivité</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	3	Coordination rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	4	Renvoi au droit commun pour la transparence en matière de contrats	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Consécration du principe de gratuité et maintien de certaines redevances de réutilisation des informations publiques</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	5	Possibilité de soumettre à redevance certains documents pour lesquels les administrations sont tenues de couvrir par des recettes propres une part substantielle de leurs coûts de collecte, production, mise à disposition et diffusion	<b>Adopté</b>
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	6	Simplification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Déconnexion des licences et des redevances</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	7	Obligation de soumettre toute réutilisation à licence	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Publicité du montant des redevances et des bases de calcul</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	8	Coordination rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Application en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	9	Mention expresse pour l'application de la loi dans les collectivités du Pacifique et dans les TAAF	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	11	Suppression de l'application outre-mer	Tombé
<b>Article 8</b> <b>Mise en conformité des accords d'exclusivité et licences en cours</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	10	Extension de l'obligation de mise en conformité à tous les accords d'exclusivité	Adopté
<b>Article 9</b> <b>Habilitation à intégrer les nouvelles dispositions dans le code des relations du public et de l'administration</b>			
<b>M. PORTELLI, rapporteur</b>	13	Suppression du renvoi explicite à l'ordonnance pour l'application outre-mer par coordination	Adopté
Le Gouvernement	12	Renvoi à l'ordonnance de codification des dispositions outre-mer	Adopté

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

### **Mesures de surveillance des communications électroniques internationales - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Philippe Bas et le texte qu'elle propose 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.**

#### **EXAMEN DU RAPPORT**

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Nous examinons à présent le rapport de M. Philippe Bas sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Voici une queue de comète du projet de loi relatif au renseignement, définitivement adopté par le Parlement le 24 juin dernier. Dans sa décision du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions relatives à la surveillance des communications électroniques internationales, non pas pour des raisons de fond, mais pour incompétence négative du législateur : en renvoyant à deux décrets en Conseil d'État, dont l'un ne devait pas être publié, le législateur n'a pas exercé la plénitude de ses compétences.

Les techniques de surveillance des communications internationales se sont développées depuis les années 2000, à la suite de décisions du chef de l'État et du Gouvernement, sur une base juridique qui n'était pas prévue pour de telles activités : les règles de police administrative relatives aux interceptions de sécurité établies par la loi du 10 juillet 1991. Les nouvelles techniques n'ont pas pour objet de surveiller les résidents français, mais sont néanmoins exploitées sur notre sol et, de façon exceptionnelle, les

communications entre des personnes dont les numéros ou identifiants techniques sont rattachables au territoire français peuvent se trouver interceptées. Il convenait de sortir ces situations de ce *no man's land* juridique.

Le Gouvernement a choisi de s'en remettre à une initiative parlementaire, celle de Mme Patricia Adam, présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale. Afin toutefois de parer à tous les risques d'inconstitutionnalité sur le fond, j'ai déposé en septembre une proposition de loi très proche et demandé au Président du Sénat, qui l'a accepté, de faire usage de la faculté que lui confère l'article 39 de la Constitution de demander l'avis du Conseil d'État sur la conformité de ce texte à nos principes constitutionnels et conventionnels. La Haute juridiction a levé tous nos doutes le 15 octobre dernier par l'avis qui vous a été adressé.

Les informations qui transitent par les câbles internationaux auxquels la France est reliée peuvent être exploitées par la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Les flux comportant, à la source comme à la réception, des identifiants nationaux seront écartés automatiquement ; le projet de loi garantit l'impossibilité d'y accéder, ce que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) pourra vérifier. Ensuite, les flux mixtes, c'est-à-dire les communications dont l'émetteur ou le récepteur peut être rattaché par son identifiant ou son numéro au territoire national, seront exploités dans les conditions de droit commun de la surveillance intérieure, telles que définies par la loi sur le renseignement. Enfin, les communications émises ou reçues à l'étranger feront l'objet de ce régime spécifique.

Je me suis rendu à deux reprises dans les locaux de la DGSE pour observer le fonctionnement du système, vérifier la réalité des garanties offertes aux personnes et la finesse du système de sélection des informations. Les flux sont importants ; le travail des services consiste à les trier et à se rapprocher des cibles préalablement identifiées. Le texte prévoit que le Premier ministre pourra donner une autorisation portant sur une zone géographique, ou ciblant des organisations particulières, voire des personnes. Cette autorisation fera l'objet d'une communication *a posteriori* à la CNCTR.

Le Conseil d'État a estimé que la nouvelle rédaction de la proposition de loi tenait compte des griefs formulés par le Conseil constitutionnel ; que la différence de régime entre la surveillance des étrangers et des résidents français était justifiée et que la conciliation entre la protection de la sécurité nationale et le respect de la vie privée et du secret des correspondances n'était pas manifestement déséquilibrée ; que le dispositif était conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'application de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif au respect de la vie privée et familiale. Enfin, le Conseil d'État a considéré que les possibilités de recours des personnes surveillées étaient suffisantes : toute personne pourra s'assurer auprès de la CNCTR qu'elle ne fait pas l'objet d'une surveillance irrégulière (la commission ne confirmant ni infirmant l'existence d'une éventuelle surveillance) ; si, de sa propre initiative ou saisie par un particulier, la CNCTR estime qu'une garantie fondamentale est méconnue, son président ou trois de ses neuf membres pourront saisir le Conseil d'État. Celui-ci déclare dans son avis que cette procédure, quoique moins aisée que la procédure nationale, donne un moyen de recours au citoyen surveillé à l'étranger. C'est d'un grand raffinement dans la protection des droits des citoyens ! Peu d'États s'en préoccupent à ce point.

Fort de ces analyses, j'ai considéré pouvoir vous proposer d'approuver le texte de la proposition de loi, auquel j'ai apporté quelques amendements.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre groupe considère qu'il s'agit d'un complément à une loi déjà adoptée. Grâce au Sénat, le texte a été modifié pour prendre en compte des considérations relatives au respect des libertés individuelles, de la vie privée et des données personnelles. Il ne s'agit pas de refaire le débat mais de répondre à la remarque du Conseil constitutionnel. Comme l'a excellemment exposé le rapporteur, ce texte m'apparaît vertueux. La DGSE, aux fonctionnaires de laquelle je rends hommage, fonctionne dans des conditions très particulières. Il est clair que les garanties offertes par ce texte ne doivent pas avoir beaucoup d'équivalents dans le monde. Je ne suis pas sûr que les États-Unis, où nous nous étions rendus avec André Reichardt dans le cadre de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, prennent de semblables précautions.

Sur les quinze amendements du rapporteur, douze ou treize sont rédactionnels. Deux apportent des modifications plus substantielles. La durée de conservation des correspondances, fixée à douze mois par l'Assemblée nationale, est réduite à dix mois. La question posée par l'amendement COM-5 de la possibilité pour le Premier ministre de faire appel à des délégués pour désigner de nouveaux systèmes de communication – soit entre cinq et dix décisions par an – ne représente pas une divergence excessive.

Puisque vous ne prenez pas la direction d'un vote conforme, confirmez-vous, monsieur le Rapporteur, qu'un accord en commission mixte paritaire vous paraît raisonnable de manière à éviter une lecture ultime de l'Assemblée nationale sur la question du passage de douze à dix mois, ou la désignation de délégués ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Oui, cette proposition de loi fait suite au texte sur le renseignement qui avait établi beaucoup de mesures. Les communications internationales n'ont peut-être pas reçu l'attention qu'elles méritaient au Parlement : nous devons nous y attacher davantage que lors de l'examen du premier texte. S'il faut rendre hommage à sa volonté de disposer d'un avis du Conseil d'État, il est dommage que le rapporteur n'ait pas procédé à des auditions techniques pour obtenir des réponses sur des notions telles que celles d'identifiant. Un Français peut avoir des identifiants étrangers et des étrangers des identifiants français. Si l'observation sur ce qui est envisagé est ici plus précise, il s'agit là d'une pêche au chalut, en décalage avec ce qu'on a pu dire lors de l'examen de la loi sur le renseignement. Comment s'assurer qu'un résident français n'aura que des identifiants français ? On établit entre ce qui se passe en France et à l'étranger une séparation complètement virtuelle car ne correspondant pas à la réalité technique.

La question des avocats français qui servent des intérêts français à l'étranger se pose. L'alinéa 12 limite la protection envisagée dans le texte initial, en particulier dans le contrôle de la CNCTR. Il est précisé que ces personnes « ne peuvent faire l'objet d'une surveillance individuelle de leurs communications à raison de l'exercice du mandat ou de la profession concernée ». C'est moins précis que ce qui a été retenu dans le texte initial pour une situation en France, or on ne peut tracer de vraie frontière entre les deux cas.

Pourquoi établir des principes différents sur l'exploitation des données de connexion alors qu'on ne fournit pas les mêmes garanties pour leur récupération ? Le délai de conservation des conversations téléphoniques ne court pas à partir de la date de recueil, mais de la date d'exploitation, contrairement à ce qui avait été envisagé. Doit-on vraiment poser sur la table tout ce qu'il est possible de faire, légitimant ainsi toutes les pratiques ?

**Mme Cécile Cukierman.** – Nous n’allons pas reprendre le débat sur la loi relative au renseignement. Le rapporteur l’a rappelé, la non-conformité dénoncée par le Conseil constitutionnel ne portait pas sur le fond, auquel nous sommes opposés en ce qu’il élargit de façon importante le champ de la surveillance. Notre groupe ne votera pas cette proposition de loi.

**M. Alain Richard.** – Il existe une différence de base entre le régime applicable aux communications intérieures et internationales. Tout droit est territorial. La loi intérieure a autorité sur les opérateurs, qui coopèrent à l’application des décisions. À l’international, l’interception est clandestine. Les différences de procédure en sont la conséquence. Notre collègue Jean-Yves Leconte se trompe sur les garanties. Dès lors qu’on se livre à des exploitations individuelles issues de la collecte nécessairement indifférenciée de données sur un réseau international, on entre dans le même schéma de garanties que pour les exploitations individuelles provenant d’un réseau français.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Autant le texte sur le renseignement posait des difficultés sur les libertés publiques, autant celui-ci est plus protecteur que ses équivalents étrangers. Sous le bénéfice d’inventaire des réserves émises par M. Leconte, qui fait sans doute référence aux Français de l’étranger disposant d’identifiants étrangers, ce texte ne soulève pas d’objection essentielle.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – On s’acheminera assez facilement, si le Sénat adopte ce texte avec des modifications à la marge, vers un accord en commission mixte paritaire. Soyez sûrs que je le rechercherai. Monsieur Leconte, la décision du Conseil constitutionnel nous faisait un devoir d’aller au fond des choses. L’avis du Conseil d’État me rassure. Le texte couvre un maximum de garanties. Le cadre juridique ne s’attache pas à la nationalité de l’utilisateur mais aux instruments qu’il utilise : pour un ordinateur, l’adresse IP, pour le téléphone, la carte SIM et le numéro d’identification du territoire national, c’est-à-dire le préfixe en 0033.

Je n’ai pas procédé à de nouvelles auditions techniques mais celles organisées avant l’examen de la loi sur le renseignement m’avaient donné un niveau de compréhension suffisant. Je me suis également récemment rendu à la DGSE pour comprendre le fonctionnement de ses capacités techniques.

La protection des professions « protégées » me paraissait suffisante. Quant aux délais, les conditions de traitement des données sont plus difficiles qu’auparavant. Avant de procéder à l’exploitation, il faut appliquer de nombreux filtres afin d’arriver à l’information réellement utile. La masse d’informations est très excessive par rapport aux besoins réels. Il s’agit d’aller chercher l’aiguille dans la botte de foin, d’où les délais retenus.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

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

*L’amendement rédactionnel COM-1 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-2.*

*L’amendement de précision COM-3 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-4.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’amendement COM-5 retient l’expression « réseaux de communications électroniques », plus appropriée sur le plan juridique que celle de « systèmes ». Il confie en outre au Premier ministre les décisions de désignation des réseaux de communications pouvant faire l’objet d’une interception, rares et appartenant à un domaine sensible, au lieu d’en permettre la délégation à ses collaborateurs.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m’abstiens.

**M. Alain Richard.** – Je suis incapable de décrire la différence entre « réseaux » et « systèmes ». La prudence commande de s’assurer auprès des rédacteurs du texte de la raison initiale du choix de ce mot. N’ayant pas une vision détaillée de la façon dont on pénètre les mécanismes, je préfère m’en tenir à la connaissance de ceux qui s’en chargent.

La décision d’interception est prise à l’encontre d’un flux d’informations géré par un acteur qui peut être une autorité publique, un État ou une compagnie privée. Je conviens que le besoin d’autorisation n’est pas fréquent, tout simplement parce que beaucoup de ces réseaux sont surveillés en permanence. Si survient l’indication que la surveillance d’un nouveau réseau est nécessaire, le Premier ministre sera toujours en mesure de signer l’autorisation en cas d’urgence. La portée de cette mesure n’est-elle pas seulement symbolique ? Un directeur de cabinet du Premier ministre peut tout signer – c’est d’ailleurs ainsi que notre État fonctionne, et mieux que d’autres. Existe-t-il une raison politique ou juridique à cette mesure ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le choix de l’expression « réseaux » repose sur ce qui existe dans notre droit, notamment à l’article L. 32 dans le code des postes et communications électroniques, et répond à la réalité des dispositifs à surveiller. Cela ne soulève pas de difficulté, je m’en suis assuré. Quant à la délégation, si nous avons accepté dans la loi relative au renseignement que le Premier ministre ait plusieurs délégués outre son directeur de cabinet, la décision politique de désigner ces réseaux, qui interviendra peu souvent, peut lui être confiée sans alourdir sa tâche. Les Premiers ministres, comme les ministres, ont toute latitude pour s’organiser. Je ne m’accroche pas à cet amendement, bien qu’il mette le Premier ministre face à sa responsabilité.

*L’amendement COM-5 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-6.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’amendement COM-7 supprime les dispositions précisant que l’autorisation du Premier ministre peut exclure certains numéros d’abonnement ou d’identifiants techniques de toute surveillance. Pourquoi ? S’il s’agit d’écarter l’écoute de personnalités bénéficiant d’immunité, ce ne serait pas une simple faculté mais une obligation tirée des conventions internationales ; s’il s’agit de moduler la précision de l’autorisation, c’est le cas général. Cette mention, inutile, m’apparaît motivée par la volonté d’afficher que jamais la France n’écouterait le Premier ministre d’un pays voisin. On n’a pas besoin d’insérer une disposition floue dans le texte pour affirmer ce principe.

*L’amendement COM-7 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-8.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’amendement COM-9 diminue la durée de conservation des correspondances interceptées. Moins longtemps ces renseignements sont conservés, si cela est compatible avec les exigences de la surveillance, plus grandes sont les garanties.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi pas huit ou onze ? C'est assez mineur.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous avez écrit « recueil » plutôt qu'« exploitation ». Il y a donc deux avancées.

**M. André Reichardt.** – Je me demande, comme Jean-Pierre Sueur, quelle est l'importance du passage de douze à dix mois. Est-ce par cohérence avec la loi sur le renseignement ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il existe deux délais : celui de conservation à partir du premier jour d'exploitation, qui est réduit de douze à dix mois, et celui de conservation après le recueil, de quatre ans. Nous avons toujours veillé à ne pas autoriser la conservation des informations relevant de la vie privée au-delà de ce qui est nécessaire pour la surveillance. Nous avons eu là-dessus bien des débats avec le Gouvernement. Il s'agit simplement de limiter le délai le plus possible. Je n'en fais pas un argument majeur d'amélioration des garanties fondamentales offertes au citoyen.

**Mme Esther Benbassa.** – Je vote contre.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Des opérations matérielles peuvent être réalisées par nos services ou par des opérateurs privés. L'amendement COM-10 a pour but que celles qui sont nécessaires à la mise en place de mesures de surveillance internationale dans les locaux et installations des opérateurs de réseaux de communications électroniques concernés puissent être effectuées sur ordre du Premier ministre, ou de la personne spécialement déléguée par lui, par des agents qualifiés de ces opérateurs dans leurs installations respectives. Nous apportons une garantie juridique aux opérateurs qui sont sous notre juridiction.

**M. Alain Richard.** – À qui cette mesure s'adresse-t-elle ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Aux opérateurs nationaux, comme Orange. Deux types d'actions sont conduits par l'État et par les opérateurs.

**M. Alain Richard.** – Des communications internationales peuvent en effet être gérées par des opérateurs français.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Exactement.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels COM-11 à COM-13 sont adoptés, ainsi que l'amendement de coordination COM-14.*

## **Article 2**

*L'amendement de coordination COM-15 est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La réunion est levée à 11 h 35*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Régime juridique des mesures de surveillance des communications électroniques internationales</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	1	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	2	Transformation des paragraphes de l'article L. 854-1 du code de la sécurité intérieure en articles codifiés au sein du chapitre IV	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	3	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	4	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	5	Remplacement de la notion de « systèmes » par celle de « réseaux » de communications électroniques et suppression de la faculté pour le Premier ministre de déléguer la désignation des réseaux pouvant faire l'objet d'une interception	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	6	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	7	Rédactionnel et suppression des dispositions précisant que l'autorisation peut prévoir l'exclusion de certains numéros d'abonnement ou d'identifiants techniques de toute surveillance	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	8	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	9	Rédactionnel et passage de 12 à 10 mois de la durée de conservation des correspondances interceptées	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	10	Régime juridique des opérations matérielles nécessaires à la mise en œuvre des interceptions	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	11	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	12	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	13	Rédactionnel et coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	14	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Dispositions de coordination</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	15	Coordination	<b>Adopté</b>



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 26 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 11 heures*

Salle n° 263

Ouverte à la presse et au public

- Audition de M. Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement, sur le contenu des différentes actions du programme d'investissements d'avenir et leur avancement.

**Groupe d'études « Forêt et filière bois »**

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 8 h 15*

Restaurant du Sénat

- Audition de M. Dominique Jarlier, Président de la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR).

**Groupe d'études « Communications électroniques et postes »**

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 8 h 15*

Restaurant du Sénat

Audition de M. Jérôme Yomtov, secrétaire général de Numéricable-SFR.

**Groupe d'études « Vigne et vin »**

**Jeudi 29 octobre 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 263

- Audition commune de Mme Catherine Quéré, présidente du groupe d'études « Viticulture » de l'Assemblée nationale, co-rapporteuse du rapport d'information n° 2946 (XIV<sup>e</sup> législature, AN) sur les maladies de la vigne et du bois et de M. Bernard Nadal, président de l'Institut français de la vigne et du vin, sur les maladies de la vigne et du bois.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 10 heures*

Salle RD 204

*à 10 heures :*

- Audition de M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor, sur les crédits de l'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 2016.

*à 11 heures :*

- Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration du ministère de la défense, sur les crédits de la mission « Défense » dans le projet de loi de finances pour 2016.

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 102 (2015-2016) 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).

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 104 (2015-2016) 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).

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 27 octobre 2015**

*à 19 heures*

Salle n° 245

- Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur le projet de loi de finances pour 2016.

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 10 heures*

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Mathieu Gallet, président directeur général de Radio France, sur le Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) pour la période 2015-2019 entre l'État et Radio France.

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Lundi 26 octobre 2015**

*à 15 h 30*

Salle n° 67

- Examen des amendements sur le texte n° 64 (2015-2016), adopté par la commission, sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques (M. Michel Raison, rapporteur).

**Groupe de travail relatif aux négociations internationales sur le climat et l'environnement**

**Jeudi 5 novembre 2015**

*à 15 h 30*

Salle n° 67

- Adoption du projet de proposition de résolution du Sénat visant à affirmer le rôle déterminant des territoires pour la réussite d'un accord mondial ambitieux sur le climat.

**Groupe d'études sur le développement économique de la montagne**

**Mercredi 4 novembre 2015**

*à 14 h 30*

Salle n° 67

- Rencontre avec Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais, députées, sur le rapport relatif à l'acte II de la loi montagne, remis au Premier ministre le 3 septembre 2015.

**Commission des finances**

**Mardi 27 octobre 2015**

*à 18 h 30*

Salle n° 131

- Audition de MM. Michel Bouvard, sénateur, et Michel Destot, député, sur le financement de la liaison ferroviaire Lyon-Turin

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 9 h 00*

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen du rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et communication sur son contrôle budgétaire sur le coût de l'organisation des élections).
- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

*à l'issue de la première réunion*

Salle n° 131

- Débat d'orientation sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal

*à 14 h 30*

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen du rapport de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».
- Examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».
- Examen du rapport de MM. Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et articles 52 et 53).

**Jeudi 29 octobre 2015**

*de 9 h 15 à 10 h 30*

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen du rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État » (et communication sur leur contrôle budgétaire sur la délivrance des visas).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Lundi 26 octobre 2015**

*à 15 h 30*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 94 (2015-2016) de 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 (rapporteur : M. Hugues Portelli).

**Mardi 27 octobre 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le projet de loi constitutionnelle n° 662 (2014-2015) autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (rapporteur : M. Philippe Bas).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 98 (2015-2016) de 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 (rapporteur : M. Philippe Bas).

**Mercredi 28 octobre 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger comme membre titulaire au sein de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

- Examen du rapport de M. Michel Delebarre et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 492 (2014-2015) présentée par M. Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 26 octobre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François Pillet et du texte proposé par la commission 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 26 octobre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Yves Détraigne et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 661 (2014-2015) portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 26 octobre 2015, à 12 heures

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à la santé**

**Mardi 27 octobre 2015**

*à 9 h 30*

Salle 6351 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**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 28 octobre 2015**

*à 15 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport de la commission d'enquête présenté par M. Jacques Mézard.

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 29 octobre 2015**

*à 8 h 30*

Salle A120

- Séparation des activités bancaires : avis politique de MM. Jean Bizet et Richard Yung.
- Plan d'aide à la Grèce : communication de M. Simon Sutour.

**Délégation aux entreprises**

**Jeudi 29 octobre 2015**

*à 8 h 30*

Salle 46 D – 46 rue de Vaugirard

- Compte rendu du déplacement dans le Bas-Rhin du vendredi 23 octobre 2015 par M. Guy-Dominique Kennel.

- Communication de Mme Élisabeth Lamure sur une proposition de loi tendant à favoriser la simplification réglementaire et sur une proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification législative.

- Examen d'un projet de proposition de loi relative aux contrôles sur le crédit impôt recherche et d'un projet de proposition de résolution tendant à simplifier les normes réglementaires applicables aux entreprises.

**Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

**Jeudi 29 octobre 2015**

*à 8 h 30*

Grande salle Delavigne - 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, sur les femmes victimes de la traite des êtres humains.

- Compte-rendu par Mme Brigitte Gonthier-Maurin d'un déplacement à Madagascar (suite du travail de la délégation sur les femmes et le dérèglement climatique).