

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES.....1417

- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis..... 1417*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » -
Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis..... 1424*
- *Loi de finances pour 2015 – Compte d'affectation spéciale « Participations financières de
l'État » – Examen du rapport pour avis..... 1429*
- *Organisme extra parlementaire - Désignation..... 1434*
- *Loi de finances pour 2015 - Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité
des territoires et de la ruralité..... 1435*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et
compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport pour
avis..... 1449*
- *Loi de finances pour 2015 – Examen des amendements aux articles de la première partie..... 1463*
- *Audition de M. Jean Tirole, Prix 2014 de la Banque de Suède en sciences économiques en
mémoire d'Alfred Nobel..... 1464*
- *Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de
l'industrie et du numérique et de Mme Carole Delga, secrétaire d'Etat chargée du
commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire..... 1465*
- *Création de groupe de travail et de groupes de suivi – Communication..... 1479*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE1481

- *Loi de finances pour 2015 - Programme « Diplomatie culturelle et d'influence » - Mission
« Action extérieure de l'Etat » - Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale
de la direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats..... 1481*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Compte de concours financiers : avance à
l'audiovisuel public » - Programmes « France Médias Monde » et « TV5 Monde » - Examen
du rapport pour avis 1488*
- *Nomination d'un rapporteur 1495*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme « Gendarmerie » - Audition
de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur (sera publiée ultérieurement)..... 1495*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme « Gendarmerie » - Examen
du rapport pour avis (sera publié ultérieurement) 1495*

- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement) 1495*
- *Nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet – Examen du rapport et du texte de la commission..... 1495*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Défense » - Programme « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis..... 1500*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1511

- *Réforme du système de sécurité sociale des étudiants – Examen de l'amendement au texte de la commission..... 1511*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis 1511*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis 1519*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis 1528*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Travail et emploi » – Suite de l'examen du rapport pour avis..... 1538*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis 1540*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » – Examen du rapport pour avis..... 1546*
- *Questions diverses 1550*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 1553

- *Réforme territoriale - Table ronde sur les relations entre les associations et les collectivités territoriales..... 1553*
- *Loi de finances pour 2015 – Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel - Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication..... 1565*
- *Audition M. Emmanuel Négrier, directeur de recherche au CNRS à l'Université de Montpellier I..... 1585*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Médias, Livre et industries culturelles » - Crédits « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public » et « Audiovisuel extérieur » - Examen des rapports pour avis..... 1592*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Enseignement scolaire » - Crédits « Enseignement scolaire » et « Enseignement technique et agricole » - Examen des rapports pour avis 1606*

- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines », « Création et cinéma » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen des rapports pour avis.....* 1623

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 1625

- *Audition de M. Alexandre de Juniac, Président-directeur général du groupe Air France-KLM.....* 1625
- *Loi de finances pour 2015 – Crédits « Transports aériens » – Examen du rapport pour avis* 1633
- *Loi de finances pour 2015 – Crédits « Transports routiers » - Examen du rapport pour avis* 1644
- *Désignation d'un rapporteur.....* 1651
- *Enjeux de la fiscalité écologique et de la conférence Paris Climat 2015 (COP21) – Audition de M. Christian de Perthuis, président du conseil scientifique de la Chaire Économie du Climat.....* 1652
- *Loi de finances pour 2015 – Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis.....* 1663

COMMISSION DES FINANCES..... 1669

- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Culture » – Examen du rapport spécial 1669*
- *Loi de finances pour 2015 – Examen des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie précédemment examinés et réservé (sera publié ultérieurement).....* 1682
- *Loi de finances pour 2015 – Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires » et programme « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires » (et article 57 ter) – Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement).....* 1682
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Économie » (et article 51) et compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés – Examen du rapport spécial.....* 1683
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies) et compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....* 1688
- *Prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles – Examen des amendements (sera publié ultérieurement).....* 1688
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54) - Examen du rapport (sera publié ultérieurement).....* 1688

- *Loi de finances pour 2015 – Programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 62 et 63) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement) 1689*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » (et article 65) – Examen du rapport spécial 1689*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et article 47) et compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial..... 1692*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Justice » (et articles 56 à 56 quater) - Examen du rapport spécial..... 1698*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » et compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement) 1701*
- *Diverses dispositions d'adaptation à la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire 1701*
- *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 1701*
- *Loi de finances pour 2015 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire 1702*
- *Loi de finances pour 2015 - Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement) 1702*
- *Loi de finances pour 2015 - Examen de la motion I-414 tendant à opposer la question préalable 1702*
- *Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements sur la première partie (sera publié ultérieurement) 1703*
- *Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements réservés (sera publié ultérieurement)... 1704*

Commissions des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale..... 1705

- *Examen du rapport d'information de Mme Esther Benbassa et M. Jean-René Lecerf relatif à la « Lutte contre les discriminations »..... 1705*
- *Rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable – Examen des amendements 1733*

| | |
|---|-------------|
| • <i>Simplification de la vie des entreprises – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i> | <i>1735</i> |
| • <i>Missions d'information de la commission – Nomination des co-rapporteurs.....</i> | <i>1736</i> |
| • <i>Nouvelle-Calédonie – Examen du rapport d'information.....</i> | <i>1736</i> |
| • <i>Îles Wallis et Futuna – Examen du rapport d'information</i> | <i>1745</i> |
| • <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis</i> | <i>1750</i> |
| • <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis</i> | <i>1756</i> |
| • <i>Loi de finances pour 2015 – Missions « Administrations générale et territoriale de l'État », « Immigration, asile et intégration » et « Sécurités » – Audition de M. Bernard Caze neuve, ministre de l'intérieur</i> | <i>1757</i> |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de confédérations syndicales ...</i> | <i>1771</i> |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition d'organisations patronales et d'organismes consulaires.....</i> | <i>1781</i> |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition d'associations œuvrant dans le domaine social</i> | <i>1786</i> |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental.....</i> | <i>1791</i> |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Christian Vigouroux, président de la section du rapport et des études du Conseil d'État.....</i> | <i>1799</i> |
| • <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition d'entreprises de travaux et de services, partenaires des collectivités territoriales.....</i> | <i>1803</i> |
| COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 1811 |
| • <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015</i> | <i>1811</i> |
| COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI RELATIF À LA DELIMITATION DES RÉGIONS, AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES ET MODIFIANT LE CALENDRIER ÉLECTORAL ... | 1821 |
| • <i>Délimitation des régions – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i> | <i>1821</i> |
| PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 24 NOVEMBRE ET A VENIR | 1823 |

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mardi 18 novembre 2014****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Loi de finances pour 2015 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis****La commission examine le rapport pour avis sur les crédits relatifs à l'Outre-mer du projet de loi de finances pour 2015.***La réunion est ouverte à 15 heures*

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. – J'ai l'honneur de vous présenter mon rapport sur les crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2015 et, au-delà de cette mission stricto sensu, les dispositions budgétaires et fiscales de la loi de finances susceptibles d'avoir un impact économique sur les territoires ultramarins.

Il convient d'emblée de rappeler que l'effort budgétaire de l'État en faveur des outre-mer ne se limite pas aux crédits de la seule mission outre-mer. Ainsi, avec ses 2 milliards d'euros en AE pour 2015, la mission outre-mer représente 15 % de l'ensemble des crédits de l'État outre-mer et 0,5 % du budget général. En effet, l'effort budgétaire et financier global consacré par l'État aux territoires ultramarins – hors dépenses fiscales – s'élève au total à 14,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015. Les dépenses fiscales étant estimées à 3,9 milliards d'euros pour 2015, l'effort total de l'État devrait s'élever à 18,1 milliards.

La définition du budget 2015 pour les outre-mer obéit à une équation complexe. D'un côté, dans un contexte de difficultés des finances publiques, les ressources se font rares. L'heure est à la baisse des dépenses et à la maîtrise de la pression fiscale. De l'autre, il y a la réalité économique et sociale des territoires ultramarins. Vous la connaissez, je vous la rappelle en substance. Aujourd'hui, le taux de chômage perdure à un niveau trois fois supérieur à la moyenne nationale. La situation est également dramatique pour la jeunesse ultramarine. Le taux d'emploi des jeunes de 15 à 25 ans est particulièrement faible, il atteint en moyenne les 10,1 % contre 27,7 % dans l'hexagone. Le niveau de vie par habitant représente à peine les deux tiers de la moyenne hexagonale. Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux atteint 12 % de la population des quatre DOM, quatre fois plus que dans l'hexagone. À cela s'additionne leur situation ultrapériphérique et l'exigüité de leur marché domestique, qui constituent des handicaps structurels à leur développement.

Les outre-mer, en souffrance économique et sociale, ont donc besoin que les mesures de rattrapage ou de soutien destinées à renforcer leur compétitivité et à améliorer l'emploi continuent à se déployer. Il est vital pour eux que leur développement demeure une priorité nationale malgré le contexte budgétaire très contraint.

Je me félicite donc du budget pour les outre-mer tel qu'il ressort du projet de loi de finances initiale pour 2015. En effet, après une augmentation marquée des crédits de la mission en 2013, un effort financier encore conséquent en 2014, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une légère progression des crédits de paiement de la mission : +0,3 %. Si

l'on gomme les effets de modifications de périmètres, qui affectent les crédits du programme 138, le budget de la mission « Outre-mer » s'établit même en hausse de 2,6 % pour 2015 et de 7,6 % sur le triennal 2015-2017.

En même temps, je tiens à le dire avec insistance, les outre-mer ne restent pas à l'écart de l'effort de maîtrise de la dépense publique. A proportion de leur capacité, ils y participent comme l'attestent trois dispositions de la loi de finances :

– l'article 57 du projet de loi de finances abroge l'aide à la rénovation hôtelière. C'était un dispositif complexe à mettre en œuvre, du fait des dettes sociales et fiscales existantes, de moins en moins utilisé par les hôteliers et redondant avec les mesures de défiscalisation de l'investissement existantes par ailleurs. C'est donc une ligne de dépense de 3 millions d'euros qui disparaît ;

– l'article 58 porte la diminution de la dotation forfaitaire des communes, des départements et de la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale. Les collectivités d'outre-mer ne sont pas exclues de cet effort budgétaire général et en subissent des répercussions immédiates ;

– une réforme de l'aide à la continuité territoriale (l'ACT) va replacer les dispositifs d'aide à la mobilité sur une trajectoire financièrement soutenable. Cette réforme consiste essentiellement à passer d'un droit annuel à un droit triennal pour l'ACT. Les économies attendues sont importantes, puisque le projet de budget prévoit d'allouer à l'ACT 11,3 millions d'euros pour 2015 contre 26,3 millions d'euros en 2014 ;

– enfin, les moyens du ministère des Outre-mer sont revus à la baisse. Les dépenses de personnel et de fonctionnement de la mission « Outre-mer » reculent de 2 %. Si l'on se concentre sur les moyens de fonctionnement mis à disposition du ministère proprement dit (services du cabinet de la ministre, de la délégation générale à l'outre-mer et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'outre-mer), on observe une réduction de – 5 % en 2015 et – 13,7 % sur le triennal, conformément à la norme générale de productivité.

J'en viens maintenant au détail des deux programmes de la mission « outre-mer ».

- Le programme 138 « Emploi outre-mer » a pour finalité d'encourager la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins et de faciliter la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand.

L'action n° 1, consacrée au soutien aux entreprises, porte les crédits destinés à compenser les exonérations de charges sociales spécifiques aux outre-mer. Ils s'établissent à 1,13 milliards d'euros et représentent 82 % des crédits du programme. Ils apparaissent en légère baisse, mais c'est un simple effet d'optique dû à un changement de périmètre, certaines exonérations étant désormais comptabilisées sur la mission travail-emploi. À périmètre constant, les crédits de l'action sont en réalité en hausse de 51 millions d'euros.

L'action n° 2 a pour objectif d'aider à l'insertion et à la qualification professionnelle. Elle finance principalement le service militaire adapté (SMA). Ses crédits augmentent de 9 millions d'euros en autorisation d'engagement (+ 3,73 %) et de 5 millions d'euros en crédits de paiement (+ 1,77 %). Le SMA poursuit la montée en puissance engagée ces dernières années. La capacité d'accueil, de 5 500 jeunes ultramarins en 2014, passera à

5 700 en 2015, pour atteindre l'objectif « SMA 6 000 », soit 6 000 jeunes en formation en 2016. Ceci grâce à une augmentation des crédits, dès 2015, de 2 % en autorisations d'engagement et de 9 % en crédits de paiement.

Les crédits de l'action n° 3, qui concerne le pilotage des politiques des outre-mer, connaissent une baisse qui correspond à l'effort de productivité demandé à l'ensemble des ministères par une réduction de leurs crédits de fonctionnement.

- Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » se décline en 8 actions. Ses crédits augmentent de 2 % en 2015, avec une dotation de 684 millions euros. Au sein du programme, trois actions sont en progression et traduisent les priorités affichées par le gouvernement dans ce projet de budget :

- l'action n° 2 « Aménagement du territoire » voit ses crédits de paiement augmenter de 6 % pour atteindre 174 millions d'euros, soit un cinquième des crédits du programme. Consacrée au développement économique et social des outre-mer, cette action aide au financement de projets d'investissements menés par les collectivités territoriales sous la forme de contrats de plan État-Région (CPER) ;

- l'action n°6 « Collectivités territoriales », qui regroupe toutes les dotations aux collectivités territoriales ultramarines, progresse de 6,5 % avec 182,4 millions d'euros de crédits de paiement ; (+8 millions en fonds de secours et +2 millions en transfert aux collectivités) ;

- enfin les crédits de l'action n°9 « Appui à l'accès aux financements bancaires », dont l'objectif est de favoriser les investissements des acteurs publics en facilitant l'accès au crédit bancaire, augmentent aussi fortement, de près de 40 %. Cette action est réalisée grâce à l'intermédiation de l'AFD (Agence française de développement) qui fournit des prêts bonifiés, réduisant les coûts des ressources empruntées tout en assurant une meilleure couverture des risques.

Plus importante action du programme 123 en termes de crédits, l'action n° 1 « Logement », avec quelques 243 millions d'euros, enregistre une stabilité de ses crédits de paiement. Un tiers de cette action finance la ligne budgétaire unique (LBU), qui est préservée et je m'en félicite. Elle aura pour priorités en 2015 de soutenir l'effort de construction neuve, de réhabilitation du logement social locatif et de résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, comme je l'ai déjà évoqué, l'action n° 3 « Continuité territoriale » connaît une baisse importante de ses crédits, qui diminuent de 10 millions d'euros du fait de la réforme de l'aide à la continuité territoriale.

Plusieurs dispositions budgétaires et fiscales nouvelles en dehors de la mission « Outre-mer » figurent également dans le projet de budget pour 2015. Trois d'entre elles appellent un commentaire particulier.

L'article 43 crée un taux majoré de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en faveur des entreprises exploitées dans les départements d'outre-mer. Ce taux est porté à 7,5 % pour les rémunérations versées en 2015 et atteindra 9 % pour les rémunérations versées à compter du 1er janvier 2016. C'est donc une majoration de 50 % par rapport au taux du CICE en vigueur sur le reste du territoire national. L'impact de cette mesure, qui correspond au bout du compte à un dispositif d'allègement du coût du travail

équivalent à des réductions de cotisations sociales, est estimé à 145 millions d'euros la première année et à 230 millions d'euros en rythme de croisière (à ajouter aux 1,13 milliards d'euros d'exonérations de charges spécifiques à l'Outre-mer figurant déjà au programme 138). C'est un effort significatif pour soutenir le développement des économies ultramarines.

L'article 44 crée un taux majoré de crédit d'impôt recherche (CIR) en faveur des entreprises exposant des dépenses de recherche dans les départements d'outre-mer. Cette disposition fait passer le taux du CIR de 30 à 50 %.

Enfin, on peut relever l'exemption des chambres de commerce et d'industrie ultramarines du prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement prévu à l'article 17 du projet de loi de finances.

Si, comme vous pouvez le constater, en ce qui concerne les outre-mer, le texte initial du projet de loi de finances était un bon texte, la discussion parlementaire a cependant déjà permis de lui apporter quelques améliorations et j'espère que le travail du Sénat le rendra encore plus satisfaisant.

La principale avancée obtenue à l'Assemblée nationale concerne les crédits de la mission « agriculture ». Il était prévu initialement une baisse de 2,4 millions d'euros de l'enveloppe consacrée à la filière canne-sucre. Ce choix pouvait paraître surprenant sachant que la fin des quotas sucriers doit intervenir en octobre 2017 et que les sucreries des départements d'outre-mer ont besoin de l'appui financier de l'État pour se restructurer.

Un second sujet d'inquiétude pour l'économie agricole ultramarine concernait la réduction des crédits dédiés à la diversification agricole. Alors que cette enveloppe était dotée de 40 millions d'euros en 2010, une succession de coupes l'avait ramenée à 35 millions d'euros en 2014 et la loi de finances initiale entendait la réduire encore de 3,6 millions d'euros.

Au total, sous l'effet cumulé de ces deux dispositions, le secteur agricole ultramarin perdait ainsi six millions d'euros par rapport à l'année précédente.

La mobilisation des professionnels, relayés par les parlementaires ultramarins, aura permis d'infléchir ce choix initial lors des débats à l'Assemblée nationale. A l'occasion de l'examen des crédits de la mission : « Agriculture », le ministre a en effet proposé un amendement tendant à rétablir les 6 millions d'euros manquants. L'enveloppe allouée à la filière canne-sucre et à la diversification agricole est donc préservée.

Il reste à mon sens encore trois questions sur lesquelles le Sénat peut apporter une amélioration.

La première concerne le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Comme vous le savez, les ménages peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses pour l'amélioration de la qualité environnementale de leur habitation principale. Les travaux éligibles à ce crédit d'impôt correspondent, cependant, à des besoins adaptés à un climat tempéré et concernent principalement la production de chaleur – par exemple l'acquisition de chaudières à condensation ou de double vitrage. Les dépenses d'amélioration de la qualité environnementale des logements qui seraient pertinentes dans le climat tropical sont quant à elle exclues. Je suis donc favorable à l'extension mesurée du

champ du CITE pour « tropicaliser » ce dispositif grâce à certains travaux comme l'acquisition d'une toiture végétalisée, l'acquisition d'équipements visant à améliorer la ventilation naturelle, comme les brasseurs d'air.

Le second point qui pourrait être amélioré concerne le financement de la rénovation des logements sociaux anciens. L'article 244 *quater* X du code des impôts institue un crédit d'impôt pour aider à financer les travaux de réhabilitation permettant aux logements sociaux de plus de vingt ans d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs. Ce dispositif pourrait être étendu à l'acquisition des performances parasismiques et au désamiantage, qui sont deux problématiques présentes dans certains départements d'Outre-mer. Je précise par ailleurs que le nombre de chantiers de réhabilitation dans les DOM est en chute libre, avec 2 250 chantiers ouverts en 2013 dans le parc social contre 3 862 en 2012, et qu'un coup de pouce ne serait pas inutile.

Enfin, un dernier point concerne le financement du logement locatif intermédiaire. Il existe un fort besoin dans les territoires ultramarins pour ce type de logement. Pour attirer les financements sans créer une concurrence néfaste entre le logement social et le logement locatif intermédiaire, il convient cependant d'aménager le dispositif de réduction d'impôt en relevant le plafond des avantages de 10 000 à 18 000 euros. Actuellement le plafond est trop bas et il se produit un effet d'éviction au détriment du logement intermédiaire.

Après avoir décidé de maintenir un différentiel de réduction d'impôt de 11 points sur toutes les durées d'amortissement entre l'outre-mer et l'hexagone, le Gouvernement s'est prononcé, lors des débats à l'Assemblée nationale, en faveur du relèvement du plafond à 18 000 euros. Lors de l'examen de la deuxième partie du budget, un amendement a été adopté en ce sens par les députés. Par sa position dans la deuxième partie, cette disposition ne peut cependant entrer en vigueur avant l'année N+1, en l'occurrence 2016. C'est pourquoi il me paraît nécessaire de déplacer cette disposition dans la première partie du budget et, ainsi, de la rendre effective dès 2015.

Je vous proposerai trois amendements visant à avancer sur ces trois questions en suspens.

En conclusion, je vous invite, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2015, ainsi qu'à l'adoption de l'article 57 rattaché à la mission. J'espère également que la commission adoptera les trois amendements que je vous propose.

M. Michel Magras. – La collectivité de Saint-Barthélemy n'est que très peu concernée par le budget de l'État. Nous ne percevons aucune dotation de l'État français, mais au contraire nous versons une dotation de compensation négative à l'État. Je vous proposerai d'ailleurs un amendement en séance pour régler un problème qui dure depuis 2007 à ce sujet.

Je ferai deux observations.

La première porte sur la continuité territoriale. J'ai été chargé cette année d'élaborer un chapitre sur l'évaluation de la politique de l'État outre-mer qui portait sur la continuité territoriale aérienne, numérique, maritime et celle des personnes – dont je veux parler. Les aides à la mobilité comprennent trois volets : le passeport mobilité étude, le passeport mobilité formation professionnelle et l'aide tout public. Ces trois dispositifs ont connu un succès important. L'aide tout public pose cependant un problème : elle ouvre des

droits sans fixer de limite. Le directeur de l'Agence de l'outre-mer par la mobilité, dès que les droits sont constatés donne son accord, les régions suivent le mouvement et, au final, depuis deux ans, les budgets ont connu une hausse très forte. C'est pourquoi j'ai recommandé au Gouvernement, dans mon rapport, de trouver une recette affectée qui permettent de garantir un financement à hauteur des besoins. Or les crédits de l'aide à la continuité territoriale sont en baisse de 11 millions d'euros en 2015. Ne pourrait-on pas puiser dans d'autres crédits de la mission pour répondre à cette baisse ? Je n'ai pas d'avis personnel sur cette question, mais je me fais ici l'écho de notre collègue de la Réunion, Didier Robert, qui, je pense, déposera des amendements sur cette question.

Ma deuxième observation porte sur le CICE. L'attention de la ministre a été attirée sur un point particulier lors des débats à l'Assemblée nationale : le CICE n'est pas applicable aux collectivités de l'article 74 de la Constitution. C'est un handicap pour ces collectivités. La ministre a pris publiquement l'engagement de mener une réflexion sur cette question. Je tiens à dire que je suis partisan d'une action directe sur le coût du travail plutôt que d'une action indirecte par le biais du CICE.

Ceci étant, le budget de la mission « outre-mer » ne diminue pas, ce qui le distingue de celui des autres missions. Donc je ne ferai pas davantage de critiques.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – J'observe une chute de la production de logements très significative outre-mer. Elle était prévisible ! Nous l'avions annoncée à l'État. Ce qui est en question, c'est la méthode choisie pour soutenir ce secteur. Le principe de la défiscalisation a été abandonné : elle est désormais optionnelle, défiscalisation ou crédit d'impôt compensé. L'abaissement du plafond des avantages fiscaux entraîne une hausse du nombre d'intervenants nécessaires pour obtenir les niveaux de financements nécessaires à la réalisation de certains projets. Cela devient ingérable pour les cabinets de défiscalisation. Par ailleurs, le crédit d'impôt est un mécanisme peu efficace, car il suppose qu'on avance le financement avant d'être remboursé. Or, la plupart des organismes en outre-mer ne disposent pas des fonds propres pour faire cette avance. Dans notre rapport sur la défiscalisation, nous avons proposé d'expérimenter un prêt à taux zéro HLM. Des opérations ont été montées et validées par la Caisse des dépôts : elles montrent qu'on arrive à construire des logements moins chers, avec des loyers inférieurs, pour un coût budgétaire équivalent. Nous proposons de conduire cette expérimentation, le précédent ministre donne son accord, la ministre des outre-mer et la Caisse des dépôts également... et ils attendent le feu vert de Bercy depuis deux ans ! Et pendant ce temps, Bercy invente des usines à gaz tout en nous parlant de simplification administrative : on crée des crédits d'impôts pour des organismes publics qui, je le rappelle au passage, ne paient pas d'impôts. Donc pour bénéficier du crédit d'impôt, il va falloir que la Caisse des dépôts fasse une avance... Donc pour un même dossier, il va falloir faire une demande de crédit d'impôt, puis une demande d'avance à la Caisse des dépôts : où est la simplification ? Pourquoi Bercy fait-il cela ? C'est simple : pour un crédit d'impôt, c'est la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement qui examine le dossier et donne son accord ; pour un crédit d'impôt en revanche, il faut deux autorisations, celle des services de l'équipement et celle des services fiscaux. Cela permet de bloquer des piles de dossiers en faisant traîner l'agrément fiscal. C'est de la nuisance ! Et pendant ce temps, les territoires ultramarins souffrent et leur tissu économique supporte des difficultés dont il aura le plus grand mal à se remettre, car lorsqu'une PME y disparaît, elle est difficile à remplacer.

M. Daniel Dubois. – Je souscris aux propos de notre collègue et j'ajouterai que le secteur du logement n'est pas au point mort seulement en outre-mer.

Je souscris également aux propos de notre rapporteur pour avis quand il soutient que le CITE et l'aide à la rénovation doivent être adaptés à la réalité des territoires sur le plan climatique et sismique.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je voudrais prolonger ce que vient de dire Daniel Dubois en invitant notre rapporteur pour avis à prendre l'initiative lors de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique, car il est évident que les dispositifs que nous mettrons en place pour l'hexagone doivent être adaptés aux territoires ultramarins.

Un deuxième sujet concerne le tourisme. J'ai entendu que les mesures proposées étaient parfois excessivement complexes, ce qui pouvait conduire les bénéficiaires potentiels à y renoncer. Ne faut-il pas encourager l'hôtellerie des Antilles à suivre le mouvement de la République dominicaine, à monter en gamme pour attirer les clients à fort pouvoir d'achat ?

Enfin, avez-vous un avis sur le POSEI, le programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions Ultrapériphériques ?

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. – Concernant l'aide à la continuité territoriale, il est vrai que les territoires ultramarins y sont attachés. En même temps, dans la situation de crise des finances publiques, chacun doit accomplir sa part de l'effort. Le dispositif n'est pas supprimé, mais réformé, avec la mise en place d'un droit triennal. J'ajoute que l'aide à la mobilité des étudiants et des personnes en formation professionnelle n'est pas affectée. Au contraire, ses moyens augmentent. Les dépenses de l'aide tout public sont passées de 20 à 28 millions d'euros entre 2011 et 2014. Il fallait maîtriser cette croissance !

Saint Barthélemy comme Saint-Martin sont des collectivités d'outre-mer et disposent par conséquent d'un système fiscal propre. Donc certains dispositifs fiscaux ne sont pas directement transposables. La ministre a invité à réfléchir pour trouver des réponses à cette question.

Je n'ai rien à ajouter à l'analyse de Marie-Noëlle Lienemann. Je rappellerai simplement quelques données de contexte qui renforcent encore l'acuité du problème du logement dans les DOM. Il y a le problème de l'indivision du foncier. Je rappelle que, dans la loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, j'avais proposé une nouvelle rédaction de l'article 35 de la LODEOM et la mise en place de groupements d'intérêt public (GIP) pour conduire la procédure dite de titrement. Mais « Anne, ma sœur Anne », je ne vois toujours venir aucun décret d'application... Je rappelle que la création ces GIP était prévue depuis 2009 ! Deuxième problème : le succès même de la défiscalisation a attiré des investisseurs prêts à payer très cher des terrains. Cela a fait augmenter considérablement le prix du foncier dans les départements d'outre-mer. Enfin, il faut maintenir la stabilité des règles fiscales.

Daniel Dubois, je suis d'accord : la France est multiple et les lois doivent être écrites en fonction de cette diversité. Il faut « tropicaliser » les dispositifs.

Concernant le tourisme, les territoires ultramarins le considèrent comme un moteur pour l'ensemble de l'économie locale. Mais la concurrence est rude. Il y a de petites îles, comme La Barbade, qui proposent les mêmes produits que nous à des coûts bien inférieurs. Le SMIC n'y existe pas, les cotisations sociales non plus. Cela nous oblige à viser une clientèle haut de gamme. Or, nos hôtels ont vieilli. Le boom hôtelier en Martinique et Guadeloupe remonte aux années 1970. Le parc actuel ne correspond pas aux standards qui se

retrouvent chez nos concurrents qui ont développé leur secteur touristique après nous. Dans ces conditions, pour remplir les hôtels, il faut casser les prix, ce qui nous entraîne dans une spirale contraire à la montée en gamme qui est pourtant le seul créneau viable ! En difficulté financière, pas forcément à jour de leurs dettes fiscales et sociales, les établissements hôteliers ne sont pas non plus éligibles aux dispositifs de défiscalisation et d'aides qui leur permettraient de se rénover. C'est un cercle vicieux. Donc je crois qu'il faut conduire une réflexion globale et, sur cette base, des mesures fortes qui nous permette de sortir de cette impasse, sinon c'est chronique d'une mort annoncée.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Passons à l'examen des amendements.

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. – Le premier amendement a pour objet d'étendre le bénéfice du CITE aux équipements permettant le rafraichissement des locaux.

Le deuxième amendement replace la disposition relevant le plafond des avantages de 10 000 à 18 000 euros au sein de la première partie de la loi de finances, pour qu'elle soit applicable dès 2015.

Enfin, le dernier amendement étend le bénéfice du crédit d'impôt à l'investissement de l'article 244 *quater* X du CGI aux opérations de réhabilitation ou de rénovation des logements sociaux de plus de quinze ans pour réaliser les travaux de désamiantage des logements sociaux et de confortement sismique dans les zones sujettes à ce risque.

Les trois amendements sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

Loi de finances pour 2015 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Notre commission s'est saisie pour avis du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui regroupe les crédits consacrés à l'énergie.

Même si ce budget n'est pas exempt de reproches – j'y reviendrai –, j'indiquerai tout d'abord que la baisse des crédits du programme – 8,8 % en crédits de paiement, pour une enveloppe totale de 545 millions d'euros, n'est largement qu'apparente : le programme étant consacré, en très grande partie, à la gestion de l'après-mines, cette contraction s'explique avant tout par la diminution naturelle des ayants droit. Pour le reste, le programme concourt, dans un contexte budgétaire une fois encore contraint, à la maîtrise des dépenses publiques tout en préservant l'essentiel – amélioration de la qualité de l'air et mise en œuvre de la politique de l'énergie.

Dans le détail, le programme agrège trois actions d'importance budgétaire inégale et aux finalités différentes :

- La garantie des droits et l'accompagnement des anciens mineurs après l'arrêt de l'exploitation minière, qui représente à elle seule près de 93 % des crédits du programme ;
- La lutte contre le changement climatique, dotée de 31 millions d'euros ;
- La mise en œuvre de la politique énergétique, enfin, pour un peu plus de 5 millions d'euros.

S'agissant du budget de l'après-mines, celui-ci est mis en œuvre, à titre principal, par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) qui verse plus d'une centaine de prestations dont, pour l'essentiel, les avantages en nature (chauffage et logement) prévus par le statut du mineur (346 millions d'euros pour 2015) et les prestations de pré-retraite et prestations assimilées (86 millions d'euros).

Si les dépenses d'intervention et, consécutivement, la contribution de l'État au budget de l'agence (456 millions d'euros pour 2015) décroissent logiquement à mesure de la baisse du nombre de bénéficiaires – environ 135 000 personnes fin 2013 contre 145 000 un an plus tôt –, les deux évolutions ne sont pas strictement parallèles en raison, notamment, des revalorisations de prestations et de l'impact de la hausse régulière des contentieux sociaux propres à l'agence ou gérés pour le compte du liquidateur de Charbonnages de France (CdF) et liés, en particulier, à la reconnaissance d'un « préjudice d'anxiété » dû à une exposition à l'amiante et aux produits chimiques.

L'action concourt également au financement des dépenses de retraites anticipées négociées dans le cadre des plans sociaux (18 millions d'euros pour 2015, gérés par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)) et des pensions des anciens agents français des établissements d'Afrique du Nord (11 millions d'euros, versés par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)). Enfin, 18,5 millions d'euros seront encore consacrés, en 2015, aux opérations de liquidation et de réhabilitation des Mines de potasse d'Alsace (MDPA) dont le point dur reste le traitement du site de stockage de déchets ultimes exploité par la société Stocamine.

Au total, le demi-milliard d'euros alloué à cette action permet d'assurer l'indispensable continuité de l'action de l'État à l'égard du monde minier.

L'action « Lutte contre le changement climatique » vise, comme son nom l'indique, à réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Si les crédits dédiés baissent de 9,8 % par rapport à 2014, le ministère nous explique que cette contraction est due principalement à deux facteurs conjoncturels : d'une part, la non reconduction, en 2015, d'une contribution (1,5 million d'euros) à la préparation de la Conférence sur le climat qui se tiendra à Paris à la fin de l'année 2015 – et dont le financement est désormais regroupé au sein d'un programme provisoire de la mission « Action extérieure de l'État » (179 millions d'euros au total) – et, d'autre part, la fin de l'effort budgétaire particulier consenti, depuis 2013, pour stimuler la politique de la qualité de l'air et accélérer, notamment, l'adoption des plans de protection de l'atmosphère (PPA) et la révision du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) exigée par les autorités européennes.

Il reste qu'au moment où l'Union européenne s'apprête à adopter sa nouvelle stratégie thématique dite « Paquet air » et où la France doit accueillir la prochaine conférence des Nations Unies sur le climat, cette baisse constitue, à tout le moins, un mauvais signal adressé à nos partenaires.

Concrètement, cette action finance, pour l'essentiel, le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (5,9 millions d'euros) et le réseau des 26 associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (19,4 millions d'euros). En termes de résultats, on peut noter une baisse significative des émissions sur la période 2008-2012 (- 35,6 % par exemple sur le dioxyde de soufre ou encore - 16 % sur les oxydes d'azote) même si le nombre annuel de dépassement des valeurs limites – lié à de nombreux facteurs, à commencer par la météo – ne diminue pas jusqu'à présent.

Je dirai un mot, enfin, de l'action « Politique de l'énergie » qui recouvre principalement une subvention versée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs à hauteur de 3,8 millions d'euros (sur un budget total de l'agence de 335 millions d'euros) pour l'exercice de ses deux missions d'intérêt général : la réalisation de l'inventaire triennal des déchets radioactifs et la reprise des déchets « orphelins ».

Au-delà des crédits budgétaires, près d'une quinzaine de dépenses fiscales, d'importance variable, sont rattachées au programme à titre principal pour un coût total estimé, pour 2015, à plus d'1,3 milliard d'euros. Je précise que ce montant n'inclut pas le taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation énergétique des logements (1,7 milliard d'euros) qui est associée, dans le découpage du budget, à la mission « Égalité des territoires et logement ».

Bien que son coût ait fortement diminué, depuis 2010, sous l'effet des coups de « rabot » successifs et des nouvelles conditions d'attribution imposées par les lois de finances pour 2011 et pour 2012, le crédit d'impôt développement durable (CIDD) demeure la principale dépenses fiscale énergétique, à 620 millions d'euros pour 2014 et 890 millions d'euros pour 2015.

Si la dernière loi de finances avait déjà simplifié la grille des taux du CIDD, le présent projet de budget le réforme à nouveau, avec pour objectif de le rendre plus attractif. Désormais rebaptisé crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), celui-ci voit ses deux taux actuels – respectivement 15 % et 25 % selon que l'on réalisait une ou au moins deux actions parmi un « bouquet de travaux » – portés à un taux unique de 30 % et la condition de « bouquet de travaux » supprimée ; en outre, de nouvelles dépenses sont rendues éligibles : compteurs individuels pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire dans les copropriétés et bornes de recharge pour les véhicules électriques. Le coût de la mesure est estimé à 230 millions d'euros pour 2015 puis à 700 millions d'euros en année pleine.

Au total, même si l'on peut regretter, comme l'avait fait mon prédécesseur Roland Courteau avant moi, l'instabilité d'un dispositif retouché presque chaque année depuis sa création en 2000, la simplification et le renforcement proposés sont les bienvenus.

S'agissant du compte d'affectation spéciale dédié à l'électrification rurale, qui a remplacé en 2011 l'ancien fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), sa dotation est maintenue pour 2015, ce qui permettra de financer les indispensables travaux de sécurisation et de renforcement du réseau dans nos territoires.

Je rappellerai à ce stade que les crédits budgétaires et la dépense fiscale ne recouvrent qu'une partie des moyens consacrés à la politique de l'énergie, dont le financement repose très majoritairement sur les consommateurs finals – entreprises et particuliers – qui acquittent sur leurs factures d'électricité la contribution au service public de l'électricité (CSPE) : destiné à couvrir, pour l'essentiel, les mesures de soutien au développement des énergies renouvelables, la péréquation tarifaire nationale et le tarif social de l'électricité, le produit de la CSPE s'élève, en 2014, à 6,2 milliards d'euros, soit plus de onze fois les crédits du programme.

Au-delà du périmètre du programme, le projet de loi de finances tire également les conséquences, dans son volet recettes, des suspensions successives de l'écotaxe puis du péage de transit poids lourds en alourdissant la fiscalité sur le gazole au 1^{er} janvier 2015 pour les particuliers (+ 2 centimes par litre) comme pour les transporteurs routiers (+ 4 centimes). Cette réponse ne saurait, à mon sens, se substituer à des mesures de financement pérennes des infrastructures de transport.

Enfin, je saisis l'occasion du présent rapport pour évoquer, très brièvement, quelques-unes des principales mesures du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte qui devrait profondément modifier la conduite de notre politique énergétique au travers, notamment :

- des nouveaux objectifs qualitatifs et quantitatifs qu'il lui assigne – dont la réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 et celle de la part du nucléaire dans le mix électrique à 50 % à l'horizon 2025 ;

- des nouveaux outils de gouvernance : budgets carbone et stratégie bas-carbone, programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et plafonnement de la capacité de production nucléaire à son niveau actuel ;

- des mesures nouvelles de soutien aux énergies renouvelables, à commencer par la mise en place d'un « complément de rémunération » qui permettra aux producteurs de vendre leur électricité directement sur le marché en complétant le prix de marché par le versement d'une prime ;

- la lutte contre la précarité énergétique au travers du futur chèque énergie qui vise à corriger les défauts des tarifs sociaux (non discrimination des formes d'énergie, simplification des critères d'attribution et financement de travaux de rénovation).

Si notre commission, éclairée en cela par son rapporteur Ladislas Poniatowski, prendra position, en temps utile, sur l'ensemble de ces dispositifs, je me contenterai, à ce stade, de souligner qu'à l'exception de la réforme du CIDD devenu CITE, l'ambition portée par le texte ne se traduit pas, dans ce projet de loi de finances, par de nouvelles mesures fiscales ou budgétaires, ce qui laisse largement ouverte la question des moyens alloués à la transition énergétique.

Et c'est là le principal écueil de ce budget : la transition énergétique y brille largement par son absence ! En réponse à ces critiques, la ministre de l'écologie a précisé, lors du débat à l'Assemblée nationale, qu'au-delà du budget et de la dépense fiscale, plusieurs « éléments d'ingénierie financière » contribueraient au financement de la transition : prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) destinés aux collectivités territoriales pour l'isolation des bâtiments (5 milliards d'euros), fonds national de la transition énergétique, logé

à la CDC (1,5 milliard d'euros sur trois ans), part du programme des investissements d'avenir et du fonds européen consacrés à la transition énergétique. Je laisserai chacun d'entre vous apprécier cet inventaire à la Prévert...

Au total, malgré l'incertitude globale pesant sur le financement de la transition énergétique et au vu du périmètre d'un programme qui reste très majoritairement consacré à l'après-mines, je vous propose néanmoins d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

M. Daniel Dubois. – En complément des précisions apportées par le rapporteur sur le CITE, je souhaiterais dire un mot du programme « Habiter mieux » qui s'adresse à des familles en difficulté et pour lequel l'Agence nationale de l'habitat (Anah) manque cruellement de moyens. Dans de nombreux départements, les dossiers déposés restent lettre morte ! Ainsi, dans ma communauté de communes, nous avons signé une convention avec l'Anah qui prévoit une aide de la collectivité à hauteur de 500 euros par dossier or, nous avons 102 dossiers en attente ! Il est bon d'inciter les collectivités à venir en soutien de cette mesure de lutte contre la précarité énergétique mais encore faut-il ensuite disposer des financements pour la mettre en œuvre...

M. François Calvet. – Nous connaissons la même situation à Perpignan. Nous avons nous aussi choisi d'abonder les crédits de l'Anah car c'est un très bon dispositif qui consiste à redonner, au travers des économies d'énergie, du pouvoir d'achat à des ménages aux revenus modestes.

M. Bruno Sido. – Les propos de Daniel Dubois et François Calvet sont parfaitement justes mais dépassent quelque peu le cadre des crédits du programme. La lutte contre la précarité énergétique relève en grande partie de la politique du logement et je rappellerai que dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, le chèque énergie permettra également de financer des travaux de rénovation énergétique.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il me reste à mettre aux voix les crédits du programme pour lesquels, je vous le rappelle, notre rapporteur nous propose de donner un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Loi de finances pour 2015 – Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur les crédits relatifs au compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État du projet de loi de finances pour 2015.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Je vous présente aujourd'hui les crédits du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

Au cours des deux exercices précédents, la commission avait approuvé à l'unanimité les recommandations que je lui avais soumises pour insuffler plus d'audace et de réalisme dans la gestion du portefeuille de l'État actionnaire. Cette année, constatant que le Gouvernement a affiché des intentions qui vont dans la direction que nous avons souhaitée, je me suis attaché à vérifier si ces annonces sont suivies d'effets. Par ailleurs, plusieurs opérations d'un montant élevé sont prévues pour 2015 et les années suivantes : elles prévoient de financer à hauteur de sommes importantes le désendettement de l'État et l'entrée au capital de grandes entreprises. Sur ces deux points, je crois utile de faire connaître notre analyse afin, je l'espère d'éclairer et de réorienter les décisions finales.

La première partie de mon avis brosse un rapide tableau du portefeuille de l'État actionnaire et de la « boîte noire » budgétaire qui lui est associée. Les documents budgétaires « bleus » et « jaunes » soumis au Parlement amènent, pour l'essentiel, deux observations.

Tout d'abord, la valorisation du portefeuille de l'État a progressé en 2014. En avril dernier, les participations cotées et non cotées dans 74 entreprises relevant du périmètre de l'État actionnaire représentaient 110 milliards d'euros, en progression de 36,5 % sur les douze derniers mois. On peut naturellement se féliciter de cette progression, mais, à y regarder de plus près, elle semble extraordinairement fragile car elle dépend essentiellement non pas d'une gestion active mais de l'évolution du cours de deux titres : EDF et GDF-Suez. Je rappelle que la participation dans EDF représente à elle seule la moitié du portefeuille coté et que son cours a doublé. La participation dans GDF—Suez en représente le quart. Voilà une raison supplémentaire de plaider pour une recomposition et une diversification de ce portefeuille avec des prises de participations dynamiques dans des ETI d'avenir dont certaines deviendront des champions nationaux.

Budgétairement, le compte soumis à notre approbation comporte des informations réduites au strict minimum. C'est une habitude bien ancrée et le Gouvernement justifie ce chiffrage nébuleux par le souci de ne pas donner d'indications aux marchés.

Pour 2015, à travers les données indicatives, on discerne tout de même un signal de poursuite des cessions. Je rappelle qu'en 2014, l'État a cédé des participations financières, pour un montant d'un peu moins de 2,2 milliards d'euros, avec deux principales opérations : la vente de 3,11 % du capital de GDF-Suez pour 1,5 milliard d'euros et de 1 % du capital d'Airbus Group pour 450 millions d'euros.

Sur le thème de la transparence budgétaire, les années précédentes, je vous avais signalé les observations de la Cour des comptes sur la transparence insuffisante des engagements relatifs à la défaisance du Crédit Lyonnais. Cette affaire est quasiment close

puisque l'encours de la dette finale qui s'élevait à 4,5 milliards d'euros fin 2013, a été transféré à l'État pour remboursement en loi de finances rectificatives du 29 décembre 2013. En conséquence, l'article 26 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit la dissolution de l'Établissement public de financement et de restructuration (*EPFR*). Reste aujourd'hui un danger important pour les finances publiques : celui de Dexia. Je suggère, cette année, de confectionner un indicateur pour mieux signaler les risques sous-jacents au portefeuille de l'État actionnaire. Je rappelle que le risque Dexia est estimé à environ 17 milliards d'euros ce qui correspond, par exemple, à mille fois les crédits alloués au FISAC. On nous opposera vraisemblablement de nombreux arguments, mais à une époque où il arrive que le principe de précaution soit appliqué à des risques quasi imaginaires, et où nous consacrons parfois de longs débats à des enjeux de quelques millions d'euros, je crois qu'il serait rationnel et salutaire de construire un tel indicateur de risque. Que cette boîte noire budgétaire n'envoie pas de signaux aux marchés, soit, mais je propose au moins qu'elle clignote pour rappeler l'existence de possibles bombes à retardement financières. La meilleure prévention des vrais risques, c'est de les évaluer pour mieux les anticiper.

J'en viens au second grand axe de mon avis : dynamiser la politique de cessions et d'acquisitions. C'est là une préoccupation constante que je vous sou mets depuis deux ans et que l'on retrouve désormais dans le discours officiel. Encore faut-il passer des intentions aux actes et voici trois séries de propositions pragmatiques tirées de l'observation des actions menées par le Gouvernement au cours des derniers mois.

En premier lieu, je suggère le perfectionnement des méthodes de l'État actionnaire au niveau territorial. Tout doit partir d'une constatation : le soutien de l'activité sur nos territoires est une condition essentielle de la stabilité économique et politique de notre pays. Or l'intensification du recours aux cessions conduit aujourd'hui l'État à procéder à des appels d'offres portant sur des titres de sociétés jouant un rôle central au niveau local.

En m'appuyant sur l'exemple concret de la privatisation en cours de l'aéroport de Toulouse, j'ai attiré l'attention du Gouvernement sur le fait que les dynamismes territoriaux reposent sur des logiques spécifiques que l'État actionnaire doit prendre en considération pour ne pas les fragiliser. L'État doit, à mon sens, soigneusement différencier son approche, selon qu'il cède les titres de grandes entreprises, dont le capital est déjà très largement détenu par des non-résidents (19 des 36 entreprises du CAC 40 sont détenues majoritairement par des non-résidents), ou qu'il privatise un outil qui structure depuis près d'un siècle un bassin d'emploi.

De façon générale, comme en témoignent les documents budgétaires, l'État actionnaire est imprégné d'une tradition de confidentialité administrative, alors que l'économie de nos territoires tire sa force d'un élan commun qui implique une large concertation surtout si la privatisation concerne une entité économiquement et symboliquement fondamentale.

De façon plus précise, la méthodologie des privatisations d'entités locales me semble perfectible sur cinq points. Tout d'abord, le cahier des charges de la procédure de vente des titres ne doit pas fixer un délai trop bref qui prenne de court les acteurs locaux, régionaux voire même nationaux, moins rapides à se mobiliser que les opérateurs préparés à l'acquisition de cibles dans des secteurs bien particuliers. Dans le cas de Toulouse, l'appel d'offre a été lancé 11 juillet dernier avec moins de deux mois pour candidater à

l'achat de 49,99 % du capital. Deuxièmement, dans l'appel d'offre, l'État doit rédiger avec soin les paragraphes relatifs aux possibilités de désengagement de certains actionnaires minoritaires locaux pour éviter des interprétations qui se révèlent par la suite contraire à la réalité. Troisièmement, l'État doit veiller à sécuriser la situation des industriels pour contrecarrer tout risque de délocalisation. Dans le cas de Toulouse, la privatisation soulève de légitimes interrogations sur l'évolution de la gestion des terrains où est implantée une industrie aéronautique qui est le poumon économique des bassins d'emplois territoriaux environnants. Quatrièmement, il me paraît fondamental d'exiger des acquéreurs potentiels, au-delà du prix offert, des garanties de compétence technique, et de respecter l'engagement moral pris à l'égard du personnel. Je précise qu'en pratique, l'acquéreur d'une entreprise présente son plan stratégique de développement à 5 ans : c'est ce que nous attendons, car, dans le cas de l'aéroport de Toulouse, disposer d'une visibilité à moyen terme est fondamental puisque dans l'hypothèse d'une augmentation substantielle du trafic, les collectivités territoriales devront nécessairement investir pour prévenir la saturation des équipements publics. Pour garantir ce développement équilibré, il est donc hautement souhaitable que l'État et les collectivités conservent la majorité du capital, ce qui impliquerait que si l'État, en venait à céder ses parts à hauteur de 49,9 % du capital, il conserve sa participation résiduelle de 10,1 %. Enfin, compte tenu de la nécessité de désendetter notre pays tout en renforçant ses capacités de production de richesse, la question de l'allocation des recettes tirées de la privatisation d'une entité locale au développement économique du territoire concerné mérite d'être posée, et tel est le cas à Toulouse.

Ma deuxième proposition consiste à privilégier les acquisitions offensives. Concrètement, et dans l'immédiat, il faut se demander si l'acquisition de 20 % du capital d'Alstom répond à cette stratégie. Rappelons qu'à l'heure actuelle, l'État n'a acheté aucune action Alstom. Il bénéficie simplement d'un prêt de titres par le groupe Bouygues en vertu d'un accord qui prévoit également la possibilité mais pas l'obligation pour l'État d'acheter un volume de titres pouvant représenter jusqu'à 20 % du capital d'Alstom. Au passage, j'observe que ce mécanisme assez complexe présente des avantages pour chaque partie au contrat : d'une part, Bouygues, en continuant à détenir les titres a conservé son droit au dividende et, d'autre part, l'État s'est donné un temps de réflexion.

Dans ce contexte, une question simple mérite à mon sens d'être posée au Gouvernement. Le 5 novembre 2014, le ministre de l'Économie a accordé son autorisation à General Electric (GE) pour son projet d'investissement en France avec Alstom et la constitution d'une alliance industrielle dans le secteur de l'énergie. Nous avons donc ainsi la preuve de l'effectivité du décret du 14 mai 2014, par lequel la France soumet l'acquisition d'entreprises nationales exerçant des activités stratégiques à l'engagement formel par l'acquéreur d'assurer la pérennité de ces activités, sous peine de sanctions. Ce bouclier réglementaire ne peut-il pas permettre de dispenser l'État de procéder à tout ou partie d'un achat défensif de titres dont le montant avoisinerait 1,6 milliards au cours actuel ? J'ajoute que certains observateurs ont jugé quasiment inutile l'entrée de l'État au capital d'Alstom compte tenu des joint-ventures dans lesquels General Electric a accepté d'entrer pour gérer le nucléaire, les turbines à gaz et les énergies renouvelables. À mon sens, compte tenu de la situation de nos finances publiques, il faut absolument réfléchir aux investissements alternatifs qui permettraient à des entreprises en pleine croissance de changer d'échelle et de s'internationaliser.

Pour prendre un peu de recul, je note qu'en elle-même, l'histoire d'Alcatel-Alstom est un révélateur de la relation État-industrie en France et de nos difficultés à

développer des champions nationaux. Premièrement, nous n'avons pas la culture des grands conglomérats technologiques au même degré que les Allemands, les Coréens ou les Japonais. Nous avons démantelé les nôtres dans les années 1990-2000 en succombant à une mode, qui voulait que l'on privilégie les « pure players ». C'est d'ailleurs les conditions de ce démantèlement qui expliquent en partie les difficultés d'Alstom. Deuxièmement, nous n'avons pas en France suffisamment d'actionnaires de long terme. Notre industrie est passée d'un modèle colbertiste à un système de marchés financiers ouvert mais trop dépourvu de fonds de pension ou d'investisseurs institutionnels nationaux capables de gérer leurs portefeuilles dans la durée. Dans ce contexte, ne nous étonnons pas que la logique des « hedge funds » tende à s'imposer. Je rappelle que, dans les années 1970, les actionnaires d'entreprises moyennes conservaient fréquemment leurs titres pendant 30 ans alors que cette durée a chuté à 7 ans en moyenne aujourd'hui.

J'en viens à la problématique du désendettement et à ma suggestion dans ce domaine. Pendant longtemps, de 2008 à 2012, le programme de désendettement du compte spécial est resté inactif. Votre rapporteur vous avait suggéré de ne pas en demander la suppression et de reprendre les versements, pour témoigner de la volonté de la France de se désendetter. À présent que ce programme est réactivé, il me paraît très utile de prendre position sur la manière dont il doit être alimenté. Je pars d'une comparaison simple : d'un côté, la dette publique atteint 2 000 milliards d'euros et la charge de la dette 44 milliards d'euros. De l'autre le portefeuille de l'État actionnaire avoisine 100 milliards d'euros et rapporte en dividendes à peu près 4,4 milliards par an. Autrement dit, ce portefeuille qui ne représente qu'un vingtième de la dette produit des revenus réguliers qui couvrent le dixième de la charge de la dette. On voit immédiatement que sauf cas d'extrême urgence, l'optimum ne consiste pas à céder les actifs les plus rentables de l'État pour solder sa dette.

Je suggère donc d'allouer en priorité au désendettement non pas le produit éphémère des cessions de titres de l'État mais plutôt les revenus réguliers qu'ils produisent. Cela doit permettre d'étoffer les participations de l'État tout en améliorant son potentiel de désendettement durable. Une telle démarche suppose, pour plus de clarté budgétaire, d'affecter au compte spécial les dividendes perçus par l'État alors qu'ils sont aujourd'hui reversés au budget général. Nous avons déjà formulé cette recommandation au cours des deux exercices précédents et il me paraît opportun de revenir à la charge sur ce point.

Un dernier mot sur le dernier axe de mon avis : insuffler plus d'audace et de réalisme dans la gouvernance de l'État actionnaire. Ma conviction profonde, vous le savez, est que seule la participation de personnalités incontestables du monde industriel et économique est à même de garantir le succès de cette stratégie de dynamisation de notre économie et d'allocation de ressources aux projets les plus prometteurs. Lors de sa dernière audition par notre commission le 15 juillet dernier le ministre de l'économie, Arnaud Montebourg avait illustré, mieux que quiconque, l'idée qui sous-tend ce raisonnement. À propos des plans de la Nouvelle France industrielle, il a indiqué, je cite : « conçus et écrits par les industriels eux-mêmes, ces 34 plans sont d'une richesse incomparable. Leur origine les rend à la fois plus audacieux et plus réalistes que s'ils avaient été conçus par l'administration ou par la politique ».

Nous pouvons plus généralement rendre hommage à la conversion des ministres à l'entrepreneuriat, tout en faisant observer que si elle avait été plus précoce, le Gouvernement aurait pu éviter l'erreur qui consiste à déstabiliser – au moins médiatiquement – la fine fleur de nos dirigeants d'entreprise pour ensuite confirmer leur stratégie : tel a été le cas, de manière assez flagrante, dans les dossiers Alstom et Air France.

Il subsiste donc un sérieux problème de gouvernance de l'État actionnaire et, en ce qui concerne la désignation des quelques 761 représentants de l'État aux conseils d'administration, il me paraît légitime de préconiser avec beaucoup de force la mise en place d'un calendrier précis avec des objectifs chiffrés de recours au vivier des industriels et des personnalités du monde économique.

Ces diverses observations démontrent que les intentions affichées par le Gouvernement se sont rénovées et qu'elles vont souvent dans la bonne direction même si elles n'ont pas été suivies d'un passage à l'acte toujours convaincant. Je vous suggère donc d'émettre un avis de sagesse sur l'adoption des crédits de ce compte de l'État actionnaire.

J'ajoute que je crains aujourd'hui le pire si nous ne mettons pas, au service des entreprises, des moyens suffisants pour accompagner leur développement et sécuriser leur capital. Il me paraît également souhaitable, pour l'État actionnaire, d'acquérir et de conserver des participations rentables tout en affectant au désendettement les dividendes réguliers qu'elles versent.

M. Jean-Pierre Bosino. – Je partage un certain nombre des constats du rapporteur sur l'évolution industrielle de notre pays. Je suis néanmoins convaincu que l'État ne doit céder aucune de ses participations, comme l'illustre l'exemple des sociétés d'autoroutes.

M. Yannick Vaugrenard. – La nouvelle doctrine de l'État actionnaire consiste, comme l'a suggéré le rapporteur, à bien « marcher sur ses deux jambes » : l'investissement et le désendettement. Au-delà de la bonne santé financière des grandes entreprises comme EDF ou GDF—Suez, dont on peut se féliciter, il est indispensable de soutenir et de renforcer les entreprises de taille intermédiaire, car c'est dans ce domaine que la France a du retard par rapport à certains de ses partenaires européens.

S'agissant du dossier Alstom, que j'ai suivi car il concernait mon département, le choix de GE comme partenaire me paraît positif et préférable, pour l'emploi, aux autres solutions européennes qui avaient été envisagées. Le décret du 14 mai 2014 constitue également une avancée dont on peut se féliciter puisqu'il permet de préserver un droit de regard permanent de l'État sur des activités économiques stratégiques pour la France. Je retiens votre avis de sagesse sur l'adoption des crédits pour 2015 et il me semble qu'il contient une note positive. Enfin, en ce qui concerne la désignation des 761 représentants de l'État aux conseils d'administration, il me semble nécessaire que la transparence soit préservée et il me paraît opportun de suivre attentivement la suite qui sera donnée à notre suggestion de faire appel non seulement aux personnes issues des grands corps de l'État mais aussi à des personnalités du monde économique et, en particulier, à des anciens dirigeants.

M. Daniel Dubois. – Je trouve intéressante, tout comme l'an passé, l'approche globale du rapporteur qui analyse le portefeuille de l'État actionnaire de façon très pertinente au regard des enjeux économiques et de la trajectoire de désendettement. Le réinvestissement du produit des cessions dans les secteurs porteurs et l'affectation des dividendes au désendettement de l'État me paraissent des suggestions très opportunes et il me paraît important d'insister de façon récurrente auprès du Gouvernement sur ces deux points. Il convient également, en matière de gouvernance et de transparence, d'associer aux conseils d'administration des personnes ayant les compétences requises pour gérer de façon optimale le portefeuille de l'État.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Le portefeuille de l'État actionnaire est un actif qui produit une rentabilité avoisinant 4 % alors que la charge de la dette est de l'ordre de 2 %. Dans ces conditions, je propose de favoriser l'allocation des dividendes au désendettement tout en conservant des marges de manœuvre pour investir dans les ETI dont je rappelle qu'elles sont quatre fois moins nombreuses en France qu'en Allemagne. Pour remédier à cette situation, nous avons besoin non seulement d'actionnaires de long terme mais aussi et surtout d'une Coface plus sécurisante, d'un regroupement des opérateurs d'accompagnement aux exportateurs. Je souhaite que la Banque publique d'investissement, la Caisse des dépôts ou les Sociétés de développement régionales s'engagent prioritairement dans le soutien des PME et des ETI, car je peux témoigner qu'il n'est pas simple de trouver des apporteurs de capitaux pendant une durée de sept à huit ans.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je signale que j'ai eu le plaisir d'accueillir ce matin même une délégation de personnes travaillant dans l'aviation civile en Chine et nous avons pu évoquer les perspectives d'évolution de l'aéroport de Toulouse. Par ailleurs, je suis particulièrement sensible à la mise en évidence par Alain Chatillon de la rentabilité du portefeuille de l'État qui représente le vingtième du montant de la dette mais dont les dividendes peuvent couvrir le dixième de la charge de celle-ci. Enfin, à l'occasion de l'examen du projet de loi de simplification de la vie des entreprises, nous avons évoqué la question du regroupement des acteurs de l'accompagnement des entreprises à l'international sur la base des préconisations formulées par la rapporteure Elisabeth Lamure. J'ai écrit à ce sujet aux ministres de tutelle pour confirmer que le Sénat souhaite suivre attentivement la mise au point du contrat d'objectif et de performance du nouvel opérateur issu de la fusion entre les deux agences de l'État : il s'agit, pour nous, de vérifier les moyens mis en œuvre pour parvenir à l'objectif d'articulation de la cinquantaine d'organisme existants.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Je précise enfin que j'ai entendu ce matin le Commissaire aux participations de l'État et lui ai fait part des remarques que vous venez d'approuver. Bien entendu, les décisions finales seront prises au niveau gouvernemental.

La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits relatifs au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Organisme extra parlementaire - Désignation

La commission désigne un sénateur pour siéger au sein de la Commission pour la modernisation de la diffusion audiovisuelle.

La commission désigne M. Philippe Leroy pour siéger au sein de la Commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle.

La réunion est levée à 17 heures.

Mercredi 19 novembre 2014

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

Loi de finances pour 2015 - Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

La commission entend Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

La réunion est ouverte à 9h 30

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Madame la ministre, je suis heureux de vous accueillir pour examiner les crédits de la mission « égalité des territoires et logement ». Madame Dominique Estrosi Sassone a été désignée par la commission, rapporteur pour avis pour cette mission et vous interrogera en premier. Je vous donne immédiatement la parole.

Mme Sylvia Pinel, ministre. – Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre invitation à venir présenter, devant les membres de votre commission, la mission budgétaire « Égalité des territoires et logement » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

Je souhaite tout d'abord saluer les nouveaux membres de la commission des affaires économiques renouvelée depuis les dernières élections sénatoriales.

Cette audition marque le début du travail de la Haute assemblée sur le projet de loi de finances pour 2015 qui a été adopté hier par l'Assemblée nationale. Je me réjouis donc de cette nouvelle étape qui s'ouvre aujourd'hui et qui devrait permettre, j'en suis certaine, de conforter les mesures ambitieuses et volontaristes que le Gouvernement a souhaité porter au sein de ce budget pour 2015.

J'ai confiance dans le travail que nous allons accomplir dans les prochaines semaines car je sais que la politique du logement, qui est une priorité du Gouvernement, rassemble largement les élus autour de deux grands enjeux : répondre aux besoins de nos concitoyens qui peinent à se loger selon leurs moyens et relancer le secteur de la construction et ainsi soutenir une filière pourvoyeuse d'emplois sur nos territoires.

Ce sont ces objectifs que nous nous sommes fixés, avec le Premier Ministre, lors de la présentation des deux plans de relance de la construction de logements en juin et en août derniers dont la majorité des mesures sont portées dans le projet de loi de finances pour 2015.

Une première série de dispositions doit permettre d'activer la mobilisation du foncier privé, car c'est l'une des clefs de réussite pour la production de logement. Ces mesures s'articuleront avec celles déjà prises pour renforcer la mobilisation du foncier public.

Il s'agit ainsi tout d'abord de l'alignement du régime d'imposition des plus-values immobilières résultant de la cession de terrains à bâtir sur la fiscalité applicable aux immeubles bâtis.

Il s'agit également de la mise en place d'un abattement exceptionnel de 30% de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières réalisées en cas de cession de terrain à bâtir, ou bien encore d'opérations de démolition-reconstruction.

L'examen à l'Assemblée nationale a également permis l'extension de l'exonération de plus-value pour la construction de logements sociaux acquis en VEFA et la prolongation de trois ans de l'exonération de plus-value sur les droits de surélévation des bâtiments.

En application des engagements contractés entre l'État et le mouvement HLM lors de la signature de l'agenda HLM 2015-2018 en septembre dernier, le texte initial a été complété par la prorogation de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans pour la construction de logements sociaux jusqu'au 31 décembre 2018 ainsi que l'extension de l'abattement de 30% de la taxe foncière sur les logements sociaux dans les 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La dernière disposition de mobilisation du foncier privé est la création d'un abattement exceptionnel de 100 000 euros pour les donations de terrains réalisées jusqu'à la fin 2015, à condition qu'ils soient ultérieurement construits.

D'autres mesures viennent soutenir la production de logements de manière directe. L'objectif de construction de 150 000 logements sociaux, dont 8 000 au titre de la rénovation urbaine, est maintenu. Ils seront financés grâce aux 400 millions d'euros de crédits d'aide à la pierre, complétés par un apport d'Action Logement de plus d'1,2 milliard en 2015, par un taux de TVA réduit à 5,5 % et par la mobilisation du fonds d'épargne (près de 11 milliards d'euros de prêts accordés en 2013).

Nous avons également trouvé un accord avec les bailleurs sociaux en septembre dernier pour créer, dans les trois prochaines années, 15 000 logements très sociaux aussi appelés « super PLAI-HLM » qui seront financés grâce à la mutualisation de 300 millions d'euros par le mouvement HLM.

Cette production s'ajoutera au programme de PLAI adaptés dont le deuxième appel à projets a été lancé en mars dernier et qui vise à créer 2 000 super-PLAI en 2014, et 3 000 en 2015.

En ce qui concerne l'investissement locatif, nous avons souhaité mettre en place un dispositif plus flexible, en permettant à l'investisseur de choisir sa durée d'engagement : 6, 9, ou 12 ans. Cette modification du dispositif était nécessaire pour développer l'offre de logements intermédiaires permettant à de nombreux ménages qui ne peuvent pas bénéficier d'un logement social et qui peinent à se loger dans un parc privé devenu trop cher, de trouver un logement. Cette nouvelle offre permettra également de fluidifier les parcours résidentiels de nos concitoyens et de leur offrir une offre plus adaptée à leur situation.

La première lecture à l'Assemblée nationale a étendu ce dispositif dans les territoires ultra-marins et a permis son intégration dans le plafond des avantages fiscaux Outre-mer fixé à 18 000 €, conformément aux demandes des parlementaires de ces territoires.

Pour permettre aux locataires qui le souhaitent de devenir propriétaires, nous proposons de prolonger le prêt à taux zéro jusqu'en 2017 avec un niveau d'aide pour l'ensemble des prêts signés en 2015 d'un milliard d'euros. Grâce à un rééquilibrage entre les territoires et à un ciblage plus fin des bénéficiaires, nous visons la signature de 80 000 prêts par an contre environ 38 000 aujourd'hui. Cette mesure, qui s'adresse aux classes moyennes et modestes, devient ainsi le dispositif privilégié de l'aide à l'accession.

Aussi, parce que je considère comme absolument indispensable d'engager la dynamique de relance du logement dans tous nos territoires et de soutenir les projets de rénovations qui bénéficient principalement aux PME du bâtiment et aux artisans, le projet de loi de finances prévoit d'élargir le bénéfice du prêt à taux zéro à l'achat de logements anciens dans 6 000 communes rurales. Ces communes seront définies selon des critères objectifs, qui ont été précisés par voie d'amendement en première lecture : un niveau de vacance supérieur à la moyenne nationale constatée par l'INSEE et une présence minimale de 6 équipements de proximité sur les 60 recensés par l'INSEE. Cette nouvelle mesure poursuit un objectif double : relancer l'activité par les travaux de réhabilitation et préserver l'attractivité des territoires ruraux.

Une autre mesure destinée à favoriser l'accession à la propriété et la mixité sociale est portée dans ce projet de loi de finances : les 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficieront du taux de TVA réduit à 5,5 % pour les opérations d'accession.

Enfin, et c'est une nouveauté de ce budget qui a été déjà largement médiatisée et qui est attendue de nos concitoyens, le Gouvernement a décidé de soutenir les démarches de solidarité intergénérationnelle qui connaissent une véritable progression depuis ces dernières années et qui constituent un soutien efficace de la relance de la construction de logements. Il s'agit de la création d'un abattement exceptionnel de 30 % qui s'appliquera aux donations de logements neufs et aux donations de terrain à construire.

Il s'agit aussi de permettre aux particuliers réalisant un investissement locatif de louer ce logement à leurs ascendants et descendants. Au-delà de l'opportunité qu'il offre pour de nombreux ménages aux revenus moyens de soutenir un parent, qu'il soit âgé ou enfant étudiant, les logements ainsi construits libéreront des places dans le parc existant.

Je tiens à préciser que toutes ces mesures, que je viens de vous détailler ici, ne prendront pleinement leur sens que si elles sont inscrites dans un ensemble qui comprend d'autres mesures, qui ne sont ni budgétaires, ni fiscales et qui ne figurent donc pas dans ce projet de loi de finances. Il s'agit, par exemple, de l'allègement et de la simplification des normes de construction. J'ai eu l'occasion de présenter en juin une première vague de 50 mesures de simplifications, qui sera prolongée d'une seconde d'ici la fin de l'année.

Ces mesures s'accompagnent également d'un important effort financier en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) apportera un soutien plus important aux publics modestes pour leurs travaux de rénovation énergétiques. Par ailleurs, le crédit d'impôt développement durable qui est transformé en crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est élargi.

Je sais que de nombreux parlementaires s'interrogent sur le financement de l'Anah. Je dois en effet reconnaître que sa principale ressource est incertaine, car elle est très dépendante du cours d'échange de la tonne quota carbone. C'est pourquoi le Gouvernement apporte à l'agence des moyens complémentaires en 2015 pour lui permettre d'assurer dans de bonnes conditions le paiement des aides. Une hausse de 30 millions d'euros de la fraction de la taxe sur les logements vacants lui est attribuée, et Action Logement contribuera à son financement à hauteur de 50 millions d'euros. Enfin une contribution exceptionnelle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est prévue dans le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement.

Parallèlement, le Gouvernement s'engage en faveur de la prévention et du traitement des copropriétés dégradées, ainsi que dans la lutte contre l'habitat indigne. C'est le sens de la première opération de requalification des copropriétés dégradées de Clichy-sous-Bois dont je signerai le décret d'ici la fin de l'année, et de la forte mobilisation des agences de l'État, l'Anru et l'Anah, sur ces thématiques.

J'engagerai d'ici quelques semaines un tour de France de la construction pour faire connaître l'ensemble de ces mesures et mobiliser les acteurs.

Si la relance de la construction de logements est essentielle pour soutenir l'emploi et créer l'offre nécessaire, elle ne doit pas nous faire perdre de vue l'existence de nombreuses inégalités face au logement.

La persistance de la crise et les difficultés socio-économiques qui l'accompagnent fragilisent durablement certains ménages. Faire reculer ces inégalités est ainsi l'autre mission de ce budget.

C'est la raison pour laquelle l'effort de solidarité du Gouvernement progresse de 80 millions d'euros, en particulier pour permettre la revalorisation au 1^{er} octobre des aides personnelles au logement versées à 6,5 millions de ménages.

Je souligne que, dans un souci de cohérence et d'efficacité, l'État aura désormais la charge du financement de la part des aides personnalisées au logement, actuellement financée par la sécurité sociale. Désormais, les aides au logement représenteront 11 milliards d'euros sur les 13 milliards du budget de mon ministère.

Vous le savez, une des principales évolutions de ce budget qui a été votée lors de son examen à l'Assemblée nationale est le report d'une année de l'entrée en vigueur de la réforme des aides à l'accession. Celles-ci devraient être réorientées, désormais à compter du 1^{er} janvier 2016, vers un dispositif de sécurisation des ménages qui prendrait la forme d'une aide versée aux propriétaires accédant connaissant une diminution brutale de leurs revenus. Ce report est l'aboutissement de longues discussions avec les députés soucieux de maintenir ce coup de pouce qui, bien qu'en perte de vitesse depuis ces dernières années, aide à l'amélioration de la solvabilité de près de 30 000 ménages par an. Ce report permettra aussi de répondre à la demande de nombreux parlementaires de créer un groupe de travail sur la question du fonctionnement et du coût des aides au logement en général. Je suis certaine que les sénateurs feront des propositions sur ce sujet.

Le dernier programme budgétaire intégré à la mission « Logement et égalité des territoires » que je souhaite vous présenter ce matin, et non des moindres, concerne la politique d'hébergement. Il s'agit très certainement de la partie la plus délicate de ce budget, car il s'agit bien de gérer, dans un contexte budgétaire contraint, la progression alarmante des demandes en matière d'accès au logement et à l'hébergement due principalement à la paupérisation des ménages et à l'augmentation des flux migratoires.

Je veux rappeler ici ma conviction qu'une politique républicaine s'apprécie aussi à la manière de traiter les plus fragiles. Des moyens financiers significatifs sont ainsi dégagés pour la mise en œuvre du principe d'accueil inconditionnel des personnes sans domicile puisque les crédits de la politique d'hébergement et du logement accompagné progressent de près de 5 % par rapport à 2014.

Toutefois, pour répondre de manière pragmatique à la pression que la demande croissante fait peser sur l'État tout en améliorant l'efficacité de notre dispositif d'hébergement, j'ai défini une feuille de route articulée autour de trois objectifs. Il s'agit tout d'abord d'améliorer l'anticipation, par exemple en renforçant la politique de prévention des ruptures et en favorisant le maintien dans le logement. Les procédures actuelles de prévention des expulsions locatives ne garantissent pas un accompagnement efficace.

Il s'agit dans un second temps de rompre avec notre gestion de l'urgence pour inscrire au contraire nos actions dans un processus continu. Je souhaite par exemple la fin de la gestion saisonnière de l'hébergement, et je soutiendrai pour cela un changement en profondeur de l'action et de l'intervention sociales. La situation particulièrement préoccupante en Ile-de-France m'a conduite à demander au préfet de région de piloter une action coordonnée qui vise non seulement à améliorer l'accompagnement des personnes hébergées à l'hôtel mais aussi et surtout à favoriser l'orientation vers des dispositifs plus adaptés aux situations personnelles et la recherche de solutions alternatives. Je pense notamment au développement des résidences sociales et au recours à l'intermédiation locative.

Enfin, je souhaite apporter des solutions pour assurer une coordination plus efficace de l'action des acteurs du secteur.

Je souhaite aussi aborder rapidement un sujet qui a suscité beaucoup de questionnements parmi les parlementaires et les élus locaux récemment. Il s'agit de la modulation de l'aide mensuelle à la place d'aire d'accueil des gens du voyage, dite « ALT2 », est versée aux collectivités. À compter de 2015 et conformément à la loi de finances pour 2014, cette aide sera désormais directement liée au taux d'occupation effective, cela pour inciter leurs gestionnaires à améliorer la qualité et le service rendu.

Dans un contexte budgétaire contraint et malgré une progression chaque année croissante, le Gouvernement affiche résolument sa volonté d'être aux côtés des ménages les plus modestes et de les soutenir dans leur accès à un logement adapté à leur situation grâce à des méthodes repensées, plus efficaces socialement et moins lourdes pour les finances publiques.

Le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité est doté d'un budget qui tient compte de l'ampleur et de la diversité des besoins de nos concitoyens, de leurs difficultés et de leurs aspirations légitimes. C'est un budget que je considère comme réaliste et pragmatique. Réaliste parce qu'en dépit de la grande diversité des situations, il parvient à dégager des solutions efficaces pour tous. Pragmatique parce que, dans un contexte de dépenses maîtrisées, il se concentre sur les dispositifs essentiels ayant un fort effet de levier.

Le logement est au cœur de la vie quotidienne de chacun : autonomie individuelle, vie familiale et professionnelle, relations sociales, intégration citoyenne et économique. En agissant pour la relance de la construction de logement, pour la rénovation énergétique, pour l'amélioration des conditions d'accueil des plus modestes, le Gouvernement agit au service de l'équilibre de la société toute entière. C'est la raison pour laquelle je souhaite que ce budget soit l'occasion de nous rassembler, dans le respect des convictions de chacun.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Madame la ministre, je vous remercie d'avoir rappelé le postulat de base d'une politique de l'habitat et du

logement selon lequel nous devons apporter des réponses aux besoins et aux attentes des Français depuis l'hébergement d'urgence jusqu'à l'accession à la propriété. Ce dernier volet est important et permet de répondre aux attentes de nos concitoyens, de mieux fluidifier le marché et de faire sortir les ménages du parc social notamment dans les zones tendues. Les besoins sont là, il nous faut y répondre.

Vous nous annoncez le maintien de l'objectif général de 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux. Or ces objectifs sont identiques à ceux fixés depuis 2012, et qui n'ont pas été atteints, ce qu'on peut regretter. Vous l'avez souligné, il y a une crise du secteur immobilier et de la construction, plus de 30 000 emplois ont été détruits entre 2013 et 2014. Nous avons construit 332 000 logements en 2013 au lieu des 500 000 annoncés et ce sera encore moins en 2014. Par ailleurs, trois lois ont été adoptées sur le logement et la construction. On ne perçoit pas d'embellies. Qu'est-ce qui vous fait penser que les objectifs pourront cette fois-ci être atteints ? Je ne conteste pas qu'il s'agit d'objectifs importants, mais dans le contexte actuel faut-il les maintenir ?

Je constate de nouveau une baisse substantielle des aides à la pierre. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), le ratio de l'aide par logement passerait de 7 300 euros en 2014 à 5 000 euros en 2015, en intégrant la suppression des subventions aux logements financés par des PLUS. Si les logements PLAI sont nécessaires, nous avons aussi besoin de logements PLUS. Les objectifs affichés devraient être égaux à ceux de 2014, dès lors je m'interroge : comment faire plus avec moins alors même que les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de compenser cette diminution des aides et que les HLM doivent mobiliser de plus en plus leurs fonds propres ?

L'hébergement d'urgence s'adresse aux personnes en grande précarité, aux familles en situation régulière avec des enfants en bas âge, aux personnes isolées qui cumulent les fragilités sociales et économiques. Or, le fait de consacrer une partie des crédits pour loger les déboutés du droit d'asile ne conduit-il pas à évincer les publics de droit commun ? Vous nous annoncez une anticipation de la réforme du droit d'asile qui pour l'instant n'est pas programmée et dont on ne sait pas si elle verra le jour en 2015. Cette méthode d'anticipation n'est-elle pas risquée ? Les crédits relatifs à l'hébergement des demandeurs d'asile ne devraient pas impacter les crédits de votre mission. Je rappelle en outre que des crédits du programme 177 destinés aux aides à la pierre ont dû être affectés en septembre au programme relatif à l'hébergement d'urgence. Devant ces éléments, je ne peux que m'interroger sur le montant des crédits.

Enfin, les élus sont inquiets quant au financement de l'Anah qui tire principalement ses ressources de la vente des quotas carbone. La lutte contre l'habitat indigne, l'habitat indécent et la précarité énergétique sont des priorités. Or pour 2015, vous indiquez une contribution exceptionnelle d'Action Logement, alors même qu'il est par ailleurs lourdement ponctionné. En effet, Action logement doit verser 300 millions au Fonds national d'aide au logement. Ces prélèvements sont-ils tenables ? Où en est-on de la négociation entre l'État et Action logement ? Comment peut-on s'engager dans des politiques pluriannuelles ? Comment peut-on stabiliser les ressources de l'Anah sans fragiliser Action logement ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le budget « Logement » que vous nous avez présenté, Madame la Ministre, n'exprime qu'une partie de la politique du Gouvernement en ce domaine. Il faut en effet y rajouter l'ensemble des mesures fiscales, dont celles annoncées par le Premier ministre en matière d'accession à la propriété, comme le prêt à taux zéro (PTZ). Ce sont de bons outils, mais il importe de les mettre en œuvre rapidement.

Le logement social constitue un enjeu capital. Le Premier ministre a signé avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) et vous-même, Madame la Ministre, un agenda dont l'objectif est la production de 150 000 logements sociaux par an. Nous n'y parviendrons pas cette année, cependant, et ce non pas pour des raisons budgétaires, mais du fait du calendrier électoral, et notamment des élections municipales, qui ont toujours pour effet de ralentir les mises en chantier.

Le niveau d'aide à la pierre nous permet d'atteindre les objectifs fixés, à condition qu'il ne s'érode pas dans la durée. Le problème vient du décalage qui existe avec le revenu de nos concitoyens ; comment orienter la production pour la mettre en phase avec celui-ci ?

Un programme de 10 000 logements accompagnés a été mis en place, à travers une expérimentation bénéficiant de financements de l'État. Les contraintes budgétaires vont-elles permettre de la poursuivre ?

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est de plus en plus sollicitée pour d'autres actions que l'accompagnement du risque auprès des organismes HLM. Ainsi, elle est notamment sollicitée pour le financement de l'aide à la pierre, dans une logique de péréquation. Dans ces conditions, comment envisagez-vous, Madame la Ministre, l'avenir du prélèvement CGLLS ?

Enfin, quelle est votre position sur la réhabilitation de l'habitat en centre-bourg, dans les zones rurales ?

M. Daniel Dubois. – J'ai l'impression, Madame la Ministre, qu'après avoir passé une année à « détricoter », vous « retricotez » à présent ... Cela va-t-il aider à rétablir la confiance ? Sachant que les constructeurs privés ne me semblent pas figurer dans vos priorités ... 100 000 logements en moins par an, c'est 180 000 emplois en moins ! Votre politique a eu des effets catastrophiques à cet égard. En outre, elle a contribué à figer les documents d'urbanisme. Le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) en fait les frais, nos concitoyens également ... Les besoins sont pourtant réels dans nos territoires !

Les crédits de l'Anah, qui étaient insuffisants l'année dernière, risquent de l'être également cette année, car les dossiers actuels vont consommer une partie des crédits du prochain exercice.

Vous avez débattu hier dans notre assemblée, Madame la Ministre, de la ruralité. Or, on ne peut plus y construire un seul logement aujourd'hui ! Le PTZ, nous dit-on, va permettre de réhabiliter le bâti existant ; certes, mais vous allez le soumettre à des conditions réduisant son effet attractif, à l'égard de nouveaux ménages, ce qui ne permettra pas d'enrayer un vieillissement des populations rurales, et provoquera un effet de ciseau avec des besoins croissants pour des moyens en diminution.

Le logement locatif a pu être produit ces dernières années grâce aux collectivités qui, bien plus que l'État, en appuyaient le financement. J'en vois l'exemple dans ma communauté de communes. Mais les organismes HLM doivent avoir les moyens d'agir ; il faut décider des priorités et ne pas les surcharger de missions.

Vous avez évoqué, Madame la Ministre, le transfert sur vos crédits du paiement de l'APL, qu'est-ce que cela signifie ? Son financement est-il assuré ?

Mme Élisabeth Lamure. – Je partage les propos de mon collègue Daniel Dubois sur les blocages à la construction, notamment du fait de la loi pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové, dite ALUR, et sur le manque-à-gagner pour la filière du bâtiment.

Vous vous attaquez à la simplification des normes de construction, Madame la Ministre. Votre prédécesseur, interrogée sur ce point, avait décrété qu'elle ne souhaitait pas qu'on construise au rabais. Quelle est votre position sur cette question ?

Disposez-vous d'éléments sur la mobilisation du foncier public ?

Les organismes sociaux éprouvent des difficultés à investir dans l'hébergement d'urgence. Ils doivent en effet respecter des normes contraignantes, dont celle interdisant de loger une personne seule dans une pièce de moins de neuf mètres carrés. On pourrait imaginer revoir ce seuil à la baisse, surtout lorsque l'on voit comment ces personnes se retrouvent entassées dans des logements de fortune. Entendez-vous assouplir cette règle, Madame la Ministre ?

M. Michel Le Scouarnec. – J'entendais à la radio ce matin des évolutions inquiétantes : le nombre de sans domicile fixe a augmenté de 40 % ces dix dernières années, 30 % d'entre eux sont des enfants, le chômage de longue durée s'est accru de 56 % en cinq ans et celui des allocataires du revenu de solidarité active de 26 % sur la même période. Tout cela doit être pris en compte dans la politique du logement, de même que la situation du bâtiment. Je pense qu'en mettant en œuvre une politique ambitieuse, nous pourrions mobiliser le secteur de la construction pour faire reculer la crise.

J'observe qu'un effort est prévu au programme 177, même s'il ne sera sans doute pas à la hauteur des besoins.

Le PTZ est une bonne mesure, qu'il faudrait étendre à l'ensemble des organismes HLM. Un double objectif doit être poursuivi, ayant trait au logement, mais aussi à l'emploi. Avez-vous des pistes de réflexion pour faire plus et pour faire mieux, Madame la Ministre ?

À combien en sommes-nous, aujourd'hui, du 1^o logement : 0,4 % peut-être ? N'y a-t-il pas là un levier sur lequel nous pourrions jouer ? Ne pourrait-on pas l'améliorer ?

Je ne suis pas opposé au logement intermédiaire, ni à l'accession à la propriété : la mixité sociale est nécessaire, mais il ne faut pas non plus travailler sur un seul type de logement.

Enfin, puisqu'il existe tant de logements à rénover, l'effort que nous devons faire pour assurer la transition énergétique n'est-il pas une occasion de réaliser ce grand chantier ?

M. Joël Labbé. – L'objectif de construction de 500 000 logements sociaux est sans cesse repoussé. Ne faut-il pas soit le réduire, soit se donner réellement les moyens de l'atteindre ?

Je vous avais interpellé sur les crédits de l'Anah, Madame la Ministre : les ménages obtiennent un accord de sa part, mais pas de financement ...

Le dispositif de défiscalisation Duflot doit être mis en œuvre au niveau de l'intercommunalité, afin que les territoires puissent vraiment en profiter.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le meilleur indicateur de la situation actuelle est, il me semble, le cri d’alarme des professionnels du bâtiment. Nous sommes interpellés, dans nos départements, par les entreprises du secteur, quelle que soit leur taille ...

Mme Sylvia Pinel, ministre. – Les mesures que j’ai présentées sur l’ensemble des segments de la politique du logement ont un objectif commun : relancer ce secteur majeur pour notre économie, contribuer à résoudre la crise de l’emploi par une activité non délocalisable, répondre à un impératif social ... Nous disposons d’une palette d’outils permettant de prendre en compte tous ces besoins.

Daniel Dubois, dès ma prise de fonctions, j’ai entendu ouvrir le PTZ à l’ancien. De ce point de vue, je n’oppose pas villes et campagnes. L’extension du PTZ au centre-bourg, mais aussi l’assouplissement du dispositif d’investissement dans le logement intermédiaire, vont dans le même sens. Il faut conserver ce dernier instrument, tout en l’assouplissant.

La restauration de la confiance passe par une approche pragmatique. Je vois des signes encourageants dans l’évolution des derniers mois, si l’on regarde les délivrances de permis de construire, les mises en chantier ...

2014 a été une année électorale, comme le rappelait justement Marie-Noëlle Lienemann. Ainsi, certains maires ont bloqué la production de logements sociaux : 20 000 sur toute la France, 7 000 en Ile-de-France. Des élus ont été récalcitrants à appliquer la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU ; aussi ai-je demandé aux préfets d’être fermes à leur égard.

Nous avons présenté au mois de juin cinquante mesures de simplification, qui touchent des domaines variés de la construction – confort intérieur, sécurité incendie, risques sismiques et technologiques. Quarante mesures seront en vigueur à la fin de l’année, soit 80 % ; les autres entreront en application au premier trimestre 2015. Pour un même chantier, l’ensemble de ces mesures permettrait jusqu’à 10 % de baisse des coûts de construction.

Ces 80 % de normes simplifiées d’ici à la fin de l’année ont été élaborées dans le cadre d’un groupe de travail participatif regroupant les services du ministère et les professionnels, qui a vocation à se poursuivre. À cet effet, j’ai lancé cet été un site dédié, afin que nous puissions recueillir la contribution des acteurs du bâtiment dans les territoires, en plus des référents institutionnels habituels. Les recommandations des professionnels sont d’ailleurs déjà largement présentes parmi les cinquante mesures de simplification qui ont été annoncées.

L’objectif de construction de logements locatifs sociaux est fixé à 150 000 et reconduit en 2015. La production sera particulièrement ciblée vers les zones tendues et les PLAI pour répondre aux besoins des ménages les plus en difficulté. Pour 2015, les chiffres sont les suivants : 39 000 PLAI, 66 000 PLUS et 30 000 PLS en France métropolitaine. Les aides financières à la construction de logements sociaux sont essentielles afin de maintenir un niveau élevé de production, garantissant *in fine* une modération des loyers. Ces subventions sont complétées par d’autres aides, qui permettent d’atteindre un taux moyen de subvention de 40 %.

Le gouvernement a engagé une réforme du droit d’asile, afin d’en finir avec l’hébergement à l’hôtel et la gestion saisonnière de cette politique. Les demandeurs d’asile sont peu présents dans les CHRS et hébergés principalement dans les hôtels. En Île-de-France,

j'ai demandé que soit engagé un plan de résorption des nuitées hôtelières, en recherchant des solutions alternatives comme « Solibail ». La réforme du droit d'asile sera discutée au mois de décembre, avec une adoption du texte prévue en 2015. Mes services continuent de travailler en collaboration avec le ministère de l'Intérieur pour améliorer le dispositif, en particulier sur la question des primo-arrivants et des déboutés du droit d'asile.

S'agissant du financement de l'Anah, la volonté du gouvernement d'agir en faveur de la rénovation énergétique des logements est confirmée grâce à l'apport de moyens complémentaires. Les projets de rénovation sont pourvoyeurs d'emplois : les 50 000 projets soutenus en 2014 ont permis de créer ou maintenir 2 500 emplois. En 2015, l'agence percevra de nouvelles ressources : une hausse de 30 millions d'euros du plafond de la fraction du produit de la taxe sur les logements vacants, une contribution exceptionnelle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et 50 millions d'euros d'Action Logement. Au cours des négociations, le montant de la contribution d'Action Logement aux politiques nationales a été évoqué : il sera relevé à hauteur d'un milliard d'euros en 2016, 900 millions en 2017, 700 millions en 2018 et 500 millions en 2019.

Concernant les super PLAI HLM, l'agenda HLM prévoit la mutualisation de 300 millions d'euros sur trois ans pour financer 15 000 super PLAI HLM, qui auront un loyer inférieur au loyer plafond des APL afin de mieux solvabiliser les ménages. Je compte sur la mobilisation du mouvement HLM et des collectivités territoriales pour atteindre cet objectif. Sur la CGLLS, le gouvernement souhaite associer davantage les bailleurs sociaux au financement et à la mise en œuvre de la politique du logement social. L'effort de la CGLLS en faveur du financement et de la rénovation sera porté à 150 millions d'euros en 2015.

L'ouverture du PTZ à l'ancien concernera 6 000 bourgs ruraux. L'éligibilité au PTZ est conditionnée à la réalisation de travaux de rénovation et de réhabilitation significatifs. S'agissant des critères de choix des communes, il s'agit de cibler les communes où le taux de logements vacants est particulièrement important. La liste des 6 000 communes concernées sera publiée par décret.

L'État et le mouvement HLM ont conclu un pacte pour soutenir la production de logement social, prévoyant des conditions fiscales favorables à la production et à la rénovation. La mise en place de la mutualisation des ressources entre organismes HLM vise à favoriser les capacités de financement des organismes qui construisent. Cette mutualisation, qui a fait l'objet d'une convention et d'un arrêté signés cet été, sera effective en 2015 et portera sur 280 millions d'euros par an. L'idée est de permettre une utilisation vertueuse des ressources, en amenant l'ensemble des bailleurs à cotiser pour ensuite diriger les aides vers ceux qui construisent des PLUS et des PLAI.

En matière d'urbanisme, il y a un certain nombre d'inquiétudes qui se sont exprimées à la suite de la suppression du COS et de la taille minimum des parcelles, prévue par la loi ALUR. Je souhaite que nous puissions travailler à une refonte des règlements d'urbanisme, afin d'accompagner les collectivités qui n'avaient que ces critères dans leur document d'urbanisme. L'objectif est d'avoir un aménagement du territoire équilibré, en étant armé et outillé pour prendre en compte ces évolutions législatives. Il existe également un travail important de planification à l'échelle intercommunale proposé par la loi ALUR, qui laisse cependant aux maires le pouvoir de délivrance des permis de construire.

Sur le foncier public, j'ai installé au mois de juillet la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), présidée par Thierry Repentin. Elle a

engagé un travail de recensement des terrains de l'État et de ses établissements publics ferroviaires, afin d'identifier ceux pouvant être mobilisables. 130 terrains sont considérés comme prioritaires et devront être cédés avant 2015. Les préfets de région accompagnent les collectivités dans la mise en œuvre de ces projets et certaines cessions sont d'ores et déjà en cours de finalisation.

L'objectif aujourd'hui est bien de relancer la construction et de recréer un cercle vertueux pour retrouver la confiance. Sur les objectifs de logements sociaux, nous avons les moyens de mieux réussir, avec l'appui des élus locaux et des bailleurs. Nous devons aussi disposer de relais sur les territoires afin de relancer ce secteur important pour l'économie et l'accès au logement des Français.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je demanderai à chaque intervenant de respecter un temps de parole de deux minutes pour poser sa question.

M. Ladislav Poniatowski. – Une observation et une question. Les Français n'ont plus d'argent et par défaut de confiance investissent peu. Vous avez le double souci de répondre aux besoins des locataires et des bailleurs, tout en relançant l'activité économique pour favoriser l'emploi. Ma question porte sur les lignes de votre ministère concernant les travaux de réhabilitation et de rénovation énergétique. Actuellement, du fait des conditions d'attribution de crédits, seules les personnes ayant des revenus élevés sont encouragées à investir. Par conséquent, ne faudrait-il pas réfléchir à un PTZ *bis* réservé à la rénovation et à la réhabilitation dans le domaine énergétique ?

M. Roland Courteau. – Je voudrais saluer l'ensemble des mesures annoncées par Madame la Ministre et les efforts engagés avec un budget globalement en hausse pour la deuxième année consécutive. Le tour de France sur les territoires que vous avez annoncé me paraît indispensable et répond à une demande mainte fois formulée par les professionnels et les élus. Je relève l'extension du PTZ dans l'ancien pour 6 000 communes rurales, qui est très attendue par les maires pour répondre à la demande de familles privées de logement. J'apprécie également la volonté du gouvernement de sortir de la gestion saisonnière de la politique d'hébergement, qui s'accompagne du développement des dispositifs de logements adaptés aux personnes en grande difficulté sociale. J'en viens à ma question, qui concerne la rénovation thermique : le taux du crédit d'impôt sera porté à 30 % pour toutes les dépenses éligibles, permettant d'accélérer et d'amplifier les travaux de rénovation énergétique. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'assiette des équipements concernés par le CITE ? Le gouvernement étudie-t-il la possibilité d'une avance des crédits ?

M. Gérard Bailly. – Je souhaite insister sur le nombre de logements vacants dans le monde rural, parce que les propriétaires ne louent pas pendant cinq ou dix ans. Je m'interroge par ailleurs sur la réactivité des directions départementales des territoires et l'information des pétitionnaires en cas de manque d'une pièce justificative. Sur le sujet de l'égalité des territoires, à la suite du débat en séance publique hier, ne serait-ce pas un signe fort de ne pas diminuer les dotations accordées aux communes rurales ?

M. Martial Bourquin. – Je voudrais vous féliciter pour votre budget, qui est en hausse pour la deuxième année consécutive avec un plan exceptionnel de mesures fiscales pour le logement. Nous avons connu une crise immobilière avec une bulle spéculative sans précédent, qui a engendré une crise économique elle-même inédite. Il nous faut construire une politique du logement sur de nouvelles bases et comprendre d'où viennent les blocages. Vous avez évoqué votre volonté de libérer du foncier : j'ai le cas dans ma commune d'un terrain de

plusieurs hectares appartenant à Réseau Ferré de France (RFF), dont la vente achoppe du fait d'un débat sur le prix du mètre carré. Il faudrait pouvoir les obliger à conclure. Par ailleurs, il y a un vrai travail à effectuer pour diriger l'épargne vers l'industrie et le logement. Les mesures gouvernementales, dont la TVA à 5,5 %, constituent en l'espèce un incitatif puissant. Enfin, dans le registre de la simplification pour les communes rurales, passer d'une carte communale à un PLU se révèle complexe et coûteux – une simple étude environnementale suffirait.

Mme Valérie Létard. – Concernant l'Anah, nous avons en Nord-Pas-de-Calais donné des autorisations, instruit des dossiers qui vont consommer une grande partie de l'enveloppe pour 2015. Les sources de financement de l'Anah étant plurielles, si l'enveloppe globale se réduit, est-ce que la CNSA ou le plan d'avenir vont abonder ? Quelle sera ainsi l'enveloppe réelle de l'Anah sur 2015 ? Sur les garanties communales et communautaires, des mesures vont-elles être prises par le gouvernement pour sécuriser les collectivités territoriales qui rencontreront des difficultés en raison de bailleurs fragilisés ? Quant à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, la mission budgétaire liée au droit d'asile devrait être abondée en priorité ; un accompagnement spécifique des demandeurs d'asile est également nécessaire, le report sur les CHRS et l'hébergement de droit commun étant très insuffisant pour les publics en situation de fragilité. Enfin, est-ce que l'État et les outils de financement de l'APL permettront de couvrir cette prestation tout au long de l'année 2015 ?

Mme Annie Guillemot. – Je voudrais à mon tour saluer les efforts pour la deuxième année consécutive portés sur le budget du logement. La libération du foncier doit effectivement être une priorité. Ce n'est pas le gouvernement actuel qui a mis fin aux aides fiscales, dont le montant était supérieur aux aides à la pierre sans contrepartie sociale. Il y a aujourd'hui des logements vides dans certains départements, pour lesquels les investisseurs ne trouvent pas de locataires. Les normes dont on a hérité ne proviennent pas de la loi ALUR. Dans le deuxième plan national de rénovation urbaine, vous avez annoncé que les négociations avec Action Logement étaient en voie d'aboutissement, je voudrais attirer votre attention sur la prise en charge des copropriétés et de l'Anah dans le cadre des plans de sauvegarde. Un thème qui n'a pas été abordé aujourd'hui : celui de l'amiante, qui aura un impact sur le plan de renouvellement urbain et le financement de la réhabilitation de logements sociaux ou privés.

M. Gérard César. – Des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont arrêtées par manque de financement de l'Anah. Les dossiers ont été instruits par le comité de pilotage, mais il n'y a plus de financement, c'est une opération « stop-and-go ». Je trouve dommage qu'il ne soit pas possible de continuer ces opérations, qui concernent des logements insalubres et vétustes. Ce ne sont pas les collectivités territoriales qui peuvent prendre le relai en l'absence de l'Anah. Des artisans attendent pour travailler, comment relancer ces opérations ?

M. Franck Montaugé. – Je salue la progression des crédits qui concernent l'habitat. Je voudrais attirer votre attention sur la question des quartiers anciens dégradés, notamment dans les villes moyennes possédant des cœurs historiques à caractère patrimonial, qui abritent des centaines de milliers d'appartements nécessitant des restructurations lourdes. Prévoyez-vous des dispositions et des financements à destination de ce potentiel de logements inexploités ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Madame la ministre, la loi ALUR a été longuement débattue dans notre assemblée. Le paradoxe aujourd'hui est que le gouvernement

annonce des mesures d'allègement alors même que seuls 3 décrets sur les 200 attendus sur cette loi ont été publiés ; on est en train d'enlever les pierres avant même d'avoir achevé l'édifice. La loi ALUR, il faut le dire et j'assume cette responsabilité, est une catastrophe pour la construction et le marché immobilier, nous le vérifions dans nos territoires. Sur les PLU, je suis favorable à ce que les communautés de communes puissent disposer de documents d'urbanisme leur permettant d'assumer la compétence d'aménagement de l'espace sur leur territoire. Mais il y a dans le même temps une tentative forte de recentralisation par les services de l'État de la maîtrise de ces documents d'urbanisme, à un moment précis où l'État se désengage en confiant aux collectivités le soin d'instruire les dossiers – certificats d'urbanisme et permis de construire. Il y a trop d'exemples où les représentants des services de l'État guident la main des élus et imposent leur point de vue, ce n'est pas l'esprit des textes qui ont été votés. Sur les OPAH, je confirme ce qui a été dit : des opérations ont été engagées et les moyens nous manquent. S'agissant du plan de relance du logement intermédiaire, il a été dit que le dispositif serait opérationnel dès le 1^{er} janvier 2015, qu'en est-il ? Concernant l'investissement immobilier, la France peut-elle faire des propositions dans le cadre du plan Juncker au niveau européen ? Ne pourrait-on pas envisager également que l'Europe apporte son soutien sur le sujet des populations migrantes ?

Mme Sylvia Pinel, ministre. – Concernant les travaux de réhabilitation et de rénovation énergétique, je voudrais rappeler l'existence du CITE, réformé, bonifié au taux de 30 % et mis en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2014. Dès ma prise de fonctions, j'ai souhaité simplifier l'éco-PTZ qui ne fonctionnait pas suffisamment bien en raison de la responsabilité donnée aux banques de certifier la réalité des travaux de rénovation énergétique. Nous avons transféré cette responsabilité vers les entreprises et artisans reconnus garants de l'environnement pour gagner en efficacité et réussir à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés en matière de rénovation énergétique.

Sur les travaux de rénovation énergétique – isolation, installation de chaudière à condensation par exemple –, le crédit d'impôt est accessible dès la première opération et non plus à partir d'un bouquet de travaux comme auparavant. Après le vote du projet de loi de finances, en 2015, le dispositif sera d'ailleurs élargi aux instruments intelligents de régulation de la consommation de l'énergie et aux bornes de recharge pour les voitures électriques.

S'agissant des DDT, j'ai donné aux préfets et aux directeurs départementaux des consignes précises pour que l'État soit un facilitateur de projets. Sur la demande de pièces qui pourraient être considérées comme abusives, le code prévoit le nombre et le type de pièces que l'administration peut demander, les délais pour la complétude étant fixés à un mois. Les problèmes proviennent souvent de procédures connexes, comme l'archéologie préventive ou les études d'impact environnementales.

Je veux redire ici que le Premier ministre a souhaité que la réforme de la DGF soit engagée ; deux parlementaires seront chargés d'une mission pour travailler sur cette réforme et réfléchir au rééquilibrage entre territoires ruraux et urbains.

Au sujet de la libération du foncier, j'ai souhaité que les préfets puissent saisir la CNAUF des dossiers sur lesquels des difficultés existent afin d'avoir un arbitrage de haut niveau pour débloquer des situations.

Concernant les communes qui voudraient changer de document d'urbanisme, il faut en effet veiller à ce qu'elles soient accompagnées par les services de l'État dans la rédaction de leur document d'urbanisme. En termes de simplification, je suis prête à examiner

les propositions que vous avez formulées, afin de donner les outils nécessaires aux communes.

Le sujet de l'amiante est important, en ce qu'il engendre un surcoût dans les travaux de réhabilitation, évalué à 2,3 milliards d'euros rien que pour le logement social. Cette situation nécessite un plan interministériel sur les actions d'information, de formation, de recensement, d'animation interprofessionnelle à mettre en place par l'État ; sur la partie recherche et développement, il s'agit de diminuer les coûts d'extraction de l'amiante tout en protégeant les entreprises.

Le gouvernement entend poursuivre une politique volontariste pour accompagner et traiter les copropriétés en difficulté. Les agences de l'État, comme l'Anru ou l'Anah, permettent notamment de financer de telles opérations. Le décret sur Clichy-sur-Bois sera pris d'ici la fin de l'année ; nous pourrons alors disposer d'un retour d'expérience utile sur ce dispositif.

Sur l'application de la loi ALUR, il est caricatural de dire que cette loi est responsable de la crise du logement qui a débuté en 2008 alors que cette loi n'était pas votée. Il y a certaines mesures que nous devons regarder avec pragmatisme, parce qu'elles posent des difficultés d'application, comme la disposition relative aux transactions immobilières qui a créé un certain nombre de blocages. 200 mesures d'application sont à prendre pour cette loi, qui doivent être regroupées dans une centaine de décrets, en donnant la priorité aux mesures favorisant la construction et le pouvoir d'achat des ménages. Les mesures que nous présentons aujourd'hui en loi de finances visent à soutenir la production de logement social, tandis que la loi ALUR concernait davantage l'urbanisme et l'habitat indigne. Il faut sortir de ces postures pour regarder les choses avec pragmatisme.

S'agissant du logement intermédiaire, le gouvernement a annoncé le 29 août la construction sur plus de 30 000 logements en zones tendues sur les cinq prochaines années. A cette fin, l'État travaille avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au projet suivant : l'État investirait environ 1 milliard d'euros à travers la souscription à un fonds et la CDC renforcerait les fonds propres de la SNI pour 900 millions d'euros, permettant la construction de 12 000 logements intermédiaires par sa filiale.

Quant au plan d'investissement européen, j'ai soumis quatre projets pour orienter ce plan de 300 milliards d'euros : aider au financement de 30 000 logements intermédiaires avec l'État et la CDC ; compléter les financements de l'Anah pour la rénovation énergétique ; aider à la rénovation des logements sociaux ; financer de grandes opérations d'aménagement d'intérêt national.

Les OPAH sont des dispositifs contractualisés localement qui font principalement appel aux financements de l'Anah pour les aides aux travaux, les collectivités mettant surtout en place l'ingénierie. Ce sont des opérations prioritaires pour l'allocation des moyens de l'Anah.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Madame la ministre, j'ai été un peu surpris que vous utilisiez le qualificatif de « caricatural » s'agissant des propos que j'ai tenus. En 2012, Alain Fauconnier, notre ancien collègue, avait fait un rapport sur le logement. Son intention était de démontrer que le gouvernement de l'époque n'avait pas tenu toutes ses promesses. Pourtant, 420 000 chantiers avaient été ouverts en 2011, bien que la crise ait commencé en 2008 ; aujourd'hui, ce chiffre est de 300 000. Que la loi ALUR ne soit pas

entièrement responsable, je veux bien l'admettre, mais tout le monde s'accorde à dire qu'elle a eu des effets particulièrement négatifs. Madame la ministre, merci en tout cas d'être venue devant notre commission.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous en venons à l'examen du rapport sur la mission « agriculture, forêt et affaires rurales » (MAAFAR) et le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) du projet de loi de finances pour 2015, qui est présenté par les trois co-rapporteurs, Gérard César, Frédérique Espagnac et Jean-Jacques Lasserre.

M. Gérard César, rapporteur. – Nous allons en effet rapporter à trois voix en nous répartissant le travail. Pour ma part, je me suis intéressé aux grands équilibres des moyens publics consacrés à l'agriculture, à la dégradation de la conjoncture agricole depuis quelques mois. Je me suis également intéressé au traitement particulièrement sévère infligé dans ce projet de loi de finances pour 2015 aux chambres d'agriculture. Enfin, j'ai plus particulièrement examiné les crédits du programme 154 et du programme 215.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit des crédits en baisse sensible pour la MAAFAR : plus de 260 millions d'euros de baisse en crédits de paiement soit 8,3 % de moins que les propositions de crédits pour 2014. Avec 2,94 milliards d'euros inscrits, nous passons pour la première fois sous la barre des 3 milliards. La progression de 3,8 % en autorisations d'engagement (AE) résulte simplement d'un effet d'optique, du fait de l'inscription sur la seule année 2015 de l'ensemble de l'enveloppe budgétaire quinquennale des mesures agroenvironnementales climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique.

Certes, cette baisse doit être relativisée lorsque l'on compare les crédits budgétaires destinés à l'agriculture à l'ensemble du champ des soutiens à l'agriculture :

Le ministère de l'agriculture gère une enveloppe consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche agricole ainsi qu'une enveloppe consacrée à l'enseignement technique agricole, qui représentent à elles deux plus d'1,7 milliards d'euros, en hausse de 3,3 % par rapport à 2014.

Les crédits de la PAC représentent 9 milliards d'euros – plus de 7,5 au titre du premier pilier et presque 1,5 au titre du deuxième pilier.

Le régime de protection sociale agricole distribue 19 milliards d'euros au titre des prestations maladie, vieillesse ou des prestations familiales.

Si les estimations sont imprécises, les collectivités territoriales contribuent, elles aussi, à hauteur d'environ 1 milliard d'euros.

Les dispositifs fiscaux favorables à l'agriculture et à la forêt – réduction de la taxe sur les carburants, exonération d'impôt sur les sociétés pour les coopératives, exonération de part communale de taxe foncière – sont évalués dans le projet de loi de finances à plus de 2,5 milliards d'euros.

Enfin, ce sont environ 740 millions d'euros de baisses de charges pour les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire qui sont attendus avec la mise en œuvre du pacte de responsabilité.

On ne saurait donc réduire l'analyse des moyens alloués à l'agriculture par la collectivité aux seuls crédits budgétaires de la MAAFAR. Reste que ces crédits connaissent une baisse historique, et cela interpelle nécessairement, dans un contexte préoccupant de dégradation de la conjoncture agricole.

Certaines productions ne sont jamais vraiment sorties de la crise, comme l'élevage bovin allaitant, qui reste une des activités les moins rémunératrices. Les grandes cultures ont connu trois bonnes années, mais la baisse des prix et une récolte de qualité moyenne cet été ont terni le paysage. Les productions animales spécialisées, porc, et volaille restent extrêmement fragiles, en lien avec la fragilité du secteur de la transformation industrielle et en particulier des abattoirs. Les producteurs de lait doivent se préparer avec angoisse à la fin des quotas laitiers dans quelques mois, avec une menace de baisse des prix. Dans le secteur des fruits et légumes, l'embargo russe suite à la crise ukrainienne a fragilisé les acteurs du marché et continue à inquiéter. Dans l'ensemble des secteurs, même ceux qui se portent globalement bien comme la viticulture, nul n'est à l'abri d'aléas climatiques ou d'évènements sanitaires qui peuvent détériorer d'un coup les conditions de production.

Dans un contexte d'atonie du pouvoir d'achat des ménages, les agriculteurs restent dans un dialogue déséquilibré avec l'aval des filières, en particulier la grande distribution, et risquent fort d'être la variable d'ajustement des arbitrages économiques du consommateur.

A ce contexte économique s'ajoute un contexte financier préoccupant pour l'agriculture : le soutien aux secteurs fragilisés par l'embargo russe a quasiment vidé la réserve de crise de l'Union européenne au sein du budget de la PAC : sur les 430 millions d'euros disponibles il n'en reste plus que 88 ! Pour reconstituer des marges de manœuvre, la Commission européenne envisage de faire jouer les mécanismes de discipline financière en baissant les paiements directs aux agriculteurs. C'est leur faire payer deux fois l'embargo. Une négociation est en cours, mais rien ne dit que la position française l'emportera.

Un autre risque réside dans la progression des refus d'apurement communautaire. D'un niveau faible ces dernières années – 64 millions d'euros en 2012, 41 millions d'euros en 2013 – les refus d'apurement devraient monter à 427 millions d'euros en 2014. Une contestation de la manière de calculer les aides à la surface pour les agriculteurs dans le cadre du premier pilier, pourrait d'après le rapport de la Cour des comptes de mai dernier, conduire à un refus d'apurement supplémentaire de 1,4 milliard d'euros. Le ministère de l'agriculture mobilise 150 personnes pour travailler sur le calcul des surfaces éligibles aux droits à paiement pour éviter une telle perspective. Il est évident qu'un refus d'apurement d'une telle ampleur sera impossible à gérer par redéploiement de crédits au sein de la MAAFAR, comme cela est pratiqué habituellement.

Le Gouvernement fait le choix en 2015 de mettre les organismes consulaires à contribution, en prélevant sur la trésorerie des chambres de commerce et d'industrie, mais aussi des chambres d'agriculture. Les Agences de l'eau sont également ponctionnées, ce qui pourra poser problème pour l'exercice de leurs missions. Il est possible de comprendre une telle logique : l'état des finances publiques est tel qu'il convient de ne pas laisser dormir des « bas de laine » dans les organismes publics. Mais les modalités du prélèvement des 45 millions d'euros que représente l'excédent de fonds de roulement des chambres ne sont pas satisfaisantes. Certaines chambres ont épargné pour investir. Elles ne pourront plus le faire. La date du 1^{er} juillet 2014 retenue pour calculer les investissements qui sont déduits du fonds de roulement ne permet pas de prendre en compte toutes les actions projetées.

Par ailleurs, la ponction sur le fonds de roulement se double d'une baisse de la taxe pour frais des chambres de 15 millions chaque année pendant trois ans, ce qui représente l'équivalent de 300 emplois de techniciens. Une telle réduction des moyens des chambres est incompréhensible. En effet, les représentants des chambres sont des élus et les chambres assurent des services indispensables au monde agricole. Le monde agricole, par la voix de ses représentants, demande quasiment unanimement le maintien de la taxe pour frais à hauteur de 297 millions d'euros en 2015, comme en 2014. L'économie de 15 millions représente à peine 50 centimes par hectare de terre, répartis par moitié entre propriétaire et exploitant. Mettre en danger les chambres et tout le tissu de l'accompagnement des agriculteurs sur le territoire pour une telle économie constitue un mauvais calcul. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs vous proposeront des amendements modifiant les articles 15 et 18 du projet de loi de finances.

Le programme 154, principal programme de la mission, avec 1,42 milliards d'euros en crédits de paiement, soit presque la moitié du total des crédits de la mission, porte les principaux dispositifs d'intervention économique en faveur du monde agricole ... mais aussi l'essentiel des baisses de crédits : plus de 210 millions d'euros.

Sur l'installation, les enveloppes sont globalement préservées en prenant en compte un taux de cofinancement européen plus élevé depuis cette année. Ainsi, les crédits de paiement sur la dotation jeunes agriculteurs passent de 40,5 à 20,7 millions d'euros, mais avec une contrepartie européenne qui augmente. L'enveloppe pour les prêts bonifiés aux jeunes agriculteurs se maintient à 22 millions d'euros en autorisations d'engagement et 63 millions d'euros en crédits de paiement. L'enveloppe des stages à l'installation dans le cadre du plan de professionnalisation personnalisé est cependant divisée par deux à 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement. Après la disparition il y a quelques années des crédits de soutien aux Associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea), les crédits d'accompagnement se raréfient encore. Enfin, le fonds d'incitation et de communication à l'installation en agriculture (FICIA) n'est plus doté en crédits budgétaires cette année. Les documents budgétaires indiquent que le produit de la taxe sur la cession de terres agricoles rendues constructibles, estimé à 12 millions d'euros, remplacera les 11,5 millions de crédits qui existaient jusqu'à 2014. Mais cela ressemble à un tour de passe-passe car le produit de la taxe devait déjà servir depuis son instauration à soutenir l'installation des jeunes agriculteurs.

Sur la modernisation des exploitations et l'intervention en faveur des filières, il faudra espérer faire mieux avec moins en 2015. Les aides à l'export ou à l'agroalimentaire se maintiennent respectivement à 10 et 5,5 millions d'euros : ces montants restent modestes. L'enveloppe de crédits en faveur de l'agriculture ultramarine, et en particulier des filières sucre et banane, est en très légère diminution, à hauteur de presque 122 millions d'euros en

crédits de paiement. La dotation de FranceAgrimer est fortement réduite à 25 millions d'euros, contre 87 millions proposés en 2014. La baisse est en partie compensée par une hausse de 18 millions d'euros prise sur le CASDAR et 34 millions d'euros provenant du programme des investissements d'avenir (PIA). Cela contraint FranceAgrimer à couper des pans entiers de son activité, notamment à arrêter les actions de promotion, qui représentaient 17 à 18 millions d'euros en 2014, et relèveront désormais exclusivement des interprofessions. Les crédits de modernisation, qui par le passé servaient à financer le plan de modernisation des bâtiments d'élevage, sont stables à un peu moins de 45 millions d'euros, et un effet de levier est attendu grâce à des cofinancements européens sur le deuxième pilier et des collectivités territoriales. Ces crédits doivent participer au plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE), annoncé à 200 millions d'euros par an. Une montée en charge du dispositif est prévue avec 56 millions d'euros inscrits en autorisation d'engagement.

Sur la gestion des risques, les crédits de crise – fonds d'allègement des charges et Agridiff – restent à un niveau très bas, la pratique étant de n'ouvrir des crédits en cours d'année que si des crises surviennent effectivement. De la même manière le fonds des calamités agricoles (FNGRA) n'est pas doté en 2015. Il encaisse 147 millions d'euros par an de taxe sur les conventions d'assurance, ce qui suffit à assurer son fonds de caisse. Avec une ligne budgétaire de 24,3 millions d'euros, contre un 19,3 millions d'euros en 2014, le soutien à l'assurance récolte paraît suffisant sur le papier. Mais la pratique a montré que l'enveloppe communautaire et nationale de presque 100 millions d'euros n'était pas à la hauteur du besoin. Les agriculteurs, en conséquence, ne bénéficient pas d'un subventionnement effectif à hauteur de 65 % de la prime d'assurance. C'est pourquoi un amendement est présenté pour augmenter légèrement cette enveloppe, afin de ne pas donner de signe négatif, à la veille de la réforme de l'assurance en agriculture, le ministre ayant annoncé pour la mi-2015 la mise en place du contrat-socle.

Le programme 154 porte aussi l'ambition agroenvironnementale, ce qui se traduit pour 2015 par une explosion des autorisations d'engagement en matière de nouvelles mesures agro-environnementales et d'aides à l'agriculture biologique puisque 304 millions d'euros sont inscrits, contre 64 en 2014. Mais cette progression résulte d'un effet d'optique, avec une inscription de l'enveloppe totale pour 5 ans, alors que les crédits de paiement ne représentent que 66 millions d'euros, soit autant que les mesures agroenvironnementales régionales et que la mesure agroenvironnementale rotationnelle en 2014.

Enfin, le programme 154 enregistre la suppression des crédits pour les contrats vendange, ce qui est regrettable. Certes, une partie de la baisse de l'enveloppe destinée à compenser auprès de la mutualité sociale agricole (MSA) les exonérations de cotisations pour les travailleurs occasionnels, qui passe de 473 à 418 millions d'euros s'explique par des raisons techniques : la prise en compte de l'exonération de cotisations familiales dans le cadre du pacte de responsabilités, et la fin du bénéfice de la mesure pour les entreprises de travaux agricoles ou forestiers, qui bénéficient par ailleurs du CICE. Mais 17 millions sur cette enveloppe résultent de la fin des avantages du contrat vendange, ce qui est dangereux pour le monde viticole. Un amendement propose de rétablir à l'article 47 du projet de loi de finances l'exonération totale de cotisations salariales pour le contrat vendanges.

Le programme 215, qui porte les moyens de fonctionnement du ministère de l'agriculture, et en particulier les rémunérations et cotisations sociales des agents des services centraux et déconcentrés, ainsi que les crédits pris sur le programme 154 destinés à supporter les dépenses de fonctionnement des opérateurs du ministère, comme l'Institut français du

cheval et de l'équitation (IFCE), FranceAgrimer, ou l'Agence de services et de paiement (ASP) n'appellent pas de remarques majeures. Il faut noter que les réductions de crédits sont désormais moins lourdes, certains opérateurs comme l'ASP ou encore l'IFCE, qui étaient en situation délicate, faisant l'objet de rebasages budgétaires bienvenus. Le plafond d'emploi du ministère sur le programme 215 baisse de seulement 176 emplois, pour s'établir désormais à 8 762 équivalents temps plein. Il faut saluer l'effort en matière de crédits informatiques, qui devrait permettre d'accélérer le passage aux procédures électroniques, qui permettent de contenir le coût de gestion des différents dispositifs d'aide, notamment de la PAC.

Au final, j'émets ainsi en ma qualité de rapporteur un avis de sagesse sur les crédits de la MAAFAR et du CASDAR.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – C'est la première fois que je suis amenée à présenter devant notre commission les crédits de la MAFFAR, en me concentrant exclusivement sur le programme 206 qui porte sur la « sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation ».

Comme le remarquaient vos rapporteurs dans les précédents rapports budgétaires de la commission, la sécurité sanitaire des produits agricoles et alimentaires constitue une impérieuse nécessité pour l'ensemble des acteurs de la filière car toute suspicion fait que le consommateur se détourne massivement des produits douteux, entraînant un effondrement économique pour les producteurs : cela a été constaté pour le concombre en juin 2011, ou encore pour les lasagnes et produits transformés à base de bœuf lors de la crise de la viande de cheval début 2013.

La France bénéficie plutôt d'un haut niveau de sécurité sanitaire des produits agricoles et alimentaires. Mais, ce constat n'est pas sans nuances. En février dernier, la Cour des comptes, dans son rapport annuel, a porté un jugement sévère sur l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture sur la période 2009-2012. La Cour constatait que les établissements de remise directe n'étaient susceptibles de recevoir la visite des services de l'État qu'en moyenne tous les 10 à 12 ans, dans la mesure où seulement 7 % d'entre eux sont contrôlés chaque année. La Cour déplorait également l'insuffisance des contrôles sur les denrées provenant d'importations d'autres pays de l'Union européenne. La Cour critiquait enfin le fait que les non-conformités constatées lors des contrôles étaient rarement sanctionnées.

Dans le même temps, l'Office alimentaire et vétérinaire européen (OAV), placé auprès de la direction générale « Santé et consommation » de la Commission européenne, avait mené à la mi-2013 un audit dans les abattoirs de volaille en France, montrant de graves lacunes en matière d'hygiène, de respect du bien-être animal et de graves non-conformités au niveau des inspections ante mortem et post mortem des animaux. Le risque était après une telle inspection de voir le commerce de viande de volaille remis en cause, avec l'interdiction de délivrer des certificats pour les opérateurs concernés.

A ces insuffisances dans le dispositif national de sécurité alimentaire, il existe une cause commune : la forte réduction des moyens humains consacrés à cette mission. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit entre 2007 et 2012 à la suppression de pas moins de 620 postes dans les services vétérinaires. Cela ne pouvait être sans conséquence. Dans le même temps, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), chargée de coopérer sur le terrain avec les agents du ministère de l'agriculture, au sein des directions départementales de la

protection de la population (DDPP), a connu une saignée de ses effectifs, comme en témoigne l'analyse des crédits de la mission « Économie ».

Il faut donc inverser la tendance. Cette inversion avait déjà été entamée lors des précédents budgets : le budget pour 2013 avait divisé par deux la baisse prévue des effectifs des services vétérinaires ; le budget 2014 avait sanctuarisé ces effectifs. Le budget 2015 va plus loin puisqu'il prévoit la création de 60 postes pour le contrôle dans les abattoirs de volaille, ce qui se traduit par une remontée du plafond d'emploi en année pleine sur le programme 206 de 20 ETP.

Au final, les crédits du projet de loi de finances pour 2015 sont quasiment identiques à ceux de 2014, à 501 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, contre 505 millions d'euros en 2014.

Plus de la moitié du budget, soit 285 millions d'euros, est constitué des salaires et cotisations sociales des personnels du ministère de l'agriculture, avec un peu plus de 4 500 équivalents temps plein (ETP), auxquels il faut ajouter un peu plus de 200 agents des services centraux, direction générale de l'alimentation (DGAL), brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP), qui sont pris en charge sur le programme 215 consacré à la conduite et au pilotage de la politique agricole.

La comparaison poste à poste du budget 2015 avec le budget 2014 du programme 206 est difficile, dans la mesure où la maquette budgétaire interne au programme a été refondue. On peut noter avec satisfaction le maintien de quelques enveloppes tout à fait indispensables : dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques inhérents à la production végétale, une ligne budgétaire d'un peu plus de 22 millions d'euros est conservée, dont la moitié est déléguée aux fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON), qui organisent les inspections et gèrent les foyers de maladies végétales. En outre, 2 millions d'euros sont inscrits de nouveau pour financer le plan écoantibio, qui vise à réduire de moitié d'ici 2020 l'utilisation des antibiotiques d'importance critique en élevage. La loi d'avenir pour l'agriculture a mis en place des mesures contraignantes pour lutter contre l'antibiorésistance provenant de la consommation d'antibiotiques dans les élevages. C'est un sujet majeur de santé publique. L'État poursuit dans le budget 2015 l'accompagnement du plan écoantibio, sachant que la France est pionnière en la matière et qu'une réduction de consommation d'antibiotiques vétérinaires de 12 % a déjà été observée en trois ans. D'importants crédits, de plus de 30 millions d'euros, sont conservés pour indemniser les éleveurs forcés d'abattre les troupeaux par mesure de précaution.

Quelques marges de manœuvres sont apparues sur le programme 206, permettant d'inscrire moins de crédits sur certains postes : la quasi-disparition du risque en matière d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) – avec 5 cas en 2010, 3 en 2011, 1 en 2012, 2 en 2013 et aucun jusqu'à présent en 2014 – permet d'alléger le dispositif en mettant fin aux tests systématiques en abattoirs sur animaux sains. Une économie de 6,9 millions d'euros est ainsi réalisée. Les crédits consacrés à la gestion des autres maladies animales (hors ESB) sont également réduits de 6,4 millions d'euros, pour tenir compte des coûts réellement constatés les années précédentes.

Ces marges permettent de renforcer d'autres lignes budgétaires : les coûts des visites sanitaires obligatoires dans les élevages étaient systématiquement sous-évalués : le budget 2015 corrige le tir en inscrivant 14,3 millions d'euros contre 11,1 millions d'euros en

2014. L'objectif du ministère est de renforcer les visites sanitaires dans les élevages porcins, mesure qui coûte à elle seule 1,3 à 1,7 millions d'euros : en tout état de cause, cela coûte moins cher que de devoir faire des prélèvements systématiques en abattoirs pour recherche des trichines. En outre, 1 million d'euros en plus est dégagé pour des dépenses informatiques afin d'améliorer le système d'information de la DGAL, essentiel à la bonne marche du dispositif de surveillance sanitaire. Les crédits destinés à l'équarrissage sont eux aussi augmentés pour faire face aux besoins criants en la matière dans les outre-mer, en particulier en Martinique. Enfin, les moyens de la BNEVP sont renforcés, l'idée étant de doubler les effectifs de la brigade en trois ans.

La subvention pour charge de service public provenant du programme 206 est quasiment identique pour l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) en 2015 à celle de 2014, à hauteur de 63 millions d'euros. Les contributions des autres ministères s'établissent à 31 millions d'euros, ce qui porte le total des subventions à 94 millions d'euros sur un budget total de l'Anses d'environ 130 millions d'euros. La loi d'avenir pour l'agriculture a attribué à l'Anses une mission supplémentaire consistant, au-delà de l'évaluation des risques en matière de produits phytopharmaceutiques, à délivrer les autorisations de mise sur le marché pour ces produits. Cela se traduit budgétairement par le transfert de 10 postes du programme 215 vers le programme 206. L'Anses a pu compter jusqu'à présent sur l'augmentation assez dynamique de recettes provenant de taxes affectées. Mais elle était bloquée dans sa capacité à utiliser ces crédits en recrutant des personnels hors plafond d'emploi, pour faire face à des pics ponctuels d'activité. Le projet de loi de finances pour 2015 lève ce verrou et permettra à l'agence, qui vient d'effectuer son emménagement dans ses nouveaux locaux, à côté du site de l'école nationale vétérinaire de Maisons-Alfort, d'accélérer la réalisation des évaluations, en particulier dans le domaine des phytopharmaceutiques. Cette rapidité d'exécution est une des conditions de maintien de sa crédibilité comme organisme d'expertise de référence.

Cette agence constitue en effet un fleuron reconnu en Europe de l'évaluation des risques. Il convient donc de lui donner les dotations nécessaires pour rester un établissement d'excellence. Les perspectives d'extension de ses prérogatives, dans le domaine de la phytopharmacovigilance, des produits biocides, ou encore de la toxicovigilance, nécessiteront sans doute de lui attribuer des ressources supplémentaires dans les prochains budgets, soit sous forme de taxe affectée, soit sous forme de rebasage budgétaire.

Dépenser à peine un demi-milliard d'euros pour assurer un niveau élevé de sécurité sanitaire de l'alimentation n'est au final « pas cher payé ». D'autant plus qu'une partie du coût des contrôles est pris en charge par les opérateurs économiques eux-mêmes. Par exemple, l'État encaisse chaque année près de 50 millions d'euros au titre de la taxe d'abattage payée par les industriels. La Cour des comptes a relevé que le coût des contrôles pourrait être encore plus supporté par les acteurs économiques, comme par exemple dans le domaine du contrôle des importations de produits alimentaires.

Des crédits bien plus élevés seraient nécessaires en cas d'épidémie animale avérée : 12 milliards d'euros pour la fièvre aphteuse au Royaume-Uni en 2001, 2 milliards d'euros pour la peste porcine aux Pays-Bas en 1997-1998. Plus d'un milliard d'euros pour la fièvre catarrhale ovine (FCO) en France entre l'apparition de la maladie en 2006 et le retour de la France au statut « indemne » fin 2012. La logique de prévention et de réponse rapide aux crises émergentes est donc vertueuse d'un point de vue budgétaire. Le choix politique exprimé dans ce budget pour 2015 de ne pas désarmer notre appareil de sécurité sanitaire en matière de produits agricoles et alimentaires doit donc être salué.

J'émet ainsi en ma qualité de rapporteure, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission : « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et des crédits du compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – Mon rapport porte sur les crédits du programme 149 consacré à la forêt, ainsi que ceux du CASDAR.

Avec près de 16 millions d'hectares soit 30 % de la surface de la France hexagonale, la forêt joue un rôle essentiel dans notre paysage. Elle joue aussi un rôle économique important dans les territoires, avec 450 000 emplois liés au bois et à la forêt, une production d'un peu moins de 36 millions de m³ de bois toutes essences confondues et un chiffre d'affaires de la filière forêt/bois d'environ 60 milliards d'euros par an. Or, la forêt française souffre de deux maux : d'abord une exploitation qui reste insuffisante, ensuite une faiblesse majeure à l'aval de la filière, dans la transformation : en témoigne le déficit de notre balance extérieure, de l'ordre de 5,6 milliards d'euros par an. Le développement des outils industriels de transformation et de valorisation du bois constitue un axe majeur pour la filière bois, qui nécessite des investissements importants.

En outre, les tempêtes de 1999 et 2009 ont perturbé le bon fonctionnement de la production forestière. Le nettoyage des parcelles et les nouvelles plantations ont pesé lourd sur le plan budgétaire, avec des crédits en faveur de la forêt qui ont pu atteindre plus de 400 millions d'euros dans le budget 2003 et environ 370 millions d'euros en 2010.

Rien de tel dans le budget 2014 : le programme 149 descend à son étiage le plus bas depuis plus de dix ans en passant nettement sous la barre des 300 millions d'euros : la baisse en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement est de l'ordre de 12 %. Il n'y a plus que 279 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 320 en 2014 et 291 en 2013, et 297 millions d'euros en crédits de paiement, contre 338 en 2014 et 315 en 2013.

Au-delà des chiffres, le programme sur la forêt appelle trois remarques. Tout d'abord, la subvention à l'Office national des forêts (ONF) représente les deux tiers des crédits du programme avec 194 millions d'euros inscrits pour 2015. C'est 22 millions d'euros de moins qu'en 2014. La légère amélioration de la situation financière de l'Office en 2014, qui devrait équilibrer son budget en charges et produits à 840 millions d'euros, lui permet de supporter un tel effort, et d'éviter de demander celui-ci aux communes forestières, qui en refusaient fermement la perspective, après avoir déjà été mises à contribution les années précédentes. Pour autant, l'Office reste fragile. Il a perdu 20 % de ses effectifs en 15 ans et compte désormais environ 9 000 agents. L'ONF reste un acteur majeur et bien structuré de la mobilisation du bois qu'il ne faudrait pas désespérer, alors que des efforts considérables ont été entrepris dans le cadre du contrat d'objectifs et de performances (COP) pour 2012-2016. Une grande vigilance est donc nécessaire dans la négociation du nouveau COP, car toute réduction supplémentaire des effectifs se traduirait nécessairement par des coupes dans le maillage territorial.

La baisse des crédits forestiers s'explique aussi par une économie ponctuelle, consistant à ne pas doter en 2015 le Centre national de la propriété forestière (CNPFF), alors qu'une subvention de 16 millions d'euros avait été inscrite en 2014. Il est demandé au CNPFF de vivre en 2015 sur sa trésorerie, qui est, il est vrai, abondante, puisqu'elle représente 7 mois de fonctionnement. Cependant, il existe un réel risque de mettre en difficulté le CNPFF, à l'heure où ses techniciens sont appelés à accroître la mobilisation du bois en forêt privée. Le Gouvernement prend ici un réel risque pour la politique forestière.

Enfin, si les autres lignes de crédit du programme, comme la restauration des terrains de montagne, défense des forêts contre l'incendie, ou le nettoyage suite à la tempête Klaus sont stables en 2015 par rapport à 2014, une dernière inquiétude concerne le fonds stratégique de la forêt et du bois. Innovation du budget 2014, ce fonds est appelé à favoriser l'investissement de la filière bois, pour accompagner sa montée en gamme. Or, ses crédits baissent dès cette année, de 21,6 millions d'euros à 18,9 millions d'euros en crédits de paiement. D'autres ressources doivent venir abonder le fond : la taxe additionnelle sur le foncier non bâti qui finance actuellement les plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF) pour 3,8 millions d'euros, ainsi que la nouvelle taxe de défrichement pour 18 millions d'euros. Mais cela semble insuffisant : d'abord parce que la taxe additionnelle, qui était perçue par les chambres d'agriculture, doit continuer à être utilisée pour animer les PPRDF, faute de quoi tout le travail autour de la forêt lancé par les chambres restera lettre morte. Ensuite parce que la taxe de défrichement montera probablement en puissance très progressivement. Nous sommes en tout état de cause loin des 150 millions d'euros par an que les professionnels du bois estiment nécessaires pour disposer d'un fonds stratégique puissant.

Concernant le CASDAR, des innovations sont enregistrées en 2015. Ce compte est aujourd'hui alimenté par 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. L'article 25 du projet de loi de finances prévoit d'affecter la totalité du produit de la taxe au CASDAR, soit une recette de 22 millions d'euros supplémentaires. Après une forte hausse des recettes en 2014 de 115 à 125,5 millions d'euros provenant d'une meilleure conjoncture agricole que prévue, la recette totale pour 2015 grimpe à 147,5 millions d'euros, un record historique.

Les dépenses du CASDAR sont réparties en deux programmes : le programme 775 finance la politique d'orientation et de soutien des structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs : les chambres d'agriculture, les coopératives agricoles, les organismes chargés de la sélection génétique des animaux d'élevage et certains organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR). Sa dotation passe de 57 millions d'euros en 2014 à 70,5 millions d'euros en 2015. Le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » finance pour sa part les actions de recherche des instituts techniques agricoles (ITA) relevant du réseau de de l'association de coordination technique agricole (ACTA) et les appels à projets de recherche. Après une augmentation de presque 13 millions d'euros en 2014, le programme enregistre une nouvelle hausse de crédits de 9 millions d'euros en 2015 pour s'établir à presque 77 millions d'euros. Nous pourrions nous réjouir d'une telle progression. Pourtant, la progression des moyens pour le CASDAR est largement en trompe-l'œil, car l'essentiel de la hausse sert à compenser la perte de crédits budgétaires en provenance du programme 154 pour FranceAgrimer : une ligne nouvelle de 10 millions d'euros permettra à FranceAgrimer de mener des programmes d'assistance technique au profit des agriculteurs ; et le programme d'expérimentation de FranceAgrimer est majoré de 8 millions d'euros, avec une enveloppe de 18 millions d'euros.

Au final, l'augmentation réelle des moyens du CASDAR est limitée : 1,6 millions d'euros de plus pour le programme de développement des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, 1 million d'euros de plus pour les appels à projet, notamment en faveur de l'agro-écologie, et un nouveau programme régionalisé d'animation pour l'agriculture biologique doté de 2,1 millions d'euros. Il n'est pas certain que cela suffise à atteindre l'objectif de 50 % d'exploitations en agro-écologie d'ici 5 ans, comme le souhaite le ministre de l'agriculture.

Le financement sur ressources du CASDAR et non plus sur crédits budgétaires est plus fragile, puisqu'en cas de dégradation de la conjoncture, les recettes baissent et les dépenses devront être réduites à due concurrence. Le produit du CASDAR est meilleur quand les années sont bonnes. Quand ce n'est pas le cas, il faut imaginer des solutions de remplacement. En outre, FranceAgrimer perd en souplesse d'utilisation de ses crédits d'intervention, puisque l'établissement devra respecter les critères du CASDAR et n'aura pas la libre disposition des fonds. L'augmentation des crédits du CASDAR est donc réelle, mais limitée. En tout état de cause, il convient de rester vigilant sur le niveau réel des recettes qui seront encaissées en 2015.

Les conditions d'application en France de la directive nitrates font naître des inquiétudes importantes chez les agriculteurs, en particulier les éleveurs.

Certes, la France a été condamnée au niveau européen pour mauvaise application de la directive nitrates, et les pénalités pour manquement sont importantes. Cela justifie de rechercher une meilleure application de la directive nitrates, mais en étant raisonnables :

Je considère que le nouveau zonage est trop extensif : en fixant le seuil à 18 mg/litre d'eau, chiffre qui n'a pas de base scientifique sérieuse, et en imposant une application des plans d'action au niveau des communes, 3 900 communes et 63 000 exploitations supplémentaires sont concernées, particulièrement en Midi-Pyrénées, Centre, Limousin et Pays-de-la-Loire.

Les mesures du plan d'action sont également trop contraignantes : construire des dizaines de milliers de dalles de béton en pleine campagne pour stocker du lisier constitue-t-il un progrès environnemental ? Probablement pas. Le ministre de l'agriculture a indiqué en audition qu'il faudrait obtenir des assouplissements, comme par exemple la possibilité de stocker du fumier pailleux au champ ou encore d'épandre sur des surfaces en pente de plus de 5 %, dès lors qu'il n'y a pas de cours d'eau en contrebas. Espérons que de telles mesures seront acceptées à Bruxelles.

La réforme de la PAC est sensée favoriser l'élevage, qui est, il est vrai, le maillon le plus fragile de la ferme France. Il serait scandaleux que la directive nitrate vienne décourager les éleveurs, en particulier dans les zones intermédiaires, alors même que les modalités d'application de la nouvelle PAC annoncées l'année dernière à Cournon par le Président de la République visent précisément à favoriser l'élevage, notamment à travers une fusion de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) et de l'ancienne prime herbagère agro-environnementale (PHAE) dans une ICHN majorée de 15 % en 2014 et de 70 € par hectare en moyenne en 2015.

Il restera à être vigilants lorsque le zonage de l'ICHN devra être redéfini à partir de 2018, pour ne pas risquer de voir les zones intermédiaires privées de cette aide indispensable.

J'émet ainsi en ma qualité de rapporteur un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission : « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et des crédits du compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

Je souhaite en outre que plusieurs amendements soient adoptés, en particulier un amendement prolongeant de 2014 à 2017 le crédit d'impôt en faveur du maintien de l'agriculture biologique. De même, les amendements déposés concernant les chambres

d'agriculture doivent être adoptés pour éviter que celles-ci subissent une ponction trop forte sur leurs ressources. L'amendement majorant les crédits sur l'assurance-récolte n'est pas anecdotique car il s'agit d'un sujet fondamental pour les agriculteurs, qui ne s'assurent pas car l'assurance est considérée comme trop chère.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pendant des années, nous avons considéré que le seuil en matière de nitrates était de 50 mg/litre d'eau. Pourquoi ce seuil est-il abaissé à 18 mg/litre d'eau. Résulte-t-il de normes européennes ?

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – Ce seuil est fixé en référence à des études scientifiques mais qui sont fragiles. En Europe, la réglementation ne cesse de nous rattraper. Certains seuils sont inaccessibles, il serait temps de s'en rendre compte.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – D'autres pays sont-ils pénalisés par un tel seuil ?

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – Je n'ai pas d'informations sur ce point. Mais des comparaisons sont nécessaires.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous sommes soucieux de la santé, mais la baisse des seuils doit avoir un sens pour être acceptable.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial de la commission des finances. – L'analyse des crédits en faveur de l'agriculture dans le projet de loi de finances est largement partagée par la commission des finances. Les crédits de la mission sont en baisse mais avec des compensations sur crédits européens, notamment pour les jeunes agriculteurs. Au final, les moyens en faveur des agriculteurs sont à peu près maintenus.

Il existe des risques contentieux entre la France et l'Union européenne sur certains dispositifs. Le ministère de l'agriculture travaille à limiter les refus d'apurements. Il faut remarquer que les dossiers contestés sont anciens et portent sur les exercices 2006 à 2009. Les plans de campagne contestés sont encore plus anciens. En Bretagne, certaines coopératives sont concernées. Sur le dossier des compléments de paiement sur la réserve nationale afin de compenser les pertes de revenu agricole ou encore sur celui des attributions de droits à paiement aux nouveaux exploitants, la France a eu tort de « jouer la montre », car les intérêts de retard sont bien supérieurs aux sommes initialement réclamées par la Commission européenne en 2005-2006.

Le président de la République s'est engagé l'année dernière, à Cournon, à donner des moyens supplémentaires à l'élevage. L'engagement est tenu. Cependant, il conviendrait de m'éclairer sur la question de l'abaissement des seuils en matière de nitrates, dont je n'ai pas entendu parler en Bretagne. Or, ma région est particulièrement concernée. Des simplifications sont intervenues d'ailleurs, car cette région ne connaîtra plus qu'un seul statut au regard de l'application de la directive nitrates : celui de zone d'action renforcée. La profession est plutôt rassurée, notamment car l'obligation de traitement n'interviendra plus qu'à partir d'une production de 20 000 unités d'azote dans l'exploitation. Cela sera plus cohérent. Et cela met un terme à la pratique consistant à s'échanger pour environ 5 euros l'unité d'azote, sur un marché parallèle, qui pénalisait les jeunes installés qui ont besoin de produire. Avec 112 à 120 unités produites par vache, l'économie est considérable.

M. Gérard Bailly. – Je souscris à la plupart des remarques des rapporteurs. La conjoncture est dégradée : les petits veaux se vendent 30 à 40 euros. Le prix de la viande est faible. Les perspectives sont mauvaises pour le lait. Je suis choqué par les prélèvements sur les chambres d'agriculture. Elles devront licencier. Or, nous avons besoin de techniciens dans les exploitations. Les Agences de l'eau sont aussi prélevées, alors que les taxes qu'elles perçoivent avaient été fortement augmentées ces dernières années. Le Gouvernement récupère ainsi une part de cette taxation supplémentaire. La fusion entre ICHN et PHAE doit être examinée avec la plus grande vigilance, exploitation par exploitation. Le budget de l'agriculture comprend des crédits en faveur des grands prédateurs, ce qui constitue une dépense inutile. Il vaut mieux des techniciens pour préserver les exploitations agricoles plutôt que pour préserver les lynx, qui attaquent les moutons. On installe des panneaux au bord des routes demandant aux automobilistes de ralentir pour ne pas écraser les prédateurs, c'est de l'argent gaspillé. Je suis solidaire avec les propos des rapporteurs sur les zones vulnérables ou encore sur le contrat vendanges, et je m'élève contre la diminution des aides à l'agroalimentaire, qui a perdu 44 000 emplois en 10 ans. La grande distribution veut des prix bas, ce qui se répercute sur les industriels et ensuite sur les agriculteurs. Ne va-t-on pas assister dans l'agroalimentaire à la même crise que dans les autres segments industriels sur la dernière décennie ? Les maires n'acceptent pas de payer plus cher pour l'ONF si les agents ne sont plus sur le terrain.

M. Roland Courteau. – Suite à l'orage de grêle qui a ravagé 15 000 hectares dans l'Aude en juillet dernier, j'apprécie que 2,5 millions d'euros aient été débloqués par la mutualité sociale agricole de l'Aude pour exonérer les viticulteurs de charges. La fin des avantages du contrat vendanges est une mauvaise nouvelle. Dans l'Aude, cela ne sera pas compensé par le CICE car 70 % des viticulteurs sont imposés au régime du forfait agricole. En outre, on risque de rencontrer des problèmes de pénurie de main d'œuvre pour assurer les vendanges. Je m'inquiète également de la réforme en cours du forfait agricole : les cotisations auprès de la MSA vont augmenter fortement. Les revenus agricoles augmenteront faiblement mais cette augmentation privera beaucoup de viticulteurs d'avantages annexes dont ils bénéficient en étant non imposables. En outre, les pluriactifs, qui mettent en valeur 20 % du vignoble dans mon département, cesseront probablement toute exploitation, afin de ne pas subir de hausse de charges. Les conséquences risquent d'être l'abandon de terres agricoles, qui seront des terres en friche. Une concertation avec la profession me semble nécessaire avant que la réforme soit adoptée. Enfin, je souhaite une évolution de la réglementation européenne, pour permettre aux viticulteurs d'enrichir les vins avec du saccharose, peu onéreux, plutôt qu'avec des moûts concentrés, beaucoup plus chers.

M. Daniel Gremillet. – Les chambres d'agriculture ne vendent rien : leurs techniciens sont indispensables sur le territoire car ils assurent le conseil indépendant, qui permettra notamment d'atteindre l'objectif de 50 % d'exploitations dans l'agro-écologie en 2020. Le prélèvement du fonds de roulement des chambres est scandaleux, car les comptes des chambres ne permettent pas d'inscrire des provisions pour investissement. Celles qui ont constitué des réserves pour investir vont se voir privées de cette perspective. Le plan de modernisation des exploitations est une bonne chose, mais il faut un guichet unique et une certaine harmonisation entre régions dans sa mise en œuvre. Sur le plan sanitaire, l'ambition de réduction des antibiotiques va dans le bon sens. Mais la France ne peut pas toujours vouloir faire plus que nos voisins, sinon, les agriculteurs français seront économiquement pénalisés par des distorsions de concurrence. Il faut imposer les mêmes objectifs à nos partenaires. Le CASDAR est alimenté par l'argent des agriculteurs. Il est scandaleux d'utiliser ces ressources supplémentaires pour compenser des baisses de crédits budgétaires. La conjoncture est mal orientée en lait ou encore en céréales, ce qui va assécher les ressources du CASDAR.

Concernant les nitrates, il faut une expertise pour s'assurer que la France n'est pas victime, là encore, de distorsions de concurrence. La norme des 18 mg/litre n'est acceptable que si elle est fondée scientifiquement, ce qui n'est pas le cas. Concernant la forêt, le fonds stratégique est alimenté par du recyclage d'argent qui vient des territoires, notamment les centimes forestiers qui allaient auparavant aux chambres d'agriculture. Même avec ce montage, les ressources sont insuffisantes. Or, la forêt recèle un potentiel fantastique. L'exploitation de la biomasse constitue un gisement d'emplois. Enfin, l'enjeu alimentaire est considéré comme stratégique par tous les pays du monde et la France est en train de désarmer sur ce sujet, ce qui est regrettable.

M. Henri Cabanel. – Le contrat vendanges n'est pas supprimé dans le projet de loi de finances : les étudiants et retraités pourront continuer à faire les vendanges. Rapportée à l'heure de travail, la cotisation ne représentera que quelques centimes d'euros, que le viticulteur pourra payer s'il souhaite fidéliser ses travailleurs saisonniers. Il était en outre nécessaire de se mettre en conformité avec la jurisprudence constitutionnelle, suite à une saisine des parlementaires de l'UMP. Les chambres d'agriculture devront faire des économies, et optimiser leur organisation, pour continuer à rendre service aux agriculteurs.

La hausse des crédits de la recherche et de l'enseignement agricole est très positive, avec une revalorisation des bourses, des créations de postes d'enseignement et d'auxiliaires de vie scolaire. Les moyens de l'installation, avec 5 millions de plus sur la DJA, sont renforcés. Par ailleurs, je suis satisfait par la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sur les coopératives agricoles, qui va leur redonner de la compétitivité dès 2015. Ce secteur, qui emploie 163 000 salariés, est riche en emplois non délocalisables.

M. Joël Labbé. – J'exprime une certaine satisfaction en voyant que le budget traduit les priorités de la loi d'avenir pour l'agriculture : en augmentant les crédits à l'agro-écologie, en constatant que les crédits du CASDAR ou encore de l'Agence Bio progressent. Les crédits à l'installation sont aussi renforcés. Concernant la directive nitrates, on a été dans le déni trop longtemps et nous payons aujourd'hui l'excès de concentration de notre agriculture. La lutte contre les organismes nuisibles, en particulier contre le frelon asiatique, me préoccupe. La question devient nationale. Il faut classer le frelon asiatique comme danger de première catégorie, et la lutte doit être financée par des crédits d'État suffisants.

M. Michel Magras. – Lors de la discussion du budget de l'outre-mer, nous étions satisfaits du maintien des crédits. Or, il me semble que les crédits en faveur de l'outre-mer dans le budget agricole diminuent sur la filière canne, et la filière banane. Pourrait-on avoir des précisions ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le fonds stratégique est un outil majeur pour redynamiser la politique forestière. Mais il faut des ressources : à quand un redéploiement des crédits carbone vers ce fonds ? Il faut aussi assurer le renouvellement du patrimoine forestier. Enfin, je souhaite qu'on ne confonde pas les bonnes pratiques forestières de gestion durable et les opérations d'aménagement, qui sont deux choses différentes.

M. Serge Larcher. – Je rappelle que 6 millions d'euros ont été rétablis lors de la discussion des crédits à l'Assemblée nationale pour soutenir, dans le projet de loi de finances, la filière canne à sucre et la filière banane.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Les chambres d’agriculture outre-mer sont épargnées par le prélèvement sur fonds de roulement. Nous allons maintenant examiner les amendements.

M. Gérard César, rapporteur. – Avec mes collègues rapporteurs, nous souhaitons vous présenter onze amendements, dont sept sont cosignés par les trois co-rapporteurs et les autres par Jean-Jacques Lasserre et moi-même.

L’amendement créant un article additionnel avant l’article 6 *quinquies* vise à prolonger jusqu’en 2017 le crédit d’impôt au maintien de l’agriculture biologique.

Ce crédit avait été prolongé en 2012 mais le plafond de ce crédit d’impôt avait été ramené à 2 500 €. L’amendement propose une nouvelle prolongation jusqu’en 2017.

Il est adopté

L’amendement à l’article 8 corrige une fausse bonne idée introduite par les députés. Dans le but de supprimer les taxes à faible rendement, la rapporteure générale a proposé de supprimer le droit réduit de 125 € pour l’enregistrement des cessions de fonds agricoles. Or, cette suppression a une conséquence : faire repasser ces cessions au régime de droit commun, avec des droits de 3 % entre 23 000 et 200 000 euros et des droits de 5 % au-delà. L’amendement revient au droit existant.

Il est adopté

L’amendement portant sur l’alinéa 8 de l’article 15 prévoit l’affectation de la totalité du produit de la taxe sur la cession de terrains agricoles rendus constructibles au fonds destiné à l’accompagnement de l’installation. En effet, cette taxe avait vocation à revenir à l’agriculture. Le plafond de 12 millions d’euros fait que le surplus va au budget de l’État. Ce n’est pas acceptable. L’amendement attribue la totalité du produit de la taxe à l’agriculture.

Il est adopté

Plusieurs amendements aux articles 15 et 18 concernent la taxe pour frais des chambres d’agriculture. Ils ne sont signés que par M. Jean-Jacques Lasserre et moi-même :

L’amendement supprimant l’alinéa 12 de l’article 18 permet aux chambres de conserver la totalité du produit de la taxe pour frais, et de ne pas subir une baisse de recettes de 15 millions d’euros, ce qui constituerait une ponction insupportable. En conséquence, l’amendement à l’article 15 rétablit le plafond de taxe à 297 millions d’euros et non 282 millions.

Ils sont adoptés.

L’amendement à l’alinéa 15 de l’article 18 maintient le principe du prélèvement sur fonds de roulement des chambres d’agriculture, mais permet de prendre en compte dans le calcul les investissements programmés par les chambres sur l’ensemble de l’année 2014 et de tenir en considération la question de leur situation de trésorerie. La ponction doit se faire dans la justice et le bon sens.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – Je demande à être associée à cet amendement, que je soutiens et cosigne.

Il est adopté.

M. Gérard César, rapporteur. – L'amendement à l'alinéa 9 de l'article 18 ne remet pas en cause le principe d'une péréquation des ressources entre chambres d'agriculture, mais demande à ce que le taux de péréquation fixé par décret soit décidé après avis de l'APCA.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – Cet amendement n'est pas nécessaire.

Il n'est pas adopté.

M. Gérard César, rapporteur. – L'amendement sur les crédits inscrits à l'article 32 état B, est symbolique, pour soutenir l'assurance-récolte : il remonte la dotation de 2 millions d'euros pour permettre de subventionner tous les contrats d'assurance à hauteur de 65 %, afin que le soutien soit vraiment intéressant. La rallonge de 5 millions d'euros figurant dans le projet de loi de finances pour 2015 nous paraît encore insuffisante par rapport aux besoins, qui sont de 105 millions d'euros en 2014. Ces 2 millions d'euros sont compensés sur les crédits de fonctionnement du ministère de l'agriculture, au programme 215.

Il est adopté.

L'amendement à l'article 42 vise à exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les installations de stockage des méthaniseurs agricoles, comme cela existe pour les silos, hangars agricoles etc.... Si l'on souhaite encourager la méthanisation à la ferme, il ne faut pas pénaliser l'investissement dans toute l'infrastructure qui doit exister autour du méthaniseur.

Il est adopté.

L'amendement à l'article 47, cosigné par Jean-Jacques Lasserre et moi-même, rétablit les exonérations de charges salariales pour les contrats vendange. L'amendement portant article additionnel après l'article 47 reprend une idée émise l'année dernière par votre commission : ne pas pénaliser la déduction pour aléas (DPA) en retenant un taux d'actualisation plus favorable à l'agriculteur-épargnant des sommes devant être réintroduites dans le revenu si elles ne sont utilisées pendant 7 ans. La DPA ne constitue pas un dispositif d'optimisation fiscale mais une réserve de précaution en cas de coup dur.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission «Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Loi de finances pour 2015 – Examen des amendements aux articles de la première partie

La commission examine les amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, notre commission examinera la semaine prochaine les rapports pour avis budgétaires sur les missions « Économie » et « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2015.

Le délai limite de dépôt des amendements sur la première partie du texte étant fixé au jeudi 20 novembre à 11 heures, nous devons nous prononcer aujourd'hui sur les amendements proposés par les rapporteurs pour avis sur ces deux missions.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Le premier amendement que je vous présente introduit un article additionnel après l'article 4 pour compléter et diversifier les modes d'intervention des bailleurs sociaux et des investisseurs institutionnels dans le secteur du logement intermédiaire. Il s'agit d'étendre l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux opérations d'usufruit locatif intermédiaire qui respectent les conditions mentionnées à l'article 279-0 *bis* A du code général des impôts (implantation du logement en zone tendue, respect de plafond de ressources pour les locataires, intégration du logement dans un ensemble immobilier comprenant au moins 25 % de logements sociaux).

Le second amendement introduit également un article additionnel après l'article 4, et précise que la cession de l'usufruit de logements à un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM) ou à une société d'économie mixte (SEM) ne relève pas du régime d'imposition des revenus fonciers, à la suite d'une disposition introduite par la loi de finances rectificative pour 2012 pour lutter contre les montages abusifs visant à convertir des revenus fonciers en plus-values immobilières et qui affectait par ricochet la prorogation d'usufruits locatifs sociaux.

Les deux amendements sont adoptés.

Mme Élisabeth Lamure. – L'amendement que je vous propose modifie l'article 15 et porte sur le montant de la baisse de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE). Tout en prenant acte du nécessaire effort financier demandé aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), il me paraît souhaitable de retenir un chiffre plus raisonnable, à savoir une baisse de 69 millions d'euros du plafond de TACVAE pour 2015. Cet amendement s'inspire d'ailleurs des recommandations du rapport de Jean Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat de juillet 2014, qui appelait à une « trajectoire réaliste » des ressources des CCI.

L'amendement est adopté.

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

La commission entend M. Jean Tirole, Prix 2014 de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et de Mme Carole Delga, secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire

La commission entend M. Emmanuel Macron ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et de Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire

La réunion est ouverte à 16h 30

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous avons l'honneur de recevoir M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, et Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire.

Monsieur le ministre, vous occupez ces fonctions depuis peu de temps. Votre prédécesseur, M. Arnaud Montebourg, nous avait présenté le 3 juin dernier les grandes lignes d'une réforme des professions réglementées. Contrairement à ce que nous pensions alors, ce n'était pas une provocation de sa part mais une volonté gouvernementale, que vous êtes à présent chargé de concrétiser au moyen du projet de loi relatif à la croissance et à l'activité. Nous souhaiterions que vous nous indiquiez les points de continuité et d'inflexion entre votre action et la sienne, et que vous nous précisiez le calendrier de ce projet de loi. Puis mes collègues vous poseront des questions.

M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. – Merci de m'accueillir pour ce premier échange. Je souhaite qu'il y en ait d'autres, le plus souvent possible, car je crois notre dialogue utile sur ces sujets de fond. Je vous présenterai d'abord le cadre général d'action de mon ministère et le sens de la politique que je veux conduire, en distinguant les plans local, national et européen. Pour être cohérente, notre politique économique doit les articuler et appliquer à chaque niveau la même exigence.

Au niveau de nos territoires, et de nos entreprises, je reprends l'important travail de défense du tissu industriel engagé par mon prédécesseur et son administration. J'ai pris à mon arrivée à Bercy les mesures nécessaires pour renforcer le rôle des commissaires au redressement productif, qui mènent un travail fondamental depuis deux ans aux côtés des préfets. Il est de la responsabilité de l'État, avec les acteurs locaux, de préserver l'activité des entreprises menacées. Je prendrai dans les prochaines semaines une circulaire pour ancrer le travail des commissaires dans celui de la direction générale des entreprises et le coordonner avec celui des services financiers de l'État.

Ce volontarisme défensif n'implique pas d'intervenir pour chaque entreprise en difficulté, mais de nous battre dans toutes les situations où cela en vaut la peine, lorsqu'un marché existe, lorsqu'une production est viable. Ce n'est pas le pan le plus médiatique de notre action ; les commissaires au redressement productif et le comité interministériel de restructuration industrielle, dont j'ai gardé les équipes inchangées, travaillent dans un esprit de discrétion et de responsabilité.

La responsabilité de l'État est aussi de fixer un cap. La labellisation la semaine dernière de neuf métropoles *French Tech* en est une traduction, qui distingue les écosystèmes entrepreneuriaux bien structurés.

Mon ministère ne perd pas de vue pour autant le quotidien de notre économie et de nos emplois. Les PME connaissent des difficultés sectorielles : Carole Delga mène un important travail sur le petit commerce et l'artisanat. Préparer l'avenir, c'est aussi parier sur nos entrepreneurs, qui sont les véritables moteurs de l'économie de l'innovation. Les *start-up* sont à l'origine de la création de la moitié des emplois en France : il faut les accompagner. La BPI consacrera 20 millions d'euros dès 2015 à la bourse *French Tech*. Contrairement aux idées reçues, les *start-up* ne concernent pas seulement quelques quartiers ou quelques territoires.

Cette nouvelle économie doit travailler avec l'économie classique, d'où le volet offensif de notre politique industrielle. J'ai repris les 34 plans mis en place par mon prédécesseur sous l'impulsion du président de la République. Ces 34 objectifs d'arrivée sur le marché de nouveaux produits portés par les industriels eux-mêmes, témoignent de la volonté de l'État d'accompagner PME et grands groupes. Véhicule consommant deux litres aux cent kilomètres, drones, traitement des données de masse, transition énergétique... aucun secteur industriel n'a été oublié. Je commencerai la semaine prochaine une revue des plans famille par famille, à commencer par celle du numérique, pour voir ce qui marche, ce qui marche moins bien, et où sont les synergies. À l'instar des pôles de compétitivité, les plans sont nombreux, et on ne peut donner la priorité à tout... Il ne s'agit pas de couper dans les crédits – ils sont préservés – mais de faire preuve de pragmatisme, de créer de la transversalité et de favoriser l'internationalisation des projets. Un plan est particulièrement important, décliné en région : celui de l'usine du futur, qui alliera industrie classique, numérique et services. C'est ainsi que nous rattrapons notre retard sur l'Allemagne en matière de robotisation.

Au plan national, je défends ce qui peut sembler un oxymore : la stabilité en mouvement. Nous avons pris de nombreuses décisions en matière fiscale et sociale, et fait un certain nombre d'annonces. Le pacte de responsabilité et de solidarité décidé le 14 janvier par le président de la République, décliné depuis avril par le Premier ministre, est une mesure importante. La priorité est de le stabiliser et de l'exécuter, afin de déclencher les comportements d'investissement des entreprises et de consommation des ménages. Quarante milliards d'allègements de charges des entreprises sur trois ans, c'est un engagement fort dans la situation contrainte où sont nos finances publiques, et un signal envoyé aux acteurs économiques. Ses résultats dépendent de l'esprit de responsabilité des partenaires sociaux, en alimentant, dans chaque branche, le dialogue social – dans lequel je vois aussi un facteur de compétitivité. Les résultats sont déjà là : le mois dernier, le coût horaire moyen de la France est devenu légèrement inférieur à celui de l'Allemagne. Il faut y voir les premiers effets du CICE, même si le dynamisme des salaires allemands a aussi joué un rôle important.

Nous n'en devons pas moins accélérer les réformes. C'est un enjeu de compétitivité et d'ouverture de notre économie. D'où ce projet de loi sur l'activité et la croissance, initié par Arnaud Montebourg. Il sera présenté en Conseil des ministres le 10 décembre et soumis au Parlement au premier semestre 2015. Il ne s'agit pas de stigmatiser telle ou telle profession, ni de faire des victimes expiatoires pour favoriser la croissance et redonner du pouvoir d'achat, mais d'accompagner la mondialisation au lieu de la subir, et de transformer notre économie. Notre devoir collectif n'est pas d'appliquer des réformes dictées par Bruxelles, mais de supprimer les blocages de notre économie pour faire baisser les prix,

stimuler l'activité et, au-delà, recréer des opportunités pour nos concitoyens. Bref, favoriser l'égalité des chances économiques.

Nous ne stigmatisons pas les notaires. Le secteur fonctionne bien, il n'est pas question de toucher aux fondamentaux. Les actes authentiques resteront de la compétence exclusive des notaires. Nous ne voulons pas sortir du droit canon ! Mais regardez le notariat sous l'angle économique : nous avons perdu 600 offices depuis 1980, pendant que la population augmentait de 10 millions et les transactions de 250 %... Les notaires associés qui tiennent les offices sont à plus de 80 % des hommes de plus de 45 ans gagnant plus de 17 000 euros par mois. Les notaires salariés, qui ont les mêmes diplômes, sont en majorité des femmes de moins de 45 ans. Il y a donc bien quelque chose de grippé dans ce secteur. Les avocats ne sont plus une profession réglementée : leur moyenne d'âge est de 45-50 ans, et 53% d'entre eux sont des femmes. Il est paradoxal de parler de profession « libérale » à propos des notaires... On peut conserver l'ADN du notariat à la française, fait de sécurité juridique et d'un maillage fin du territoire, mais revoir les conditions d'accès à la profession, améliorer le service. Les notaires eux-mêmes y sont prêts, comme ils sont prêts à abaisser leurs tarifs : laissons-leur la possibilité de le faire, en ne fixant que des plafonds.

Quant à la politique d'ouverture du capital des entreprises, je souhaite une réforme ambitieuse de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié. Nous devons restaurer une épargne salariale abîmée, et l'ouvrir aux plus petites entreprises. C'est un moyen de créer de nouvelles collectivités humaines, et un facteur de compétitivité. Comme un grand chef d'entreprise du nord de la France avait coutume de le dire, « lorsque mes salariés sont aussi mes actionnaires, je leur parle différemment ». L'actionnariat salarié mobilise les jeunes et récompense ceux qui prennent des risques : nous souhaitons renforcer le dispositif actuellement en vigueur.

S'agissant du travail le dimanche, nous souhaitons, là encore, décloisonner les choses. Nous nous appuyons sur le rapport Bailly. Le régime sera simplifié ; davantage de pouvoir sera confié au maire pour les ouvertures dominicales, et la loi prévoira un mécanisme de compensation pour les salariés, qui n'existe pas aujourd'hui dans les zones d'intérêt touristique. Dans ces zones comme dans quelques grandes gares, là où existent des opportunités de supplément et non seulement de déport d'activité d'un jour à l'autre, un arrêté pourra autoriser l'ouverture des commerces le dimanche et en soirée, dans un esprit de concertation avec les acteurs locaux.

La réforme des conseils de prud'hommes a été conçue avec François Rebsamen et Christiane Taubira, à partir des grandes lignes de son projet de justice pour le XXI^{ème} siècle. La justice prud'homale est incertaine et lente : 27 mois de délai – mais 4 ans à Paris ! – et seulement 6 % de conciliation, qui était la justification première du système ; en outre, le taux de réformation des jugements est extrêmement élevé. Nous pouvons préserver l'esprit originel du système, le paritarisme, tout en réduisant les délais, améliorant la visibilité des peines par la fixation de barèmes, facilitant la conciliation.

Nous attendons beaucoup du débat parlementaire, car ce texte peut encore être enrichi. Il y a deux façons de l'aborder : soit comme une prise de risque inconsidérée ou une posture, mais ce n'est pas ma philosophie ; soit comme une tentative, en dépit de toutes les difficultés politiques, sociétales et de tous les corporatismes, de redonner à notre pays une forme d'espoir. Offrons aux Français la possibilité de prendre des initiatives, et cessons de regarder notre économie et notre société par le prisme des intérêts constitués, car ils sont

impuissants à mobiliser toutes nos forces. Redonnons une espérance aux jeunes, à ceux qui se sentent condamnés aux marges, mais sont animés par une volonté et un esprit d'initiative.

Le sens de ces réformes est aussi à chercher au niveau européen, par où passe la réussite de notre pays dans la mondialisation. Pendant trop longtemps, à droite comme à gauche, on s'est laissé aller à la tentation d'injecter de l'argent public et de promettre aux Français une protection contre les réformes imposées par Bruxelles. Nous voulons faire l'inverse. Réduire les dépenses publiques est difficile et impopulaire. Mais les réformes que nous proposons sont nécessaires, pour le bien de notre économie, pour notre crédibilité vis-à-vis de nos entreprises et de nos partenaires, qui n'attendent que cela. Être exigeants avec nous-mêmes nous autorisera à l'être avec l'Europe, au moment où le plan du président Juncker engage 300 milliards d'euros d'investissements. Nous avons besoin d'un véritable plan d'investissement, susceptible de provoquer un choc macroéconomique et d'accompagner notre politique d'offre par une vraie politique de demande. Ce plan devrait nous faire profiter de 10 milliards d'euros en trois ans.

Outre la philosophie de mon action, j'évoquerai bien sûr sur le budget de mon ministère si vous le souhaitez.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pouvez-vous préciser le calendrier du projet de loi pour l'activité et la croissance ?

M. Emmanuel Macron, ministre. – Examiné en Conseil des ministres le 10 décembre, il devrait être examiné par l'Assemblée nationale fin janvier 2015, puis au Sénat en mars.

M. Alain Chatillon. – Les notaires apportent des conseils gratuits en zone rurale et périurbaine. Vous avez parlé d'augmentation de population : elle est concentrée en région parisienne et dans les très grandes villes : attention à ne pas affaiblir les quelques offices qui restent en zone rurale. A Paris, les notaires ont 30, 40, parfois une centaine de Clercs ; les notaires de province ont deux voire trois salariés. Attention à ne pas aggraver la désertification de nos territoires. De plus, la taxation est fonction du montant de l'acte, ce qui distingue les notaires qui réalisent de gros actes en petites quantités, et ceux qui, en zone rurale, voient cinq clients dix fois pour passer de tout petits actes ! Enfin, certains ont travaillé une vie entière pour valoriser un fonds de commerce familial : évitons la spoliation... Je suis intervenu à Toulouse devant l'assemblée des notaires. Soyez vigilants face au risque d'exodes ruraux, vous connaissez la difficulté que nous avons à maintenir l'activité sur nos territoires.

J'ai créé un pôle de compétitivité sur l'innovation agro-industrielle entre Aquitaine et Midi-Pyrénées, qui est devenu l'un des deux premiers pôles français. Cette loi élargirait ses compétences en matière de conseil et de formation : pourquoi pas. Mais l'État réduira aussi ses aides de 30 %, en les ramenant à 80 000 euros : c'est peu cher payé pour les sept bénévoles dédiés aux 200 000 salariés et 350 entreprises du secteur, dans deux régions... J'attire également votre attention sur le retrait progressif de la Coface, qui accompagne de moins en moins d'entreprises dans les pays risqués, comme l'Espagne. L'accompagnement des entreprises par Ubifrance est également insuffisant. Regardons ce que font les Japonais, les Allemands ou les Italiens. Nous avons trois fois moins d'ETI qu'en Allemagne, deux fois moins qu'en Italie, et leur marge opérationnelle est deux fois plus faible que chez nos voisins, ce qui explique le déficit de notre balance commerciale. Commençons par fédérer ces entreprises. C'est le rôle des pôles de compétitivité et d'excellence : renforçons-les. Les acteurs financiers existent : BPI, groupes financiers régionaux comme l'Institut régional de

développement industriel Midi-Pyrénées, Siparex ou Entreprendre Nord. Mobilisons-les, trouvons des financements extérieurs pour aider les ETI, car c'est là que se crée la valeur ajoutée. Nous avons perdu 70 000 emplois industriels par an depuis 1980, passant de 5,3 millions d'emplois à moins de 2,5 millions... Soyons vigilants, et accompagnons nos entreprises.

M. Martial Bourquin. – Je salue votre volonté de mettre les entreprises et la création de valeur au cœur des préoccupations du Gouvernement. Nous devons redevenir une grande nation industrielle, ce qui impose de soutenir les marges de nos entreprises et de retrouver une véritable culture industrielle. Gardez ce volontarisme, Monsieur le Ministre !

J'attire votre attention sur les conditions de transposition en droit interne de deux directives européennes sur les marchés publics, adoptées cette année. La commande publique représente près de 100 milliards d'euros et donne lieu à d'importants recours à la sous-traitance. Le texte européen donne une large marge de manœuvre aux États membres sur ce point. Il indique que le respect par les sous-traitants de leurs obligations dans les domaines du droit environnemental, social et du travail doit être assuré : c'est très important. Il dispose également qu'il est nécessaire d'assurer la transparence dans la chaîne de la sous-traitance. Dans ma région, un chantier à 300 millions d'euros est en cours ; de nombreuses sociétés ayant recours aux travailleurs détachés répondent aux appels d'offre et j'ai demandé au préfet que des contrôles soient diligentés. Songez que douze nationalités ont été identifiées sur le chantier. Une société en délicatesse avec son administration fiscale de tutelle à hauteur de 40 millions d'euros a été exclue...

La suppression de l'obligation pour les PME d'avoir un chiffre d'affaires deux fois égal au montant des marchés auxquels elles postulent, et l'obligation d'allotissement des marchés publics sont certes des progrès. Mais il reste des marges de manœuvre : la transparence de la chaîne de la sous-traitance et la mesure de l'empreinte carbone peuvent aider nos PME et nos TPE. Renforçons les contrôles et luttons contre le *dumping* fiscal et social éhonté aujourd'hui pratiqué. Les entrepreneurs et salariés du bâtiment s'inquiètent car ils sentent la situation leur échapper.

L'observatoire des délais de paiement présidé par Jean-Hervé Lorenzi a rendu son verdict : ceux-ci s'allongent entre les grands donneurs d'ordre et les sous-traitants. La nature de leurs rapports est une autre explication du faible nombre d'ETI et de la désindustrialisation. Nous ne connaissons pas le *Mittelstand* : la culture française, c'est de tondre le sous-traitant ! La loi sur la consommation contenait des mesures relatives aux délais de paiement : quand les décrets paraîtront-ils ? Ce phénomène contribue à la désindustrialisation.

M. Ladislas Poniowski. – Monsieur le ministre, je buvais du petit lait en vous écoutant. Vous risquez d'être surpris lors des débats au Parlement, car vous aurez plus de soutien sur nos bancs que sur ceux de votre camp... Vous vous attaquez aux corporatismes, dites-vous ? Plutôt à votre propre majorité !

Sur l'ouverture du capital des entreprises, j'espère que vous ferez preuve d'esprit d'initiative et que vous irez loin. Cette réforme doit profiter à ceux qui prennent des risques, et à l'ensemble des salariés. C'est la seule manière d'aider toutes les entreprises, sans distinction. Sur ce point, nous vous soutiendrons. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce sujet ?

M. Michel Le Scouarnec. – Il serait bon d'évaluer annuellement le CICE, dispositif de 420 milliards d'euros, sur lequel nous restons sceptiques. Il n'y a de la part des entreprises aucun engagement ferme ni, de votre côté, aucun critère de ciblage.

Vous vous réjouissez de la baisse de notre coût salarial horaire, et souhaitez celle des prix. La relance de notre industrie dans la mondialisation impose-t-elle de tout tirer vers le bas ? Je rejoins Alain Chatillon sur les professions réglementées. Celles-ci ont un rôle fondamental dans le tissu local. Sans doute y a-t-il des changements à apporter, mais avec prudence. Je ne connais pas l'avis des syndicats sur la réforme des conseils de prud'hommes, mais ils sont concernés au premier chef : il faudra en tenir compte. Jean Tirole a parlé tout à l'heure de code éthique. Les retraites chapeau sont-elles prévues par ces codes ? Faut-il les accepter, les interdire, les réduire ou les taxer ? Enfin, serait-ce une bonne chose si la BCE prêtait aux États au même taux qu'aux banques ?

M. Joël Labbé. – Mon expérience de maire m'a convaincu du besoin de réformer les notaires, mais aussi de la nécessité de préserver ce service de proximité. En tant qu' élu local, j'ai traité avec des notaires chaque semaine : ils ne m'ont jamais fait payer leurs conseils. Tenons compte de la grande différence entre les cabinets de grandes villes et les offices de campagne.

Nous aimerions vous entendre sur la transition énergétique et les nouvelles activités et nouveaux métiers qui sont en train d'émerger dans le secteur des transports, ou du BTP, confronté aux nouveaux modes de construction et de rénovation des bâtiments.

M. Emmanuel Macron, ministre. – Sur le notariat, je partage votre sensibilité. Le notariat français est un gage de sécurité juridique et, grâce à son maillage territorial, un véritable service public. Il ne faut surtout pas le casser. Cela étant, si vous souhaitez créer un office notarial, il faut être présenté par un notaire détenant un office. Ce n'est pas conforme à l'idée que nous avons tous, je crois, de la méritocratie républicaine. Si vous ne trouvez personne pour vous adouber, vous aurez beau détenir les diplômes et la reconnaissance d'honorabilité délivrée par le Garde des Sceaux, vous n'aurez aucune perspective. La création de nouveaux offices est certes possible sur autorisation de la Commission de localisation des offices de notaires (Clon), mais sa politique est excessivement malthusienne, ce qui explique la baisse du nombre de notaires dans notre pays.

Les déserts notariaux ne sont pas en zone rurale, mais dans les banlieues des métropoles. La richesse notariale se concentre, c'est vrai, là où les prix de l'immobilier ont flambé. Le secteur a été, pour de bonnes raisons, sur-réglementé : il faut simplement garder la bonne réglementation et enlever celle qui est inutile. Nous proposons d'autoriser les notaires ayant passé toutes les fourches caudines juridiques et qui présentent toutes les garanties – diplômes, expérience, honorabilité – à ouvrir leur office. Et pour éviter la concentration géographique de l'offre, nous proposons que la Clon soit remplacée par un collège de professionnels placé sous la tutelle de l'Autorité de la concurrence, qui orienterait la création de nouveaux offices là où il en manque, en fonction de critères objectifs de population et de richesse. Nous inversons donc la logique : ce qui est pour l'heure interdit partout sauf autorisation d'une commission très conservatrice, deviendrait autorisé partout sauf risque de déstabilisation d'un écosystème.

Les tarifs font l'objet d'une péréquation de fait : les petits actes sont facturés en-deçà de leur coût réel, et l'équilibre est rétabli grâce aux gros actes. Cette péréquation n'a certes de sens qu'au niveau macroéconomique : certains grands cabinets font surtout des gros

actes, certains petits offices uniquement des petits actes. Nous ne pouvons donc en tirer la conclusion qu'il ne faut toucher à rien. Les tarifs n'ont pas bougé depuis 1978, ce qui signale un besoin d'adaptation au monde d'aujourd'hui. Gardons une logique de péréquation, et révisons régulièrement ces tarifs sur la base des rapports que rendra l'Autorité de la concurrence à compter de la fin de cette année. Introduisons de surcroît une logique de plafond : pourquoi un notaire innovant ne pourrait-il pas proposer des actes moins chers que ses concurrents ? Un jeune qui veut s'installer à Paris serait heureux de pouvoir le faire, et la qualité des actes n'en serait pas affaiblie.

M. Bruno Sido. – C'est une logique de *low cost*...

M. Emmanuel Macron, ministre. – On ne peut pas expliquer aux entreprises qu'elles doivent s'adapter à la mondialisation, et dire en même temps qu'il faut vivre sous le régime de Ventôse et appliquer la loi de 1943, avec les tarifs de 1978. Ce n'est pas satisfaisant. Préserver le cœur de notre droit ne nous empêche pas de moderniser le système.

Les 71 pôles de compétitivité reçoivent des dotations de fonctionnement qui sont passées d'un montant de 16 millions d'euros pour mon ministère (22 millions d'euros au total pour l'État) à 14 millions d'euros – et non pas 11, 5, comme c'était initialement prévu. La baisse enregistrée est donc inférieure à 5 %, conforme à la moyenne de l'ensemble des ministères. Quant aux dotations d'investissement, elles ont été préservées et renforcées via le programme d'investissements d'avenir. Le Fonds unique interministériel était évalué à 110 millions d'euros en 2014 ; il sera stabilisé sur le triennal à 100 millions par an. Il n'y a donc pas eu de désengagement. La Coface est un sujet de préoccupation important pour les entreprises. Elle représente 5 à 6 millions d'euros d'engagement chaque année pour l'État. Nous ne gérons pas le compte privé qui accompagne les entreprises exportatrices. En revanche, la BPI a renforcé notre dispositif en lançant BPI Export. Nous avons également regroupé l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et Ubifrance en une entité unique, plus efficace à l'international. La complexité de la tâche vient de la multiplicité des acteurs dans les territoires.

Pour soutenir les ETI, il serait bon de rémunérer les entrepreneurs qui prennent des risques par des mesures fiscales avantageuses. Je proposerai des bons de souscriptions de parts créateur d'entreprise. En France, le capitalisme familial est moins développé qu'en Allemagne. La réflexion lancée sur les seuils sociaux est importante pour rattraper ce retard. Les ETI ont surtout besoin d'une politique qui leur soit plus favorable en matière de fonds propres – et non pas de dette.

Martial Bourquin, dans le développement de la culture industrielle de notre pays, nous avons raté une bataille, à la fin des années quatre-vingt, celle de la robotisation. Aujourd'hui, une autre bataille industrielle s'ouvre : le 4.0, ou comment inventer l'usine du futur, alors que s'ouvre l'ère d'une production décentralisée, grâce au nouvel outil qu'est l'imprimante 3D. L'organisation de l'outil productif change puisque la production industrielle est désormais mariée avec le numérique et les services qui lui sont attachés. Les produits que l'on vend ne sont plus seulement matériels ; s'y ajoutent de l'intelligence embarquée et des services. C'est une nouvelle opportunité qui s'offre à la France de décrocher les secteurs. L'industrie n'est plus la sœur ennemie des services. Par conséquent, nous devons développer une vision transversale, réfléchir de manière collective, investir aux bons endroits pour créer des clusters de performance, former nos compatriotes, ne pas avoir peur du changement. Si nous n'avons pas peur, nous réussirons ce virage industriel. La nouvelle robotisation n'est pas

l'ennemi de l'emploi. Preuve en est que l'Allemagne compte cinq fois plus de robots que la France et avec un taux de chômage deux fois inférieur au nôtre.

Deux directives ont réformé les marchés publics en février 2014. D'ici la fin de l'année, nous lancerons une consultation sur le contenu de l'ordonnance à prendre. Elle doit être l'occasion d'une réforme en profondeur pour soutenir les PME. La loi Économie sociale et solidaire prévoit des clauses sociales de nature à protéger ces entreprises. Nous avons également aggravé les sanctions administratives en cas de défaut. D'autres mesures sont nécessaires, comme la simplification des règles des marchés publics pour les PME. Il faut également être très vigilant sur le détachement, sur l'organisation de la chaîne de production, rendre plus favorables aux PME les possibilités d'allotissement, et renforcer les clauses sociales et environnementales. Cela s'inscrit dans la droite ligne de ce qui a été engagé en septembre dernier, avec les mesures de simplification et des approches nouvelles comme le partenariat pour l'innovation. Vous serez bien sûr associés à la réflexion.

Le délai de paiement, fixé dans la loi à soixante jours, n'est pas respecté. Disons-le avec honnêteté : un certain nombre d'administrations et de grandes entreprises publiques y dérogent. Pour assurer le respect de la loi, nous devons lancer une nouvelle dynamique : contrôles accrus de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – 2 500 contrôles en 2014 –, mise en œuvre d'un suivi particulier par le commissaire aux comptes, ou encore mesures de stigmatisation contre ceux qui ne respectent pas les règles, particulièrement dans le secteur public. Le « *name and shame* » est efficace ! Un *apparatus* juridique et des mesures de contrôle sont en cours d'élaboration pour faire en sorte que les PME cessent d'être la première banque des grands groupes.

Notre politique doit être la plus ambitieuse possible sur l'ouverture du capital et le développement de l'actionnariat salarié. Cela passera par l'extension du dispositif de l'épargne salariale aux plus petites entreprises, par la simplification des règles, la mise en place de dispositifs plus incitatifs et surtout par la protection des salariés qui investiront dans l'entreprise. Le Conseil de l'orientation, de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié doit rendre son rapport dans quelques semaines. Ses travaux nous seront utiles pour améliorer le forfait social et le rendre plus attractif. La mise en place de bons de souscription pour les créateurs d'entreprise encouragerait l'actionnariat salarié. Les *start-up* ou les petites entreprises familiales sont créées par des Français qui n'hésitent pas à prendre des risques mettant en jeu leur capital et leur famille. Il serait juste de reconnaître cette mobilisation et de lui apporter un soutien. L'économie de demain est une économie de rupture. Pour réussir, nous avons besoin de Français qui prennent des risques, plus encore en France qu'à l'étranger.

Les dispositifs qui récompensent les *managers* en fonction de leurs performances sont à revoir. Récemment, nous avons beaucoup dégradé l'attrait fiscal des *stock-options*, pour des raisons politiques. Soit. Les actions de performance sont cependant un bon outil pour l'économie, à condition que leur distribution réponde à des règles d'éthique et que la performance soit évaluée. On ne peut accepter une attribution automatique, il faut donc traiter les situations de rentes. Les retraites-chapeau sont l'exemple type de la rente en économie. Il s'agit d'un terme journalistique pour désigner des retraites supplémentaires, souvent par capitalisation. Plusieurs millions de Français cotisent pour un montant généralement inférieur à 10 000 euros, veillons à ne pas les viser.

M. Yannick Vaugrenard. – Nous parlons des chapeaux à très large bord...

M. Emmanuel Macron, ministre. – Oui, le sombrero, qui n’aura rien coûté à celui qui le porte ! Des cadres dirigeants bénéficient ainsi d’un régime de retraite supplémentaire provisionné par leur entreprise pour des montants importants. C’est une forme de rente qui n’est corrélée à aucune performance. Le code de bonne conduite Afep-Medef recommande de le conditionner à une stabilité dans l’entreprise. Certains, qui l’avaient obtenue après un passage assez bref à la tête d’une entreprise, y ont renoncé, comme Philippe Varin. La retraite chapeau de Gérard Mestrallet, elle, est conforme aux prescriptions de ce code et l’État l’a approuvée en septembre 2011, comme celle d’autres dirigeants de GdF-Suez. Nous devons faire preuve de responsabilité en ne remettant pas en cause cette décision de l’État au seul motif qu’elle a suscité une polémique. Néanmoins, notre devoir est de réfléchir à ce qu’il convient de faire, dans un esprit de responsabilité. Il me semble préférable de revenir vers un régime de droit commun. Notre économie gagnerait à favoriser la performance des chefs d’entreprises en les payant mieux, sans leur donner de fausses compensations par des rentes mal ficelées... soumises du reste à une fiscalité de 70 %.

Ce n’est pas le CICE, mais le Pacte de responsabilité qui se chiffre à 40 milliards d’euros sur les trois ans à venir. Une évaluation par le Commissariat général à la prospective a montré que les entreprises s’étaient saisies de l’instrument qu’on leur proposait. Le CICE fonctionne, y compris dans les PME. Les experts comptables disent que certaines entreprises ne le demandent pas par crainte d’un contrôle fiscal : les contrôles existent en France, mais sans lien avec le CICE !

L’objectif de cet allègement des charges et des impôts pendant trois ans est de restaurer les marges des entreprises. En 2012, elles ont atteint un niveau historiquement bas, à cause d’une fiscalité trop lourde, d’une dynamique salariale beaucoup plus développée qu’en Allemagne, d’un mauvais positionnement de nos entreprises sur le marché, les empêchant de monter en gamme. Le vrai moyen de rétablir notre compétitivité, c’est de monter en gamme et d’innover. Dans beaucoup de secteurs, nous avons échoué à prendre cette voie. L’automobile, par exemple, a privilégié les modèles du milieu de gamme et elle a été victime de la concurrence des pays à bas coûts. Il nous faudra du temps pour restaurer notre politique d’innovation – de cinq à dix ans. Cela ne se fera pas sans prendre des initiatives pour le développement et l’investissement – CICE et pacte de responsabilité. Dans l’immédiat, l’urgence est de restaurer les marges des entreprises, afin qu’elles puissent embaucher. Il revient au patronat de conduire les négociations de branches auxquelles il s’est engagé. C’est indispensable pour la réussite de notre économie. Ne répétons pas nos erreurs passées, lorsque la France préférait augmenter les salaires et les dividendes, plutôt que d’embaucher. La création d’un pacte productif dans l’entreprise passe par un changement collectif de mentalité : nous devons associer les salariés aux discussions, gagner en transparence, investir et embaucher.

Quant aux prud’hommes, une concertation est en cours avec les syndicats. L’esprit du paritarisme sera préservé, sans pour autant perdre en efficacité. Certes, nous devons nous concerter avec les syndicats et les organisations patronales. Cependant, même si la démocratie sociale doit pouvoir s’exercer, c’est aux décideurs politiques de réformer les prud’hommes.

Sur les interventions de la BCE, chacun s’interroge : « en ont-ils parlé ou pas ? ». Or, précisément, pour qu’elles fonctionnent efficacement, il ne faut pas trop en parler. La banque centrale européenne peut acheter de la dette des États souverains et avoir ainsi un impact macroéconomique pour nos économies. Cependant, il manque un consensus au sein du Conseil des gouverneurs. Mario Draghi a dit que la zone euro avait besoin d’un choc macroéconomique. Quoi qu’il en soit, il ne sert à rien de mettre la BCE sous pression. C’est

en créant les conditions politiques qui permettront à l'institution de décider que nous arriverons à une action efficace. Pour la France, cela signifie réussir ses réformes ; pour l'Europe, affirmer son *leadership*. En juillet 2012, Mario Draghi a fait une déclaration forte qui a calmé le feu dans la zone euro. Cela n'aurait pas été possible si, le mois d'avant, sous l'impulsion du nouveau président François Hollande, les gouvernements n'avaient pas trouvé un accord pour préserver l'unité de la zone euro. Sans ce *momentum* politique, la BCE n'aurait pas pu prendre de décision.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte comporte des mécanismes d'incitation pour l'offre et la demande – la rénovation thermique, notamment. Le PIA 2 consacre plus de 12 milliards d'euros de crédits à la transition énergétique, que ce soit en travaux sur les bâtiments ou en mobilité durable. Il y a là un levier de croissance pour le BTP.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci monsieur le ministre, de toutes ces données si précises.

Madame la ministre Carole Delga, vous avez en charge les secteurs du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire. Nous souhaiterions vous entendre sur les dispositions budgétaires qui concernent votre portefeuille. Nous avons quelques inquiétudes sur certaines mesures : la nouvelle réduction des crédits du Fisac, l'extinction programmée des crédits du comité professionnel de distribution de carburant (CPDC), ou encore la réduction drastique des moyens des chambres de commerce et d'industrie.

Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire. – L'économie de proximité dans les territoires touche au quotidien ; c'est un atout déterminant pour la vitalité des territoires. Elle a démontré sa durabilité et sa capacité de résilience. Le premier objectif de notre politique est de soutenir la création d'emplois et de richesses au cœur des territoires. Le CICE contribue à améliorer la compétitivité des entreprises de proximité. Il est basé sur la masse salariale, à hauteur de 6 % pour 2014, et non sur une déclaration fiscale comme le CIR. Il n'y a donc aucun lien avec un contrôle fiscal, alors que pour le CIR, l'administration veut vérifier la pertinence des aides au regard de la situation fiscale. D'autres dispositifs d'aide aux TPE et PME se mettront en place à partir du 1^{er} janvier 2015 : baisse de 60 % des cotisations patronales pour les indépendants, réduction ou suppression de ces cotisations pour les salaires autour du Smic, et suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Le financement de l'économie sociale et solidaire sera facilité grâce à la BPI qui soutient la structuration des comptes de nos entreprises au niveau du haut de bilan, grâce à la création du fonds impact coopératif, doté de 60 millions d'euros ; quant au bas de bilan, des prêts participatifs sociaux permettent à la BPI d'apporter sa garantie aux établissements bancaires dotés d'un réseau de proximité, pour un montant de 50 millions d'euros en 2015. Enfin, le Président de la République a annoncé, en septembre dernier, lors des Assises du financement de l'investissement, que la BPI se porterait garante pour les TPE et les PME, afin de faciliter leur accès aux crédits de trésorerie, déterminants pour leur développement.

Nous souhaitons également encourager l'innovation et favoriser la transmission d'entreprises, grâce aux coopératives d'activités et d'emploi et aux scops d'amorçage qui offrent aux salariés la possibilité d'une reprise, par un investissement progressif, sans être dès le départ actionnaires majoritaires. Nous avons confié une mission à un parlementaire sur le droit d'information préalable des salariés et sur l'ensemble des dispositions prévues en 2015 pour favoriser la transmission des TPE et des PME. Relancer l'emploi des jeunes est une

priorité. On a constaté une reprise légère de l'apprentissage en septembre dernier. La communication forte mise en place par le fonds de promotion du commerce et de l'artisanat – avec des spots télévisés et radiophoniques – a porté ses fruits. Dans les entreprises de moins de 11 salariés, la prime d'apprentissage est de 2 000 euros ; et de 1 000 euros dans celles qui ont entre 11 et 250 salariés. Agir pour l'emploi, c'est surtout soutenir l'insertion professionnelle par l'activité économique.

Le deuxième objectif de notre politique est de développer la citoyenneté économique, en redonnant confiance aux consommateurs. L'action de groupe est opérationnelle depuis le 1^{er} octobre dernier : quatre actions ont été introduites par des associations de consommateurs, en toute indépendance et avec professionnalisme. Nous formerons également des médiateurs indépendants qui offriront aux consommateurs une alternative au recours en justice, en cas de litige.

La France doit valoriser ses richesses et ses talents. La gastronomie est un de ses fleurons que nous venons de célébrer par une fête de la gastronomie qui sera pérennisée, le dernier week-end de septembre. Le titre de maître restaurateur, qui donnera lieu à un nouveau cahier des charges prochainement, le « fait maison » contribue à cette reconnaissance. Le métier d'artisan cuisinier est désormais inscrit au répertoire des métiers, car il ne l'était pas ! Quant à l'artisanat d'art, nous souhaitons lui attacher un dispositif d'indications géographiques pour distinguer certains produits naturels ou manufacturés – le savon de Marseille, la dentelle de Calais, le granit de Bretagne ou la pierre de Volvic – et favoriser leur utilisation. Développer la citoyenneté économique, c'est aussi agir contre l'exclusion, en ouvrant le tourisme à tous. L'Association nationale des chèques vacances y contribue ; nous travaillons également à un plan de rénovation des centres de tourisme social.

Notre troisième objectif est de garantir le cadre économique. Pour cela, nous avons créé la Chambre de l'économie sociale et solidaire, dont l'agrément « Entreprises solidaires d'utilité sociale » contribue à diriger l'épargne salariale vers ces structures. La réforme des réseaux consulaires prévoit une mutualisation des fonctions de support, sans pour autant supprimer l'implantation dans les territoires. Les chambres de commerce et d'industrie ont tout intérêt à rationaliser leur réseau, comme cela a été fait dans la région Nord-Pas de Calais où ont été néanmoins maintenus 13 bureaux sur les deux départements. Le Fonds d'innovation sociale sera consacré à l'adaptation et la modernisation des secteurs. Il est doté de 40 millions d'euros apportés par moitié par l'État et les régions. Il sera géré par la BPI, et son comité de pilotage sera lancé le 4 décembre prochain. Les élus disposeront de nouveaux leviers pour développer une politique de proximité dans les territoires : Fisac, pour redonner de la qualité aux centres des villes ou des banlieues, droit de préemption de la commune sur les commerces et possibilité de redéfinir les baux commerciaux. Enfin, nous développerons la politique touristique dans les territoires, en articulant les contrats de destination à vocation internationale aux contrats de territoire. Autour d'un site « phare », comme le Mont Saint-Michel, les villages, les bourgs de Normandie ou de Bretagne (notez que je ne prends pas parti !) doivent pouvoir développer leur politique d'accueil et offrir des prestations de qualité en termes d'hébergement et services touristiques. Nous pourrions ainsi espérer allonger la durée de séjour des touristes et augmenter leur dépense moyenne sur le territoire national. La France est la première destination touristique au monde, mais des progrès restent à faire en chiffre d'affaire.

Le Fisac est un levier efficace contre la désertification commerciale et artisanale, dans les territoires les plus fragiles. Son montant en crédits de paiement s'élève à 17 millions d'euros contre 19 millions en 2014. Il est stabilisé à 19 millions en autorisations

d'engagement. Nous avons donc augmenté les crédits. Nous y intégrerons le soutien aux stations-service, en milieu rural ou en montagne, pour compenser la suppression du Comité professionnel de distribution de carburant.

M. Ladislas Poniatowski. – Le compte n'y sera pas.

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. – Nous avons mis en place une meilleure gestion, plus efficace, pour rattraper le retard de 2011 sur les dossiers Fisac. J'ai demandé au régime social des indépendants de faire des propositions pour maintenir l'indemnité de départ des commerçants et des artisans, d'autant qu'il subsiste chaque année des crédits d'action sociale non consommés, 10 à 14 millions d'euros par an. Les chambres de commerce et d'industrie ont connu ces dix dernières années une augmentation de leur fiscalité, jusqu'à plus de 40 %. Elles ont une trésorerie importante. Le prélèvement global de 500 millions d'euro sera réparti entre les établissements en fonction de leur excédent de trésorerie sur 120 jours. Pour calculer la répartition, nous avons besoin des informations comptables des chambres. Certaines ne les ont pas transmises dans les temps, suivant un appel à boycott émis par CCI France. Nous avons fait un rappel à la loi et disposons désormais de l'ensemble des comptes 2013, qui sont en cours d'expertise. Certains sont cependant insincères et nous devons les retravailler. Un amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale a créé une péréquation au niveau régional. Elle existait déjà sur les recettes ; désormais, la possibilité de recourir à des conventions renforce les solidarités régionales. Nous portons une attention particulière aux chambres qui ont prévu des travaux dans les établissements d'enseignement, notamment les CFA. CCI France tarde à nous en envoyer le décompte, mais certaines chambres nous contactent individuellement pour nous communiquer le détail de leurs investissements.

Quant à la réduction du plafond des taxes, elle semble de 213 millions en nominal, mais en réalité, le recul n'est que de 43 millions. Nous avons rappelé à CCI France que nous souhaitons travailler ensemble sur les plafonds.

M. Martial Bourquin. – Une dynamique s'engage pour défendre les TPE, les PME et le commerce. Elle est très attendue. Il me semblait que le montant du Fisac était de 8,9 millions ; comment arrivez-vous à 17 ?

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. – Un amendement du Gouvernement a porté le montant à 17 millions d'euros.

M. Martial Bourquin. – Le Sénat tient beaucoup au Fisac. Autrefois, la taxe sur les grandes surfaces commerciales aidait les centres villes à se requalifier. Chez moi, nous rénouvons un marché couvert : cela coûte cher. Le Fisac est effectivement trop diversifié ; on y a tout mis. Il reste indispensable pour défendre les petites communes. C'est pourquoi il est important que les crédits soient bien de 17 millions. Dans les villages, la majorité des commerces se contentent de survivre, les commerçants ne se versent pas toujours un salaire. Il faut les aider.

M. Ladislas Poniatowski. – Madame la ministre, je suis prêt à parier, hélas, qu'à la fin de la mandature, le bilan sera très négatif pour les stations-service en milieu rural : il va encore en disparaître un bon nombre, comme disparaissent les services publics et les cabinets médicaux. La liste d'attente des demandes aux Fisac est déjà trop longue. Certains résistent un temps, attendent une réponse, puis finissent par fermer avant de l'avoir obtenue. Si, en plus, le fonds sert à compenser une ligne budgétaire qui a disparu, la pénurie abondera la pénurie. Je reste sceptique. Ce sont les collectivités territoriales et les communautés de communes rurales

qui investissent le plus dans les stations-service. Peut-être sauverons-nous ainsi une dizaine de stations ; quelques milliers d'autres disparaîtront.

M. Martial Bourquin. – Je rappelle qu'il y a deux ans et demi nous avons dû renflouer le Fisac qui avait dépassé de deux ou trois fois son plafond d'emploi. La campagne présidentielle s'est faite avec le Fisac !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je ne peux laisser dire une telle affirmation.

M. Martial Bourquin. – Vous l'avez pourtant dit vous-même à l'époque...

François Fillon réclame 130 milliards d'euros d'économies : où trouverons-nous les moyens de financer le Fisac et les autres politiques publiques ? Pour réaliser 50 milliards d'euros d'économies, nous devons déjà faire d'énormes efforts.

M. Michel Le Scouarnec. – Pour le Fisac, 17 millions sont mieux que 8,9. Quelle sera la moyenne sur dix ans ? Je n'ai pas compris votre calcul au sujet des CCI : comment passez-vous de 213 à 43 millions ? La traçabilité est un bon outil pour développer la citoyenneté économique. Nous avons de très bons produits en France. Ne doit-on pas imposer certains règlements à la grande distribution pour que ces produits soient mieux mis en valeur ? Les syndicats agricoles réclament des rayons réservés aux produits français ou régionaux. Défendons nos produits !

Mme Anne-Catherine Loisier. – Les délais d'instruction des dossiers Fisac sont très longs, ce qui contribue à démobiliser les acteurs de terrain.

Mme Delphine Bataille. – Vous travaillez sur la rénovation des centres de tourisme sociaux, au nom de la lutte contre l'exclusion. Quels sont vos objectifs concrets ? Où en est la réflexion ? Les mesures mises en place par la loi relative à la consommation touchent à la vie quotidienne des Français. Elles doivent contribuer à lutter contre des pratiques commerciales déloyales ou trompeuses pour redonner confiance aux consommateurs. Le Nord-Pas de Calais est exemplaire dans la mise en œuvre de bonnes pratiques. Nous cherchons aussi à valoriser nos infrastructures de tourisme local. Une Maison du tourisme est en charge de rationaliser la situation. Quant au Fisac, j'ai déjà eu l'occasion de vous interpeller sur les délais d'instruction des dossiers. Nous avons construit un marché couvert, en 2012 ; il a été inauguré l'été dernier ; nous venons seulement de recevoir les crédits.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La CPDC est une petite cellule peu connue. Mon homologue de l'Assemblée nationale eu des mots durs à son égard. La joindre n'est pas facile, c'est vrai, même par téléphone. J'ai cependant réussi à obtenir que son secrétaire général se déplace dans mon département pour évoquer deux dossiers. Ils sont peu nombreux à gérer la pénurie : en 2014, leur budget s'élevait à 3 millions d'euros, et ils traitaient encore des demandes formulées trois ou quatre ans avant, ce qui donne une idée de la file d'attente. Une chose m'inquiète : nous devrions retrouver les 3 millions d'euros de 2014 dans le budget du Fisac pour 2015...

Soyons conscients des effets induits par la disparition d'une station-service dans le monde rural : les consommateurs se rendent jusqu'à la grande surface pour l'essence... et pour leurs courses par la même occasion, ce qui pénalise tous les commerces de proximité. Nous pourrions mobiliser davantage de crédits pour mettre aux normes les dernières stations-services, qui n'ont pas les moyens de le faire. Il y a des initiatives locales : certaines

communes ont créé des stations-services avec paiement automatique par carte de crédit avec l'aide, même modeste, du CPDC. Faisons un effort d'intelligence collective. Je suis le premier à demander des aides du Fisac, comme tout le monde, mais force est de constater qu'il a absorbé les maigres ressources du CPDC...

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. – Le Fisac connaît en effet une baisse significative de ses dotations depuis plusieurs années. Je souhaitais la limiter pour 2015, d'où cet amendement du gouvernement qui porte ses crédits à 17 millions d'euros. La diminution la plus forte date de 2011-2012, où les crédits ont chuté de 36 %, de 56 à 34 millions d'euros.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Soit le double des crédits actuels !

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. – Certes, mais un certain nombre de promesses ont été faites au dernier trimestre 2011 et au premier trimestre 2012, qui ne concernaient pas seulement des commerces menacés... L'État honorera bien sûr ces engagements, et je ne veux pas polémiquer. Mais cela explique en partie le retard pris dans le traitement des dossiers : tandis que nos crédits diminuaient de 36 %, les engagements augmentaient de 35%... Je me suis moi aussi battue pour le Fisac et les arbitrages budgétaires récents montrent que j'ai été entendue.

Les opérations de modernisation des boutiques et d'animation d'espace public doivent être éligibles au Fisac, à condition qu'elles expriment un vrai projet collectif de dynamisation des commerces. On ne demande évidemment pas aux petits villages d'élaborer une grande stratégie commerciale. Mais là où sont implantés une dizaine de commerces, une stratégie globale illustrant la politique volontariste de la commune sera nécessaire pour en bénéficier. La réduction des délais est en cours. Elle tient en partie à l'incomplétude des dossiers. Nous faisons le nécessaire.

Le CPDC ne concernait pas toujours des stations-service en zone peu dense. Je partage votre analyse, Monsieur le Président : les deniers publics doivent être utilisés pour les stations-service en zone de montagne ou rurale, car leur absence contraint les consommateurs à prendre leur voiture et pénalise les petits commerces. Les appels à projets du Fisac tiendront compte de la densité des territoires, et je donnerai consigne aux services instructeurs de privilégier les stations-service qui relèvent d'une nécessité d'aménagement du territoire. Les dossiers seront centralisés au niveau des directions générales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi : instruits au niveau local et validés au niveau national, comme l'a recommandé la Cour des comptes.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Vous avez annoncé un traitement progressif des dossiers en 2015-2016. Mais les crédits auront disparu, non ?

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. – Le secrétaire général du CPDC a été contacté la semaine dernière. Nous en sommes à la quatrième réunion à mon cabinet pour prévoir l'organisation de transition. Les subventions 2015 n'ont pas encore été versées, 500 000 euros qui s'ajoutent à une réserve statutaire de 300 000 euros. Si des crédits supplémentaires s'avèrent nécessaires en 2016, ils seront apportés. La problématique sociale n'est pas oubliée.

S'agissant des CCI, les 213 millions d'euros sont le résultat de la différence entre le plafond nominal de recettes pour 2014 et le plafond pour 2015 ; les 43 millions d'euros, la différence entre les recettes réelles perçues en 2014 et le plafond pour 2015.

En 2014, quinze postes ont été créés à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Aucune suppression n'est prévue en 2015. Nous travaillons sur la réorganisation de la direction, en lien avec la réforme territoriale. L'échelle départementale sera renforcée. Un projet sera présenté au Premier ministre en janvier.

Notre dialogue avec la grande distribution est soutenu. Nous demandons aux grands groupes (surtout lorsqu'ils se rapprochent, comme Casino et Auchan) de contenir leur force de négociation lorsqu'ils sont face aux producteurs locaux, qui n'ont rien à voir avec les marques internationales. Nous promovons ainsi une politique d'achat responsable. Une charte de déontologie de la grande distribution est en cours de signature, qui va dans le même sens. Nous encourageons également, avec Stéphane Le Foll, la valorisation des produits locaux dans les supermarchés et soutenons les démarches de qualité.

M. Michel Le Scouarnec. – Vous ne pouvez pas leur imposer quoi que ce soit.

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. – Non, en vertu de la liberté du commerce, en effet. Mais nous entretenons une relation constructive avec le secteur, sur ces aspects comme sur les contreparties sociales au CICE : le temps partiel a ainsi augmenté chez Carrefour pour atteindre 28 heures par semaine, et 32 heures chez Auchan. La DGCCRF mène de plus des enquêtes depuis le mois de juin : les premières pistes d'amélioration sont déjà exploitées. Nous en saurons davantage avant la fin de l'année.

Les engagements forts de la région Nord Pas-de-Calais en matière de tourisme social sont connus. Cette logique de promotion de destinations-marques est aussi la nôtre. Je me suis entretenue avec le directeur d'Atout France récemment à propos des marques touristiques à promouvoir, en lien avec les contrats de destination. Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales peut encore être renforcé.

La DGCCRF mène également une enquête sur les délais de paiement : 2 230 entreprises ont été contrôlées en 2014 ; des délais de paiement anormalement longs ont été détectés. Des sanctions seront prises, s'il y a lieu.

Les décrets d'application de la loi consommation seront pris avant le 31 décembre, à l'exception de ceux relatifs à des dispositions applicables à partir du deuxième trimestre 2015 – comme les modifications de la tarification à l'heure des parkings. Sont concernées les mesures relatives aux crédits renouvelables, à la résiliation des assurances tacitement reconductibles, au choix du carrossier, au démarchage téléphonique, et à l'information des consommateurs dans les foires et salons.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous vous remercions.

Création de groupe de travail et de groupes de suivi – Communication

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Lors de sa réunion du mercredi 12 novembre 2014, le bureau de notre commission a décidé la création de trois groupes de travail ou de suivi : d'abord, un groupe de travail interne sur les normes en matière agricole, à la demande de M. Daniel Dubois. Il serait constitué de neuf membres, cinq de la majorité et quatre de l'opposition : 3 UMP, 2 UDI-UC, 2 socialistes, 2 CRC ou verts ou RDSE. Son rapport serait rendu dans les six mois.

Ensuite, deux groupes de suivi constitués en commun avec la commission des affaires européennes. Le premier sur les négociations des traités transatlantiques de libre-échange, qui travaillera en lien avec le comité stratégique de suivi mis en place par le Gouvernement. Il pourrait être composé de 15 membres, dont 8 de la majorité. Jean Bizet et moi-même le présideraient. Le second sur la mise en œuvre de la PAC. Le bureau de notre commission souhaite que ce groupe de suivi étudie notamment le regroupement de l'offre de produits au sein des organisations de producteurs. Il pourrait être composé de 15 membres, dont 8 de la majorité. Notre commission désignera la semaine prochaine, pour chacun des groupes de suivi, 4 membres de la majorité et, pour l'un des groupes de suivi, 3 membres de l'opposition, 4 pour l'autre. Dans les deux, la représentation de tous les groupes politiques de l'opposition devra être assurée.

La réunion est levée à 19h10.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 5 novembre 2014****- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -***La réunion est ouverte à 11 heures.***Loi de finances pour 2015 - Programme « Diplomatie culturelle et d'influence » - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats**

La commission auditionne Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, sur le projet de loi de finances pour 2015.

M. Christian Cambon, président. – Vous êtes à la tête de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, qui est l'une des trois directions générales du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI). Elle comprend la direction des entreprises et de l'économie internationale, la direction du développement et des biens publics mondiaux, la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche et la direction des programmes et du réseau. Nous avons le plaisir de vous accueillir aujourd'hui pour que vous nous présentiez les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

Le budget destiné au programme 185, qui représente 745,5 millions d'euros pour 2015, est en augmentation apparente cette année (+2,7 %) du fait du rattachement de la subvention de fonctionnement et d'une partie de la masse salariale destinée à l'opérateur touristique Atout France, pour un montant de 34,18 millions d'euros. Si l'on fait abstraction de ce transfert, les crédits du programme 185 sont en baisse (-2 %) et participent à l'effort de réduction des dépenses publiques.

Je rappelle que plusieurs opérateurs contribuent à l'application de ce programme : outre Atout France, que j'ai cité, il y a l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont la subvention de fonctionnement représente plus de la moitié des crédits du programme, l'Institut français, qui intervient dans le domaine de l'action culturelle extérieure, et Campus France, qui est chargé de la promotion à l'étranger de l'enseignement supérieur français et de l'accueil en France des étudiants et chercheurs étrangers.

Le champ couvert par le programme 185 comprend ainsi l'action culturelle extérieure, mise en œuvre par le réseau public des instituts français, avec la participation des alliances françaises, l'enseignement français à l'étranger, la coopération scientifique et universitaire, la promotion de la langue française, mais aussi - et c'est une dimension nouvelle - le développement du tourisme. Néanmoins, les seuls crédits spécifiques dont vous disposez à ce titre sont constitués par la subvention de fonctionnement versée à Atout France. Vous nous direz donc comment votre direction générale participe concrètement à la mise en œuvre de cette diplomatie économique qui est l'une des grandes priorités du ministre des affaires étrangères et du développement international.

Mme Anne-Marie Descôtes. - Outre les quatre directions que vous avez citées, deux délégations sont rattachées à ma direction générale, l'une consacrée à l'action extérieure des collectivités territoriales, l'autre aux relations avec la société civile et aux partenariats (ONG de l'humanitaire et du développement). Concernant le programme 185, sur lequel portera mon propos, les crédits qui lui sont destinés s'élèveront pour 2015 à 745,5 millions d'euros, soit 668 millions d'euros hors titre 2. Par rapport à 2014, ils augmentent de 3,5 %, du fait du rattachement de la subvention pour charge de service public d'Atout France, avec la création d'une action dédiée « Développement du tourisme » dotée de 30 M€ auxquels s'ajoutent 3,8 M€ pour financer la mise à disposition de 38 agents. Cette subvention représente environ la moitié du budget d'Atout France, l'autre moitié provenant des collectivités locales en vue réaliser des opérations de promotion touristique. Atout France est un groupement d'intérêt économique de 400 agents avec un réseau de bureaux présents dans 32 pays qui doit trouver à s'articuler avec notre réseau diplomatique et ses opérateurs.

Un sujet important de satisfaction est la stabilisation des moyens alloués à l'attractivité et à la recherche (106 M€), ainsi qu'à la coopération culturelle et au français (67 M€) après d'importantes baisses en 2013 et 2014.

Au titre de la contribution à la réduction des déficits publics, les subventions aux opérateurs sont réduites de 2 %, selon la norme interministérielle définie par la direction du Budget. Le ministre s'est assuré avec les trois établissements concernés (AEFE, Institut français et Campus France) de la faisabilité de cette mesure et étudie d'ores et déjà avec eux la mise en œuvre dans leur budget 2015. Cette mesure va pousser les opérateurs et notamment l'Institut français à rechercher de cofinancements et des soutiens extérieurs.

Les effectifs de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) sont également relativement préservés à hauteur de 2 910 ETP pour ceux relevant du plafond d'emplois ministériel, en baisse limitée de 73 ETP soit -2,5 %, et à 3 489 ETP pour les agents de droit local des établissements à autonomie financière (EAF), avec une mesure d'abattement technique des emplois vacants de 75 ETP, sans impact sur les effectifs réels. Au total, le réseau de coopération et d'action culturelle comptera 6 399 agents en 2015, tous statuts confondus.

Ce programme 185 est un instrument essentiel de notre diplomatie globale. Il nous permet de mener en synergie diplomatie culturelle et diplomatie économique, qui se recouvrent souvent largement, comme l'illustre le secteur des industries culturelles et créatives.

La diplomatie économique ne doit pas être portée par la seule direction des entreprises et de l'économie internationale mais par l'ensemble des directions du ministère, et au premier chef par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, de manière transversale. Ainsi, la politique des visas intéresse aussi bien les acteurs économiques que les étudiants et les chercheurs. De même, la notion d'influence culturelle a des répercussions concrètes sur l'image de la France et sur son attractivité. Enfin, il y a des liens évidents entre l'action conduite dans le domaine de la culture et du patrimoine et ce que nous pouvons faire en matière de tourisme.

Dans ce dernier domaine, la principale innovation réside dans la création, cet été, d'un pôle dédié au tourisme au sein de la direction des entreprises et de l'économie internationale, dont le rôle est de suivre, pour le MAEDI, le volet international de la politique du tourisme, en collaboration avec la direction générale des entreprises du ministère de

l'économie et des finances, qui reste compétente en matière de tourisme ; nos deux administrations s'attacheront à mettre en œuvre les trente mesures décidées en conclusion des Assises du tourisme et les pistes que devrait bientôt définir le Conseil de promotion du tourisme récemment installé.

Notre diplomatie culturelle ou d'influence s'appuie sur un réseau à l'étranger qui reste l'un des plus importants au monde, sur des opérateurs et sur des instruments financiers, comme les bourses, qui demeurent pertinents dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

S'agissant de notre réseau culturel à l'étranger, il a fait l'objet en 2013 d'une étude approfondie menée par la Cour des comptes, prolongée par un rapport d'information de l'Assemblée Nationale. 17 propositions ont été énoncées qui ont été reprises dans notre travail d'ajustement, de rationalisation et de modernisation de ce réseau, dont la cartographie continuera d'évoluer en 2015. Nous le réorganisons en fonction de zones - pays émergents en particulier - et de thématiques - diplomatie économique, climat, gouvernance - prioritaires. Il est allégé dans les postes de présence diplomatique à format resserré et certaines antennes, dont la plus-value n'était pas démontrée, feront l'objet de fermetures.

S'agissant de nos opérateurs d'influence, je souhaite m'arrêter sur l'Institut français qui est aujourd'hui dans une phase de transition après la décision prise il y a un an de ne pas lui rattacher le réseau de coopération et d'action culturelle et la perspective du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2015-2017. A ce sujet, les travaux sont largement engagés et la finalisation de ce COM interviendra au début de l'année prochaine, après l'entrée en fonction, le 1^{er} janvier 2015, du nouveau Président exécutif de l'Institut français ; ce COM vous sera, comme il se doit, soumis pour avis.

Le bilan de ces premières années de l'Institut français est tout à fait positif, notamment la création d'une marque « Institut français » qui renforce la visibilité des actions du réseau, l'organisation des Saisons comme celles qui se déroulent actuellement en Chine ou celles qui sont en préparation avec la Corée du Sud, le développement de partenariats culturels entre professionnels dans des champs nouveaux comme les arts visuels, le design, l'architecture, ou encore le développement de programmes innovants destinés à des publics jeunes, comme « SafirLab », qui vise à accueillir et former pendant quelques semaines les futurs acteurs du développement de la rive Sud de la Méditerranée dans le champ des médias, du numérique ou de la société civile. L'Institut français s'est ainsi imposé dans le paysage culturel international : nos services culturels à l'étranger s'appuient sur son expertise, ses programmes, ses innovations technologiques et ses relations avec les alliances françaises sont désormais bonnes et complémentaires, le nouveau Président de la Fondation Alliance Française, M. Jérôme Clément, ayant fait de ces bonnes relations l'une de ses priorités.

Le COM 2015-2017 devrait être l'occasion de conforter l'Institut français dans son rôle d'opérateur pivot de notre action culturelle extérieure, au service de l'ensemble du réseau, selon des priorités bien définies : priorités géographiques (les pays émergents et les pays prescripteurs, l'Afrique francophone et la rive Sud de la Méditerranée) et thématiques (industries culturelles, climat, animation du débat d'idées...). L'Institut français est aussi invité à travailler en synergie avec les opérateurs professionnels en charge de l'exportation des industries culturelles (Unifrance Films, TVFI, BUREX, etc.). Compte tenu du caractère durable de la contrainte budgétaire, il devra s'attacher à trouver des cofinancements, y compris européens, et à susciter des mécénats.

S'agissant de notre politique d'attractivité à l'attention des élites étrangères, c'est aujourd'hui une priorité réaffirmée par le ministre : la défense des intérêts académiques et scientifiques est inséparable de nos intérêts économiques et participe de notre diplomatie d'influence, dans un contexte très concurrentiel. Nous avons engagé une réflexion stratégique avec le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, en vue de renforcer l'articulation entre la diplomatie scientifique et la stratégie nationale de recherche et d'enseignement supérieur.

Campus France est aujourd'hui un opérateur reconnu de la mobilité étudiante : il est le point de contact pour tous les étudiants et chercheurs bénéficiaires d'une bourse du gouvernement français. Les « Espaces campus France », au sein des Instituts français à l'étranger, assurent la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger et sont les interlocuteurs privilégiés des futurs boursiers, avant leur départ en France. Nous construisons, depuis quelques années, une chaîne de l'accueil étudiant en France, visant à permettre l'accompagnement et le suivi des étudiants et des chercheurs d'un bout à l'autre de leur parcours, de la demande de visa à la fin de leurs études, avec un suivi a posteriori afin que le lien avec eux perdure. Depuis la rentrée 2014, Campus France propose sur son site internet une nouvelle page web qui recense les dispositifs de « guichets uniques » d'accueil en région et présente les actions spécifiques des collectivités territoriales en matière d'accueil et de logement des étudiants. Pour la rentrée 2015, il prévoit de mettre en place, en partenariat avec le réseau ESN France, un parrainage international, afin d'offrir aux étudiants étrangers primo-arrivants un accueil et un accompagnement par des étudiants locaux (nationaux ou étrangers déjà en France).

Au-delà de notre action de promotion de l'enseignement supérieur et de la gestion de bourses, nous avons également ouvert un chantier prioritaire : la création de la plateforme numérique « Alumni », qui a vocation à recenser tous les anciens étudiants et chercheurs étrangers en France. La mise en place de cet outil représente un travail lourd et complexe, qui est mené en liaison avec les postes diplomatiques et les établissements d'enseignement supérieur. Par la suite, il sera nécessaire de trouver des relais dans les différents pays afin d'animer cette plateforme. Elle sera lancée à la fin du mois de novembre 2014 et fonctionnera dans un premier temps de manière expérimentale avec dix postes, avant d'être étendue. L'enjeu n'est pas seulement la création de liens amicaux, il est aussi économique. Ainsi, Alumni sera ouverte à d'autres opérateurs comme Ubifrance ou l'AFII, qui peuvent avoir intérêt à s'appuyer sur d'anciens étudiants pour pénétrer des marchés.

Je terminerai, enfin, par rappeler toute l'importance que nous accordons à notre offre d'éducation française dans le monde ainsi qu'à la promotion de notre langue.

Le réseau de l'AEFE, qui est un outil essentiel de notre politique culturelle et d'influence, ne cesse de progresser. Il a encore enregistré à la rentrée 2014 une progression de 2 % de ses effectifs d'élèves sur l'ensemble des zones, avec plus de 320 000 élèves. L'année 2015 sera rythmée par plusieurs échéances importantes qui s'appuieront sur les résultats de la concertation interministérielle sur l'enseignement français qui aura lieu le 20 novembre prochain. Il s'agira de définir les axes d'évolution de ce réseau, qui fêtera ses 25 ans en 2015, dans le prolongement des travaux lancés par Mme Hélène Conway-Mouret lorsqu'elle était ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

S'agissant de la langue française, le récent rapport de Jacques Attali « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable » nous conforte dans l'idée que le monde francophone - on songe naturellement à l'Afrique, mais il comprend beaucoup

d'autres pays, y compris en Europe - doit rester une priorité de notre diplomatie, y compris d'influence. Ce rapport comporte beaucoup de propositions intéressantes, dont certaines trouvent d'ores et déjà un écho dans les actions que nous menons, et d'autres sur lesquelles nous avons engagé un travail sous l'autorité du Ministre et de la Secrétaire d'Etat en charge du Développement et de la Francophonie.

M. Jacques Legendre. – Le rôle de l'Institut français n'est pas conforme à ce qui était initialement prévu. Lors de sa création, dont je rappelle qu'elle a procédé d'une réflexion commune de deux commissions du Sénat (la commission des affaires culturelles et la commission des affaires étrangères), l'Institut français avait vocation à prendre la tête du réseau culturel public. La décision ayant été prise l'an passé de ne pas rattacher les services culturels extérieurs à l'Institut français – décision qui, personnellement, ne m'a pas convaincu – les instituts français demeurent sous l'autorité des ambassades et indépendants de l'Institut français. Pouvez-vous, dès lors, nous préciser les missions désormais dévolues à cet opérateur ? Nous serons en tous cas très attentifs à ce qui figurera dans le contrat d'objectif et de moyens (COM), dont nous attendons la transmission.

D'après les informations recueillies au cours de nos auditions, il semblerait que les conseillers de coopération et d'action culturelle, qui sont devenus les directeurs des instituts culturels locaux, aient tendance à privilégier ces derniers, au détriment des alliances françaises locales. Avez-vous eu connaissance de ce type de problème ? A cet égard, il avait été question de spécialiser chacun de ces réseaux, celui des instituts français d'une part, celui des alliances françaises d'autre part, dans les zones où ils sont d'ores et déjà implantés, afin d'éviter qu'ils ne se fassent concurrence. Comment voyez-vous cette répartition géographique ? Enfin, pourriez-vous préciser les relations entre Atout France et le programme 185, auquel ce groupement d'intérêt économique a été rattaché ?

M. Gaëtan Gorce. – Je m'interroge sur le terme de diplomatie d'influence - à une certaine époque on parlait de rayonnement - : qu'est-ce que cela veut dire et qu'est-ce que la France en attend ? Poursuivons-nous des objectifs précis ou s'agit-il seulement de préserver les moyens relativement importants (établissements, services culturels...) que la France finance à l'étranger ? Les grandes entreprises françaises implantées à l'étranger sont-elles suffisamment mobilisées autour de cette thématique de l'influence de la France ? Enfin, le plan d'action pour l'enseignement français à l'étranger adopté à l'automne 2013 prévoyait notamment de « mieux adapter notre offre éducative aux priorités stratégiques, de notre diplomatie – notamment économique ». Sur quelles évolutions cette ligne directrice doit-elle déboucher ?

Mme Anne-Marie Descôtes. – Concernant le rattachement du réseau culturel à l'Institut français, il y a eu un large débat, trois rapports sur l'expérimentation ayant, en outre, été rendus. Se posaient à la fois un problème de coût (de l'ordre de 50 millions d'euros) dans un contexte budgétaire contraint, et un problème d'opportunité à un moment où de nouvelles missions dans des domaines divers (sport, tourisme...) étaient confiées au réseau culturel. Il faut souligner que celui-ci est d'une grande polyvalence et constitue un interlocuteur non seulement pour l'Institut français, mais aussi pour les autres opérateurs que sont l'AEFE et Campus France. Le rattachement aurait conduit à privilégier l'opérateur culturel au détriment des autres.

En ce qui concerne le lien du programme avec Atout France, la diplomatie économique ne doit pas être l'objectif premier des services culturels et de l'Institut français, néanmoins, l'action culturelle doit aussi aider les industries culturelles, qui sont des secteurs

porteurs sur le plan économique, à se faire connaître et à se développer. Par ailleurs, il faut favoriser des synergies entre le tourisme, le patrimoine et l'action culturelle, Atout France y travaille, en nouant des partenariats avec l'Institut français mais aussi de grands établissements culturels comme le Château de Versailles ou le Musée d'Orsay.

Concernant les alliances françaises, le MAEDI soutient ce réseau, à la fois par une dotation, dont le montant est maintenu pour 2015, et par la prise en charge des emplois des 300 directeurs d'agence. Nous souhaitons une bonne articulation de ce réseau avec celui des instituts français ; l'Alliance française, qui est une institution plus que centenaire et reconnue, n'a rien à craindre du réseau public. Nous nous attachons à éviter qu'une préférence soit donnée localement à l'Institut français. S'il y a des doublons, nous devons nous interroger et, le cas échéant, faire évoluer le réseau public. La coexistence doit également pouvoir se faire de manière constructive dès lors que les tâches entre les deux établissements sont bien réparties.

Concernant le terme de diplomatie d'influence, il recouvre tous les moyens d'action permettant à la France de se projeter à l'international, non pas simplement pour rayonner, mais avec une visée opérationnelle, consistant à mener, avec l'ensemble de nos partenaires actifs au plan international, des actions dans tous les domaines (éducation, formation, action culturelle...). Cette politique doit avoir un effet sur l'image de la France à l'étranger et contribuer à son attractivité, en vue d'attirer des investisseurs, des talents...

A propos des grandes entreprises, il me semble qu'elles évoluent et soutiennent les actions que nous menons en matière d'enseignement, de formation d'excellence, de stages, de bourses, certaines sont même prêtes à créer des fondations. Il est dans leur intérêt de pouvoir s'appuyer sur des personnels qui, ayant bénéficié de tels dispositifs, ont acquis une double culture, française et internationale.

S'agissant de l'éducation et de l'adaptation du réseau français d'enseignement à l'étranger, il s'agit d'une question sensible, ce réseau étant l'un des outils les plus puissants en termes d'influence. Nous faisons face, à la fois, à une croissance de la demande d'une éducation de qualité, et à des moyens limités à consacrer à l'enseignement à l'étranger. Il nous faut donc être inventifs pour répondre à cette demande. L'enseignement numérique, auquel le Centre national d'enseignement à distance (CNED) s'ouvre depuis peu, est par exemple une piste.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je me réjouis des avancées dont vous nous avez fait part, notamment la mise en place de la plateforme Alumni. Concernant les bourses, comment celles prévues à l'action n° 3 du programme « Enjeux globaux » s'articulent-elles avec celles figurant à l'action n° 4 « Attractivité et recherche », qui bénéficient d'un budget beaucoup plus conséquent ? Concernant l'AEFE, des économies ont été trouvées l'année dernière sur le fonctionnement, notamment grâce au déménagement du siège. Où les économies vont-elles être trouvées cette année ? S'agissant de l'évolution des effectifs, du programme, vous allez devoir rendre 17 emplois en 2015 mais intégrer les 38 emplois destinés à être mis à la disposition d'Atout France. Dans ces conditions, pourquoi le plafond passe seulement de 911 ETPT en 2014 à 918 ETPT ?

M. Alain Néri. – Il est nécessaire de développer la culture et la langue française à l'étranger car elles constituent un socle pour y développer l'influence française dans d'autres domaines, notamment l'économie. D'autant plus qu'il y a une grande envie de France dans le monde, en Amérique latine, par exemple, mais aussi en Afrique, qui constitue un « réservoir

de francophonie ». La première avancée en ce sens serait que nos représentants à l'étranger s'expriment en français, notamment dans les instances internationales comme le comité international olympique, pour lequel le français est en principe la langue de travail. En ce qui concerne l'aide publique au développement, la loi sur du 7 juillet 2014 réorganise nos services et associe davantage le Parlement au mode de gestion, ce qui est positif. Néanmoins, la répartition des compétences entre les services des ambassades et les bureaux de l'Agence française de Développement (AFD) n'est pas toujours très claire, il serait souhaitable de supprimer les doublons. Quel est votre point de vue à ce sujet et quelles améliorations pourraient-êtré apportées ?

M. Robert del Picchia. – Il est vrai que les grandes entreprises à l'étranger, qui dépendent de grands groupes financiers, sont assez réticentes à soutenir financièrement les actions menées par vos services, jusqu'à présent, les fondations sont rares et leurs résultats modestes.

J'attends de voir ce que va donner la réunion du 20 novembre prochain entre le MAEDI et le ministère de l'Education nationale ; cela fait des années qu'il n'y a pas d'avancée car aucun des deux ne veut céder à l'autre ses prérogatives. Il serait légitime que le budget de l'Education nationale aide davantage l'AEFE. Je constate avec regret que le budget de cette dernière baisse en 2015, ce qui n'est pas le cas du budget de l'Education nationale, il s'agit d'une discrimination à l'égard de l'éducation des enfants français qui se trouvent à l'étranger. Concernant le tourisme, il y a chez nous deux fois plus de touristes qu'en Espagne mais ils rapportent deux fois moins. L'Autriche développe, quant à elle, un tourisme de qualité, qui rapporte plus que le tourisme de masse. Quels sont vos objectifs en la matière ?

Mme Christiane Kammermann. – La politique des visas est très importante. Dans ce domaine, il faudrait mettre davantage l'accent sur l'accueil. Le personnel dans les consulats, qu'il soit français ou étranger, manque souvent de savoir-vivre. Il faut prévoir des formations. S'agissant des instituts français, je me suis rendue récemment à celui de Madagascar, qui manquait cruellement de moyens, à tel point que j'ai décidé de lui apporter une aide. Enfin, il est tout à fait nécessaire d'améliorer l'accompagnement des étudiants, en mettant à leur disposition toutes les informations dont ils ont besoin.

Mme Gisèle Jourda. –Le ministère procède-t-il à un suivi des actions menées par les alliances françaises locales ?

Mme Anne-Marie Descôtes. – Il existe plusieurs types de bourses, avec des dénominations différentes selon le niveau d'études et l'objectif poursuivi. Toutes sont gérées par l'opérateur Campus France. Concernant celles qui figurent dans l'action « Enjeux globaux », je vous apporterai des précisions par écrit. Les économies de l'AEFE proviendront cette année d'efforts de rationalisation sur le fonctionnement des établissements en gestion directe et de la poursuite de la transformation de postes d'expatriés en postes de résidents. La baisse de l'enveloppe destinée à l'AEFE, qui peut sembler incohérente au regard de l'augmentation de la demande d'éducation à l'étranger, est une règle qui s'applique à tous les opérateurs de l'Etat. La seule marge de manœuvre pour l'AEFE est de pouvoir choisir elle-même les postes sur lesquelles elle entend réaliser les économies demandées. Concernant les effectifs, pour des raisons techniques, les personnels d'Atout France ne sont pas encore comptabilisés dans le plafond d'emploi, alors qu'ils le sont dans les crédits, cela explique la différence que vous trouvez. Pour ce qui est de l'utilisation du français dans les enceintes internationales, nous essayons d'y inciter le plus possible.

Concernant la répartition des tâches entre les services des ambassades et les agences de l'AFD, nous prenons en compte cette question dans le cadre de notre rôle de tutelle de celle-ci. Les orientations pour le tourisme sont celles retenues lors des Assises du tourisme qui se sont déroulées en juin dernier. Si beaucoup de ces orientations ont une portée sur le territoire national, certaines concernent notre action à l'étranger. En complément, le ministre des affaires étrangères a récemment installé un « conseil de promotion du tourisme », dans lequel siègent des représentants des professionnels du secteur, des médias, des grands établissements culturels, et qui élabore des propositions opérationnelles dans différents domaines identifiés, comme la gastronomie française. Ce conseil rendra un rapport en janvier 2015. En ce qui concerne l'accueil, il faut l'améliorer dans les services consulaires et généraliser les mesures visant à accélérer la délivrance des visas, à l'instar de ce qui est fait en Chine. J'ai bien noté l'observation concernant la situation de l'Institut français de Madagascar. En ce qui concerne les alliances françaises, nous n'exerçons pas de contrôle direct sur leur activité, car elles ne font pas partie du réseau public. Leur nouveau président, Jérôme Clément, devrait être très impliqué auprès des différentes alliances françaises locales. Il est vrai que ce réseau est très hétérogène et que certaines alliances auraient besoin d'être redynamisées. Enfin, pour ce qui est de l'accueil en France des étudiants français résidant à l'étranger, je note la demande, que je transmettrai à Campus France, d'un document synthétique présentant le dispositif d'accompagnement et les démarches à accomplir, qui pourrait leur être remis avant leur départ.

Mardi 18 novembre 2014

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

La séance est ouverte à 17 h 45

Loi de finances pour 2015 – Mission « Compte de concours financiers : avance à l'audiovisuel public » - Programmes « France Médias Monde » et « TV5 Monde » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et de M. Philippe Esnol sur les programmes 844 – France Médias Monde et 847 – TV5 Monde de la mission « Compte de concours financiers : avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2015.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis – Après une réorganisation nécessaire en 2012 et 2013, les deux sociétés, –France Médias Monde qui regroupe les marques RFI, France 24 et MCD, et TV5 Monde filiale commune aux radiodiffuseurs francophones dont France Télévisions est l'actionnaire principal– sont désormais dotées d'un contrat d'objectifs et de moyens (2013-2015) pour l'une, et d'un plan stratégique (2014-2016) pour l'autre, et sont entrées dans une phase de stabilisation et de consolidation qui devrait leur permettre de poursuivre leur développement de manière plus efficace.

Dans la maquette budgétaire pour 2015, la présentation des crédits du budget général alloués aux sociétés de l'audiovisuel public a été simplifiée.

L'objectif fixé à l'échéance de 2017 par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de recourir exclusivement à la contribution publique à l'audiovisuel public

(redevance) pour le financement des entreprises publiques du secteur audiovisuel est atteint dès 2015, pour FMM et TV5 Monde. Leurs dotations publiques sont ainsi inscrites respectivement aux programmes 844 et 847 de la mission « *Avances à l'audiovisuel public* ». Ensemble ces dotations représentent 8,6% des 3,752 milliards d'euros de crédits destinés au secteur de l'audiovisuel public.

L'audiovisuel extérieur principalement financé par le budget de l'État jusqu'en 2012 est donc désormais exclusivement financé par la contribution à l'audiovisuel public. Cette situation pourrait paraître quelque peu paradoxale puisqu'à l'inverse des autres chaînes de radio ou de télévision du service public, les programmes de l'audiovisuel extérieur n'étaient pas complètement accessibles aux personnes résidant sur le territoire national et qu'ils ne sont pas a priori conçus pour ce public. Cependant l'arrivée du numérique, la diffusion de France 24 en français en Ile-de-France sur la TNT et la diffusion grâce à l'ADSL, sur l'Internet et les réseaux sociaux, élargit aujourd'hui très sensiblement leur audience.

Ceci nous amène à formuler plusieurs observations :

Première observation : il faudra veiller à ce que ce nouveau mode de financement n'altère pas la politique de programmes de ces médias. Même si nous considérons que leur diffusion sur le territoire national enrichit l'offre et peut répondre à des besoins spécifiques aujourd'hui insatisfaits, ils restent d'abord des leviers de l'influence française à l'étranger.

Deuxième observation : Cette situation aura un avantage, si elle permet aux sociétés d'échapper aux régulations budgétaires et si elles sont assurées ainsi d'une meilleure prévisibilité de leurs ressources.

Enfin, troisième observation : même si l'apport de crédits inscrits au budget général de l'État n'est pas interdite, la redéfinition d'une trajectoire financière ne sera pas simple à obtenir dans le cadre de la répartition du produit de la contribution à l'audiovisuel public dans la mesure où les deux entreprises sont des « liliputiennes » par rapport aux autres sociétés de programmes et que leur poids en termes d'audience nationale et de budget de production ne leur donne que de faibles leviers d'influence.

Je poursuis en présentant les perspectives de France Médias Monde pour 2015, Philippe Esnol, présentera ensuite celle de TV5 Monde et nos conclusions.

Le contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde sur lequel la commission a formulé en décembre dernier un avis a fixé les principaux objectifs de la société : consolider la couverture mondiale de France 24 ; continuer à adapter le programme de RFI et de MCD aux publics ciblés, notamment par les langues de diffusion, renforcer la diffusion sur tous les supports numériques ; enfin, approfondir les synergies, en interne et avec les autres acteurs de l'audiovisuel extérieur.

Nous ferons, avec Philippe Esnol, six observations.

La première : FMM voit ses crédits progresser alors que les autres sociétés de programmes connaissent une diminution ou une moindre progression. Il est proposé d'allouer à la société une dotation totale de 242 millions d'euros soit une progression de 0,9% en adéquation avec la trajectoire financière proposée par le contrat d'objectifs et de moyens.

La dotation représente 95% des ressources de la société. Sa faible progression oblige toutefois l'entreprise pour réaliser les projets consignés dans le contrat à dégager des

marges de manœuvre suffisantes soit par la progression de ses ressources propres, soit en réalisant des économies. C'était notre deuxième observation.

Or, troisième observation, le niveau des ressources propres dans le compte de résultat prévisionnel est apprécié de façon ambitieuse (+ 9,9%). Cet objectif n'est cependant pas irréaliste malgré l'atonie du marché publicitaire, compte tenu de la remobilisation de France Télévisions Publicité qui assure la régie publicitaire de France 24, de l'ouverture de la diffusion de cette chaîne sur la TNT en Ile-de-France depuis le mois de septembre dernier, enfin des efforts de la régie interne de RFI et de MCD. Il serait conforté si FMM pouvait développer la diffusion de ces programmes sur le territoire national dès 2015. Nous y reviendrons.

J'ajoute que nous avons, en 2014, constaté que les contraintes déontologiques qui s'imposent aux médias publics français d'information brident la capacité de développement des ressources publicitaires, alors que les chaînes internationales étrangères ne se privent pas de ce type de recettes commerciales. Un assouplissement permettrait d'offrir des espaces intéressants pour la promotion de productions françaises en parfaite synergie avec les objectifs de la diplomatie économique promue par le ministre des affaires étrangères. On comprend donc mal que les chaînes internationales françaises soient contraintes d'affronter la compétition internationale avec des semelles de plomb. Nous demandons qu'une évaluation soit conduite dans le cadre de la préparation du prochain contrat d'objectifs et de moyens. C'est notre quatrième observation.

Cinquième observation, s'agissant des économies susceptibles d'être réalisées : il y a peu à attendre d'une décroissance de la masse salariale qui, en 2015, avec 129,1 millions d'euros pour un effectif de 1714 ETP (permanents et non permanents), progresse un plus rapidement que les ressources. En effet, la société a connu deux plans sociaux au cours des dernières années, ce qui a, en grande partie, épuisé la capacité à trouver dans une réduction des emplois permanents une source d'économies. La tendance aujourd'hui est d'ailleurs à la réduction de l'emploi précaire. En outre, l'harmonisation des statuts, conséquence de la fusion juridique des sociétés, fait l'objet d'une négociation qui devrait aboutir au premier semestre 2015 et risque d'avoir un impact sur la masse salariale.

Des économies sont attendues de la rationalisation du mode d'exploitation des régies de télévision, de l'optimisation de la planification des personnels, de la poursuite de la baisse des frais de fonctionnement. Les résultats obtenus sont encourageants, mais l'entreprise risque d'atteindre rapidement les limites de l'exercice. Elle a déjà sacrifié une part conséquente de ses dépenses de marketing et de communication, ce qui ne lui donne guère les moyens d'accroître sa notoriété et donc ses audiences. Le réinvestissement dans ce domaine sera stratégique dans le prochain COM.

L'arbitrage risque de se faire au niveau des programmes, ce qui n'est pas un tabou, mais pourrait fragiliser l'entreprise à terme s'il n'est pas réalisé avec discernement. On l'a vu en 2014, avec le décalage du projet de diffusion de RFI en bambara.

Notre sixième observation est relative à la diffusion, sur le territoire national, de programmes de service public en langue arabe, porteurs des valeurs républicaines et laïques que votre commission estimait utile d'envisager dans son avis sur le contrat d'objectifs et de moyens. Nous avons été suivis puisque le cahier des charges de FMM a été modifié le 27 janvier 2014 et le rend désormais possible. L'accroissement des risques de radicalisation et les actions fortes d'embrigadement et d'endoctrinement de groupes extrémistes confortent

notre conviction. La question de la préemption de fréquences par l'État, en cas de disponibilité ou de l'utilisation de fréquences sous-utilisées par Radio France devrait systématiquement être mise à l'étude.

Je terminerai par une septième observation sur le passage en HD de l'outil de production, Entrepris en 2014, cet investissement de l'ordre de 14 millions d'euros a été financé par la trésorerie de la société, l'amortissement est couvert en partie par les économies réalisées grâce à l'automatisation du processus de fabrication.

Le COM ne prévoit pas la diffusion en HD avant 2016. Toutefois, les demandes croissantes des opérateurs partout dans le monde risquent de conduire FMM à devoir mobiliser des ressources supplémentaires importantes afin de maintenir l'étendue de la diffusion de France 24. Il y aura lieu de les prévoir dans le prochain COM à un niveau suffisant et dès 2016.

En conclusion, mieux dirigée, France Medias Monde est en mesure de réaliser les objectifs qui lui sont assignés. Cependant, les aléas annoncent un exercice difficile en exécution. Il est donc indispensable que les ressources publiques de la société soient sanctuarisées et qu'elles ne servent pas de variables d'ajustement comme en 2014. À défaut, le gouvernement risque de démotiver dirigeants et personnels de l'entreprise et de faire douter la représentation nationale de la valeur et de l'intérêt de la procédure des contrats d'objectifs et de moyens qui doit reposer sur le respect des engagements réciproques des parties.

Nous rappelons enfin le souhait de la commission que le projet de nouveau contrat d'objectifs et de moyens puisse lui être soumis avant le début du premier exercice comptable de la période visée et si possible, s'agissant d'une entreprise financée à 95% par des ressources publiques, avant les arbitrages budgétaires qui procèdent à la détermination de sa dotation. En l'espèce, il devrait lui être soumis pour avis avant la fin du premier semestre de 2015. Je ne suis pas certaine que nous serons entendus, mais « *il n'est point besoin d'espérer pour entreprendre....* »

M. Philippe Esnol, co-rapporteur pour avis. – Pour ce qui concerne TV5 Monde, la chaîne francophone demeure le principal outil télévisuel de rayonnement mondial de la France, disponible pour plus de 257 millions de foyers TV répartis dans 198 pays. Son audience hebdomadaire là où elle est mesurée est de plus de 33 millions de foyers.

Un nouveau plan stratégique 2014-2016 a été adopté en conseil d'administration en janvier qui prévoit : le recentrage des productions autour de la culture et des valeurs de TV5 Monde, afin de présenter une offre généraliste, le développement des productions propres dont une grande émission événementielle mensuelle, le lancement d'une chaîne « enfant » en Afrique ainsi qu'un partenariat plus équilibré et une collaboration plus étroite avec les chaînes et les États africains, enfin le développement des synergies avec FMM en évitant les effets d'éviction par des redondances de programmes et avec France Télévisions, son actionnaire de référence.

Cependant, la trajectoire financière qui lui est adossée n'est pas sans soulever quelques interrogations.

Première observation : malgré les ambitions affichées, il n'est pas prévu de ressources publiques complémentaires ni du côté de la France, ni du côté des partenaires francophones. La dotation française réajustée en 2014 à 76,2 millions d'euros (HT) est

inscrite au même niveau dans le PLF pour 2015 et celles des partenaires devraient rester au niveau de 2014, soit 23,68 M€.

Deuxième observation : le plan d'affaires est fondé sur une amélioration attendue des ressources propres et sur une politique volontariste de réduction des dépenses qui doivent permettre l'autofinancement de la hausse inéluctable de certaines charges et une partie des nouveaux développements.

Or, troisième observation, les perspectives de croissance des ressources propres sont faibles. La position de TV5Monde sur le marché publicitaire s'est affaiblie en raison de la concurrence farouche des nouvelles chaînes gratuites diffusées en France sur la TNT dont TV5Monde est exclue, de l'atonie du marché international, qui engendre une concentration des budgets vers les marques leaders (chaînes d'information, chaînes anglophones, chaînes sportives) et enfin de la concurrence accrue des chaînes, nationales en langue locale, panafricaines ou internationales sur un marché africain dynamique qui représente 35 % du chiffre d'affaires publicitaire total de la chaîne.

Toutefois, et c'est encourageant, les recettes publicitaires sur le site Internet progressent rapidement et représentent aujourd'hui près de 10% du chiffre d'affaires.

La légère hausse attendue des recettes publicitaires en 2015 compense donc à peine l'effritement des ressources de distribution.

Quatrième observation : les effectifs comme la masse salariale qui représente 30% des dépenses totales de l'entreprise semblent maîtrisés. Cette politique s'est poursuivie en 2014 avec une perspective de baisse des effectifs. Néanmoins, les effectifs non permanents demeurent à un niveau élevé, un plan d'intégration est en cours dont il est encore difficile de mesurer l'impact.

Cinquième observation : TV5Monde a dû mettre en place une série de mesures d'économies. Cette politique s'est avérée efficace grâce au développement de synergies avec les partenaires, par des appels d'offres communs, par des remises en concurrence notamment dans le domaine du sous-titrage des programmes (avec une économie de 1 million d'euros réalisée en année pleine). Elles ont touché toutes les activités de la société.

J'en viens à la sixième observation : TV5Monde s'est dotée en 2013 d'un nouvel outil de production en norme HD - un investissement de 17 millions d'euros - financé par une opération de cessions-bails d'une durée de 5 ans.

Il permet à TV5Monde de fournir aux distributeurs de plus en plus exigeants un signal produit en HD. Mais comme la consommation en bande passante est 5 fois supérieure au signal en SD, cela se traduit par une augmentation des coûts de diffusion. TV5Monde ne disposant pas des moyens nécessaires pour répondre d'emblée à cette demande est obligée d'arbitrer. Elle a commencé à diffuser en 2014 au Maghreb-Moyen-Orient sur *Arabsat*, sur une partie de l'Asie et du Pacifique ainsi qu'aux États-Unis.

Septième observation : la tension sur les capacités de financement rejaillit sur le fonctionnement de l'entreprise. Ainsi le retard pris dans la renégociation du bail du siège de l'entreprise a-t-il entraîné en 2014 le décalage de certains projets.

Pour 2015, le montant des projets nouveaux non financés s'élève à 1,3 M€. Pour 2016, il atteindrait 4,55 M€ dont 2,9 M€ de projets nouveaux non financés et, plus

inquiétant, 1,65 M€ pour maintenir des projets lancés en 2014 et 2015. Or, nombre de ces projets (sous-titrage, multimédia, diffusion HD) ou encore le projet de chaîne « *Art de Vivre* » que TV5Monde s'apprête à lancer en 2015 vers l'Asie-Pacifique et le Moyen-Orient en appui à notre diplomatie économique, sont susceptibles de conforter l'audience de la chaîne, y compris sur les nouveaux supports de communication et donc de consolider ses ressources publicitaires ou de distribution. S'en priver serait compromettre l'avenir.

Huitième observation : l'Afrique francophone constitue un marché dynamique mais concurrentiel. Il faut que l'engagement pris, en 2012, lors du sommet de la francophonie de Kinshasa, par les États membres de l'OIF à introduire dans leur législation une clause de « diffusion obligatoire » de la chaîne francophone sur la TNT, dans les bouquets satellitaires et sur les réseaux câblés soit tenu. Il serait souhaitable que cet engagement soit repris dans les conclusions du sommet de Dakar à la fin du mois.

Quant au projet de chaîne « enfant » pour l'Afrique inscrit au plan stratégique, il n'a toujours pas trouvé de financement. Son budget est estimé **1,5 M€ par an**. Il constitue un **enjeu majeur en Afrique, et pour la Francophonie**. Le Sommet de la Francophonie de Dakar sera peut-être l'occasion de lui donner un élan.

TV5Monde devrait pouvoir poursuivre son activité et mettre en œuvre les principaux objectifs de son plan stratégique. Reste à savoir si elle pourra dégager les marges de manœuvre suffisantes pour les mener tous à bien. À défaut, ceci laisse présager des exercices tendus voir douloureux où elle devra réduire ses ambitions en matière de programmes ou de diffusion.

Pour conclure, je dirai que dans un contexte économique et budgétaire contraint, la progression ou le maintien des ressources publiques des opérateurs peuvent être salués comme une marque d'intérêt.

Pour autant, pour des entreprises qui sont confrontées aux mêmes difficultés, qui peinent à développer leurs ressources propres et conduisent depuis plusieurs années des efforts de productivité et d'économie considérables, la progression limitée des ressources publiques se traduit par une mise sous tension budgétaire, qui les fragilise et les oblige à réduire leurs ambitions alors qu'elles doivent affronter une concurrence accrue.

Sans une réorientation des trajectoires financières et un assouplissement du cadre de développement de leurs ressources propres, c'est bien à une redéfinition de leurs missions et à une limitation de leurs ambitions auxquelles il faudra se résoudre. Cette perspective est d'ores et déjà inscrite en filigrane. Il faudra toute l'implication des ministères de tutelle et toute notre vigilance pour sauvegarder ces leviers importants de l'influence et du rayonnement de la France et de la Francophonie.

Au total, vos rapporteurs, l'un issu de la majorité sénatoriale, l'autre de l'opposition, partagent l'analyse qu'ils présentent dans ce rapport. Pour ce qui me concerne, je propose à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au compte d'avances à l'audiovisuel public pour ce qui concerne les programmes 844 France Médias Monde et 847 TV5Monde.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis. – Pour ce qui me concerne, je considère qu'eu égard aux enjeux, si la France veut être présente dans cette

bataille de l'influence, il faut renforcer les opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure. Les propositions budgétaires demeurent insuffisantes. En conséquence, je propose l'abstention.

M. Aymeri de Montesquiou. – Qu'en est-il des initiatives du secteur privé ? J'observe qu'un certain nombre de chaînes internationales, notamment américaines, sont des chaînes privées. N'est-il pas envisageable que les entreprises françaises s'impliquent davantage ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis - Le secteur privé en France est très frileux en la matière, il y a quelques projets notamment du groupe Canal Plus, mais, il faut bien le reconnaître, l'essentiel est porté par le secteur public. Ce serait pourtant une excellente chose.

M. Jacques Legendre. – Je voudrais approuver deux observations. La diffusion de RFI sur l'ensemble territoire national, rendrait un immense service notamment à tous les doubles nationaux.

Il faut rappeler lors du prochain sommet de la Francophonie, les engagements qui ont été pris en matière de diffusion, en effet, ce serait faire perdre beaucoup de l'intérêt de ces sommets si les engagements qui y sont pris ne sont pas suivis d'effets. Je souhaiterais que l'on prenne la parole fortement dans ce sens.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La question du financement de l'audiovisuel extérieur se pose, car les budgets sont contraints. À terme, si l'on veut avoir une ambition forte, il me semble que nous devrions réfléchir, dans ce domaine comme dans d'autres, en matière d'ingénierie financière, à la façon d'associer les entreprises privées. Nous devons en effet faire face à une concurrence forte et nous n'avons pas véritablement les moyens de mettre en œuvre une communication puissante. Cela vaut également pour le débat culturel et pour la francophonie, on voit bien que paradoxalement la CCTV chinoise diffuse en français et donc joue cette carte d'avenir. L'enjeu appelle sans doute des modes de financement dans le futur autres que des financements publics traditionnels.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au Compte de concours financiers : « avance à l'audiovisuel public » pour ce qui concerne les programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde ». Les sénateurs des groupes de l'UMP et de l'UC-UDI se sont abstenus.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Jean-Pierre Grand rapporteur pour avis sur le programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2015, en remplacement de M. Pierre Charon.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme « Gendarmerie » - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 20 heures

Mercredi 19 novembre 2014

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

La séance est ouverte à 10 heures

Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme « Gendarmerie » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, le rapport de M. Gaëtan Gorce et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 81 (2014-2015) relative à la nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet.

M. Jacques Gautier, président. – Nous sommes saisis de la proposition de résolution européenne n° 44 (2014-2015) sur la nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet, déposée par Mme Catherine Morin-Desailly et M. Gaëtan Gorce le 22 octobre 2014.

Cette proposition de résolution européenne est le fruit du travail de la mission commune d'information sur le « *Nouveau rôle et la nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet* » publié le 8 juillet 2014.

En application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, la commission des affaires européennes a procédé à l'examen de cette proposition de résolution européenne le 4 novembre sur le rapport de Mme Colette Mélot et en a adopté le texte assorti de trois légères modifications. C'est donc ce texte qui est soumis à l'examen de la commission.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – La question de la gouvernance d'Internet nous est maintenant posée avec beaucoup d'acuité. La mise en place d'échanges d'informations entre des réseaux numériques par le biais de protocoles standardisés a commencé dans les années 1960 et prend surtout une expansion considérable à la fin des années 1980 avec l'ouverture du « world web wide, w.w.w. » que l'on utilise toujours aujourd'hui comme adresse, c'est-à-dire la possibilité pour des navigateurs d'accéder beaucoup plus simplement et plus directement à des pages identifiées de sites divers. Cela représente aujourd'hui presque 2,5 milliards d'utilisateurs dans le monde entier, 1,5 milliard d'objets connectés, un nombre qui sera multiplié par 10 dans les dix prochaines années. C'est dire la masse de données appelées à circuler sur ce réseau.

C'est dire aussi les enjeux que cela peut représenter. Enjeux économiques d'abord, que l'on peut mesurer par certaines données. Le commerce électronique, ce sont 1000 milliards d'euros échangés chaque année. Dans le domaine des services, on observe la montée en puissance de très grandes entreprises comme Google ou Amazon, qui ne cessent de se développer et génèrent des chiffres d'affaires très importants. Google dépasse aujourd'hui 60 milliards de dollars avec des retours sur la dépense considérables qui leur donnent des capacités de prise de contrôle sur le web très importantes.

Les enjeux sont aussi des enjeux de souveraineté, des enjeux de sécurité, notamment de protection de nos données essentielles et fondamentales, et des enjeux de liberté révélés notamment par l'affaire Snowden. Ces enjeux montrent qu'il faut se préoccuper de la question.

La difficulté aujourd'hui vient du mode de gouvernance de l'Internet, c'est-à-dire la volonté d'administrer cet espace de façon consensuelle entre différents acteurs, mais qui est tout de même très largement sous influence américaine. Cela s'explique par des raisons historiques car le début de mise en place d'une architecture s'est déroulé aux Etats-Unis avec la création du réseau ARPANET qui mobilisait la défense américaine, les universités et les centres de recherche ; puis, pour une part, en Europe grâce aux travaux du Conseil européen pour la recherche nucléaire (CERN) et de certains ingénieurs français comme Louis Pouzin qui ont su tout à la fois faciliter la transmission d'informations avec des systèmes de circulation des données par paquets et contribuer à la mise en place des nouveaux protocoles qui sont ceux du « w.w.w. ». Le problème, c'est que cette vision de l'Internet qui s'est mise en place dans un esprit universitaire et parfois un peu libertaire – il s'agissait de mettre à disposition l'ensemble de ces évolutions et de ces éléments techniques – a été récupérée peu à peu – cela a mis 10 ou 20 ans – par des grandes entreprises de services dont la plupart sont américaines. Sur les 50 plus grandes entreprises des médias numériques, 36 sont américaines, les autres sont souvent maintenant chinoises. La position de l'Europe est très faible.

Il y a eu enfin une prise de contrôle progressive et naturelle des différents outils de la gouvernance d'Internet par les Etats-Unis. L'esprit de l'Internet a toujours été de mettre en

place des structures en dehors des Etats, qui comme l' « Internet Engineering Task Force » (IETF) sont informelles. L'IETF réunit des chercheurs, des ingénieurs ; une communauté se coopte pour définir les principaux standards techniques, mais siège en ...Californie et est financée par une société dont le président fondateur est l'un des vice-présidents de ...Google. On s'aperçoit que la liberté de la communauté scientifique est encadrée ou en tout cas suivie de près par des intérêts économiques et financiers. Si on regarde la gestion des noms de domaines, c'est-à-dire de l'annuaire des adresses, l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) qui en a la charge est une société de droit américain, relevant du Département du commerce : elle est gérée par des personnalités issues du monde du web, qui ont toutes les compétences et les qualités, mais qui sont toutes cooptées. Les États sont ramenés à une intervention consultative dans ce débat à travers un comité particulier à l'influence limitée. On peut en juger par la polémique ouverte en France sur les noms de domaines concernant le vin sur laquelle l'Europe a du mal à faire passer son point de vue.

Avec la montée des enjeux, la question se pose désormais de savoir si ce mode de gouvernance qui s'est établi de façon empirique mais sous-tendu par les intérêts américains est encore tenable. On assiste depuis quelques années à une contestation de celui-ci. Cette contestation comporte deux pôles. Une contestation vient des pays les moins démocratiques mais parfois les plus puissants qui souhaitent voir la gestion du web réintégrée au sein d'un organisme comme l'Union internationale des Télécommunications (UIT) qui pourrait avoir vocation à le faire, sauf que l'ensemble du dispositif s'est construit en dehors d'elle. Cette position n'est évidemment pas celle des États-Unis ni celle de l'essentiel de la communauté de l'Internet qui considère que cela présenterait un risque pour les libertés et le fonctionnement de l'Internet, notamment de fractionnement et de prise de contrôle par les Etats les plus puissants. Ainsi la Chine a-t-elle mis en place son propre système Internet avec lequel on peut communiquer mais qui l'a autonomisé.

Les Américains, sous la pression internationale sont plus favorables à une ouverture. Ils ont fait des déclarations en ce sens pour l'ICANN, acceptant qu'elle soit sortie du droit américain mais en contrepartie de garanties comme le partage de sa gestion entre différents acteurs, laissant les États en retrait par rapport aux communautés économiques et scientifiques. Pour l'instant, on attend encore que cette évolution se concrétise.

L'objet de cette résolution, à la suite du rapport de la Mission commune d'information dont Catherine Morin-Desailly était la rapporteure, est d'encourager l'Europe à se replacer dans le débat plus global de la gouvernance du net. Elle peut jouer un rôle utile, ce qu'elle a commencé à faire, en s'opposant aux côtés des États-Unis et d'autres nations au transfert de la gouvernance à l'ONU et à la prise de contrôle par les États auxquels j'ai fait allusion, mais en résistant en même temps à la forme d'inertie que les États-Unis ont toujours manifestée dans ce domaine et en favorisant l'émergence d'une troisième voie qui consisterait pour l'essentiel en une réforme de l'ICANN avec plus de transparence, des mécanismes plus clairs de désignation de ses responsables et également une responsabilité de cette instance devant la communauté internationale du Net par la création d'une forme de Congrès mondial du Net qui existe déjà aujourd'hui : ce sont les forums mondiaux qui s'organisent de manière un peu spontanée et qui pourraient jouer un rôle plus particulier.

C'est l'idée aussi d'inviter l'Europe à porter l'idée d'un traité qui poserait les principes fondamentaux qui gouvernent le Net, à savoir sa neutralité, mais aussi sa protection en matière de sécurité des citoyens contre les ingérences des États et des services de sécurité qui pourraient être établies d'une manière internationale. Il existe aujourd'hui une convention

européenne qui reprend ces éléments. On peut soit imaginer que d'autres Etats y adhèrent, soit qu'elle serve de base à l'élaboration d'un traité.

C'est l'idée qu'au regard de ces différents sujets, l'Union européenne s'exprime de façon unie et ferme. Aujourd'hui ces questions sont débattues au sein de l'Union sous un aspect technique et souvent parcellaire, sans donner lieu à l'élaboration d'une position politique suffisamment forte. Cette résolution, à quelques jours d'un Conseil des ministres « Télécommunications » sera l'occasion d'inviter notre gouvernement qui y est favorable à défendre ces principes avec d'autant plus de vigueur.

Un consensus s'était établi au sein de la mission commune d'information qui a adopté son rapport à l'unanimité, je ne peux que vous encourager à voter cette résolution avec un amendement d'ordre rédactionnel.

Mme Nathalie Goulet. – J'aurais souhaité amender ce projet de résolution mais je crois que nous ne sommes plus dans les délais.

M. Jacques Gautier, président. – Je le confirme.

Mme Nathalie Goulet. – Le dossier technique et le texte de la résolution sont intéressants, mais nous sommes aujourd'hui confrontés à une nouvelle difficulté qui est l'utilisation de l'Internet par les réseaux djihadistes. C'est une question importante que nous avons à traiter dans le cadre de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, que je préside. Nous avons constaté à l'occasion de l'examen du projet de loi de lutte contre le terrorisme les difficultés que nous avons à légiférer dans ce domaine. J'aurais souhaité que l'on puisse aborder aussi cette question, certes périphérique, mais qui concerne la gouvernance de l'Internet, dans le texte de la résolution.

M. Jean-Pierre Masseret. – Le Parlement européen s'est-il saisi de cette question ?

M. Alex Türk. – J'approuve totalement le texte de cette résolution mais cette bataille sera longue et il faudra être opiniâtre, car les Etats-Unis ne sont pas prêts à accepter de partager leur influence dans ces domaines. J'ai eu l'occasion de le constater en exerçant mes fonctions de président de la Commission nationale informatique et libertés. Le Président Obama, lorsqu'il était candidat, avait promis une réforme de l'ICANN, mais il n'y a pas eu beaucoup de progrès en la matière.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Je ne voudrais pas empiéter sur les conclusions auxquelles la commission d'enquête présidée par Mme Nathalie Goulet pourra parvenir, mais je ne crois pas que la question soit « peu ou mal traitée ». Nous sommes actuellement plutôt confrontés à des préoccupations qui sont liées à un excès d'interventions des États par rapport aux règles qui ont été fixées que le contraire.

À l'évidence, le sujet est bien de faire prévaloir dans la gouvernance de l'Internet les conceptions d'un État de droit, des valeurs que l'Europe porte à la différence des Etats-Unis, non pas qu'ils méconnaissent ces enjeux, mais ils abordent l'Internet sous l'angle de la protection des consommateurs alors que nous voulons le faire sous l'angle de la protection des citoyens avec l'ensemble des principes qui y sont attachés.

L'Union européenne a intérêt à exprimer plus fortement sa volonté, ce que le Parlement a contribué à faire puisqu'il est saisi du projet de règlement européen reprenant les règles concernant la sécurité, l'accès aux données, la protection de la vie privée. Une fois ce travail accompli, nous serons plus forts dans la négociation avec les Etats-Unis devant lesquels il faut se présenter avec des principes clairs car alors l'Europe pourra se prévaloir d'un texte ayant recueilli un accord global. L'examen a été repoussé en raison des élections et de la mise en place d'une nouvelle Commission. Il est important que l'Europe se saisisse de cette question. L'affaire Snowden a été un révélateur, notamment pour l'Allemagne qui se montre plus enthousiaste, ce dont on peut se réjouir.

Alinéa 11

M. Jacques Gautier, Président – La Commission est saisie d'un unique amendement présenté par le rapporteur.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Il s'agit d'une nouvelle rédaction pour l'alinéa 11, pour le rendre plus explicite.

L'amendement n°1 est adopté. Le texte est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de résolution est adoptée à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Tableau récapitulatif sur le sort des amendements

| Auteur | N° | Objet | Sort des amendements |
|----------|----|-------------------------|----------------------|
| M. Gorce | 1 | Amendement rédactionnel | Adopté |

M. Jacques Gautier, président. – En conséquence, le rapport et la proposition de résolution que la commission vient d'adopter seront publiés et distribués.

Cette proposition deviendra résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs, sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe ou d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat.

Si dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient résolution du Sénat.

La séance est levée à 11 h 50

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

La séance est ouverte à 14h30

Loi de finances pour 2015 – Mission « Défense » - Programme « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Yves Pozzo di Borgo et de Mme Michelle Demessine sur le programme 178 – Préparation et emploi des forces – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – Michelle Demessine et moi-même sommes très heureux d'ouvrir le bal des rapports budgétaires 2015 de la mission « Défense », d'autant que nous étrennons notre nouveau costume de rapporteur du programme 178 qui regroupe, sous l'autorité du Chef d'Etat-major des armées, des crédits relatifs à la préparation et à l'emploi des forces.

De manière liminaire, il est important de préciser que la répartition par programmes des crédits de la mission « Défense » ne correspond pas nécessairement aux agrégats qu'utilise le ministère dans sa gestion. Ainsi, le programme 178 est souvent appréhendé comme celui du « maintien en condition opérationnelle », le MCO, alors que certaines dépenses du MCO sont inscrites à d'autres programmes et que le 178 regroupe de son côté des dépenses de soutien, qui relèveraient plutôt du 212.

A partir de 2015, cette difficulté est accentuée par la réforme de la gestion de la masse salariale. L'ensemble des dépenses de personnel sont dorénavant inscrites au programme 212 et réparties ensuite au sein de budgets opérationnels établis par les gestionnaires effectifs. Nos collègues Robert del Picchia et Gilbert Roger évoqueront cela lors de la présentation de leur rapport.

Une fois ces précautions énoncées, nous allons principalement nous attacher à la question de la préparation opérationnelle de nos armées et évoquer également deux sujets propres au programme : la réforme du commissariat aux armées et l'évolution du service de santé des armées.

Mme Michelle Demessine, rapporteur. – Comme le disait le Général de Villiers devant notre commission, la préparation opérationnelle est le gage de notre réactivité et de notre efficacité ; c'est aussi, nous disait-il, l'assurance de la sécurité du personnel. Il citait l'exemple des pilotes d'hélicoptères qui doivent obligatoirement s'entraîner pour être capables de poser leur machine sur le pont d'envol d'un bateau de la marine. Il n'y a rien d'inné là-dedans !

Or, les précédentes lois de programmation militaire ont plutôt sacrifié ce poste de dépenses, ce qui a entraîné une crise de la disponibilité du matériel au début des années 2000. Dans le nouveau contexte stratégique consécutif à la fin de la Guerre froide, les crédits affectés à la maintenance des équipements avaient ainsi fortement diminué ; notre commission s'en est régulièrement fait l'écho pour le regretter.

Certes, des réformes d'organisation et de structures ont été menées pour améliorer les choses et contrecarrer la baisse des crédits, mais les performances sont restées décevantes

en termes de disponibilité. C'est particulièrement vrai pour les aéronefs, dont la disponibilité, très variable selon le type d'appareil, atteignait 63 % en 2005 mais plafonnait à 40 % en 2013. Divers éléments peuvent expliquer cette évolution statistique, notamment un changement de méthode de calcul à partir de 2012.

Pour autant, selon le rapport récent de la Cour des comptes qui fait autorité en la matière - aux dires mêmes du ministre -, la dégradation a repris dans la deuxième moitié des années 2000 et touche les trois armées. Comme nous l'indiquait le Général Girier, directeur de la SIMMAD, lors de son audition, il manquait une demi-annuité au MCO aéronautique sur la dernière LPM. Même en repoussant des actions de maintenance, cela a entraîné des restes à payer importants à la fin de chaque année. En 2012, le report de charges pour le MCO aéronautique représentait 19 % des dépenses engagées dans l'année ! Depuis, ce report de charges reflue, mais son niveau n'est pas supportable sur le moyen terme.

Du côté de la flotte, la disponibilité a plutôt été redressée et, du côté des matériels terrestres, la disponibilité des matériels anciens reste insuffisante tandis que celle des matériels récents est satisfaisante.

Les problèmes de disponibilité des matériels expliquent largement le fait que l'activité opérationnelle soit restée inférieure aux objectifs. Cette activité, qui a connu une évolution globalement à la baisse dans la période récente, s'inscrit 15 % en deçà des normes reconnues par l'OTAN, chiffre que nous ont confirmé les chefs d'état-major durant les auditions.

Dans l'armée de terre, le nombre de journées de préparation et d'activité opérationnelle par homme s'est élevé à 120 en 2013 contre un objectif de 150 dans la LPM d'alors. De même pour le nombre d'heures de vol par pilote : 157 heures contre 180. Les équipages des avions de la patrouille maritime devraient réaliser 288 heures de vol en 2015 contre un objectif de 350. Dernier exemple, pour les avions de chasse, le nombre d'heures de vol devrait atteindre 150 heures en 2015 contre un objectif de 180.

Dans ce contexte tendu, la LPM a pris acte de la nécessité de faire de l'activité opérationnelle un objectif prioritaire. Le rapport annexé à la LPM avance trois explications majeures à la baisse de l'activité opérationnelle :

- la dynamique haussière des coûts d'entretien sous-tendue, d'un côté, par le vieillissement des parcs et, de l'autre, par l'arrivée de matériels de nouvelle génération au coût d'entretien plus élevé.

Il s'agit en particulier de l'effet « baignoire », ou de la courbe en U, que nos collègues Gilbert Roger et André Dulait évoquaient régulièrement lorsqu'ils présentaient ce rapport : un matériel récent coûte cher à entretenir pour des raisons technologiques et nous avons maintenu longtemps en service des parcs vieillissants qui coûtent aussi très cher à entretenir ;

- deuxième explication, une hausse du coût des facteurs de production plus rapide que l'inflation ;

- troisième explication, une dégradation du niveau des stocks de pièces de rechange dans lesquels les armées ont puisé durant tant d'années pour faire face aux urgences.

La LPM fixe comme « priorité forte » l'inversion de cette tendance. A cette fin, les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels (EPM) progresseront en moyenne de 4,3 % par an en valeur pour s'établir à un niveau moyen de 3,4 milliards d'euros courants par an sur la période.

L'EPM, que je viens de mentionner, représente un peu plus de la moitié du MCO et une part importante du programme 178 (44 % en 2015). Il correspond aux achats de prestations et de pièces de rechange auprès des fournisseurs publics ou privés. Le MCO est également constitué de la masse salariale attachée à l'entretien et à la maintenance, qui en représente environ 40 % du coût total, et de dépenses d'investissement et d'entretien des infrastructures, qui représentent moins de 5 % de la dépense totale du MCO. Comme nous l'avons indiqué au début de notre rapport, les crédits de personnel sont dorénavant inscrits au programme 212 même s'ils sont « fléchés » par fonction.

En cohérence avec la LPM, les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel sont fixés à 3,2 milliards d'euros dans le PLF pour 2015, ce qui représente une progression en pourcentage de 4,4 %.

Dans le détail, les évolutions sont variées selon les armées, elles dépendent en particulier des cycles d'entretien de certains matériels : +8,3 % en crédits de paiement pour les forces terrestres, +1,1 % pour les forces navales et +5,4 % pour les forces aériennes. Les forces navales paraissent moins bien loties en 2015 mais elles connaîtront une « bosse » de paiement autour de 2017 avec la période d'arrêt du porte-avions.

Il faut également souligner que les autorisations d'engagement, qui permettent de lancer des opérations pluriannuelles, bondissent de 35 % en 2015, elles passent de 3,4 milliards à 4,7 milliards. Cette évolution est prometteuse, mais nous devons être attentifs à ce que les crédits de paiement soient suffisamment approvisionnés dans les années à venir pour y faire face.

Cette différence conséquente entre les engagements et les paiements nous montre, s'il en était besoin, le décalage qu'il peut exister entre un effort budgétaire et sa concrétisation sur le terrain. Qui plus est, la progression des dépenses doit d'abord permettre de « se remettre à niveau » après des années de vaches maigres. De ce fait, cet effort ne se fera réellement sentir sur les indicateurs d'activité opérationnelle qu'au mieux à partir de 2016. Selon les estimations, il ne permettra en lui-même que de stabiliser les indicateurs sur le court terme.

Pour les améliorer, il faut donc des réformes structurelles et le ministère a lancé à cet égard trois chantiers d'optimisation touchant le maintien en condition des matériels :

- la poursuite de la rationalisation de l'organisation, selon une logique de délégation des responsabilités par milieu et non par armée.

Une telle organisation est particulièrement importante pour l'aéronautique puisque les matériels sont répartis entre les trois armées à un niveau bien supérieur aux autres matériels : l'armée de l'air dispose de 56 % des aéronefs mais la marine de 16 % et l'armée de terre de 28 %. Au printemps dernier, le ministre et le chef d'état-major des armées ont, en quelque sorte, parachévé le processus engagé en 2000 avec la création de la SIMMAD et ils ont confié la responsabilité du MCO aéronautique au chef d'état-major de l'armée de l'air. Cette mise en cohérence des liens hiérarchiques et fonctionnels devrait fluidifier la chaîne de décision et éviter le fonctionnement par silos qui existait auparavant ;

- deuxième chantier d'optimisation, l'amélioration de la performance contractuelle. Les trois maîtres d'ouvrage délégués (SIMMAD, SIMMT pour le terrestre, SSF pour le maritime) ont engagé une revue générale de l'ensemble de leurs contrats ;

- enfin troisième chantier, la rénovation de la chaîne du soutien qui vise à optimiser la logistique et les approvisionnements des armées. Cette réforme, appelée « *supply chain* », passe notamment par la création de « *hubs* » logistiques permettant une gestion moderne des pièces de rechange qui doivent, demain, se trouver au bon endroit au bon moment.

On peut également mentionner, dans ces différents chantiers, la clarification des relations avec la DGA : celle-ci a en effet un rôle premier dans le MCO en tant qu'elle conçoit et commande le matériel. Le plus souvent, le MCO dit « initial », c'est-à-dire pour les premières années de la vie d'un matériel, relève d'ailleurs du programme 146 géré par la DGA. Les différentes structures du MCO sont maintenant intégrées plus en amont dans les équipes qui travaillent à la définition d'un nouveau matériel pour bien prendre en compte, dès cet instant, les impératifs ultérieurs d'entretien et de maintenance.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – En ce qui concerne la préparation opérationnelle, nous souhaitons conclure par deux réflexions transversales. Nous souhaitons mettre l'accent sur les Opex et les contraintes qu'elles font peser sur l'activité opérationnelle.

Remarque liminaire essentielle : nous avons évoqué le fait que, globalement, la préparation opérationnelle est inférieure aux objectifs mais nos armées nous ont prouvé que, malgré cette situation particulièrement difficile, elles pouvaient être envoyées sur des théâtres d'opérations extérieures variés et dans des conditions difficiles, par exemple en termes de délai, et y remplir pleinement leurs missions. Jugée à l'aune des Opex, la qualité de la préparation opérationnelle est donc tout à fait satisfaisante.

En ce qui concerne plus directement le maintien en condition opérationnelle, la multiplication et l'intensité des Opex ont des répercussions évidentes, par exemple sur les flux logistiques en métropole.

En outre, au-delà des dommages causés par les combats sur les matériels, leur usure est nettement supérieure en opération qu'en métropole, notamment lorsqu'ils sont utilisés dans des milieux abrasifs comme dans le désert. Le chef d'état-major de l'armée de terre nous a donné l'exemple des VAB qui, en presque deux ans d'emploi dans le désert malien, présentent les mêmes symptômes de fatigue et le même taux d'usure que ceux utilisés durant dix ans en Afghanistan ! Pour lui, la disponibilité des parcs terrestres et aéroterrestres restera encore contrainte en 2015 et en 2016, en partie du fait que les crédits d'EPM couvrent à la fois les coûts d'entretien des équipements utilisés en métropole dans le cadre de la préparation opérationnelle et les coûts d'entretien des matériels employés en opération. Or, l'enchaînement des engagements et les conditions d'emploi extrêmes soumettent les matériels à des taux d'usure hors norme et les chaînes logistiques à des distorsions importantes.

En outre, cette surutilisation des matériels et leur usure particulière fragilisent d'autant les missions de nos armées en métropole, ce qui peut affecter leurs missions intérieures.

Pour toutes ces raisons, il sera nécessaire que nous réfléchissions plus avant sur l'impact des Opex sur le maintien en condition opérationnelle et sur la prise en compte de ce sujet au moment de la décision de lancer une opération.

Deuxième élément transversal que nous souhaitons aborder : le principe de différenciation. Dans les années 2000, la disponibilité insuffisante des matériels a contraint nos armées à modifier leur approche : les matériels doivent dorénavant être suffisamment disponibles au bon endroit et au bon moment.

Ainsi, dans l'armée de l'air, l'activité générée depuis 2012 ne permet plus d'entretenir l'ensemble des compétences à hauteur des exigences des contrats opérationnels tout en assurant la formation des équipages les plus jeunes. Pour l'instant, un équilibre fragile est maintenu en privilégiant l'entretien des compétences les plus complexes par un nombre très restreint d'équipages.

La LPM a entériné l'application du principe de différenciation à l'activité et à l'entraînement. Il doit permettre à chacune des armées de tirer le meilleur parti de leurs ressources en distinguant un ensemble de forces de coercition aptes à s'engager sous faible préavis contre un adversaire du meilleur niveau et des forces à même de prendre part à des opérations de gestion de crise dans la durée, dont l'entraînement, au-delà d'un socle commun, est ciblé et modulé en fonction de la variété des missions.

Nous devons veiller à ce que, dans une période d'engagements intenses, le principe de différenciation ne fige pas l'écart qui existe entre les équipages ou les équipes.

Au-delà de la préparation opérationnelle, le programme 178 contient plusieurs postes de crédits relatifs à des fonctions de soutien : la planification des moyens et la conduite des opérations, la fonction pétrolière, le soutien des forces par les bases de défense ou le service interarmées des munitions. Nous ne pourrions évoquer ces aspects cette année par manque de temps, mais l'Amiral Rogel nous a mis en avant l'importance de ces postes budgétaires, par exemple ce qui touche aux carburants et aux munitions.

Mais nous souhaitons évoquer deux services en particulier. Tout d'abord, le service du commissariat aux armées (SCA). Créé le 1^{er} janvier 2010, le SCA est le service d'administration générale des armées ; il est chargé des achats pour la vie courante et le transport des forces, ainsi que de l'exécution des dépenses relevant du soutien commun (soutien de l'homme, restauration, achats, finances, contrôle interne comptable, droits financiers individuels et soutien juridique...).

Depuis 2013, le SCA met en pratique la logique dite « de bout en bout » qui permet de mettre en place une chaîne de soutien continue, de la conception à la fourniture des prestations. Pour cela, le service fonctionne dorénavant selon une logique de filière (restauration-hôtellerie-hébergement-loisirs, habillement, soutien de l'homme, formation, assistance juridique...) et non plus territoriale. En conséquence, depuis le 1^{er} septembre 2014, les groupements de soutien de base de défense sont hiérarchiquement rattachés au SCA.

Le SCA devient donc le service unique (interarmées) de soutien en appui des bases de défense, qui deviennent l'échelon de proximité. Du fait de ce regroupement de dépenses, les crédits de paiement du SCA sur le programme 178 passent de 26 millions en 2014 à 206 millions en 2015 mais il s'agit, je vous rassure, d'une opération comptable.

Plus sérieusement, notre commission restera très attentive aux conditions de vie de nos soldats, qui ont fait l'objet de rallonges budgétaires absolument indispensables en 2013.

Deuxième service avant de conclure notre rapport : le service de santé des armées (SSA). Prenant ses racines dès la fin du XVII^e siècle, le SSA emploie aujourd'hui environ 16 000 personnes, dont 11 000 militaires et 5 000 civils. Ses ressources atteignent 1,5 milliard d'euros par an dont 63 % en provenance du budget de l'Etat et 37 % de recettes extrabudgétaires (remboursements de l'assurance maladie, participation des patients...).

Il faut bien avoir conscience que la France est aujourd'hui l'un des rares pays, avec les Etats-Unis, à être capable de mettre en place une chaîne complète de santé au profit des troupes engagées, allant des zones de combat jusqu'au rapatriement dans un hôpital militaire. Certains pays sont performants pour une partie de cette chaîne, par exemple les Allemands sur les évacuations et le ravitaillement, mais aucun Européen ne peut faire ce que fait le SSA. Ceci permet notamment à notre pays, ce qui est essentiel et tout à fait spécifique, d'entrer en premier et rapidement sur un théâtre d'opérations.

A la croisée du monde de la défense et de la santé, le SSA a été touché depuis une vingtaine d'années par les changements profonds de ces deux mondes : côté défense, l'évolution du cadre stratégique post-Guerre froide et la fin de la conscription ; côté santé, l'application de la tarification à l'activité à l'hôpital, la technicisation et l'application de procédures médicales strictes, ainsi que l'organisation régionale des soins via les agences régionales de santé (ARS).

En outre, n'oublions pas qu'auparavant les familles de militaires se rendaient dans les hôpitaux militaires, ce qu'elles font de plus en plus rarement au regard du développement des structures civiles et de la mise en place de réseaux de soins auxquels le SSA s'est faiblement joint.

La loi de programmation militaire a pris acte de la nécessité de faire évoluer le soutien santé aux armées, et un nouveau projet de service « SSA 2020 » a été adopté il y a un an. Il consiste à recentrer le SSA sur les besoins opérationnels des armées et de rééquilibrer les activités au profit de la médecine dite de premier recours, l'équivalent du généraliste en ville. Dans une enveloppe financière contrainte, l'hospitalisation avait eu tendance à prendre une place de plus en plus importante, sans pour autant répondre nécessairement aux besoins opérationnels des armées.

C'est pourquoi le nouveau projet de service entend mettre fin à l'isolement du SSA et l'adapter aux contraintes actuelles. Ainsi, sur les 9 hôpitaux militaires qui sont tous de petites structures au regard des autres hôpitaux français, 4 seront regroupés en plateformes hospitalières à même de soutenir les besoins des armées en opération : une plateforme en Ile-de-France avec Bégin à Saint-Mandé et Percy à Clamart ; une plateforme en région PACA avec Sainte-Anne à Toulon et Laveran à Marseille. Quatre autres hôpitaux militaires (Brest, Bordeaux, Metz et Lyon) seront moins militarisés et assureront la régénération du contrat opérationnel. Ils noueront des partenariats étroits avec les ARS et les autres acteurs du monde de la santé pour mieux s'intégrer à l'offre de soins sur leur territoire.

Nous en arrivons donc à la question du 9^e de ces hôpitaux, le Val-de-Grâce. Ouvert en 1979 et ayant subi peu de travaux depuis lors, il nécessiterait de très importants investissements pour respecter les normes de sécurité incendie et donc tout simplement pour

recevoir des patients. En outre, ses activités ne sont que partiellement tournées aujourd'hui vers les besoins opérationnels des forces, puisqu'il ne dispose ni d'un service d'urgences, ni de traumatologie orthopédique. Qui plus est, l'offre de soins dans ce secteur de Paris est largement suffisante pour faire face aux besoins de la population.

La fermeture progressive du Val-de-Grâce permettra aussi de renforcer les deux autres hôpitaux franciliens, en particulier en équipes soignantes. Cela implique de mettre en place très rapidement un plan de redéploiement des personnels avec un phasage précis. Surtout, ce plan doit être établi en concertation avec les personnels concernés. Or, on constate plutôt, dans toute cette opération, un déficit d'information, de concertation interne et de dialogue, qui sont pourtant des éléments indispensables à la bonne mise en place d'une réforme de ce type.

Par ailleurs, on semble s'orienter vers le maintien, dans les locaux historiques, de plusieurs directions du SSA, notamment le musée, la bibliothèque et l'école du Val-de-Grâce, qui constituent des symboles forts pour le service de santé des armées et les armées en général. Restera la question du bâtiment actuel de l'hôpital qui date des années 70. Irons-nous vers une Tour Triangle, comme celle envisagée à la porte de Versailles mais dont le projet ne se porte pas très bien ? Devrions-nous utiliser ce bâtiment pour combler certains déficits propres au centre de Paris, comme par exemple le transformer en résidence universitaire ? La structure du bâtiment actuel semble compatible avec une telle utilisation. Nous devons en tout cas mettre en œuvre une réflexion collective pour trouver ensemble le meilleur usage à ce terrain situé en plein cœur de Paris.

En conclusion, et pour revenir à la question de la préparation opérationnelle, au cœur du programme 178, le PLF pour 2015 est conforme aux engagements de la loi de programmation militaire : l'entretien programmé des matériels progresse sensiblement (+4,4 %).

Cette progression ne fera cependant sentir ses effets que dans le temps, en raison des retards pris ces dernières années qui ont eu des impacts sur le niveau et la qualité des matériels et des stocks.

Même avec une progression aussi dynamique, les armées n'anticipent, pour les premières années, qu'une stabilisation de l'activité, ce qui justifie pleinement la nécessité de conduire parallèlement des réformes de structure pour tendre vers une amélioration de la préparation opérationnelle qui constitue – je le rappelle – un gage d'efficacité et de sécurité.

Comme nous l'avons indiqué, les faiblesses de cette préparation qui pèsent sur nos troupes ne les ont pas empêchées de remplir leurs missions en Opex, opérations qui se sont pourtant intensifiées ces dernières années. Il n'est pas certain que le calibrage de la LPM en termes d'entretien des matériels tenait compte de ce niveau d'Opex. C'est ce sur quoi nous devons rester vigilants pour l'avenir.

M. Aymeri de Montesquiou. – Dans les documents que vous nous avez fait distribuer, il est inscrit un montant de 280 millions d'euros pour les Opex. Est-ce que cela correspond à la réalité ?

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – La loi de finances initiale prévoit un montant total de 450 millions, dont 280 millions sur le programme 178 au titre du matériel et 170 millions sur le programme 212 au titre du personnel.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes confrontés à une forme de paradoxe : inscrire la réalité des chiffres dès la loi de finances initiale risquerait de peser sur le budget du ministère de la défense. Nous savons bien que les Opex sont systématiquement sous-évaluées. Mais rappelez-vous qu'il y a encore quelques années, absolument aucun crédit n'était prévu en début d'année pour les Opex et que nous devons tous les ans improviser...

M. Aymeri de Montesquiou. – Mon analyse est peut-être plus rustique mais j'estime que nous devons afficher un chiffre réel car il est inacceptable que les Opex, qui intéressent l'ensemble des pays européens, soient financées uniquement par la France !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Partager la charge au sein du budget de l'Etat est un objectif accessible, nous le faisons. Partager la charge au sein de l'Union européenne relève plutôt du souhaitable... En même temps, cela aurait pour conséquence de partager la décision politique et stratégique de lancer une opération, ce qui pourrait remettre en cause notre indépendance. Je fais confiance aux autorités françaises, quelles qu'elles soient, pour présenter, lors des discussions européennes ou bilatérales, l'ensemble de l'effort de la Nation.

M. Daniel Reiner. – Sur les Opex, soyons clairs ! Autrefois, il n'y avait aucun financement en loi de finances initiale. La LPM a prévu un financement minimal, ce qui est une avancée que nous avons réclamée. Mais elle a volontairement sous-évalué leur niveau et, comme le disait le Président à l'instant, le ministère de la défense n'a aucun intérêt à l'inscrire dès la LFI. Le montant de 450 millions ne sort tout de même pas de nulle part ; il a été calculé en se basant sur les opérations d'alors et surtout en programmant la fin de l'opération en Afghanistan. Depuis, il y a eu le Mali, la RCA et maintenant l'Irak. On ne peut donc pas dire que l'inscription en LFI est insincère comme semble le dire notre collègue rapporteur de la commission des finances.

En ce qui concerne le programme 178, il perd beaucoup de crédits en 2015 mais cela correspond au transfert comptable de la masse salariale sur le programme 212, comme le montrent les tableaux que vous nous présentez.

En faisant abstraction de ce changement de maquette budgétaire, on doit saluer l'évolution de ce programme, qui rompt avec les années passées où les dépenses de maintenance baissaient constamment. La tentation de retarder l'entretien du matériel est une facilité en période tendue mais c'est la qualité qui en pâtit. D'autres pays sont aux prises avec les mêmes difficultés. La LPM et ce PLF brisent ce cercle vicieux, il faut s'en féliciter.

Il existe aussi des marges de progression dans la réorganisation : par exemple, l'interarmisation doit nous rendre plus efficaces. C'est tout le chantier qui a été lancé avec la SIMMAD, le SIAé ou le commissariat aux armées. Une réflexion doit se faire sur le partage entre les industries privées et étatiques ; c'est naturellement un débat idéologique mais il a des répercussions économiques importantes.

M. André Trillard. – Vous avez indiqué que le MCO devait être pris en compte au moment de la décision de lancer une Opex. Cela me paraît compliqué. Qu'entendiez-vous par là ?

Mme Michelle Demessine. – Il s'agit de prendre en compte cette problématique et d'organiser les conséquences d'une Opex sur le MCO. Les Opex sont par principe prioritaires, tant en termes de personnels que de matériels, ce qui a des répercussions sur les

missions intérieures (protection du territoire, entraînement...) et peut les fragiliser. Il nous semble indispensable d'avoir cela en tête.

M. André Trillard. – L'entretien et la maintenance des matériels nécessitent des compétences qui ne sont pas seulement militaires et qu'il est très important de préserver au sein de nos armées. Or parfois, l'éducation nationale arrête des formations qui sont pourtant importantes, je pense par exemple au métier de chaudronnier pour la marine.

La situation est parfois incroyable : des militaires sont obligés et réussissent à créer des pièces qui n'existent plus par ailleurs et qui sont pourtant indispensables pour faire tourner un navire ou un avion. Cette capacité formidable ne doit cependant pas justifier le maintien en activité de matériels hors d'âge ! Rappelez-vous que les premiers modèles réduits des hélicoptères Alouette étaient vendus en anciens francs...

Sur le service de santé des armées également, la diversité des métiers est très importante. Et il faut être attentif car fermer un hôpital militaire entraîne des conséquences en termes de recrutement des personnels.

Mme Michelle Demessine, rapporteur. – Il existe en effet un débat, ancien, mais qui se tend peut-être avec les restrictions budgétaires, entre le service public et les industries privées. Nous souhaitons travailler plus avant sur ce sujet : quelle répartition des contrats ? Comment assurer un plan de charges satisfaisant ? etc... Nous sommes confrontés au problème de la durée de vie des matériels : au bout d'un certain nombre d'années, les industriels n'assurent plus le suivi de leurs produits alors que l'armée les utilise toujours, et parfois pour encore un moment...

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – On peut dire que la DGA connaît une certaine « révolution culturelle » en intégrant mieux les contraintes futures du MCO dans la conception et le développement des nouveaux matériels.

Sur le SSA, la réforme proposée me semble aller dans le bon sens pour sauver ce service, ce qui doit être l'un de nos objectifs. Le service était trop coupé des acteurs civils de la santé. Heureusement, depuis quelque temps, un dialogue existe avec le ministère de la santé, ce qui est un progrès indéniable.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mais cette décision de conserver une partie de la parcelle ne constitue-t-elle pas une demi-mesure ? N'aurions-nous pas intérêt à maximiser les économies possibles en la matière, voire à trouver des recettes complémentaires ?

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – C'est exactement la remarque que je me suis faite au début de nos travaux. J'ai évolué. Les armées fournissent déjà depuis de nombreuses années d'énormes efforts et ce serait un choc psychologique supplémentaire d'abandonner totalement ce lieu. L'école du Val-de-Grâce notamment constitue un point d'équilibre, un symbole, qu'il pourrait être contre-productif de déplacer : certains personnels pourraient alors décider de quitter le SSA, ce qui constituerait une perte de compétences.

Mme Michelle Demessine, rapporteur. – Pour le bâtiment moderne, il s'agit d'abord d'un problème de mise aux normes : continuer à accueillir du public représenterait un investissement très coûteux. Pour autant, le « Val » a une valeur symbolique forte pour les armées et nous devons d'abord faire accepter la réforme.

Mme Nathalie Goulet. – La question des Opex revient régulièrement dans nos débats et crée tous les ans une incompréhension dans le public et les media. Ne serait-il pas plus intéressant de créer une mission spécifique du budget de l'Etat consacrée aux Opex ? C'est une décision du Gouvernement mais cela permettrait peut-être d'éviter les acrobaties budgétaires que nous connaissons aujourd'hui.

M. Daniel Reiner. – Mais toute la mission Défense participe aux Opex ! On ne peut découper cela en deux.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il est vrai que les Opex n'entrent pas aisément dans l'esprit de la LOLF... Elles ne sont guère prévisibles ! Mais ce ne serait pas non plus très cohérent de créer une mission dédiée à côté de celle de la défense.

M. Jacques Gautier. – Le coût d'entretien des matériels nouveaux est souvent élevé car ces produits font appel à beaucoup de technologie. Et en même temps, celui des matériels anciens est également élevé du fait de leur vétusté...

D'ailleurs, des réflexions sont aujourd'hui menées pour appréhender la question en termes de « coût de possession », pas seulement en termes de coûts d'acquisition. Il y a quelques années, une étude avait révélé que, pour un matériel aéronautique qui coûtait un euro à l'achat, on dépensait deux euros d'entretien ! Une récente étude du Sénat américain montre que ce ratio a beaucoup augmenté avec le niveau de technologie puisqu'il s'élèverait pour les F-35 à 1 pour 4 ou 5. Ce phénomène peut d'ailleurs contribuer à expliquer l'indisponibilité de certains de nos matériels récents.

Je suis très heureux que vous ayez abordé la question de la différenciation qui a fait l'objet d'un véritable débat lors de la préparation du Livre blanc en 2013. Elle permet, dans un contexte budgétaire contraint, de garder un total d'effectifs à un niveau acceptable. En même temps, il faut bien reconnaître que tous les soldats n'ont pas besoin de savoir sauter en parachute dans telle ou telle condition extrême ; il est logique de dimensionner les capacités aux besoins opérationnels.

La réunion est levée à 15 h 40.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 18 novembre 2014

- Présidence de M. Alain Milon, président. -

Réforme du système de sécurité sociale des étudiants – Examen de l’amendement au texte de la commission

La réunion est ouverte à 16 heures.

M. Alain Milon, président. - Nous allons procéder à l’examen de l’amendement proposé par notre rapporteur, Mme Catherine Procaccia, sur la proposition de loi n° 622 (2013-2014) tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Cet amendement a pour objet d’éviter le risque de double cotisation pour les étudiants qui exercent une activité salariée au cours de l’année universitaire, au-delà d’un certain nombre d’heures. Il devait être porté par le groupe écologiste mais n’a pas pu être déposé à temps. Dans la mesure où je partage pleinement l’esprit de cet amendement, j’ai tenu à vous le présenter moi-même, en tant que rapporteur.

La commission adopte l’amendement n° 1.

AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
|--|----|--|-----------------------|
| Article 2 Procédure d’affiliation des étudiants | | | |
| Mme PROCACCIA, RAPPORTEUR | 1 | Exonération du paiement de la cotisation pour les étudiants salariés | Adopté |

La réunion est levée à 16 heures 10.

Mercredi 19 novembre 2014

- Présidence de M. Alain Milon, président. -

Loi de finances pour 2015 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Au cours d’une première réunion tenue le matin, la commission examine le rapport pour avis de M. René-Paul Savary sur la mission « Santé » du projet de loi de finances pour 2015.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Pour 2015, le projet de loi de finances fixe les crédits de la mission « Santé » à 1,2 milliard d’euros, en hausse de 3 % à

périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Cette évolution résulte de deux tendances contraires :

- les crédits du programme 204 relatif à la « prévention, à la sécurité sanitaire et à l'offre de soins », qui retrace en particulier les subventions pour charges de service public versées à certains opérateurs sanitaires de l'Etat, diminuent de 5,8 % ;

- à l'inverse, les crédits du programme 183 relatif à la « protection maladie », qui assure essentiellement le financement de l'aide médicale de l'Etat (AME), progressent de 13,7 %. Cette croissance soutenue explique, à elle seule, la hausse générale des crédits de la mission ; j'y reviendrai.

Permettez-moi de préciser que la mission « Santé » ne retrace ainsi qu'une partie limitée des dépenses publiques en matière sanitaire. L'essentiel des dépenses engagées dans ce domaine relève en effet des lois de financement de la sécurité sociale. La mission ne comporte en outre pas de dépenses de personnels et ne concerne que certains établissements publics du champ sanitaire dont la tutelle est au moins partiellement assurée par le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Cette précision étant faite, je souhaiterais faire porter mon intervention sur deux points saillants qui caractérisent l'évolution des crédits de la mission. Il s'agit, d'une part, des contraintes budgétaires croissantes qui pèsent sur les agences sanitaires à un moment où celles-ci doivent assurer des missions toujours plus nombreuses, et d'autre part, de la croissance non maîtrisée des crédits de l'AME.

Le programme 204 finance, à titre principal ou complémentaire, huit opérateurs de l'Etat qui participent à la mise en œuvre des politiques nationales de prévention et de sécurité sanitaire. Depuis maintenant plusieurs exercices, ces agences sanitaires sont appelées à réaliser des efforts d'efficience et de productivité croissants. En conséquence :

- le PLF pour 2015 propose de ramener le montant total des subventions pour charges de service public qui leur sont allouées de 315 millions d'euros cette année à 301 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 4,4 %, largement supérieure au taux de réduction d'au moins 2 % fixé par la lettre de cadrage du Premier ministre en date du 7 mai 2014 ;

- parallèlement, la diminution des plafonds d'autorisations d'emplois atteindra environ 2 % l'année prochaine, tous opérateurs confondus. Le plafond d'ETPT autorisés passe ainsi de 2 579 en 2014 à 2 527 en 2015, soit une suppression de 52 emplois.

Il est tout à fait légitime et logique que les opérateurs de l'Etat, y compris les agences sanitaires, prennent leur part dans les mesures de redressement des finances publiques. La poursuite des efforts de rationalisation suscite cependant aujourd'hui des inquiétudes d'autant plus fortes qu'elles s'ajoutent à l'attribution de nouvelles missions et aux incertitudes liées aux dispositions du projet de loi relatif à la santé que nous examinerons l'année prochaine.

La situation de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) est particulièrement éloquent. Comme vous le savez, cette jeune agence – elle s'est substituée à l'Afssaps le 1^{er} mai 2012 – a pour mission principale de garantir la sécurité des produits de santé tout au long de leur cycle de vie. Elle bénéficie à ce titre d'une large délégation de

puissance publique qui lui permet de prendre, au nom de l'Etat, plus de 80 000 décisions par an. Depuis 2012, son budget est couvert principalement par une subvention de l'Etat qui a été réduite de plus de 9 % au cours des trois dernières années.

En 2015, la subvention allouée à l'ANSM s'élève à un peu plus de 119 millions d'euros, ce qui correspond à une baisse de 3,2 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2014. Son plafond d'emplois est quant à lui fixé à 989 ETPT, soit une diminution de 20 ETPT par rapport à 2014.

Ces fortes contraintes budgétaires ne doivent pas conduire à remettre en cause la capacité de l'agence à réaliser les missions que le législateur lui a assignées. Sa force de réactivité pour prévenir et faire face aux urgences sanitaires liées aux produits de santé doit être préservée. Or l'ANSM est progressivement appelée à exercer de nouvelles missions : outre la montée en puissance de son département de pharmaco-épidémiologie, elle devra assurer des missions aussi diverses et fondamentales que la mise en œuvre du nouveau règlement européen relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain, l'application de la future réglementation européenne visant à renforcer la sécurité des dispositifs médicaux, mais aussi l'application des mesures de la prochaine loi de santé, au titre notamment de la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement en médicaments (article 36) ou encore de la création d'un accès ouvert aux données de santé (article 47).

Lors de son audition, la direction de l'ANSM a fait part des tensions grandissantes engendrées par cet « effet ciseau ». Les autres opérateurs que j'ai auditionnés – en particulier l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), l'Institut national du cancer (Inca) ou encore l'Agence de la biomédecine (ABM) sont confrontés à des difficultés similaires. Tous ont souligné la nécessité de garder une taille critique suffisante pour maintenir une expertise de qualité. Ils ont également insisté sur les avantages que présenterait l'adoption d'une programmation pluriannuelle de leurs moyens.

De ce point de vue, il nous faudra être particulièrement attentifs à l'article 42 du projet de loi relatif à la santé qui entend habiliter le Gouvernement à agir par ordonnances pour réformer le système d'agences sanitaires. La fusion de l'InVS, de l'INPES et de l'EPRUS est d'ores et déjà programmée.

Des mesures visant à une mutualisation des fonctions support des différentes agences sont par ailleurs annoncées. Mais le projet de loi et son étude d'impact restent relativement sibyllins sur les intentions exactes du Gouvernement en ce qui concerne l'articulation des missions des différents opérateurs et les moyens qui leur seront attribués.

J'en viens au programme 183 dont la quasi-totalité des crédits, je l'ai dit, sont relatifs à l'AME.

Comme vous le savez, l'AME de droit commun, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, permet la prise en charge des soins des personnes étrangères en situation irrégulière résidant en France de façon ininterrompue depuis plus de trois mois et disposant de ressources inférieures à un plafond identique à celui fixé pour le bénéfice de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) . Financé par l'Etat, le dispositif est géré par l'assurance maladie.

Selon le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Santé », le nombre de bénéficiaires de l'AME de droit commun s'élevait à un peu plus de 282 400 fin 2013,

contre environ 215 700 fin 2009 ; il a ainsi progressé de 30 % en l'espace de quatre ans. La part des dépenses d'hospitalisation des bénéficiaires de l'AME est de 70 % contre un peu plus de 50 % pour l'ensemble des assurés sociaux.

Les dépenses liées à l'AME de droit commun se caractérisent par une augmentation continue et très soutenue – leur rythme d'augmentation est supérieur à celui des dépenses d'assurance maladie – et surtout par une absence totale de fiabilité des prévisions budgétaires. En pratique en effet, l'AME fait l'objet de sous-budgétisations récurrentes. En 2013, les dépenses exécutées se sont élevées à 744 millions contre une prévision de 588 millions d'euros en loi de finances initiale.

Pour 2015, les crédits ouverts au titre de l'AME de droit commun s'élèveraient à 632,6 millions d'euros – soit 82,4 millions d'euros de moins qu'en 2013 et 84,4 millions d'euros de moins que la prévision actualisée pour 2014 – alors que la dépense tendancielle est de 717 millions d'euros. Comme chaque année, le Gouvernement sera ainsi conduit à ouvrir des crédits supplémentaires dans le collectif budgétaire de fin d'exercice. Parallèlement, les restes à charge de l'Etat vis-à-vis de l'assurance maladie se cumulent : ils atteignaient 52 millions d'euros fin 2013.

La nécessité de renforcer davantage la maîtrise du dispositif de l'AME apparaît donc évidente. La révision du dispositif ne doit bien sûr remettre en cause ni la nécessité de protéger les personnes concernées en leur permettant l'accès aux soins préventifs et curatifs qui leur sont nécessaires, ni la capacité à éviter que des affections non soignées ne s'étendent au sein de la population.

Plusieurs ajustements ont déjà été entrepris. Je pense notamment à l'alignement progressif – et qui sera total à compter du 1^{er} janvier 2015 – des modalités de tarification spécifiques à l'AME sur les tarifs nationaux appliqués pour les prestations en médecine, chirurgie et obstétrique (MCO).

Dans le même esprit, l'article 59 sexies du PLF pour 2015 aligne les délais de facturation des séjours des bénéficiaires de l'AME en établissement de santé sur ceux du droit commun. Selon les prévisions du Gouvernement, cette mesure se traduira par une économie pérenne de seulement 0,8 million d'euros à compter de 2016, après 7,2 millions d'euros en 2015.

Le dispositif prévu va donc dans le bon sens mais il est largement insuffisant et doit faire l'objet de mesures complémentaires. Je vous proposerai ainsi un amendement qui entend envoyer un signal responsable, par l'institution d'une contribution forfaitaire comparable à la participation plafonnée de droit commun à laquelle sont aujourd'hui soumis les assurés lorsqu'ils recourent à des soins médicaux.

Pour conclure et compte tenu de l'ensemble de ces considérations, les orientations budgétaires définies par le Gouvernement pour la mission « Santé » me paraissent appeler une position plus que réservée. Je vous propose donc de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je partage la conclusion du rapporteur sur l'AME mais je me concentrerai sur les agences. Il est louable de souhaiter faire des économies mais vouloir qu'elles soient uniformes et les faire sans discernement n'est pas de bonne politique. Il faut s'interroger sur le rôle des agences, leur utilité et leurs relations mutuelles, c'est

pourquoi je pense qu'il faut être très prudent face à la volonté du Gouvernement d'aborder cette question par ordonnance. Les agences ont un budget de fonctionnement de près de 3,5 milliards d'euros et emploient 24 000 personnes. Je pense qu'il faut approfondir la question de leur organisation, éliminer les doubles compétences et remettre en cause l'existence de telle ou telle agence si nécessaire.

Mme Catherine Deroche. – Je m'interroge sur le budget de la Haute Autorité de santé : apparaît-il dans la mission Santé du PLF ?

M. Yves Daudigny. – La mission Santé du PLF engage une réduction des dépenses tout en préservant l'exercice des missions par les opérateurs dont la réforme structurelle doit intervenir dans la loi relative à la santé. On peut aussi relever le rétablissement de la participation de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante pour un montant de 10 millions d'euros.

S'agissant de l'AME, cette aide permet de financer l'accès aux soins de personnes qui ne sont pas des assurés sociaux. Cela est conforme à nos valeurs mais aussi à un intérêt de santé publique. L'AME est d'abord une question de pragmatisme.

M. Gilbert Barbier. – Nous assistons, s'agissant des agences, à un empilement de structures qui empêche de distinguer exactement qui fait quoi, spécialement dans le domaine du médicament où l'on a du mal à suivre le cheminement d'une instance à l'autre. La nécessité de modifier les structures apparaît quand on constate que les agences traitent de sujets sur lesquels le nombre d'experts est limité et que ce sont donc les mêmes personnes qui sont appelées à siéger, par exemple, à l'ANSM et au sein de la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que nombre de décisions se prennent aujourd'hui au niveau européen. Je suis donc favorable à ce que le budget de fonctionnement des agences baisse. Par ailleurs, je soutiens l'amendement tendant à mettre en place une participation de ceux qui reçoivent les soins au titre de l'AME.

M. Michel Amiel. – Je suis d'accord avec l'idée d'une participation financière des patients car rien n'est gratuit en ce bas monde. Cependant sur le programme 183, il y va également de notre tradition républicaine.

L'idée de mutualiser les agences remonte à la loi HPST et peut-être faudrait-il engager une nouvelle RGPP sur ces structures. Les ARS sont issues du rapprochement de sept instances préexistantes, nous pourrions avoir la même logique de mutualisation et de clarification des rôles pour les autres agences. Sans qu'il soit nécessaire de toutes les réunir, on pourrait envisager la création d'une agence nationale de santé. Je pense qu'il faut aborder ce problème de fond.

Mme Isabelle Debré. – La mise en place d'une franchise sur l'AME avait ralenti la progression des dépenses. Nous partageons tous l'humanisme qui est au fondement de cette mesure, mais il y a aussi un problème d'équité entre les étrangers en situation régulière qui paient les franchises et les personnes en situation irrégulières qui ne les paient pas. La question de la responsabilisation des patients se pose d'ailleurs également pour la CMU.

Par ailleurs, le Défenseur des droits avait défendu l'idée d'une fusion de la CMU et de l'AME. Où en sommes-nous ?

Mme Nicole Bricq. – J'étais, il y a quelques années, rapporteur de la mission « Sécurité sanitaire » qui contenait notamment les crédits pour faire face au risque d'épidémie de grippe aviaire et concernait des organismes en charge de la santé animale et ceux liés à la santé humaine. J'avais été frappée par le nombre des agences et je crains qu'il n'ait encore augmenté depuis. Elles ont été mises, il est vrai, sous plafond d'emploi mais je suis d'accord pour dire qu'une réforme structurelle est préférable à un coup de rabot uniforme. J'ai eu l'occasion, au Gouvernement, de rapprocher deux agences. Je peux vous assurer que cela exige du temps et de l'argent. Les différences de culture ne peuvent s'aplanir facilement et les structures administratives regimbent.

Sur l'AME, je crains, quelles que soient vos intentions, que vous n'ouvriez la porte à un débat dans lequel certains demanderont la suppression du dispositif et je pense qu'il faut éviter de l'instrumentaliser.

Mme Aline Archimbaud. – Je propose que nous auditionnions le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) qui est placé auprès du Premier ministre. Plusieurs experts y ont étudié le gisement d'économies que représente le moins de maladie au travers d'un suivi de cohorte, d'une part, d'une population bénéficiant de la CMU-c et, de l'autre, d'une population ayant des revenus situés juste au-dessus du niveau de perception. Ils ont constaté qu'en un an, la population à la CMU-c est moins malade, ce qui entraîne une moindre dépense de 500 euros par an, soit plus que le coût de la CMU. Le suivi régulier permet la stabilisation des pathologies et limite les dépenses de santé. C'est le gaspillage lié à la non-prise en charge qu'il faut arrêter.

S'agissant de la responsabilisation des patients, il y a peut-être une certaine désinvolture qui se développe mais je trouve la stigmatisation des populations fragiles tout-à-fait injustifiée.

Sur l'AME, il faut entendre les soignants qui sont auprès de ces populations, et notamment Médecins du Monde. 50 euros est une somme très importante pour ces malades. Ce n'est pas là que l'on peut faire une économie grâce à la prévention. Je pense que cela fait partie de nos valeurs républicaines.

M. Olivier Cadic. – Je vois la proposition du rapporteur comme une volonté d'éviter la dérive budgétaire. Je pense qu'il faut discuter de l'endroit où placer le curseur mais surtout nous rendre compte que c'est là un problème européen. Pour éviter les discours malsains, je pense que nous devons voir comment les pays qui nous entourent abordent cette question.

Mme Catherine Génisson. – Je pense qu'il faut simplifier le fonctionnement des agences et sans doute réduire leur nombre. Je partage sur l'AME ce qu'a dit Yves Daudigny. Il faut certainement lutter contre les filières illégales. Mais les migrants de Calais, par exemple, ne viennent pas se faire soigner. Ils sont transportés aux urgences quand leur état devient tellement grave qu'il n'y a pas d'alternative. Dans ce contexte, demander 50 euros n'a guère de sens et entraînera des difficultés réelles de recouvrement. Je ne vois donc pas où sera l'économie. Surtout, le dispositif répond à un enjeu de santé publique. Il vise à éviter que ne se propagent des maladies épidémiques comme la gale.

Je rappelle que c'est à l'Assemblée nationale que Claude Goasguen a émis des critiques sur le montant de l'AME. Mais celle-ci ne figurait pas au départ dans le budget de l'Etat car on estimait que ces soins devaient être pris en charge par les hôpitaux dans le cadre

de leur mission de service public. Je trouve normal que l'on quantifie désormais l'AME. Par ailleurs je ne pense pas que ce soit une bonne idée de la fondre avec la CMU car elle doit rester ponctuelle.

M. Michel Vergoz. – Le souvenir de l'Afssaps et du Mediator est encore très présent à mon esprit et j'attends que l'ANSM fasse ses preuves avant de considérer qu'il faut protéger ses emplois. En effet, si nous ne voulons pas augmenter les impôts, il faut bien baisser les dépenses. Des réformes doivent être menées et je ne comprends pas que l'on octroie une autorisation de mise sur le marché à des médicaments qui n'ont pas d'apport thérapeutique.

Sur l'AME, l'augmentation de 30 % du nombre de bénéficiaires est le résultat direct du contexte de crise internationale. Pour échapper aux conflits, ces personnes viennent en France, dans ce qui leur paraît être un Eldorado. Il faut donc peser nos mots et ne pas jouer avec le feu. Tous ici, nous sommes conscients de l'enjeu de santé et je crois que nous partageons le fait que l'on ne peut laisser des personnes malades sans soins. Le problème est celui de l'immigration illégale. N'hésitons pas à traiter ce problème et ne laissons pas les extrémistes s'en emparer.

M. Alain Milon, président. – Je suis sûr que tous nous pensons qu'un être humain malade doit être soigné et aucun professionnel de santé ne refusera de prodiguer ces soins. Je m'étais opposé à l'idée d'une participation forfaitaire au moment de son introduction. J'ai évolué car le contexte économique a changé et que la situation internationale s'est aggravée. Comme d'autres ici, j'ai pu mesurer, lors de la campagne des sénatoriales, l'ampleur des interrogations des élus locaux sur ce sujet et je crois qu'il faut rassurer la population.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – L'expérience des uns ne vaut pas nécessairement pour les autres et, pour ma part, je n'ai jamais été interrogé sur l'AME par les élus.

Je souhaite d'abord souligner la complexité du système d'agences et le fait que les rapprochements ne sont pas simples. Il faut d'abord redéfinir les objectifs dans le domaine de la santé pour réformer le système. C'est notre rôle en tant qu'élus. L'empilement des structures au fil du temps a rendu la compréhension de l'ensemble difficile, et sans doute pour les agences elles-mêmes. Nous avons relevé au cours du débat sur le PLFSS la nécessité pour notre commission de se pencher sur la question du médicament.

Sur l'AME, évitons tout procès d'intention. Le rapporteur a clairement indiqué qu'il n'est pas question d'empêcher les personnes en cause d'être soignées ni de ne pas prendre en compte l'enjeu de santé publique. La question est financière et je note d'abord l'incohérence des chiffres du Gouvernement qui va nécessairement conduire à une sous-budgétisation. La commission des finances, de son côté, semble vouloir proposer un plafonnement des dépenses à 450 millions. Je ne crois pas que tout cela soit de bonne gestion car, en l'occurrence, on sait qu'il ne suffira pas d'afficher un objectif de réduction de la dépense pour pouvoir l'atteindre.

Sur la question de la contribution forfaitaire, je note que l'AME est soumise, comme la CMU, à des conditions de ressources et que les bénéficiaires de la CMU sont exonérés de franchise. J'entends dire qu'il faut lancer un signal mais celui-ci me semble avoir une portée concrète assez faible et être surtout psychologique.

M. Jean-Pierre Caffet. – Le sujet de l'AME est récurrent, difficile et sensible. On peut l'aborder sous deux angles. Le premier est celui du public auquel s'adresse cette aide. Il s'agit d'étrangers en situation irrégulière, ce qui pose la question des flux migratoires. Il y a un sens à s'attaquer à ce problème qui taraude la société au travers de la question de l'immigration et du droit d'asile. Des textes seront discutés sur ces sujets. Mais une mesure sur l'AME ne réglera rien et risque d'ouvrir la boîte de Pandore.

Le sujet peut aussi être abordé sous l'angle budgétaire. La mesure proposée par le rapporteur sera-t-elle ou non efficace. Un forfait de 50 euros rapportera au mieux 12,5 millions d'euros, ce qui n'est pas proportionné à une dépense de plus de 700 millions. Il n'y a pas non plus de preuve évidente qu'un forfait limite la consommation de soins. Le forfait de 30 euros qui avait été mis en place avait certes fait baisser la consommation en soins de ville, mais avec un report sur les soins hospitaliers.

M. Jean-Marie Morisset. – Sur le programme 204, je souhaite savoir s'il y a une ligne spécifique cette année pour le financement de la partie sanitaire du plan de lutte contre les maladies, neuro-dégénératives annoncé par la ministre.

Mme Colette Giudicelli. – Je viens d'une ville frontière dans laquelle le ministre de l'intérieur s'est rendu récemment et a été surpris d'apprendre que 2 500 immigrés clandestins étaient passés en l'espace de quelques semaines, souvent dans des situations dramatiques. Il est trop tard pour aborder ce problème une fois que ces personnes sont sur le territoire car il faut bien les aider. C'est au niveau européen qu'il convient de régler ce problème.

Mme Patricia Schillinger. – J'ai pu constater également les interrogations des élus sur l'AME et la CMU mais ceci reflète aussi le sentiment de délaissement qu'une partie de notre population âgée ressent face à l'importance de leur reste à charge sur certains soins. Il y a des réformes à faire mais il faut éviter toute stigmatisation.

Mme Laurence Cohen. – Je m'interroge sur le fait que le budget des ARS et la question de l'amiante n'aient pas été abordés par le rapporteur. S'il faut rationaliser les agences et mieux déterminer les missions de chacun, je ne crois pas que des suppressions d'emploi arrangent les choses, surtout dans un contexte de forte demande de la sécurité sanitaire. On prend, à mon avis, le problème à l'envers.

Sur l'AME, je crains que l'on ne traite la question selon l'air du temps. Je relève par ailleurs que certains médecins de ville refusent de donner des rendez-vous aux bénéficiaires de la CMU.

M. Daniel Chasseing. – Si des praticiens refusent les bénéficiaires de la CMU, c'est inadmissible. Le problème est la charge budgétaire de l'AME sachant, de toute façon, que les médecins soigneront les personnes. La mesure proposée me semble relever du principe que la santé a un coût, ce qu'il est nécessaire de rappeler même si les sommes sont peu récupérées.

M. Alain Milon, président. – Je tiens simplement à préciser que l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est issue de la fusion de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset). Il y a eu

mutualisation des administrations, mais sans porter atteinte à la capacité de recherche. Par ailleurs, l'ANSM a été créée en remplacement de l'Afssaps.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le budget de la Haute Autorité de santé (HAS), qui est d'environ 60 millions d'euros, relève désormais d'une dotation de la Cnam. Le budget des ARS n'est, pour sa part, doté par la mission « Santé » du PLF que de 125 millions d'euros qui sont des crédits du fonds d'intervention régional, destinés à la prévention.

L'action 14, qui vise la prévention des maladies chroniques, est dotée de 62,15 millions d'euros en 2015, en baisse de 5,6 % par rapport à 2014.

Certes la France est un Eldorado dans un monde particulièrement troublé mais un Eldorado à crédit, et c'est pour cela que nous souhaitons envoyer un signe sur l'AME. Il y a un problème de filières mais il ne faut pas que notre système les encourage. C'est pour cela que je pense que la fusion de la CMU et de l'AME serait une mauvaise idée. Elle n'a d'ailleurs plus eu d'actualité depuis qu'elle a été proposée en 2010. Il n'est évidemment pas question de supprimer l'AME mais de prendre une mesure raisonnable. S'agissant des pays comparables, on peut constater que ceux-ci ont eu tendance à limiter ces dernières années leur prise en charge aux soins urgents que personne ne peut contester.

Pour moi, la responsabilisation des patients n'est pas une question de revenus. Elle s'applique tant à ceux qui sont entièrement pris en charge par la solidarité nationale qu'à ceux qui estiment qu'ils doivent, parce qu'ils payent des assurances chères, rentabiliser le système de santé. C'est pour cela que je suis opposé au tiers payant généralisé.

Pour les agences, l'essentiel est de mutualiser les fonctions support et de favoriser la mise en réseau.

Mon avis sur le budget de la mission Santé est défavorable pour le programme 204 en raison du recours aux ordonnances prévu par le projet de loi relatif à la santé et pour le programme 183 en raison de la sous-budgétisation de l'AME.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé » du projet de loi de finances pour 2015.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis

Puis, la commission examine le rapport pour avis de M. Didier Robert sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui mon rapport pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2015.

Si les rapporteurs se succèdent sur cette mission, la situation économique et sociale des outre-mer, elle, n'évolue malheureusement pas dans le bon sens. Tandis que le souvenir de l'explosion sociale de l'année 2009 tend à s'estomper dans l'hexagone, la persistance de la « vie chère », du chômage, des inégalités, des taux de pauvreté élevés est toujours une réalité dans les territoires ultramarins.

Le rapport présenté en juillet dernier par nos collègues Michel Vergoz et Eric Doligé, au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, a permis de rappeler que les économies ultramarines accusent aujourd'hui encore un net retard de développement par rapport à des territoires comparables de l'hexagone.

Face à cette situation, nous devrions semble-t-il – c'est en tous cas ce qu'indique le Gouvernement – nous estimer heureux que la mission « Outre-mer » soit l'une des rares dont les crédits ont été préservés, et seraient même en légère progression. Il est vrai que les crédits de paiement de la mission (qui s'élèvent à 2,06 milliards) devraient connaître en 2015 une hausse de 0,39 %. En prenant en compte l'inflation, il me paraît cependant plus juste d'évoquer une stabilité des crédits plutôt qu'une hausse proprement dite. Par ailleurs, rapportés à la population ultramarine, ces 6,73 millions d'euros supplémentaires ne représentent finalement que 2,46 euros par habitant !

Je pose, à ce stade, la question de la réelle prise en compte des réalités et des enjeux de chacun des territoires ultramarins par le Gouvernement, lorsque l'on sait par exemple que le chômage, pour ne retenir que ce seul indicateur, est deux à trois fois plus élevé outre-mer que dans l'hexagone. Il atteint ainsi le triste record de 59 % à La Réunion pour les jeunes de moins de 25 ans.

Les contraintes budgétaires et la nécessité de réaliser des économies à l'échelle nationale sont des dimensions qui doivent naturellement être partagées. Il me semble cependant que les retards accumulés dans chacun des territoires ultramarins auraient mérité la mise en œuvre d'une politique plus ambitieuse, et surtout mieux ciblée.

S'agissant de la mission « Outre-mer », quatre sujets méritent de mon point de vue une présentation particulière.

En premier lieu, la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Avec 1,13 milliard d'euros, elle représente la moitié des dépenses de la mission. Je vous rappelle que cette dépense, que l'on pourrait qualifier de mécanique, a été recentrée l'an passé sur les bas salaires.

Il est à noter qu'elle se trouvera amputée à compter de l'année prochaine des crédits de l'aide à la rénovation hôtelière, qui représentait 3 millions d'euros en 2014 : c'est l'objet de l'article 57 du projet de loi de finances.

Si des critiques se font régulièrement jour contre les dispositifs d'exonération de cotisations bénéficiant spécifiquement aux outre-mer, et plus largement contre le dispositif de défiscalisation, je veux souligner et insister sur le fait que ces mécanismes sont absolument indispensables à la survie des économies ultramarines, et que ce sont là des leviers de croissance sans lesquels leurs résultats seraient encore plus catastrophiques qu'ils ne le sont à ce jour.

La compétitivité de ces territoires doit s'évaluer en effet par comparaison avec les pays et voisins régionaux, et non bien sûr par rapport aux standards nationaux ou européens. De ce point de vue, le coût de la main d'œuvre ainsi que le niveau de la fiscalité des entreprises, constatés dans les pays de l'Océan Indien, du Pacifique ou des Caraïbes sont bien plus avantageux que ceux de nos territoires.

En second lieu, l'action retraçant les dépenses en matière d'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle voit ses crédits de paiement augmenter légèrement, de l'ordre de 2 %. Cette progression devrait permettre d'atteindre en 2017 – et non en 2016 comme prévu initialement – l'objectif de 6 000 jeunes accueillis chaque année par le service militaire adapté (SMA).

Le SMA est un organisme de formation offrant aux jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation de qualité.

S'il apparaît comme un outil d'affichage privilégié pour les gouvernements successifs, il ne saurait cependant constituer à lui seul l'alpha et l'oméga de la politique de formation professionnelle en outre-mer, en raison notamment du nombre modeste de jeunes concernés.

Ce sont en réalité les régions qui constituent, dans les territoires ultramarins, les principaux acteurs en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, avec le soutien fort et constant des moyens mobilisés à travers le Fond social européen (FSE). Or, et comme l'ensemble des régions françaises, les collectivités ultramarines subissent fortement le désengagement marqué de l'Etat dans le financement de l'apprentissage, ce qui entraîne des conséquences beaucoup plus lourdes du fait de l'importance des effectifs concernés par cette politique générale.

J'en viens en troisième lieu aux crédits consacrés au logement, qui, après une hausse sensible de 8 % en 2014 et de 6 % en 2013, connaissent cette année une complète stagnation. Les crédits réservés à la résorption de l'habitat insalubre dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon se voient quant à eux diminués de près de 15 % par rapport à 2014.

Alors qu'un plan pluriannuel pour le logement social outre-mer avait été annoncé en septembre 2014 par le Gouvernement, et tandis que la ministre affiche son « ambition pour l'habitat outre-mer », on peine à en trouver la traduction concrète et financière dans le budget qui nous est proposé.

J'ai interrogé la Dégéom sur ce point précis, qui m'a indiqué que la mise en œuvre de ce plan ne mobilisera pas d'autres instruments budgétaires que ceux dont nous disposons déjà, à savoir la ligne budgétaire unique (LBU).

Surtout, de son aveu même, la réhabilitation du parc de logements anciens reposerait sur une éventuelle utilisation des « crédits restants » à la fin d'un exercice... Peut-on dans ces conditions véritablement parler d'une « ambition » pour le logement ?

La question est pourtant primordiale tant les besoins apparaissent immenses. L'écart entre le nombre de logements sociaux existants et la demande demeure en effet extrêmement important.

En Guyane, où 80 % de la population répond aux conditions de ressources exigées, on dénombrait ainsi près de 8 200 demandes pour un parc locatif social de 13 100 logements en 2012.

Selon le ministère des outre-mer, il faudrait construire plus de 20 000 logements chaque année pour répondre aux besoins de la population !

La situation est également critique du point de vue de la résorption de l'habitat insalubre. Plus de 150 000 ultramarins vivent dans 50 000 logements considérés comme insalubres. À titre d'exemple, 15 000 logements seraient concernés en Guadeloupe, tandis que 50 000 Mahorais vivent dans des cases en « non-dur ».

En dépit de cette situation alarmante, les réalisations de 2013 apparaissent très en deçà de celles de 2012. La construction de logements sociaux neufs est en diminution de 13 %, tandis que les opérations de réhabilitation connaissent une baisse de 37 %.

Je m'interroge en définitive sur la nécessité de faire porter la totalité de l'effort financier sur la construction de logements neufs, alors que tant de familles vivent dans des conditions indignes. En réalité, il faut poursuivre les efforts engagés sur le neuf tout en se donnant les moyens d'une politique coordonnée sur la réhabilitation de l'ancien.

Un dernier motif d'inquiétude provient de la diminution des crédits relatifs à l'aide à la continuité territoriale. Avec 41 millions prévus pour 2015, ils se voient en effet amputés de 10 millions par rapport à 2014, soit une baisse sèche de 20 %.

Cette action retrace principalement les crédits du fonds de continuité territoriale, qui recouvre plusieurs dispositifs : l'aide à la continuité territoriale (ACT), qui permet de financer une partie des titres de transports des résidents d'outre-mer entre leur territoire d'origine et l'hexagone ; le passeport mobilité études, qui permet aux étudiants du secondaire et de l'enseignement supérieur de suivre une formation dans l'hexagone ; enfin, le passeport mobilité formation professionnelle.

Ces aides sont gérées par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) pour les DOM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Ces dispositifs constituent la traduction des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et des outre-mer caractérisés, par définition, par leur éloignement. Par nature, ils devraient donc être considérés comme universels et pouvoir bénéficier à tous dans les mêmes conditions.

Compte tenu de ces principes, la réforme proposée par le Gouvernement -qui porte exclusivement sur l'aide à la continuité territoriale, et qui consisterait à réviser à la baisse le montant des aides et à n'autoriser leur bénéfice qu'une fois tous les trois ans- ne me paraît pas acceptable.

Mon désaccord porte tout d'abord sur la méthode employée. Cette réforme importante a été décidée sans véritable concertation, au terme d'une simple réunion informelle au ministère, et qui tenait davantage de la présentation d'une idée déjà arrêtée que de la consultation des partenaires concernés.

En outre, à l'heure où nous devons voter les crédits de la mission et donc acter cette baisse de 10 millions, les contours de la réforme proposée sont encore flous. Le directeur de Ladom lui-même, qui sera pourtant directement chargé de sa mise en œuvre, m'a d'ailleurs indiqué qu'il ne disposait d'aucune visibilité sur les modifications qui devraient être mises en place dès le 1^{er} janvier prochain.

Désaccord sur le fond, ensuite.

Les crédits alloués par l'Etat sont déjà insuffisants aujourd'hui pour satisfaire la demande ; en Martinique, l'ensemble des crédits de l'année avaient ainsi d'ores et déjà été consommés au 15 juillet.

De ce fait, une part importante des aides (45 % pour l'année 2014, soit près de la moitié) est prise en charge par les collectivités territoriales ultramarines, qui partagent pleinement l'effort avec l'Etat.

En outre, les foyers les plus modestes sont parfois contraints de renoncer au bénéfice de l'ACT du fait de l'importance des restes à charge : ainsi, en Guyane, seulement 40 % des bons de continuité territoriale émis sont utilisés.

Face à cette situation, la Dégéom indique qu'il s'agirait de contenir une dépense qui serait, selon les termes employés, en « explosion » dès lors qu'elle est passée de 20 à 27 millions en trois ans pour la part supportée par l'Etat. Il me semble que pour des montants de cet ordre, et dans le contexte démographique et d'éloignement particulier des outre-mer, une augmentation de 7 millions devrait pouvoir être mesurée comme étant une augmentation relativement modeste.

Je le dis d'autant plus facilement que les montants alloués à la Corse au titre de la continuité territoriale atteignent 187 millions. Le traitement des territoires ultramarins est de ce point de vue véritablement inique.

Il l'est plus encore si l'on prend en compte le fait qu'il s'agit là d'une simple mesure de justice et d'égalité entre tous les Français, avec la possibilité pour chacun d'entre eux de pouvoir se déplacer le plus simplement possible sur l'ensemble du territoire national.

J'ai cependant conscience aussi que dans le contexte contraint des finances publiques, une augmentation notable des crédits de la continuité territoriale ne saurait être à l'ordre du jour.

Pour ces différentes raisons, je vous propose une solution a minima, qui consiste à simplement reconduire pour 2015 les crédits engagés par l'Etat au titre de la continuité territoriale à la hauteur de ceux qui avaient été prévus pour 2014. Ce ne peut être selon moi qu'une solution temporaire, en attendant peut-être la mise en place d'une véritable politique de continuité territoriale, qui devra nécessairement passer par une réelle évaluation du dispositif et la mise en œuvre d'une démarche concertée et équilibrée d'un territoire à l'autre.

J'aimerais enfin souligner, comme l'ont fait plusieurs de mes collègues avant moi, que la confusion qui règne autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer rend leur évaluation très malaisée dans le cadre du débat parlementaire. Les crédits retracés dans la mission « Outre-mer » ne représentent en effet qu'une partie des politiques publiques conduites par l'Etat dans les territoires ultramarins, qui bénéficient par ailleurs de crédits transversaux portés par 83 programmes relevant de 25 missions.

Tels sont, monsieur le président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ».

Mes réserves, vous le constatez, sont nombreuses, et l'angélisme du Gouvernement dans la présentation des crédits de la mission outre-mer ne trompe personne. Si je comprends que ces crédits sont présentés dans un contexte budgétaire difficile, ils ne permettent cependant pas de prendre la juste mesure du rattrapage nécessaire dans les

territoires ultramarins. Ils ne permettent pas davantage de poser les bases d'une politique ambitieuse et dynamique au service de l'emploi, et qui permettrait de parvenir à une véritable égalité des chances.

Sur le sujet particulier et sensible de la continuité territoriale, je vous propose un amendement qui permettrait de rétablir les crédits nécessaires au maintien du dispositif dans les mêmes conditions que dans la loi de finances initiale pour 2014. L'adoption de cet amendement serait un signe fort en direction des populations d'outre-mer, même si les autres grands sujets n'auront malheureusement pas été pris en compte avec suffisamment de réalisme et d'ambition.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », ainsi qu'à l'article 57 rattaché, sous condition du rétablissement des crédits relatifs à la continuité territoriale.

Je vous remercie.

M. Michel Vergoz. – Il n'y a pas à manifester de joie ou d'effusion particulière devant le budget qui nous est proposé, lorsque l'on parle de territoires dans lesquels 30 % de la population est au chômage. Dans l'hexagone, on est en état d'alerte quand le taux de chômage atteint 10 % ; mais n'oublions pas qu'il est trois fois plus important dans les outre-mer. Il atteint même 60 % pour les jeunes de moins de 25 ans à La Réunion, contre 25 % en France métropolitaine. La situation est d'autant plus alarmante qu'il s'agit là d'un chômage qui éloigne durablement de l'emploi, avec pour conséquence les effets déstructurants sur la société que nous connaissons tous.

Dans ce contexte, le Gouvernement n'a jamais indiqué qu'il était « heureux » des crédits proposés pour cette mission : il a simplement souligné que ce budget témoignait de la prise en compte de la situation délicate des territoires ultramarins. Au cours des dernières années, les crédits de la mission « Outre-mer » n'ont d'ailleurs pas cessé d'augmenter : + 5 % en crédits de paiement en 2012, + 2 % en 2013. Pour 2015, la stabilité du budget proposé signifie que les crédits ne sont pas diminution – lapalissade sans doute, mais la précision mérite d'être faite.

Parmi les sujets qui revêtent une importance particulière pour l'outre-mer, les questions de l'emploi et du logement – qui a à voir avec la notion de dignité – sont vitales. Le rapporteur a insisté sur un troisième sujet, celui de la continuité territoriale, qui le préoccupe personnellement. J'insiste sur un point : la continuité territoriale entre les outre-mer et l'hexagone, qui suppose la libre circulation des biens et des personnes, n'a jamais existé. La notion n'est d'ailleurs que récemment entrée dans le débat public, en 2003, lorsqu'une taxe sur les billets d'avion a été instaurée pour financer cette politique. Mais soyons sérieux un instant : on ne peut pas mettre en place une véritable continuité territoriale, avec des montants de cet ordre, pour des territoires éloignés de 8 000 kilomètres ! Pour les citoyens corses, qui sont cinquante fois moins éloignés de l'hexagone que les Réunionnais, la continuité territoriale représente 600 euros par habitant ; à La Réunion, elle n'est que de 11 euros. On ne parle donc pas de la même chose dans les deux cas ; dans celui des outre-mer, tout au plus peut-on évoquer une « aide à la mobilité », comme je l'avais déjà souligné dans mon avis budgétaire de 2012. J'y insiste car les mots ont un sens et l'emploi que l'on en fait peut contribuer à biaiser le débat.

Si votre rapport devrait concerner l'ensemble des Dom, le problème que vous évoquez ne concerne en fait que La Réunion, et plus particulièrement son conseil régional. La Guadeloupe ou la Martinique ne sont pas tombées dans la politique que vous mettez en œuvre, qui consiste à financer les bons de continuité territoriale au-delà de l'aide dite simple, qui est payée par l'Etat. Ne nous demandez donc pas de prendre la responsabilité de votre propre turpitude.

Les crédits de l'aide simple ont déjà explosé au cours des trois dernières années. Au niveau national, les montants associés s'élevaient à 20,6 millions en 2011 ; ils atteignaient 28 millions en 2013. Dans ce contexte, la prétendue continuité territoriale que vous défendez ne doit pas mettre en péril les dispositifs d'aide à la mobilité qui existent pour les jeunes qui souhaitent étudier dans l'hexagone, et, de manière plus générale, pour les personnes qui désirent se former en dehors de leur département d'origine, dispositifs qui se trouvent préservés dans ce budget.

Par ailleurs, je ne suis pas choqué de ce que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre une modulation des aides accordées en fonction des revenus : il s'agit selon moi d'une mesure de justice sociale. Cette politique ne doit pas être celle du voyage pour tous, qui serait insoutenable !

S'agissant du logement, les montants de la ligne budgétaire unique (LBU) ont été sanctuarisés. Nous nous étions battus, il y a quelques années, pour préserver cette dépense (qui recouvre notamment les aides au logement social) et empêcher son remplacement par un dispositif de défiscalisation, qui ne saurait venir qu'en complément des actions entreprises par l'Etat.

J'en viens à la question de l'emploi. Il est bien évidemment impossible d'apporter une réponse définitive aux niveaux effarants de chômage qui gangrènent nos outre-mer. Mais il serait malhonnête de ne pas reconnaître que l'Etat tend fortement la main à ces territoires qui souffrent. Les mesures d'aide aux entreprises sont très importantes, notamment au travers de la défiscalisation ; le crédit d'impôt compétitivité-emploi y sera mis en œuvre de manière particulière, avec un taux de 9 % dans deux ans et de 12 % pour les secteurs renforcés ; le crédit d'impôt-recherche (CIR) atteindra 50 % en outre-mer : il faut être capable de reconnaître ces avancées considérables.

J'ai conscience des efforts importants consentis par ce Gouvernement au titre de la solidarité entre les territoires, qui contribuent à remettre un peu d'espérance dans nos outre-mer. C'est pourquoi je ne veux pas donner l'impression à mes collègues hexagonaux de me comporter en enfant gâté : nous ne pouvons aller au-delà de ce qui est raisonnable et décent. L'outre-mer doit apparaître comme une richesse et une chance pour la France, et non au travers seulement de la main qu'il tend vers l'hexagone.

M. Alain Milon, président. – Je redonne la parole à M. Didier Robert, qui est certes président du conseil régional de La Réunion, mais qui n'en est pas moins sénateur de la République française.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis – Lorsque j'emploie le terme « heureux » – et je crois en effet que personne ne peut l'être devant la situation économique de nos outre-mer –, je ne fais que reprendre l'autosatisfaction exprimée par la ministre elle-même, lorsqu'elle nous expliquait que, à titre tout à fait exceptionnel et dans un contexte budgétaire très contraint, le Gouvernement avait réussi à « tenir la barre ».

Il n'y a pourtant pas de quoi, en effet, se montrer satisfait du budget proposé en 2015 pour les outre-mer, tant au travers des crédits portés par cette mission que de ceux engagés au titre des politiques transversales de l'Etat. Je me contenterai de deux exemples à titre d'illustration. La défiscalisation, tout d'abord, apparaît de plus en plus comme un leurre, alors qu'il s'écoule souvent de deux à trois ans entre le moment de la délivrance d'un agrément et celui où un dossier est effectivement déposé. A La Réunion, nous avons ainsi dû renoncer en trois ans à près de 60 millions d'euros d'investissements hôteliers, en raison du retard avec lequel les agréments de Bercy nous sont parvenus : les affichages politiques ne se traduisent pas toujours concrètement. S'agissant ensuite de la formation professionnelle et l'apprentissage, tandis que le Gouvernement affiche son ambition en outre-mer au travers des maigres effectifs du SMA, il remet en question dans le même temps l'indemnité compensatrice pour l'ensemble des régions. Ce sont ainsi 60 millions d'euros qui ont été retirés aux régions dans le cadre du fonds de compensation pour l'apprentissage.

J'en viens à la continuité territoriale, car les chiffres sont têtus, mon cher collègue. Ils nous montrent tout d'abord que les montants engagés au titre de cette politique ont connu une diminution marquée en trois ans : elle représentait 55 millions d'euros en 2013, 51 millions cette année, et on nous propose 41 millions pour l'exercice à venir. Il est faux de dire, ensuite, qu'elle ne concernerait que le seul département de La Réunion. Avec un taux de population ayant utilisé un bon de continuité territoriale en 2013 de 64 pour mille, c'est bien la Martinique qui a le plus fort recours à l'ACT ; viennent ensuite La Réunion (54 pour mille) et la Guadeloupe (49 pour mille). Dans le même temps, un essor très important est constaté en Guyane et à Mayotte. S'il existe en effet des dispositifs majorés différenciés selon les régions, sur la base du volontariat, l'aide simple à la continuité territoriale accordée par l'Etat concerne donc bien l'ensemble des populations ultramarines.

Il est caricatural également de mettre en avant que des personnes à revenus élevés peuvent bénéficier de la continuité territoriale, comme l'a fait la ministre. De telles aides ne portent en aucun cas sur le budget alloué par l'Etat, qui est celui que nous examinons aujourd'hui. A La Réunion, l'intervention de l'Etat est ciblée sur les personnes ayant un quotient familial inférieur à 6 000 euros ; entre 6 000 et 11 000 euros, l'aide est prise en charge à la fois par l'Etat et par la collectivité régionale ; entre 11 000 et 26 000 euros, c'est la Région seule qui intervient, sur le fondement d'une politique qu'elle a elle-même décidée au bénéfice de la classe moyenne, et en tenant compte de la situation particulière de chacun des ménages. Deux tiers des personnes qui bénéficient d'une aide à la continuité territoriale ont un quotient familial inférieur à 11 000 euros. Les régions acceptent donc d'accompagner l'Etat sur un dispositif qui concerne leur population.

J'ai évoqué le cas de la Corse dans la présentation que je vous ai faite mais j'aurais également pu évoquer celui d'autres régions ultra-périphériques de l'Union européenne, comme les Canaries ou les Açores : pour les premières, l'Etat central intervient au titre de la continuité territoriale à hauteur de 190 millions d'euros par an, au bénéfice de tous les Canariens, et quel que soit le nombre de voyages, pour garantir une réduction du prix du titre de transport de 30 à 40 %. Il ne fait pas de doute que ces interventions contribuent à renforcer l'unité et la cohésion nationales ; celle de l'Etat français est pourtant très en deçà de ces montants, avec en plus une participation forte des collectivités régionales.

Ce que je demande aujourd'hui, ce n'est cependant pas d'aller plus loin – je suis bien conscient de la fragilité de nos finances publiques –, mais simplement de rétablir les crédits au niveau de l'année dernière, et d'engager une évaluation objective du dispositif, en lieu et place des décisions prises de manière brutale et unilatérale par le Gouvernement.

Un dernier point sur la question de l'emploi : le Gouvernement s'était engagé, pour le Cice, sur un taux de 12 % sur l'ensemble des secteurs, et selon un calendrier qui n'était pas celui qui nous est aujourd'hui présenté. Année après année, les engagements pris se trouvent rognés.

M. Michel Vergoz. – Je ne peux pas vous laisser dire une chose pareille. Les actions mises en œuvre sont bien celles qui avaient été annoncées.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Sur les emplois aidés, le Gouvernement propose aux collectivités ultramarines une participation augmentée à hauteur de 90 %.

M. Michel Vergoz. – Ne le dites pas trop fort...

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Je tiens au contraire à ce que nos collègues nous entendent sur ce point précis. Le dispositif ne fonctionne pas, à la fois parce que les responsables locaux en ont assez de recourir aux emplois aidés, dont nous sommes saturés, pour faire ce que j'appellerais de l'« occupationnel », et parce que les collectivités territoriales n'en ont tout simplement plus les moyens. On ne peut pas en même temps nous demander d'effectuer 11 milliards d'économies et d'embaucher des emplois aidés dont nous ne savons plus que faire. Je propose plutôt que l'Etat devienne employeur, et qu'il mette ensuite ces emplois à la disposition des collectivités ou des structures associatives qui en ont besoin, à budget constant.

M. Michel Vergoz. – Je m'étonne de vous entendre parler d'« occupationnel » quand nos territoires ont 30 % de chômage. Nous ne pouvons toutefois qu'espérer que des emplois seront créés, grâce notamment au soutien de la banque publique d'investissement (BPI), dans les secteurs cruciaux que constituent le secteur marchand et l'économie sociale et solidaire.

Je conclus enfin en espérant que nos collègues ne retiennent pas que, face aux difficultés socio-économiques qu'ils traversent, les territoires ultramarins ne seraient tournés que vers la continuité territoriale. Il s'agit d'un choix politique que vous avez fait mais qui n'intéresse pas les Réunionnais, qui sont confrontés à des difficultés d'un tout autre ordre, et dont nous devons faire nos priorités.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – La mesure proposée sur la continuité territoriale, à travers l'amendement que je vous présente, est une mesure de justice sociale et d'égalité. Je vous propose de transférer 10 millions du programme 138 au programme 123 afin de rétablir les crédits de la continuité territoriale au niveau de 2014. Les règles budgétaires et la structure de la maquette de la mission ne me laissent pas d'autre solution que ce transfert. Je suggère cependant une piste au Gouvernement pour augmenter ces crédits sans impacter trop fortement la dépense publique : la proportion prise en charge par le Fonds social européen (FSE) pourrait être augmentée de 70 à 85 %, ce qui lui permettrait d'effectuer des économies.

Il ne s'agit pas d'offrir un voyage gratuit à tous. Des familles réunionnaises n'ont pas vu certains de leurs membres, installés dans l'hexagone, depuis plus de 15 ans. 40 % des personnes qui ont bénéficié de l'aide à la continuité territoriale à La Réunion ont ainsi pris l'avion pour la première fois de leur vie.

La commission adopte l'amendement présenté par le rapporteur pour avis et donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

Loi de finances pour 2015 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis

Puis, la commission examine le rapport pour avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2015, les articles rattachés 62 et 63 (nouveau), et le compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Le budget de la mission « Travail et emploi » s'élève, pour 2015, à 11,1 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de l'ordre de 3 % par rapport à 2014.

Cette baisse relative des crédits s'explique essentiellement par la volonté du Gouvernement de maîtriser l'évolution du déficit public, alors même que le chômage continue sa progression.

Comme vous le savez, il existe principalement deux méthodes différentes pour mesurer le taux de chômage.

La première, utilisée dans les comparaisons internationales, est définie par le Bureau international du travail (BIT), et consiste à suivre le nombre de personnes sans emploi, disponibles pour en prendre un dans les quinze jours, et en recherche active. Selon l'INSEE, en moyenne sur le deuxième trimestre 2014, le taux de chômage, au sens du BIT, s'élève à 10,2 % de la population active en France, contre 10,1 % au premier trimestre. Si l'on considère uniquement la France métropolitaine, avec 2,8 millions de personnes au chômage, le taux de chômage atteint 9,7 % et demeure stable par rapport au trimestre précédent.

La seconde méthode, spécifique à notre pays, vise à suivre chaque mois le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi. Selon la dernière publication conjointe de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et de Pôle emploi, on compte en France métropolitaine, fin septembre 2014, 3,432 millions de personnes dans la catégorie A, qui regroupent les personnes sans emploi tenues de réaliser des actes positifs de recherche d'emploi, soit une hausse annuelle de 4,3 %. Le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A, B et C, qui doivent réaliser des actes positifs de recherche d'emploi et qui peuvent être en activité réduite ou longue, atteint 5,128 millions, soit une hausse de 5,7 % en un an. Toutes catégories confondues (A, B, C, D et E), on compte 5,8 millions demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi fin septembre 2014, soit une progression annuelle de 5,8 %.

Quelle que soit la méthode de calcul retenue, les prévisions s'avèrent moroses. En France métropolitaine, le chômage, au sens du BIT, progresserait de 0,1 point fin 2014 (9,8 % de la population active) puis de 0,3 point en 2015, pour atteindre 10,1 %. L'inversion de la courbe du chômage ne semble pas à l'ordre du jour. L'évolution du taux de chômage est tributaire du taux de croissance de l'économie, estimée par le Gouvernement à 1 % en 2015.

Bien évidemment, la hausse du chômage n'est pas sans conséquence sur les comptes de l'assurance chômage. La note de prévision de l'Unédic du 29 septembre dernier

table sur un déficit de 3,8 milliards en 2014 et 3,7 milliards en 2015. La dette devrait atteindre cette année 21,4 milliards, soit un peu moins que le niveau attendu dans la note de prévision de septembre 2013 (22,2 milliards d'euros), grâce aux économies engendrées par la nouvelle convention assurance chômage. Mais elle devrait atteindre un nouveau record avec 24,9 milliards l'an prochain, soit 7 milliards supplémentaires par rapport au niveau atteint en 2013. Elle représentera alors neuf mois de recettes de l'Unédic, contre six mois lors du dernier pic en 2005.

En soi, il n'est pas choquant que le déficit de l'assurance chômage se creuse en période de faible croissance, c'est même utile d'un point de vue macro-économique. Encore faut-il que ce rôle contra-cyclique ne mette pas en péril les finances du régime. Certes, la situation est aujourd'hui sous contrôle, car l'Unédic emprunte actuellement sur les marchés à un taux seulement supérieur de dix points de base par rapport à l'Etat, mais un durcissement des taux ne peut être exclu à moyen terme. Surtout, il faudra plusieurs années consécutives d'excédents et donc de forte croissance économique pour résorber la dette.

Je voudrais tout d'abord présenter les grands axes de la mission, avant d'aborder les articles 62 et 63 qui lui sont rattachés puis le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA).

Les crédits de la mission « travail et emploi » s'articulent autour de quatre grands axes.

Le premier axe concerne l'accès et le retour à l'emploi, à travers le programme 102 qui concentre les deux tiers des crédits de la mission.

Les crédits de paiement du programme atteindront 7,5 milliards d'euros en 2015, en progression de 3,5 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2014. En revanche, les autorisations d'engagement, qui s'élèvent aussi à 7,5 milliards en 2015, sont en repli de 1 %.

Le soutien de l'Etat à Pôle emploi constitue le premier volet de cette mobilisation, puisque sa subvention pour charge de service public s'élèvera à 1,519 milliard d'euros pour 2015, soit la reconduction des crédits ouverts en 2014. Je rappelle que l'Etat, pour la première fois, a mis en réserve, cette année, 30 millions sur cette subvention, comme pour tous les opérateurs de l'Etat.

Les chantiers que mène Pôle emploi sont nombreux : l'amélioration du suivi des demandeurs d'emploi, l'expérimentation de l'accompagnement global - en accord avec l'Association des départements de France-, le renforcement du moteur de recherche pour les offres d'emploi, ou encore la clarification des relations avec les autres acteurs de l'emploi.

Le deuxième volet concerne la hausse des dépenses de solidarité et de justice sociale de l'Etat. Le Fonds de solidarité, alimenté par la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 %, bénéficiera l'an prochain d'une contribution considérable d'équilibre de l'Etat, à hauteur de 1,7 milliard, contre 1,1 milliard en 2014. Il s'agit, en effet, de faire face à la hausse de 160 millions des dépenses du fonds, celles-ci atteignant 2,8 milliards d'euros en 2015, et aux changements d'affectation de ses ressources. 93 % des dépenses concernent uniquement l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Le Gouvernement estime que plus de 460 000 personnes bénéficieront de l'ASS l'an prochain, estimée à 470 euros environ pour un mois de trente jours.

Lors de son intervention télévisée jeudi 8 novembre, le Président de la République a exprimé le souhait d'étendre l'Allocation transitoire de solidarité (ATS) aux personnes nées entre 1954 et 1956, ou de créer un dispositif similaire. L'ATS dite « 2013 », d'un montant journalier de 34,78 euros pour les personnes nées entre 1952 et 1953, assure la transition pour les personnes qui justifient d'un nombre de trimestres suffisant pour prendre la retraite à taux plein mais qui n'ont pas encore atteint l'âge minimal de départ. Lors de leur audition, les représentants de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) nous ont indiqué que cet engagement présidentiel, qui n'est pas chiffré, ne devrait pas trouver de traduction dans le PLF pour 2015 au Sénat, mais dans un autre texte financier.

Le troisième volet concerne les dotations de l'Etat aux maisons de l'emploi. Le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de 26 millions d'euros en AE et CP pour le fonctionnement de ces structures, contre 36 millions en AE et 50 millions en CP ouverts dans la loi de finances initiales pour 2014. Le ministre du travail, lors de son audition devant notre commission, a expliqué avoir sauvé leurs crédits de fonctionnement. A travers l'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, le financement par l'Etat de ces structures ne concerne plus que le développement de l'anticipation des mutations économiques (par exemple à travers la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territorialisée), et le développement local de l'emploi (en favorisant le recours aux clauses sociales). Je crois, pour ma part, qu'il faut, par principe, éviter de multiplier les acteurs en matière de politique de l'emploi, notre pays souffrant déjà d'un « mille-feuilles » institutionnel qui nuit aux demandeurs d'emploi, aux entreprises et aux élus locaux. Pour autant, il conviendrait d'établir des critères objectifs pour encourager les maisons de l'emploi qui sont utiles dans leur bassin d'emploi, comme s'y est engagé le ministre du travail.

Le quatrième volet concerne les contrats aidés au sens large, qui demeurent la clef de voûte de la mission « Travail et emploi ». Ces contrats bénéficieront de pratiquement 3 milliards d'euros en AE et CP, soit plus du quart des crédits de la mission « travail-emploi ». Ce poids considérable est toutefois en régression cette année puisque l'enveloppe s'élevait à 3,6 milliards en AE et 3,3 milliards en CP dans le PLF pour 2014. Les emplois aidés regroupent les contrats uniques d'insertion (CUI), les emplois d'avenir et les dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer.

Selon le PLF initial pour 2015, les CUI – CAE, ou contrats d'accompagnement dans l'emploi, qui concernent le secteur non marchand, bénéficieront, en 2015, d'une enveloppe de 1,6 milliard d'euros en AE et CP, en forte baisse par rapport au PLF pour 2014 (respectivement 2,2 milliards en AE et 1,8 milliard en CP). Le Gouvernement se fixe un objectif de 270 000 CAE en 2015, contre 340 000 en 2014. Comme toujours, les crédits prévus pour financer le CUI-CIE, ou contrat initiative emploi, spécifiques au secteur marchand, sont beaucoup plus modestes. Ils s'élèvent à 332 millions en AE et 207 millions en CP, pour financer 80 000 contrats l'an prochain. Toutefois, le PLF 2014 n'avait prévu que 165 millions d'euros en AE et 136 millions d'euros en CP pour financer initialement 40 000 contrats.

Je salue le rééquilibrage qui a été amorcé dans le PLF pour 2015 afin de donner plus de poids aux contrats aidés dans le secteur marchand. En effet, selon une étude de la Dares de septembre dernier, « six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat unique dans le secteur marchand (CUI-CIE) sont en emploi, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat aidé du secteur non marchand (CUI-CAE) ».

Je regrette néanmoins que l'amendement présenté par M. Le Roux et adopté en séance publique à l'Assemblée nationale brise cette dynamique. Cet amendement tend notamment à financer 45 000 contrats aidés supplémentaires, à raison de 30 000 CAE et 15 000 emplois d'avenir, ainsi que 5 000 services civiques, mais ne prévoit aucun contrat aidé supplémentaire dans le secteur marchand. Le coût de ces mesures avoisine 160 millions en CP et 465 millions en AE.

Le projet de finances initial, pour 2015, prévoit aussi une enveloppe dédiée aux emplois d'avenir, de 1,2 milliard d'euros en CP et 1,1 milliard en AE, contre respectivement 1,3 milliard et 1,2 milliard dans le PLF pour 2014. L'objectif du candidat François Hollande, lors de l'élection présidentielle, de créer 150 000 emplois d'avenir est largement dépassé, puisque selon le bleu budgétaire, 94 633 contrats ont été conclus en 2013, 94 801 contrats devraient l'être en 2014 et 50 000 autres sont prévus pour 2015. Une étude de la Dares d'octobre 2014 indique que le bilan qualitatif est également favorable, sauf sur deux points :

- d'une part, les métiers exercés en emplois d'avenir s'avèrent sensiblement les mêmes que pour les autres contrats aidés classiques (CUI), malgré un ciblage initial sur des secteurs innovants ou à forte utilité sociale ou environnementale ;

- d'autre part, seuls 43 % des jeunes entrés dans le dispositif avant juin 2013 ont réalisé au moins une formation (sans précision sur leur durée), alors que chaque contrat en emploi d'avenir doit comporter au moins une action de formation.

Le cinquième et dernier volet concerne l'effort de l'Etat pour l'accompagnement des publics les plus en difficulté. Cet effort se traduit par une enveloppe d'un milliard d'euros, en hausse sensible par rapport au PLF 2014 (876 millions d'euros) ainsi répartis.

Tout d'abord, l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi bénéficiera de 407 millions en AE. Les crédits destinés aux missions locales et aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) bénéficieront de 188,8 millions, montant quasi équivalent à celui de 2014. L'amendement de M. Le Roux prévoit également une dotation de 15 millions supplémentaires pour les missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi des emplois d'avenir, portant l'effort total à 30 millions. Par ailleurs, le déploiement de la Garantie jeunes bénéficiera de 148 millions en AE et 133 millions d'euros en CP, qui viennent s'ajouter à un cofinancement communautaire de 31 millions en CP.

Ensuite, les mesures en faveur des personnes handicapées seront financées à hauteur de 350 millions, soit 13 millions de plus qu'en 2014. L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Iborra, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, tendant à créer 500 aides au poste supplémentaires au profit des entreprises adaptées, conformément aux engagements pris lors du pacte triennal pour l'emploi des personnes handicapées, signé par le gouvernement fin 2011, pour un coût évalué à 7 millions.

Par ailleurs, les mesures en faveur de l'insertion par l'activité économique (IAE) augmentent de 30 millions, pour atteindre 252,5 millions en 2015, dans le cadre de la généralisation de l'aide au poste pour toutes les structures de l'IAE.

Enfin, le secteur de l'aide sociale bénéficiera d'une enveloppe stable de 12 millions.

J'en viens maintenant au deuxième grand axe de la mission, l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi, à travers le programme 103, qui concentre un quart des crédits et compte trois actions. Les crédits de paiement de ce programme, en légère progression de 26 millions d'euros, atteignent 2,9 milliards d'euros en 2015, tandis que les autorisations d'engagement connaissent une forte contraction de 515 millions, s'élevant à 3,1 milliards d'euros.

La première action porte surtout sur l'effort de l'Etat en faveur des contrats de génération. Le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de 244 millions d'euros en CP, et 490 millions en AE, tablant sur 40 000 aides nouvelles en 2015. Le Gouvernement indique qu'entre mars 2013 et le 31 mai 2014, seulement 21 370 demandes d'aide pour chaque binôme d'un contrat de génération ont été acceptées. Force est donc de constater que l'objectif initial de conclure 100 000 contrats de génération par an, soit 500 000 sur la période du quinquennat, s'avère pour l'heure hors de portée, sans doute à cause des règles trop complexes de ce nouveau dispositif, malgré de récents aménagements et la création d'une incitation financière pour embaucher des seniors. Depuis l'année dernière, les crédits du contrat de génération servent malheureusement trop souvent de variable d'ajustement en cours d'examen budgétaire.

La deuxième action du programme porte sur l'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification, et bénéficie de 1,47 milliard d'euros (contre 1,8 milliard dans le PLF pour 2014), ainsi répartis.

Le développement de l'alternance bénéficiera de 1,3 milliard, soit 100 millions de moins qu'en 2014. Le Gouvernement estime que 408 000 contrats d'apprentissage seront concernés par ces exonérations de cotisations sociales, contre 450 000 dans le PLF pour 2014 : nous aurons sans doute l'occasion de revenir sur les causes de la chute du nombre d'apprentis.

L'action porte également la subvention à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) à 85,6 millions d'euros, soit 9 millions de plus qu'en 2014. Cette subvention occupe, somme toute, une place mineure dans le budget de l'association, car 90 % de ses ressources dépendent dorénavant des marchés privés et publics. L'audition du directeur général de l'Afp a montré que la situation financière de l'association demeure très fragile et déficitaire, malgré le plan de refondation adopté en 2012. Il est indispensable, selon moi, que le Premier ministre s'empare de ce dossier, par nature interministériel, pour régler la question du transfert de l'Etat vers les régions des locaux utilisés par l'Afp, et prendre en compte la spécificité des centres de formation à rayonnement national, qui ne peuvent pas être soutenus exclusivement par les régions.

L'action prévoit également une dotation aux régions de 23,5 millions d'euros pour compenser la prime en faveur des contrats d'apprentissage conclus dans les entreprises de moins de onze salariés (en plus de l'affectation d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

Enfin, près de 800 millions seront consacrés à l'action 3 relative au développement de l'emploi, soit trois fois plus que dans le PLF pour 2014. Il s'agit toutefois d'une hausse en trompe l'œil car le Gouvernement a fait le choix, à compter de 2015, de faire supporter, par la mission « Travail et emploi », les allègements de cotisations sociales issus de la loi dite Tpe, maintenus pour les entreprises de moins de vingt salariés, soit environ 500 millions.

Le troisième axe de la mission concerne l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, à travers le programme 111, doté de 133 millions d'euros en AE et 82 millions d'euros en CP (contre respectivement 122 millions et 70 millions ouverts en 2014).

La première action du programme, consacrée à la santé et à la sécurité au travail, sera financée par 26,1 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP.

Les quatre cinquièmes de crédits couvrent des dépenses de fonctionnement à travers des subventions pour charge de service public, en légère baisse, versées à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) à hauteur de 10,8 millions et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pour 8,8 millions.

Dédiée au renforcement de la qualité et de l'effectivité du droit, la deuxième action du programme sera dotée de 9,9 millions d'euros, soit deux fois moins qu'en 2014. Cette baisse des crédits s'explique essentiellement par l'anticipation de la suppression de l'élection des conseillers prud'homains au profit de leur désignation fondée sur l'audience des partenaires sociaux, à travers le projet de loi que le Sénat a adopté en octobre dernier.

Enfin, consacrée à l'amélioration du dialogue social et de la démocratie sociale, la troisième action bénéficiera de 97,5 millions (contre 77 millions en 2014) afin notamment de financer le nouveau fonds paritaire instauré par la loi du 5 mars 2014.

Le quatrième axe de la mission a trait aux moyens humains du ministère à travers le programme 155 qui démontre sa participation à l'effort de maîtrise des effectifs de l'Etat.

Les crédits de paiement de ce programme, de l'ordre de 770 millions d'euros en 2015, sont en baisse de 15 millions et traduisent une réduction de 150 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) par rapport à 2014, portant ainsi le plafond d'emplois de la mission à 9 750 ETPT.

Dans le même temps, la réforme de l'inspection du travail, qui consiste notamment à transformer les postes de contrôleurs du travail en inspecteurs, suit son cours. La première promotion de 130 inspecteurs du travail stagiaires, regroupant les contrôleurs qui ont réussi l'examen professionnel, est arrivée sur des fonctions de contrôle en juin 2014, tandis que 205 nouveaux inspecteurs sont attendus en 2015.

Je voudrais maintenant aborder les deux articles rattachés à la mission.

L'article 62 prévoit que l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) participera au financement des contrats aidés jusqu'en 2017 à travers une contribution annuelle de 29 millions d'euros. L'exposé des motifs précise que seuls sont concernés les contrats aidés à destination des travailleurs handicapés. Un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, a également prévu une contribution similaire et dans les mêmes conditions du fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Compte tenu de l'incertitude qui demeure sur le fléchage de ces contributions, et de l'absence de précision du ministre du travail lors de son audition devant notre commission, je vous propose un avis défavorable à l'adoption de l'article 62.

L'article 63, introduit par amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, institue une prime au recrutement d'apprentis, conforme aux engagements du Gouvernement suite aux Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier.

La pérennité de l'aide est conditionnée à la signature, avant le 1^{er} juillet 2015, d'un accord de branche comportant des engagements qualitatifs et quantitatifs en matière de développement de l'apprentissage.

L'attitude du Gouvernement a suscité bien des incompréhensions car, vous vous en souvenez, la loi de finances pour 2014 avait justement supprimé les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une compensation pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés. La nouvelle prime, dont le coût est estimé à 60 millions d'euros, est moins ambitieuse que les anciennes primes car elle ne concernera que les entreprises de moins de 250 salariés qui augmentent leur nombre d'apprentis.

Un amendement du Gouvernement sur la mission « Travail et emploi », adopté en seconde délibération, indique que le coût de l'amendement de M. Le Roux et de cette nouvelle prime sera supporté pour 90 millions par un redéploiement de crédits au sein de la mission (en raison d'une nouvelle révision à la baisse des contrats de génération), le solde étant pris en charge par le budget général.

Je n'ai malheureusement pas pu vous présenter un amendement pour assouplir le dispositif de cette prime, passible de l'article 40 de la Constitution. C'est pourquoi je vous propose de ne pas adopter cet article.

Venons-en justement au Compte d'affectation spéciale (CAS) relatif à l'apprentissage, qui a été profondément remanié, compte tenu de la réforme du financement de l'apprentissage, initiée en 2013.

Le CAS ne dispose plus que d'une seule ressource financière, à savoir la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, qui s'élèvera à 51 % du produit de la taxe d'apprentissage, soit 1,5 milliard d'euros attendus en 2015. Par conséquent, les recettes du CAS doubleront par rapport à cette année (774 millions d'euros).

L'affectation de cette ressource régionale pour l'apprentissage, précisée par l'article 13 de la première partie du présent PLF, remplace la part du quota de l'ancienne taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).

Côté dépenses, la maquette budgétaire du CAS subit un profond remaniement en 2015 puisque seul subsiste le programme 787 relatif à la répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage, qui bénéficiera de 1,4 milliard d'euros de crédits, contre 490 millions d'euros en LFI pour 2014.

Le programme 790 est créé afin d'apporter une correction financière aux disparités régionales de la taxe d'apprentissage et inciter au développement de l'apprentissage, et sera doté de 93 millions d'euros.

Mais ce compte d'affectation spéciale ne permet pas d'apporter une réponse à un problème fondamental : celui de l'absence de pilotage national de l'apprentissage. Les régions sont désormais compétentes dans ce domaine, mais *quid* du suivi statistique, de la place de l'éducation nationale, de la responsabilité politique à l'égard de nos concitoyens ?

Au final, le volet travail et emploi du projet de loi de finances pour 2015 s'inscrit foncièrement dans la continuité des deux exercices précédents, et n'apporte aucun changement majeur, alors même que le chômage continue sa progression.

Certaines interrogations demeurent sans réponse dans le PLF pour 2015. Je pense notamment à l'engagement de l'Etat de prendre en charge le différé des indemnisations pour les intermittents du spectacle, estimé à 100 millions d'euros en année pleine.

Elu sénateur en septembre et nommé rapporteur pour avis, seulement depuis octobre, je n'ai pas eu le temps d'élaborer des amendements pour vous proposer un contre-projet cohérent, qui aurait porté notamment sur le rééquilibrage des contrats aidés au profit des contrats marchands, la baisse des crédits pour les emplois d'avenir, ou encore la promotion de l'apprentissage. Mais peut-être la commission des finances, qui se réunit en ce moment même sur le texte, modifiera-t-elle le PLF dans le sens souhaité.

C'est pourquoi je vous propose, à ce stade de la procédure, compte tenu de mes différentes observations et interrogations, et des modifications apportées par l'Assemblée nationale, de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits prévus pour la mission « Travail et emploi », des articles rattachés 62 et 63, et du compte d'affectation spéciale « FNDMA ».

Mme Annie David. – Nous ne partageons pas les observations du rapporteur pour avis, mais nous ne souscrivons pas davantage aux orientations du PLF pour 2015. Nous estimons en effet que ce texte est la traduction budgétaire des récentes évolutions législatives que nous désapprouvons comme la suppression de l'élection prud'homale ou la réforme de l'inspection du travail. Je rappelle que les dispositions sur cette dernière réforme avaient initialement pris place dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, mais que suite aux critiques émises par le Sénat, ces dispositions avaient été supprimées, avec la promesse du ministre du travail de l'époque de créer un groupe de travail sur l'évolution de l'inspection du travail. Il en a malheureusement été autrement : ce groupe n'a jamais été mis en place et la réforme du système d'inspection du travail est passée par décret. Cette réforme est un jeu à somme nulle : les contrôleurs du travail deviendront inspecteurs, sans augmentation des effectifs. Aucune mesure n'est prévue dans le PLF pour 2015 en faveur des seniors, ou en matière de lutte contre l'amiante. Je désapprouve également la philosophie de l'article 62, qui porte préjudice à l'action de l'Agefiph et du FIPHFP. C'est pourquoi notre groupe s'abstiendra sur cette mission, les articles rattachés et le compte d'affectation spéciale.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je regrette que le rapporteur ait aussi rapidement traité de la question des maisons de l'emploi, d'autant qu'elles s'occupent aussi de formation professionnelle. La réflexion sur cette question essentielle pour les élus locaux doit être poursuivie. Sur les contrats aidés, je pense comme vous que nous devons trouver des moyens pour les développer dans la sphère marchande. Je suis en outre surpris par l'avis défavorable du rapporteur sur l'article 62. Lors de l'examen de la loi relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en 2005, il existait un certain consensus pour relever la pénalité des employeurs qui ne respectaient pas les obligations légales en matière d'emploi de personnes handicapées, afin de financer des actions en faveur des personnes handicapées. Je reconnais que l'Agefiph et le FIPHFP, ce dernier intervenant au titre d'une fonction publique qui n'est pas toujours exemplaire, disposent de fonds de roulement importants qui ne sont pas suffisamment mobilisés. Mais le dispositif proposé à l'article 62 me semble approprié, car il est bien prévu que les deux contributions

serviront à financer des contrats aidés à destination des personnes handicapées. Au lieu de proposer sa suppression, j'aurais préféré que le rapporteur interroge le ministre pour obtenir des assurances !

Mme Isabelle Debré. – L'avis défavorable du rapporteur sur l'article 62 est tout à fait justifié, car lors de son audition devant notre commission, le ministre du travail n'a pas été en mesure de me garantir que les contributions de l'Agefiph et du FIPHFP serviraient exclusivement à financer des contrats aidés à destination des personnes handicapées. Je vais aborder cette question avec notre collègue Claire-Lise Campion. Ces contributions pourraient être aussi fléchées vers l'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire. Notre groupe pourrait revoir sa position si des assurances nous sont données par le ministre.

M. Jean-Marie Morisset. – Je partage l'analyse de notre rapporteur : nous avons pléthore d'exemples de contributions détournées de leurs objectifs initiaux... Il convient donc de flécher explicitement les contributions de l'Agefiph et du FIPHFP vers les contrats aidés bénéficiant aux personnes handicapées. S'agissant des maisons de l'emploi, leurs crédits avaient été majorés l'année dernière de 10 millions d'euros suite à l'adoption d'un amendement parlementaire. Je regrette que le Gouvernement n'entende pas le message des parlementaires de tous bords politiques qui soutiennent les maisons de l'emploi dans leurs départements, alors qu'elles se sont restructurées et que le chômage continue d'augmenter. L'emploi des jeunes est une priorité du Gouvernement nous dit-on. Mais elle ne doit pas uniquement passer par le développement des contrats aidés. Pourquoi ne pas donner la priorité à l'apprentissage, qui est sans doute aussi performant ? Malheureusement, les mauvais coups ont été nombreux ces derniers temps et le nombre de contrats d'apprentissage signés est en chute libre : - 8,1 % en 2013 et - 14 % en 2014.

Mme Agnès Canayer. – En tant que présidente d'une maison de l'emploi, je puis témoigner que ce type de structure constitue un outil d'animation et de partenariat essentiel pour mettre les différents acteurs de la politique de l'emploi autour d'une même table. La baisse des crédits a entraîné la fermeture de vingt maisons de l'emploi en 2014 : il faut enrayer cette évolution. Quant aux contrats aidés, je rappelle qu'ils sont souvent portés par des associations et des collectivités territoriales dont les ressources sont limitées.

M. Philippe Mouiller. – J'ai rencontré récemment une association intervenant au profit des personnes handicapées, et qui est très inquiète par les dispositions de l'article 62. Le Gouvernement semblerait vouloir donner la priorité aux contrats aidés à destination des travailleurs handicapés, mais priorité ne signifie pas exclusivité ! C'est pourquoi j'approuve sans réserve la proposition de notre collègue Isabelle Debré.

M. René-Paul Savary. – Je souscris pleinement aux observations du rapporteur. Il n'y a aucun changement majeur dans la mission « Travail et emploi », alors même que le chômage continue de grimper : nous allons droit dans le mur ! Il aurait fallu cibler davantage les contrats aidés sur le secteur marchand. Le contrat de génération apportait une première réponse, mais il pâtit de règles trop rigides. De plus, le ministère du travail n'anticipe pas les conséquences de la réforme territoriale en cours de discussion au Parlement. Il serait pourtant nécessaire que les régions deviennent compétentes en matière d'emploi et de formation. Enfin, il y a dans ce texte deux véritables détournements de fonds. Tout d'abord, comme l'ont remarqué de nombreux collègues, les contributions de l'Agefiph et du FIPHFP ne sont pas fléchées. Elles auraient pu pourtant financer des aides à l'intégration pour les adultes et pour les enfants, à travers de nouveaux assistants de vie scolaire (AVS). Les besoins des enfants handicapés sont nombreux, et s'étalent tout au long de la journée, y compris en dehors de

l'école. Ensuite, il serait logique que l'Etat, qui supporte déjà les dépenses liées à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et à l'allocation adulte handicapé (AAH), prenne en charge les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA), à la place des départements, aujourd'hui exsangues. Or, le PLF pour 2015 est muet sur toutes ces questions essentielles, ce qui est dramatique. C'est pourquoi je suivrai l'avis du rapporteur.

Mme Patricia Schillinger. – Je partage l'analyse de mon collègue Jean-Pierre Godefroy. Depuis dix ans que je suis sénatrice, je constate qu'un très faible nombre de parlementaires sont véritablement concernés par l'apprentissage. Très peu d'entre nous sont d'anciens apprentis... Je déplore en outre une forme de double langage chez les maîtres d'apprentissage, qui promeuvent cette formation en alternance, tout en dénonçant le coût financier des apprentis de plus de 18 ans. Or ces apprentis sont déjà formés et titulaires d'un CAP ou d'un bac professionnel ! Quelques entreprises détournent l'apprentissage de ses fins. Certaines régions comme l'Alsace ont été précurseurs en matière d'apprentissage. A nous, sénateurs, d'innover et de changer les mentalités, notamment des parents et des jeunes.

M. Olivier Cadic. – La mondialisation semble absente de la mission « Travail et emploi ». Or, il est essentiel de promouvoir la mobilité professionnelle des jeunes à l'international, surtout lorsqu'ils sont à la recherche d'un premier emploi. Une expérience à l'étranger est une chance, qui peut être valorisée de retour en France. Je regrette la disparition de la ligne « emploi formation » du budget de l'action extérieure de l'Etat, portée par le Ministère des affaires étrangères. C'est pourquoi je souhaite que le programme 103, censé accompagner les mutations économiques, prenne le relais.

Mme Nicole Bricq. – Dans quel cadre européen la Garantie jeunes sera-t-elle cofinancée ? Quelle sera la programmation pluriannuelle de ce cofinancement ? Combien toucheront les autres pays européens ?

M. Dominique Watrin. – Je déplore également le maigre bilan des contrats de génération, que mon groupe avait soutenus lors de leur création. Mais je ne crois pas, contrairement au rapporteur, que ces difficultés soient imputables à la complexité des règles pour obtenir une aide. Au contraire, cet échec relatif est plutôt lié à un manque d'exigence des pouvoirs publics vis-à-vis des entreprises, qui évincent trop souvent les seniors. Je rappelle que les grandes entreprises de distribution à dominante alimentaire bénéficient de 1,3 milliard d'euros d'exonération de charges sur les bas salaires et de 350 millions au titre du crédit d'impôt compétitivité emploi. Il conviendrait d'être plus directif à l'égard des entreprises qui perçoivent des aides, et de les conditionner à des créations d'emplois.

A l'occasion d'une question orale, j'ai interrogé le ministre du travail, le 14 octobre dernier, au sujet de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS). On compte aujourd'hui 907 personnes nées entre 1952 et 1953 qui bénéficient du dispositif de l'ATS. L'engagement du Président de la République d'étendre le dispositif aux personnes nées entre 1954 et 1956, ou de créer un dispositif similaire, me semble bien vague. Le collectif AER/ATS milite pour la défense des droits des personnes concernées. Il y a urgence à agir. Il est tout à fait indigne de laisser des personnes qui ont travaillé toute leur vie avec seulement 450 euros par mois pour vivre en attendant de toucher leur retraite.

Compte tenu de nos impératifs horaires, je vais suspendre la séance. Nous reprendrons la discussion lors de notre séance de cet après-midi.

La séance est levée à 12 h 55.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Travail et emploi » – Suite de l'examen du rapport pour avis

La séance est reprise à 14 h 30.

Lors d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission poursuit l'examen du rapport pour avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2015, les articles rattachés 62 et 63 (nouveau), et le compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

M. Alain Milon, président. – Nous reprenons l'examen des crédits de la mission « Travail emploi ». Le rapporteur pour avis va répondre aux différents intervenants.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Au préalable, je voudrais indiquer à Mme Schillinger que je suis également issu de la formation professionnelle, et que l'un de mes petits-fils est actuellement en contrat d'apprentissage. Il n'y a donc pas lieu d'opposer les sénateurs entre eux et de pointer du doigt certains sénateurs « hors-sol », qui seraient éloignés des problématiques liées à l'apprentissage. En tant qu'ancien chef d'entreprise dans la marbrerie, la sculpture et la rénovation de bâtiments anciens, je puis vous assurer que 80 % de la formation des salariés passent par des contrats d'apprentissage et le compagnonnage.

S'agissant de l'inspection du travail, on comptait, fin 2013, 438 inspecteurs du travail hors section et 781 en section, 1670 contrôleurs du travail hors section et 1320 en section. Tous les contrôleurs du travail en section ont vocation à devenir inspecteur en passant un examen professionnel. Je rappelle que la première promotion de 130 inspecteurs stagiaires est arrivée sur des fonctions de contrôle en juin 2014 (205 sont attendus en 2015, comme en 2016). Quant à la réorganisation des services, sur un total de 27 directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et de directions ultra-marines, 15 ont déjà basculé et sont en train d'instaurer les nouvelles unités de contrôle (UC) territoriales, l'unité de contrôle régionale et le réseau régional de risques particuliers. Au 1^{er} janvier prochain, 232 UC territoriales et 27 UC régionales de lutte contre le travail illégal seront en place.

J'en viens aux maisons de l'emploi. On en compte aujourd'hui 176, contre 187 début 2014. Elles emploient 1 416 équivalents temps plein (ETP) en 2014, contre 1 491 ETP en 2013 : 86 % d'entre eux sont rémunérés par les maisons de l'emploi, 14 % sont mis à disposition par d'autres structures. Le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de 26 millions d'euros en AE et CP pour le fonctionnement des maisons de l'emploi. Ces crédits sont en forte baisse par rapport à 2014 : 36 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP. Les parlementaires avaient en effet souhaité compléter les crédits des maisons de l'emploi par une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros, destinée à des projets relatifs à la gestion prévisionnelle des compétences (GPEC) territoriale, portés par celles-ci dans chaque région. L'arrêté du 18 décembre 2013 précité a limité le financement par l'Etat des maisons de l'emploi par l'Etat à deux cas de figure. Le débat parlementaire ne doit pas se focaliser sur les maisons de l'emploi, il faudra trouver des critères pour favoriser celles qui ont une réelle plus-value dans leur bassin d'emploi. Dans le Rhône, par exemple, nous avons privilégié les

maisons de l'emploi virtuelles, sans nouveaux locaux pour éviter les coûts de structure, afin de mettre en réseau les différents acteurs des politiques de l'emploi.

Je voudrais rapidement rappeler les ressources des régions en matière d'apprentissage. Le système est fort complexe. Les régions recevront en 2015 plus de 1,6 milliard d'euros de l'Etat pour l'apprentissage, contre 1,57 milliard d'euros en 2014. 1,5 milliard proviendra de la nouvelle taxe d'apprentissage et 146 millions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). La somme ainsi collectée est alors séparée en deux parts : une part fixe de 1,544 milliard, et une part dynamique (93 millions d'euros cette année) en cas de surplus à se distribuer équitablement entre régions. La clef de répartition de ce surplus est la suivante : 60 % est fonction du nombre d'apprentis en région par rapport au total national ; 26 % est fonction du nombre d'apprentis de niveau inférieur au bac professionnel ; 14 % dépend du nombre d'apprentis préparant d'autres diplômes. Il faut ajouter à cette somme 340 millions d'euros au titre des anciennes indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) pour les primes à l'apprentissage. Au total, les régions disposeront donc de 2 milliards d'euros en 2015.

Mais le problème de fond n'est pas tant le montant des ressources des régions, même si cela est très important, que l'absence de pilotage de la politique d'apprentissage au niveau national. L'Etat reste responsable politiquement de cette politique aux yeux de nos concitoyens. Il décide lui-même de la réforme des indemnités compensatrices de formation l'an dernier dans le PLF pour 2014, il crée cette année une nouvelle prime pour le recrutement des apprentis, mais il ne dispose plus de leviers d'action, car toutes les compétences « apprentissage » ont été transférées aux régions. Il faudrait trouver un équilibre entre l'Etat et les régions, comme le souhaite M. Martinot, ancien directeur de la DGEFP, que nous avons auditionné. Je souhaite, pour ma part, que le Sénat participe activement à cette réflexion.

Je voudrais indiquer à M. Cadic qu'il existe, dans l'action 2 du programme 103, une enveloppe de 850 000 euros pour l'aide à la mobilité des jeunes, mais qui ne concerne que l'Allemagne, et non le Royaume-Uni.

Vous avez raison, Madame Bricq, le dispositif de la Garantie jeunes est bien soutenu par l'Europe. Il était au cœur des réflexions des grandes conférences européennes sur l'emploi des jeunes, dont l'une s'est tenue à Paris le 12 novembre 2013. L'objectif des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, et des représentants des institutions européennes, était alors de consacrer 45 milliards d'euros sur deux ans pour l'emploi des jeunes. Le bleu budgétaire de 2014 évoquait un co-financement de l'Europe, mais sans le chiffrer. Le bleu budgétaire du PLF pour 2015 est plus précis car il évoque une enveloppe européenne de 30 millions d'euros, mais il est muet sur la répartition des aides entre Etats membres, et sur la somme totale qui sera reçue par la France. Je vous invite à interroger le ministre sur cette question en séance publique lors de l'examen de la mission.

Je constate avec satisfaction que de nombreux collègues au sein de la commission souhaitent avancer sur les dossiers que nous venons d'évoquer ce matin, mais les logiques partisanes freinent parfois malheureusement ces initiatives...

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix l'avis que nous propose le rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « travail et emploi », des articles rattachés 62 et 63 (nouveau), et des crédits du compte

d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Loi de finances pour 2015 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. Philippe Mouiller sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Dotée de 15,7 milliards d'euros en 2015, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » constitue l'un des principaux vecteurs d'intervention de l'Etat en matière de politiques sociales. Ses quatre programmes, de taille très inégale, couvrent des champs variés qui ont pour point commun la lutte contre l'exclusion sociale et la protection des personnes les plus vulnérables.

Le programme « Handicap et dépendance », qui devrait bénéficier de 11,6 milliards d'euros, soit une hausse de 1,4 %, regroupe près des trois quarts des crédits. Il a pour principal objet le financement de l'allocation aux adulte handicapé (AAH), pour un montant de 8,8 milliards d'euros, mais retrace également celui des établissements et services d'aide par le travail (Esat), à hauteur de 2,7 milliards d'euros, ainsi que la participation de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), qui devrait s'élever à 66 millions d'euros. S'agissant de ces dernières, j'attire votre attention sur le fait que, si le Gouvernement prévoit une augmentation faciale des dépenses allouées par l'Etat au fonctionnement des MDPH, celle-ci n'est obtenue que grâce à un apport de 10 millions d'euros de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). En réalité, la dotation de l'Etat diminue d'un peu plus de 8 millions d'euros. Une telle mesure doit nous interroger : cette ponction sur le budget de la CNSA est-elle exceptionnelle ou marque-t-elle la première étape d'un désengagement de l'Etat du financement des MDPH ? Les conseils généraux prennent déjà en charge plus de 40 % de leurs dépenses de fonctionnement. Cette part est-elle amenée à s'alourdir dans les années à venir ?

Deuxième par la taille, le programme « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire », doté de 2,6 milliards d'euros, vient avant tout abonder le fonds national des solidarités actives (FNSA), qui est chargé d'assurer le financement de la partie activité du revenu de solidarité active (RSA). Le programme regroupe également des enveloppes de taille plus limitée, dont les principales sont destinées au financement des services chargés d'assurer la protection juridique des majeurs, pour un peu plus de 240 millions d'euros, ainsi qu'à la participation de la France au programme européen d'aide alimentaire, pour 32,6 millions d'euros. Il comporte également 4,7 millions d'euros de subventions destinées au secteur de l'économie sociale et solidaire, en diminution de près de 5 % par rapport à 2014. Cette évolution est paradoxale au regard de l'importance qu'accorde le Gouvernement au développement de ce secteur. J'estime par ailleurs que l'économie sociale et solidaire doit pouvoir pleinement trouver sa place au sein de la mission « Economie » du budget de l'Etat et qu'il est par conséquent contreproductif de maintenir certains crédits au sein de la présente mission.

En 2015, 2,3 milliards d'euros seront alloués au FNSA, soit quasiment quatre fois plus qu'en 2014. Cette hausse considérable des crédits est en réalité le résultat d'un changement dans le mode de financement du FNSA. Jusqu'à présent, celui-ci était alimenté

par une fraction du prélèvement de solidarité sur les produits de placement et les revenus du patrimoine, l'Etat apportant une contribution d'équilibre dont le montant s'élevait à 595 millions d'euros en 2014. Le prélèvement de solidarité est désormais entièrement versé à la sécurité sociale et le FNSA est donc financé dans sa totalité par une dotation de l'Etat.

Il s'agit là d'une simplification bienvenue qui permettra de lisser la contribution de l'Etat, puisqu'elle ne dépendra plus des fluctuations d'une recette qui s'avérait volatile. Elle améliorera également la visibilité dont dispose le Parlement pour apprécier chaque année l'évolution des dépenses de RSA « activité ». Un financement complémentaire de 200 millions d'euros doit permettre de tenir compte de l'impact de la revalorisation exceptionnelle du RSA. Je regrette cependant qu'il soit issu de la contribution exceptionnelle de solidarité des fonctionnaires. Au final, l'année prochaine, 1,9 milliard d'euros seront consacrés par le FNSA au financement du RSA « activité », 26 millions d'euros à celui du RSA « jeunes » et 513 millions d'euros à celui de la prime de Noël.

D'une ampleur bien moindre, puisque ses crédits doivent s'élever à 25,2 millions d'euros, le programme « Egalité entre les femmes et les hommes » comporte essentiellement des subventions destinées à des associations agissant au plan national ou local. Au-delà de la reconduction annuelle de ces subventions, il apparaît difficile de voir se dessiner une stratégie d'ensemble au sein de ce programme, alors même que le Gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux en la matière. L'enveloppe allouée, après avoir augmenté d'un peu plus de 14 % en 2014, sera stable l'année prochaine. Pourtant, c'est à partir de l'action « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains », créée en 2014, que devrait logiquement être financé le volet accompagnement social de la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel. Or, à aucun moment, le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances ne fait mention des dépenses supplémentaires qui pourraient être engendrées par l'adoption de ce texte.

Enfin, un quatrième programme regroupe des crédits de fonctionnement destinés aux ministères sociaux, à leurs antennes territoriales ainsi qu'aux agences régionales de santé (ARS). 1,5 milliard d'euros lui seront alloués en 2015, essentiellement pour financer les dépenses de personnel, ainsi que la modernisation des systèmes d'information dans les ministères sociaux. Le niveau des crédits se fonde sur un objectif de diminution du plafond d'emplois de 253 équivalents temps plein l'année prochaine.

J'en viens à quelques observations plus précises sur la mission. La première porte sur la sincérité des prévisions effectuées par le Gouvernement. Les crédits consacrés au financement de l'AAH et du RSA « activité » représentent à eux seuls 70 % du montant total de la mission. Notre commission est donc appelée à donner un avis sur une mission qui comprend, pour l'essentiel, des dépenses de « guichet » dont l'évolution tendancielle est, par définition, difficile à maîtriser. Quelle est cette évolution ? Les dépenses d'AAH ont connu une hausse continue au cours des dernières années qui devrait se poursuivre à l'avenir. Or, la sous-évaluation des crédits pourrait être d'environ 200 millions d'euros. S'agissant du RSA, le Gouvernement a fait le choix de revaloriser de 10 % le montant du RSA « socle » sur la durée du quinquennat, décision qui aura un impact indirect de 230 millions d'euros sur les dépenses de l'Etat au titre du RSA « activité » entre 2015 et 2017. D'autre part, nous savons que 68 % des bénéficiaires potentiels n'ont pas recours au RSA « activité », ce qui signifie que le niveau réel des dépenses est très largement inférieur à ce qu'il pourrait être. De la même façon, avec 7 882 bénéficiaires au mois de mars 2014, le RSA « jeunes » est loin d'avoir atteint ses objectifs. Or, comme l'a très justement souligné le rapporteur spécial de la commission des finances, le Gouvernement prévoit une hausse de 2,9 % des crédits de la

mission sur la période 2015 à 2017, sans commune mesure avec celle de 7,9 % qui a été observée au cours des trois années passées. Ces éléments conduisent nécessairement à conclure au manque de sincérité des prévisions formulées par le Gouvernement dans ce projet de loi de finances.

Comment renouer avec la sincérité dans le contexte que nous connaissons de fortes contraintes sur l'évolution de nos finances publiques ? En engageant une réforme profonde des minima sociaux. Le 20 août dernier, le Président de la République a fait part de son intention de fusionner le RSA « activité » avec la prime pour l'emploi (PPE). Le projet de loi de finances rectificative pour 2014 prévoit bien de mettre fin au versement de la PPE, en 2016. Le Gouvernement vient d'annoncer la création d'une prime d'activité qui remplacerait la prime pour l'emploi et le RSA « activité » à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette prime devrait être réservée aux bas salaires et devrait bénéficier également aux moins de 25 ans. Elle devrait être versée chaque mois, aux personnes gagnant moins d'environ 1,2 fois le smic et selon les conditions de ressource du ménage. Toutefois les modalités précises restent à définir avec les parlementaires, en tenant compte du fait que, pour l'instant, le RSA n'a pas atteint ses objectifs en matière de retour à l'emploi, que la gestion administrative de la prestation reste très complexe et que les contrôles demeurent perfectibles. En 2012, les conseils généraux ont dépensé 7,2 milliards d'euros au titre du RSA « socle », soit 31,4 % de plus qu'en 2008. Lors du dernier congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF), le Premier ministre a annoncé la création d'un groupe de travail qui aura notamment pour mission de trancher la question d'une éventuelle recentralisation de la prestation. J'estime qu'il s'agit là d'une piste qui doit être sérieusement étudiée, compte tenu de l'absence de marges de manœuvre à la disposition des départements, qui les conduit à ne plus assumer qu'un rôle de guichets.

Dans le champ de la politique du handicap, la réunion du comité interministériel du 25 septembre 2013 avait suscité des attentes et des espoirs nombreux chez les acteurs du secteur. Les auditions m'ont permis de mesurer l'ampleur de leur déception. Les associations ont en particulier regretté que le rapport de Denis Piveteau, publié en juin dernier et qui formule un certain nombre des préconisations visant à éviter les ruptures de prise en charge des personnes handicapées, n'ait pas encore trouvé de traduction concrète. Pour ce qui concerne le fonctionnement des MDPH, nous savons qu'elles sont confrontées à une augmentation soutenue de leur charge de travail. Or des mesures de rationalisation pourraient aisément être mises en œuvre afin de générer des économies de fonctionnement. Je pense en particulier à l'obligation qu'ont les MDPH de réexaminer tous les deux ans la situation des bénéficiaires de l'AAH dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %. Des améliorations substantielles pourraient également être apportées au fonctionnement des MDPH grâce à l'harmonisation de leurs systèmes d'information, sujet que traite le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

S'agissant des Esat, dont le financement repose entièrement sur l'Etat, je ne peux que relayer les craintes qui ont été formulées devant moi. La censure par le Conseil d'Etat en 2013 du niveau des tarifs plafonds fixés pour 2012 a mis en lumière les limites d'un système de tarification qui devrait être entièrement revu sur la base d'une véritable étude nationale de coûts. Une telle évolution apparaît indissociable d'une réflexion sur la place et le rôle des Esat dans les parcours de vie des personnes handicapées afin qu'ils puissent notamment, lorsque cela est possible, assurer pleinement leur mission de tremplin vers le travail en milieu ordinaire. A l'occasion de la semaine pour l'emploi des personnes handicapées, qui se déroule actuellement, nombreuses sont les associations qui font part de leurs inquiétudes sur cette question. Comme les années précédentes, le Gouvernement prévoit de maintenir la suspension du programme de création de places en Esat qui avait été lancé en 2008. L'objectif officiel est

de concentrer les moyens sur la modernisation des structures. Or le montant total du plan d'aide à l'investissement s'élèvera à 2 millions d'euros l'année prochaine, soit une subvention moyenne d'un peu moins de 1 500 euros par établissement. L'effet levier sur l'investissement risque par conséquent d'être fort limité.

Plus globalement, je ne peux que vous faire part de mes préoccupations quant au manque de dispositifs adaptés pour accompagner les personnes handicapées vieillissantes. Comment former au mieux les professionnels chargés de les accompagner ? Quelles solutions de prise en charge mettre en place ? Dans quelle mesure les Esat, les maisons d'accueil spécialisées (MAS) ou les Ehpad peuvent-ils être des lieux de vie adaptés ? Autant de questions auxquelles, malheureusement, le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement n'apporte pas de réponses.

Au regard de ces observations, je vous proposerai de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi qu'à celle de l'article 60 qui lui est rattaché et vise à reconduire en 2015 le financement dérogatoire du RSA jeunes via le seul FNSEA. Ma position se fonde sur les incertitudes nombreuses qui entourent cette mission – réforme du RSA « activité », financement des MDPH, réforme de la tarification des Esat, financement des mesures contenues dans la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel – ainsi que sur la certitude que, pour une grande part, les crédits qui lui seront alloués en 2015 s'avèreront insuffisants pour couvrir les besoins existants.

M. Jean-Marie Morisset. – Je partage la position du rapporteur tendant à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission. La Cour des comptes a bien souligné qu'en 2014, il manquerait 500 millions d'euros pour abonder le FNSEA. La sous-évaluation est également patente s'agissant de l'AAH. Si les MDPH fonctionnent bien, elles font face à un afflux de demandes difficile à absorber et leur gestion pèse de plus en plus sur les conseils généraux. Je regrette que, une fois de plus, le projet de loi de finances ne prévoie pas d'ouvertures de places en Esat alors que les besoins existent. S'agissant des personnes handicapées vieillissantes, j'insiste sur le fait que les départements ne doivent pas avoir à combler les lacunes de l'Etat en la matière.

M. René-Paul Savary. – Vous dites que les conseils généraux financent environ 40 % du fonctionnement des MDPH. Notons que dans certains départements, la proportion est bien supérieure. Le statut de groupement d'intérêt public (GIP) des MDPH complique considérablement leur fonctionnement : on oblige des personnels d'horizons différents à travailler ensemble et les structures n'ont souvent pas la taille critique pour mobiliser toutes les ressources humaines dont elles ont besoin. Je suis personnellement favorable à une intégration des MDPH au sein des conseils généraux, afin que les moyens humains et de fonctionnement puissent être mutualisés.

La gestion des Esat par les départements a, un temps, été évoquée. Sans doute serait-il bien plus pertinent que ces structures relèvent des collectivités territoriales qui sont compétentes en matière de formation professionnelle et de développement économique.

Quelles sont les économies attendues de la suppression de la PPE annoncée par le Gouvernement ?

Nous savons tous que le RSA « jeunes » n'a pas atteint ses objectifs. De là à considérer qu'il a été conçu de façon à ne pas fonctionner, il n'y a qu'un pas... En revanche, la garantie jeunes peut permettre d'apporter un soutien à certaines catégories de publics.

Mme Elisabeth Doineau. – La fusion du RSA « activité » et de la PPE est nécessaire et mérite d'être saluée. En effet, la PPE était saupoudrée entre un grand nombre de bénéficiaires et la coexistence de deux dispositifs distincts aux objectifs proches entraînait une dispersion des moyens. J'appelle cependant votre attention sur le mode de calcul de la future prime d'activité, qui ne doit pas défavoriser les familles monoparentales.

Je suis par ailleurs réservée quant à l'idée de confier aux caisses d'allocations familiales (Caf) la gestion du RSA dans son ensemble. Il ne me semble en effet pas pertinent de confier à des acteurs distincts, d'une part la gestion de l'allocation, d'autre part la mise en œuvre des politiques d'accompagnement liées au versement de celle-ci.

Mme Nicole Bricq. – Je m'étonne que le rapporteur parle du manque de sincérité budgétaire de la mission. Attention à ne pas confondre la sincérité et la sous-évaluation, qui est effectuée par tous les Gouvernements et généralement corrigée en loi de finances rectificative.

S'agissant de la PPE, je tiens à rappeler que le dispositif, tel qu'il avait été pensé initialement par le Gouvernement de Lionel Jospin, devait permettre de donner un véritable coup d'accélérateur à l'emploi. Il était conçu comme un impôt négatif. Mais le dispositif a évolué. Il coûte aujourd'hui très cher sans que les ménages concernés soient toujours en mesure de comprendre pourquoi ils perçoivent la PPE. C'est bien pour cette raison que le Sénat demande depuis plusieurs années la fusion du RSA « activité » et de la PPE. Le rapporteur nous dit qu'il faut engager une réforme profonde des minima sociaux. J'aimerais que la majorité sénatoriale nous éclaire sur ses propositions en la matière.

Mme Isabelle Debré. – Le rapport que j'avais écrit en 2012 avec Claire-Lise Champion sur l'application de la loi de 2005 soulignait déjà que le réexamen tous les deux ans de la situation des bénéficiaires de l'AAH ayant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % posait problème. Nous avons également recommandé que la compétence de délivrance des cartes européennes de stationnement soit transférée aux directions départementales de la cohésion sociale. Monsieur le rapporteur, savez-vous si cette recommandation a été mise en œuvre ?

M. Michel Forissier. – En tant que chef d'entreprise, j'ai toujours été très réservé quant aux vertus des dispositifs incitatifs en matière d'emploi. Les fonds publics sont bien trop souvent déviés pour ce type de mesures alors que les efforts doivent avant tout porter sur le développement de la formation professionnelle continue.

S'agissant de l'égalité entre les femmes et les hommes, je pense qu'il faut intégrer cet enjeu dans l'ensemble des textes que nous examinons plutôt que de mettre en œuvre des mesures qui s'apparentent davantage à de la communication.

M. Yves Daudigny. – Concernant les MDPH, le GIP constitue la seule forme juridique permettant d'associer pleinement les associations à la prise de décisions. Ces dernières sont très attachées à ce qu'aucune modification ne soit apportée au statut des MDPH et souhaiteraient que ce modèle puisse être copié s'agissant des futures maisons départementales de l'autonomie (MDA).

S'agissant du RSA, j'insiste sur le fait que les départements ne sont absolument pas en mesure d'apporter une plus-value à sa gestion, ce qui n'est pas le cas s'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Une reprise par l'Etat de cette compétence ne serait donc pas problématique.

M. Daniel Chasseing. – Nous manquons de structures d'accompagnement pour les personnes handicapées vieillissantes. L'Ehpad n'est pas nécessairement la solution la plus adaptée pour celles qui ne sont plus en mesure de travailler en Esat mais nous manquons de places en foyers occupationnels.

L'économie sociale et solidaire joue un rôle essentiel. Je regrette que les crédits inscrits dans cette mission soient en diminution.

M. Michel Vergoz. – Je suis déçu que le rapporteur ne formule aucune proposition concernant la réforme des minima sociaux. Certains départements sont très en difficulté pour la gestion du RSA. J'aimerais savoir si, oui ou non, le rapporteur soutient l'idée d'un transfert à l'Etat de la gestion de la prestation.

Mme Corinne Imbert. – Le vieillissement des personnes handicapées est une préoccupation de l'ensemble des conseils généraux. Nous manquons de places en foyers occupationnels et le maintien de la suspension du programme de créations de places en Esat n'est pas une bonne nouvelle car certaines auraient pu être réservées à ce type de public. Mon département expérimente l'accueil des personnes handicapées vieillissantes dans des résidences pour personnes âgées du type foyers-logements. Mais cela peut susciter des craintes car les structures ne sont pas nécessairement adaptées au départ et il existe un risque de rupture de parcours. Il s'agit pourtant d'une solution intéressante pour que soient utilisées les places qui sont libres dans certaines structures tout en évitant un engorgement dans les Esat ou les foyers occupationnels.

M. René-Paul Savary. – Je partage les propos de Michel Vergoz concernant la recentralisation du RSA. L'examen du projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République sera d'ailleurs l'occasion d'aborder cette question. Il nous faut être particulièrement attentif aux conditions financières dans lesquelles pourrait s'effectuer ce transfert de compétences.

M. Alain Milon, président. – Je tiens à rassurer Michel Vergoz, la majorité sénatoriale a des idées. Elle les a exposées au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle le fera à nouveau pour le projet de loi de finances.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – En réponse à René-Paul Savary, le pourcentage de 40 % correspond bien à la participation moyenne de l'Etat au financement des MDPH au niveau national en 2012. Concernant leur statut, je rejoins plutôt la position d'Yves Daudigny : le GIP présente un grand nombre de qualités et il convient de conserver un certain degré d'autonomie aux MDPH.

La PPE étant versée avec une année de décalage – c'est-à-dire sur les revenus de l'année précédente –, si la réforme est bien applicable dès le 1^{er} janvier 2016, la suppression de la PPE n'aura pas généré d'économies pour le budget de l'Etat. Notons que la prime d'activité annoncée par le Gouvernement pourrait toucher les jeunes dès l'âge de 18 ans, ce qui devrait permettre de pallier les lacunes du RSA « jeunes ». Je rejoins Elisabeth Doineau pour souligner la vigilance dont nous devons faire preuve s'agissant des foyers

monoparentaux. En réponse à Michel Vergoz, je confirme que je suis bien favorable au transfert à l'Etat de la gestion du RSA. J'estime en revanche que la mission d'accompagnement doit continuer d'être exercée par les départements.

En réponse à Nicole Bricq, il me semble que lorsque le Gouvernement sait pertinemment qu'il sous-évalue un certain nombre de dépenses, il y a là un manque de sincérité.

Concernant la réforme des minima sociaux, nous sommes prêts à faire des propositions, notamment dans le cadre du groupe de travail que vient d'annoncer le Gouvernement.

Isabelle Debré a fait part des recommandations qu'elle avait formulées concernant la simplification des tâches des MDPH. Je sais que ces recommandations reçoivent un accueil favorable auprès des acteurs du secteur mais n'ont pas trouvé, pour le moment, de traduction concrète.

Concernant les personnes handicapées vieillissantes, préoccupation en effet partagée par tous, l'expérimentation dont a parlé Corinne Imbert mériterait en effet d'être examinée plus avant, notamment lorsque nous aurons à nous pencher sur le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Suivant la proposition du rapporteur pour avis, la commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi qu'à l'article 60 rattaché.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » – Examen du rapport pour avis

Puis, la commission examine le rapport pour avis de Mme Agnès Canayer sur la mission « Régime sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2015.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – La mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les subventions d'équilibre que l'Etat verse à onze régimes spéciaux de retraite en situation de déséquilibre démographique. Ces régimes comptent environ 739 000 pensionnés. Huit d'entre eux sont des régimes fermés : ils n'accueillent plus de nouveaux affiliés. Parmi ces huit régimes, six ne comptent plus le moindre cotisant.

La mission regroupe trois programmes :

- le programme 198 relatif aux « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », qui comprend les subventions versées à la branche vieillesse des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, mais aussi celles que reçoivent toute une série de petits régimes en voie d'extinction, tels que celui des chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger Méditerranée, celui des transports urbains tunisiens et marocains ou bien encore celui du Réseau Franco-éthiopien. Ce programme 198 regroupe aussi les crédits affectés au congé de fin d'activité et au complément de retraite des conducteurs routiers. Il représente à lui seul 68 % des crédits de la mission ;

- le programme 197 relatif aux « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » comprend uniquement la subvention d'équilibre versée par l'Etat à la branche

vieillesse de l'Etablissement national des invalides de la marine (Enim), qui gère l'un des plus anciens régimes de sécurité sociale en France, puisque sa fondation remonte au règne de Louis XIV. Il représente 13 % des crédits de la mission ;

- le programme 195 relatif aux « Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers », enfin, regroupe les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées, tels que le régime des mines, celui de la Seita ou bien encore celui de l'ORTF. Il représente 19 % des crédits de la mission. Le régime de retraite de l'Imprimerie nationale ne figure plus parmi les bénéficiaires de ce programme, dans la mesure où son dernier pensionné est décédé en décembre 2013.

Comme je l'ai dit au début de mon intervention, l'ensemble de ces régimes spéciaux, qui sont pour la plupart anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale, se caractérisent par un fort déséquilibre entre leur nombre de cotisants et leur nombre de pensionnés, ce qui explique leur déficit structurel chronique, hors subvention de l'Etat.

Alors que le rapport « cotisants/retraités » du régime général est de 1,3 – chiffre déjà faible –, il n'est que de 0,89 pour le régime de la RATP, de 0,57 pour celui de la SNCF et de 0,23 pour celui des marins. Ceux du régime des mines et de la Seita atteignent quant à eux à peine 0,01 ! Dans l'incapacité de s'autofinancer, ces régimes doivent faire appel à la solidarité nationale.

Alors que les crédits de la mission n'avaient cessé d'augmenter ces dernières années – + 46 % de croissance entre 2006 et 2013 – à mesure que la situation démographique des régimes subventionnés se dégradait avec l'arrivée à la retraite des classes nombreuses du « baby-boom », ils ont légèrement diminué depuis deux ans. Ils reculent ainsi de 1,5 % en 2015 par rapport à 2014 (après une baisse de 1,6 % en 2014 par rapport à 2013) pour atteindre la somme de 6,4 milliards d'euros.

Quatre séries de facteurs devraient contribuer à cette légère diminution des crédits : la forte baisse des prestations servies par les régimes fermés ou quasi-éteints ; la moindre revalorisation des pensions de retraite attendue pour 2015 en raison du ralentissement de l'inflation ; l'impact des mesures de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, en particulier le report de six mois de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre ; les efforts d'économies de gestion entrepris par certains régimes.

En dépit de cette baisse des crédits observée pour la deuxième année consécutive, force est de constater que le poids financier de cette mission a considérablement augmenté au cours des huit dernières années. Dès lors, quelle stratégie adopter afin de faire diminuer durablement ses crédits ?

En ce qui concerne les régimes fermés, qui ne comptent plus, ou presque plus, de cotisants, une éventuelle modification des taux de cotisations ou des bornes d'âge n'aurait aucun sens : l'Etat ne peut qu'accompagner leur extinction progressive.

Pour les régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP, en revanche il apparaît indispensable, j'y reviendrai dans un instant, de poursuivre la stratégie mise en œuvre depuis 2008 d'un alignement progressif des paramètres de leurs régimes spéciaux sur ceux du régime de la fonction publique.

J'en viens à présent à l'analyse des principaux régimes de retraite qui bénéficient des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite », à savoir ceux de la SNCF, de la RATP, de l'Enim et des mines.

La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF recevra cette année une subvention de 3,2 milliards d'euros, soit la moitié des crédits de la mission. Cette subvention, qui couvre 60 % du montant des prestations versées par le régime, est en diminution de 6 % par rapport à 2014, en raison de la stagnation des prestations versées et de la forte progression des cotisations sociales. Elle demeure toutefois très élevée. La subvention que recevra la RATP, dont le ratio démographique est nettement moins défavorable que celui de la SNCF, sera de 643 millions d'euros, en hausse de 4 % par rapport à 2014. Elle couvre 58 % des prestations versées par le régime.

Comme vous le savez, mes chers collègues, les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sont avantageux par rapport au droit commun. L'âge moyen de départ à la retraite des nouveaux pensionnés de la SNCF était ainsi de 56 ans et 1 mois en 2013, les conducteurs partant à 51 ans et 11 mois et les autres agents à 56 ans et 6 mois. Celui des agents de la RATP était de 55 ans et 3 mois. Ces âges de départ effectif à la retraite s'élèvent progressivement d'année en année mais restent très inférieurs à ceux constatés en moyenne pour le reste de la population.

La réforme des régimes spéciaux entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008 a modifié les modalités de calcul des pensions des personnels de la SNCF et de la RATP.

La durée d'assurance requise pour le bénéfice de la pension à taux plein est progressivement alignée sur celle en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat et le montant des pensions est désormais indexé sur l'évolution des prix.

En outre, la réforme des retraites de 2010 a relevé de 2 ans à partir du 1^{er} janvier 2017 l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite et la durée de service requise pour l'obtention d'une pension :

- pour les mécaniciens de la SNCF, la pension de retraite actuellement accordée à partir de l'âge de 50 ans après 15 ans de service sera accordée à partir de 52 ans pour les agents nés à compter de 1972, la durée de service requise étant portée à 17 ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022.

- pour les autres agents de la SNCF (les agents « sédentaires »), la pension de retraite actuellement accordée à partir de l'âge de 55 ans après 25 années de service, sera accordée à partir de 57 ans pour les agents nés à compter de 1967, la durée de service requise étant portée à 27 ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022 ;

- pour les agents de la RATP, l'âge de départ sera porté à 52 ans pour les personnels d'exécution nés à compter de 1972, à 57 ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et à 62 ans pour les cadres nés à compter de 1962 à partir du 1^{er} janvier 2017, la durée minimale de service pour l'attribution des pensions des personnels d'exécution et de maîtrise étant progressivement portée de 25 à 27 années entre 2017 et 2022.

Comme vous le voyez, mes chers collègues, ces relèvements des bornes d'âge ne s'effectueront que progressivement et seulement à compter de 2017.

Vous n'ignorez pas cependant que nos compatriotes supportent de plus en plus mal les statuts particuliers qui leur paraissent excessivement avantageux. Or, si le métier de cheminot était incontestablement pénible au XIX^{ème} ou au début du XX^{ème} siècle, c'est sans doute moins évident au XXI^{ème} siècle, en particulier pour les agents autres que les mécaniciens.

Dès lors, solliciter tous les ans la solidarité nationale pour financer près de 60 % des prestations versées par ces régimes de retraite n'est pas sans poser quelques problèmes d'équité. Une accélération du relèvement des bornes d'âge pour les agents de la SNCF et de la RATP me paraîtrait de nature à rendre plus légitime la subvention que verse l'Etat chaque année à leurs régimes de retraite.

Les situations respectives des régimes de l'Enim et des mines sont bien différentes de celles des deux régimes que je viens d'évoquer devant vous et appellent moins de commentaires de ma part.

La subvention d'équilibre que versera l'Etat à l'Enim en 2015 s'élèvera à 853 millions d'euros, contre 825,5 millions d'euros en 2014, soit une hausse de 3,3 %. Elle couvre 78 % des prestations versées par le régime.

Eu égard aux difficultés particulières du métier de marin, en particulier la pénibilité et la dangerosité, le régime de retraite géré par l'Enim est resté à l'écart des réformes intervenues en 2008 et 2010, comme de la plupart des mesures prévues par celle de 2014. L'âge normal d'ouverture des droits est ainsi de 55 ans lorsque la carrière maritime accomplie représente au moins 15 ans de service.

L'âge moyen de départ en retraite est actuellement d'environ 58,4 ans. Il est supérieur à l'âge normal de départ en retraite en raison de la part importante des pensions spéciales accordées aux marins disposant de moins de 15 ans de service au titre de l'Enim : ces pensions ne sont accordées qu'à partir de l'âge de 60 ans.

Au total, les difficultés financières de la branche vieillesse de l'Enim apparaissent entièrement imputables à son ratio démographique très dégradé – 114 695 pensionnés en 2015 pour seulement 26 276 actifs – et non à des règles trop avantageuses.

Le régime des mines, enfin, régime en extinction, ne compte plus que 2 567 cotisants pour 286 727 pensionnés et les cotisations versées ne couvrent plus qu'1 % de ses dépenses. L'Etat lui versera en 2015 1,36 milliard d'euros, une somme en recul de 2 % par rapport à 2014 qui couvre 99 % des prestations versées par le régime. Cette baisse s'explique par la diminution progressive du nombre de pensionnés.

En raison du caractère très pénible du métier de mineur, l'âge légal d'ouverture du droit à la retraite dans ce régime est fixé à 55 ans. En 2013, l'âge moyen de départ en retraite de ses pensionnés était de 57,7 ans.

Mes chers collègues, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » étant indispensables au financement des régimes de retraite concernés, je vous demande de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2015, assortie d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, encore trop éloignées du droit commun de la fonction publique. Je vous remercie.

Mme Catherine Procaccia. – Merci pour cette présentation très claire. Je rejoins tout à fait votre analyse sur les régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP. Je crois que nous n'avons pas osé aller au fond des choses lors de la réforme de 2008, et que, par crainte des grèves, nous avons adopté des mesures insuffisantes, laissant perdurer une situation difficilement acceptable.

En dehors de ces deux régimes, les crédits qui viennent équilibrer les autres régimes déficitaires de la mission sont consensuels et s'expliquent par la situation démographique très dégradée de ces régimes.

Par ailleurs, même s'il ne s'agit pas d'un sujet relevant de la présente mission, j'aimerais savoir comment ont évolué dans les années récentes les règles relatives aux majorations de retraite des fonctionnaires résidant outre-mer, qui apparaissaient excessivement avantageuses à bien des égards.

M. Michel Vergoz. – Je ne peux pas ne pas réagir aux remarques de madame Procaccia et ne pas rappeler qu'elle a voté les mesures qu'elle critique aujourd'hui.

M. Alain Milon, président. – Je vais mettre aux voix les conclusions du rapporteur pour avis.

Suivant la proposition du rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Questions diverses

M. Alain Milon, président. – Le Bureau de la commission s'est réuni le 4 novembre dernier et a pris deux décisions dont je souhaitais vous informer.

Il devait tout d'abord fixer le thème et la destination le choix de la mission annuelle de la commission, afin d'en saisir le Président du Sénat et les questeurs dans les délais requis.

La mission portera sur l'organisation de l'apprentissage et de la formation professionnelle en Allemagne. Elle pourrait avoir lieu dans la seconde quinzaine d'avril, dans la période de suspension des travaux en séance publique.

Le Bureau a également évoqué la reconstitution de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

Il lui est apparu nécessaire d'apporter deux modifications au règlement intérieur de celle-ci.

La première, pour augmenter en tant que de besoin l'effectif de la Mecss, actuellement plafonné à 16 membres, afin de permettre la représentation de chaque groupe politique tout en respectant la répartition proportionnelle. Il s'agit d'assurer la présence d'un membre du groupe écologiste, et de porter en conséquence l'effectif de la Mecss à 17 membres pour la période 2014-2017.

La seconde modification consiste à permettre de dissocier les fonctions de rapporteur général et de président de la Mecss, comme cela est déjà le cas à l'Assemblée nationale.

Je sou mets donc ces deux modifications à l'approbation de la commission.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 16 heures.

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

Mercredi 5 novembre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Réforme territoriale - Table ronde sur les relations entre les associations et les collectivités territoriales

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission organise une table ronde sur les relations entre les associations et les collectivités territoriales. Sont entendus :

M. Christian Sautter, président de l'association France active ;

M. Yann Joseau, représentant l'association Le Mouvement associatif.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes réunis aujourd'hui pour une table ronde consacrée à l'évolution des relations entre les associations et les collectivités territoriales dans le cadre de la réforme territoriale, organisée à l'initiative de notre collègue Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative.

Les départements, spécialistes de l'action sociale de proximité, soutiennent activement les associations intervenant auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture. Or, il est prévu dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République que les départements transfèrent ou délèguent aux métropoles, lorsqu'elles existent, une partie de leurs compétences, dont l'aide à la jeunesse en difficulté. Il sera intéressant de recueillir le sentiment de nos invités, MM. Christian Sautter, président de l'association France active et Yann Joseau, représentant l'association Le Mouvement associatif.

J'ajoute que les secteurs de la culture, du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire ont traditionnellement été caractérisés par l'importance des financements croisés provenant des différents niveaux de collectivités territoriales qui disposent d'une compétence partagée dans ces domaines. Le projet de loi entend renforcer la lisibilité de l'intervention des collectivités territoriales dans ces secteurs par la mise en place facultative de guichets uniques pour l'ensemble des aides et subventions qu'elles attribuent. Nous pourrions nous interroger sur la pertinence et la faisabilité d'un tel dispositif.

Je laisse sans plus tarder la parole à nos invités, avant que notre rapporteur, Jacques-Bernard Magner, puisse vous interroger puis que le débat s'engage avec l'ensemble de nos collègues.

M. Christian Sautter, président de l'association France active. – Les relations entre les associations et les collectivités locales sont un sujet très important pour notre association. Les relations sont très étroites et si le système évolue, il faudra être très vigilant.

Le réseau France active a été créé en 1988 par la Caisse des dépôts et consignations et la Fondation de France avec l'idée fondatrice d'accompagner et de financer les chômeurs qui créent leur propre entreprise. 5 500 chômeurs ont été concernés l'année dernière. Et pour permettre à ceux qui ne pouvaient pas créer leur propre entreprise, on leur a permis de rejoindre des entreprises d'insertion qui sont devenues peu à peu des entreprises solidaires afin de leur permettre de reprendre pied dans la vie active avant de retourner dans des entreprises classiques.

L'an dernier, nous avons soutenu plus de 1 000 entreprises solidaires qui ont accompagné et financé des personnes en difficulté. Parmi celles-ci 750 sont des associations et environ 150 des coopératives, le mouvement associatif constituant l'essentiel des bataillons pour la création de l'emploi et le développement économique de proximité.

Dans ces entreprises solidaires, 15 % appartiennent au secteur culturel et 7 % relèvent du secteur de l'éducation populaire.

Nous avons deux activités principales en direction des associations. Tout d'abord, nous avons une activité de conseil. C'est très important d'aider les associations à se professionnaliser, avoir une gestion plus rationnelle. Nous assurons un tiers des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA). Dans ce cadre-là, nous avons conseillé un millier d'associations.

Deuxièmement, nous aidons les associations, une à une, à construire un projet économique et financier, soit en leur prêtant de l'argent, soit en nous portant garant auprès du système bancaire. Elles passent devant un comité d'engagement où il y a, entre autre, des représentants du monde associatif. Je remarque que la réticence des banques diminue grâce à cette garantie et aussi au fait qu'il y a un taux de réussite dans 96 % des cas. En cas de problème, nous remboursons à la banque la moitié des sommes restant dues.

Les collectivités locales jouent un rôle essentiel grâce à leur expertise. Nous payons 550 salariés du réseau France active. Les collectivités territoriales assurent la moitié du financement de nos 41 fonds territoriaux et constituent donc un soutien indispensable. En cas de réforme territoriale, que va-t-il se passer ? Notre réseau est un réseau parmi d'autres. Fédérer les compétences sur le terrain, c'est facile quand les compétences existent.

Il faut éviter une longue période de l'entre-deux systèmes, les associations étant des êtres fragiles. Dès qu'il commence à y avoir du retard, cela pose des difficultés en termes de trésorerie. Or, le soutien des banques est limité et coûteux.

Je vous demande de faire attention à de trop longues périodes de transition qui peuvent blesser ces structures fragiles. J'ajoute que les associations dans le domaine culturel sont particulièrement fragiles car elles sont moins installées que dans le domaine médico-social et que l'on y trouve beaucoup de bénévoles, de salariés précaires et elles ont peu de ressources permanentes et régulières comme les associations sportives. Soyons prudent si l'on change de dispositif !

Sur la question du guichet unique, il existe déjà une plateforme d'information informatique, au niveau du département ou de la métropole tout à fait satisfaisante. La création du guichet unique risque d'être longue à mettre en place.

Ma priorité, ce sont les usagers ! Cherchons dans la réforme territoriale ce qui est bon pour les associations car elles sont fortement créatrices d'emploi et de lien social. Le réseau France active est à la disposition sur le terrain des conseils généraux, des départements, et des métropoles avec lesquelles nous avons des rapports contractuels étroits. Nous sommes un réseau de proximité à la disposition des collectivités territoriales.

M. Yann Joseau, représentant l'association Le Mouvement associatif. – Le Mouvement associatif que je représente aujourd'hui est une organisation nationale de l'ensemble du monde associatif destinée à structurer la parole des associations et à servir d'interface entre celles-ci et les pouvoirs publics, et notamment les élus. Pendant longtemps les réseaux associatifs se caractérisaient par des organisations verticales propres à leurs domaines d'intervention (sport, sanitaire et social ou culture) Au début des années 2000, les grands réseaux se sont regroupés en une Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) que nous venons de rebaptiser Le Mouvement associatif, afin de bien marquer notre vocation à représenter l'ensemble du monde associatif.

S'agissant des conséquences attendues de la réorganisation territoriale sur la vie associative, je dirais qu'elles sont différentes selon que les associations œuvrent au niveau local (c'est ce que j'appelle le bloc 1), au niveau régional ou départemental (bloc 2) ou au niveau national ou international (bloc 3).

80 % des associations sont strictement bénévoles et la majorité d'entre elles ont une action au niveau communal ou intercommunal.

L'impact pourra être organisationnel et nécessiter un changement de culture, aussi bien pour les collectivités que pour les associations. D'une part, c'est le financement unique qui passera pour vertueux, alors qu'aujourd'hui le plurifinancement est plus valorisé. D'autre part, les financeurs seront plus proches, ce qui peut avoir une influence sur des décisions risquant d'être moins impartiales.

L'impact pourra aussi être financier : les communes garderont la capacité juridique de financer les associations, qui les solliciteront plus pour obtenir ce que les autres collectivités ne financeront plus. La fin des financements régionaux et départementaux pour les actions locales accroîtra une tension déjà palpable, comme le montrent les travaux de Viviane Tchernonog.

J'évoquerai rapidement les associations nationales et internationales, pour qui les conséquences de la loi seront indirectes et provoquées par les difficultés attendues de leurs échelons régionaux et départementaux.

Ce sont, en effet, les associations de niveau départemental qui seront sans doute les plus touchées. Parmi elles, nous devons distinguer les associations agissant dans le champ des compétences partagées de celles qui n'entrent pas dans ce champ.

Pour les premières, la perspective des guichets uniques peut paraître intéressante, dans la mesure où ceux-ci devraient permettre de mobiliser les partenaires et financeurs de façon plus systématique et plus méthodique et de gagner en efficacité et en cohérence, à condition, toutefois, que les associations soient consultées lors de la mise en place de ce dispositif.

L'inconvénient de cette nouvelle approche est que les financements concernent plus les actions des associations que les associations elles-mêmes, qui ont cependant besoin d'être soutenues dans leurs temps de réflexion, d'expérimentation et de défrichage.

Nous risquons aussi de voir des collectivités moins proactives et plus centrées sur leurs compétences obligatoires.

Enfin, les décisions de soutien risquent, par ailleurs, de devenir moins audacieuses et trop conformes à un modèle, « l'harmonisation des critères » étant quelque peu problématique.

S'agissant des associations dont l'action n'entre pas dans le champ des compétences partagées, le danger me semble plus grave. Si elle est mise en œuvre de façon aveugle, la suppression annoncée de la clause de compétence générale interdira purement et simplement aux conseils généraux et aux conseils régionaux de financer des associations en dehors de leurs compétences identifiées. Or, qu'elle concerne la jeunesse, l'éducation populaire, la famille ou encore la ruralité, l'essence même de l'action associative est d'être transversale. Les associations doivent cependant être financées par le niveau territorial correspondant à leurs actions, car elles ont une fonction primordiale d'organisation et d'interface entre les pouvoirs publics et les populations. Parce qu'en tant qu'élément incontournable du dialogue civil, la vie associative est consubstantielle de notre organisation socio-économique, le Mouvement associatif propose de l'identifier comme une quatrième compétence partagée, au côté de la culture, du sport et du tourisme.

Tout, et son contraire, a été dit sur la clause de compétence générale, les postures des différentes associations, ainsi que celles des politiques, étant pour le moins contrastées.

On a pu entendre que la suppression de cette clause permettra une affectation plus claire des compétences de chaque strate, des économies substantielles dans les dépenses des collectivités, ainsi qu'une meilleure visibilité de qui finance quoi.

Ces affirmations me semblent largement remises en cause par l'observation du terrain. Si je prends l'exemple du conseil régional de Picardie, je constate qu'au-delà des compétences exclusives ou obligatoires (formation professionnelle et apprentissage, lycées, transports représentant 69 % du budget), des compétences dites intermédiaires (aménagement du territoire et action économique : 14 %), des compétences partagées (culture, sport et tourisme : 5 %) et du cas particulier des maîtrises d'ouvrage déléguées par l'État, seul 7 % du budget régional, soit 70 millions d'euros, sont consacrés à des actions entrant clairement dans le cadre de sa compétence générale. En outre, ces actions qui concernent l'enseignement hors lycée, les loisirs, la santé et l'action sociale ou la vie associative, sont des actions à fort rendement car à forte valeur ajoutée.

Faut-il pour autant maintenir la clause générale de compétence ? Ce n'est pas la position du Mouvement associatif, à condition toutefois, on l'a vu, que la vie associative devienne une compétence partagée.

Pour conclure, je voudrais répondre aux questions qui nous ont été adressées avant cette réunion.

Sur la question du transfert des compétences départementales aux métropoles, je suppose qu'il ne peut y avoir de réponse unique. L'important pour nous est que des services

administratifs dédiés à la vie associative existent et qu'ils soient gérés de manière transversale. Or certains conseils généraux se sont dotés de ce type de service et d'autres non. Il en est de même pour les métropoles. Identifier la vie associative permettra de résoudre la question, pour peu que les moyens financiers soient réels et perdurent.

J'ai déjà répondu sur les compétences partagées et le guichet unique, mais je souhaiterais revenir sur la notion d'harmonisation des critères qui me paraît dangereuse : il convient au contraire que les critères de chaque niveau de collectivité soient spécifiques, faute de quoi les compétences partagées ne se justifieraient plus.

Enfin, je dirais que la question des conditions d'attribution des subventions aux associations et leur compatibilité avec la réglementation européenne a été clarifiée par la loi sur l'économie sociale et solidaire, qui a donné un statut juridique à la subvention. La charte et ses déclinaisons territoriales constituent le cadre des échanges entre les pouvoirs publics et la vie associative : chacun doit maintenant se l'approprier et la faire vivre.

M. Jacques-Bernard Magner. – Merci, Madame la Présidente, d'avoir accepté le principe de cette table ronde et merci à nos interlocuteurs pour avoir planté le décor d'une réforme qui bouleversera sans doute le paysage des associations quelle que soit leur importance et même si elle n'aura pas le même impact pour toutes et que la suppression de la clause de compétence générale est inévitable.

Beaucoup d'associations fonctionnent sur la base de contrats d'objectifs conclus avec les différents niveaux de collectivités territoriales et avec l'Etat. Cela signifie qu'elles sont engagées pour plusieurs années. Mais la nouvelle organisation territoriale perturbera davantage le fonctionnement : ne craignez-vous pas qu'au niveau local, les communes et communautés de communes soient confrontées à de très fortes demandes. Je constate qu'elles ne disposent pas nécessairement des moyens fiscaux pour assurer le financement des multiples associations locales. En tant que responsable associatif et élu local, je constate également que le fonctionnement des associations n'est pas assuré par la région, qui ne dispose pas encore de la compétence, ni par le département, dont les moyens diminuent. 2015 va constituer un véritable trou d'air : nous sommes à une période médiane ; tout le monde est dans l'expectative.

Mais n'oublions pas que le monde associatif regroupe des milliers d'associations, que font vivre des millions de bénévoles. Il ne faut pas que tous baissent les bras face à un système jugé trop complexe et, au moment où nous allons devoir nous prononcer sur la nouvelle organisation territoriale, en fin de compte, la pression s'exercera sur les communes.

M. Jean-Léonce Dupont. – Les besoins sont illimités et il est utile de savoir comment les collectivités territoriales peuvent y répondre. Cette question renvoie au problème des finances disponibles de chaque niveau de collectivités. Dans le contexte de baisse des dotations de l'Etat, contrairement à ce qui a été dit, la question n'est pas que les conseils généraux ne veulent plus mais qu'ils ne peuvent plus financer. Il est d'ailleurs très difficile de clarifier les compétences sans connaître les moyens financiers qui vont avec. Je crois que nous raisonnons aujourd'hui dans un contexte budgétaire fantastiquement tendu, ne serait-ce qu'en raison de l'augmentation des dépenses de solidarité. Cette situation nous impose des choix dramatiques, qui concernent les champs d'intervention non obligatoires des départements. L'absence de lisibilité de la réforme est très dommageable.

Ma seconde observation concerne le modèle économique des associations. Celles-ci se sont saisies de dispositifs nationaux avantageux mais temporaires et sans garantie de financement. De sorte que lorsque les financements se raréfient, les associations se retournent vers les collectivités territoriales afin qu'elles se substituent au financeur précédent, en mettant en avant les risques que ferait peser la fin de leurs interventions, par abandon d'une activité ou en termes d'emploi. De plus, les conventions collectives qui régissent les associations sont parfois dommageables à la poursuite de leur activité, car trop exorbitantes du droit commun, et, en définitive, se retournent contre elles. Ainsi, dans le secteur social, certaines associations étaient déjà passées aux 35 heures avant le vote de la loi. Dès lors, certains salariés ont souhaité maintenir ce qui leur apparaissait comme un avantage, de sorte que la durée hebdomadaire du travail est passée à 32 heures 30, ce qui a alourdi le coût des prestations assurées par les associations qui les emploient. Mais les collectivités territoriales ne disposent plus de la marge de manœuvre qu'elles pouvaient utiliser à l'époque. Même si nous ne disposons pas de lisibilité sur les modalités de la nouvelle organisation territoriale et que j'ai bien entendu les remarques que nos interlocuteurs ont formulées quant à la période de transition pour sa mise en œuvre, je crains que les collectivités territoriales soient conduites à des choix dramatiques, qui pourront aller jusqu'à entraîner la cessation d'activité de certaines associations.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, monsieur Dupont. Nous allons prendre plusieurs questions.

Mme Maryvonne Blondin. – Les deux interventions précédentes reflètent bien notre inquiétude. C'est une grosse préoccupation au sein des conseils généraux compte tenu des temps difficiles vers lesquels nous nous dirigeons. J'aurais à ce titre une question pour M. Sautter. Vous dites financer la réinsertion des chômeurs par le biais associatif. Depuis 14 ans que je préside la fédération locale contre l'exclusion en Bretagne, je n'ai jamais entendu parler de « Bretagne Active ». Le conseil général aide les chômeurs notamment en faisant des études de faisabilité de projet pour obtenir des financements mais dans ce domaine, je n'ai jamais entendu parler de France Active.

M. Philippe Bonnacarrère. – Concernant la réforme NOTRe et notamment la clause de compétence générale, je trouve vos propos très équilibrés. Ainsi, M. Sautter, j'aurais deux questions. Premièrement, s'il n'y avait plus de clause de compétence générale, à qui le monde de l'insertion devrait-il être rattaché ? À la commune du fait de la proximité d'action, au département de par l'aspect social de l'action, à la région compte tenu de son rôle économique ? Deuxièmement, existe-t-il une plateforme Internet qui fonctionne bien et puisse servir d'exemple ?

M. Christian Sautter. – Alors permettez-moi de vous confirmer que Bretagne Active existe bien. Elle est d'ailleurs active dans chacun des départements mais contrairement à d'autres, nous communiquons peu sur notre action. Je m'engage à corriger cette défaillance.

Vous me demandez à quel niveau de collectivité devrait être rattachée l'insertion. Il s'agit d'une économie sociale et solidaire qui comprend environ 1 000 entreprises. Leur modèle est hybride. Les associations culturelles peuvent par exemple créer de l'emploi donc être économiquement vertueuses mais elles ont aussi un aspect social. Ainsi, le réseau associatif à des raisons de passer des contrats en fonction de la compétence concernée. Il faut donner des réponses cohérentes avec le terrain plutôt que de procéder à un découpage en tranche. La vie sociale et solidaire ne peut pas être découpée en rondelles juridiques. À vos questions juridiques je donnerai donc une réponse pragmatique.

Nous sommes financeurs solidaires vers l'emploi. Il y a d'ailleurs tout un champ d'innovation dans le domaine agri-rural. Avec l'appui des régions nous aidons la vie économique à redémarrer et passerons des contrats séparés si les compétences sont séparées. Il faut être pragmatique : nous nous attarderons sur ceux qui souhaitent s'appuyer sur un réseau associatif pour permettre à des chômeurs un retour vers le marché du travail. Il s'agit d'un investissement sur l'humain. Dans la plupart des régions, nous fournissons beaucoup d'informations comme par exemple dans le cas de la mutualisation et de ses différences avec les fusions. Les associations connaissent souvent très mal les différences de procédures, ce qui peut créer une méfiance. Il faut aussi dire que la fusion des structures conduit à mettre un chapeau au-dessus de ces dernières et donc à recruter. Il n'y a pas d'économie notable à la clé. Nous sommes en faveur d'une coopération s'il y a unité de projet mais la fusion des structures ne nous semble pas judicieuse.

M. Yann Joseau. – Bien évidemment, le transfert de compétences suppose le transfert des moyens correspondants. Le problème fondamental est de savoir où se trouvent ces moyens, où est la marge de manœuvre, où est la capacité à lever l'impôt pour les différents niveaux de collectivités. La seule réponse que nous avons, en tant qu'associations, est une posture tactique. La réforme territoriale risque de créer des compétences négatives. Se présentent alors au monde associatif deux options : soit nous militons pour le maintien de la clause de compétence générale mais, dans ce cas, le débat semble perdu d'avance ; soit nous demandons que la vie associative soit inscrite comme compétence partagée, ce qui permettra de créer un filet de sécurité qui permettra aux élus de continuer à financer des actions qui répondent bien aux besoins de vos territoires.

Bien souvent, les associations sont de fait des sous-traitants des pouvoirs publics. Le modèle économique des associations est donc intimement lié à la faculté des collectivités territoriales de faire appel à l'intervention des associations ou d'assumer directement la mise en œuvre de politiques publiques. En ces temps de réduction des moyens des conseils généraux et régionaux, ce sont généralement les sous-traitants qui sont les premiers à en faire les frais.

M. Jean-Léonce Dupont. – Nous sommes en train d'étudier s'il ne faut pas ré-internaliser un certain nombre d'activités dans la structure départementale en raison d'une inflation des conventions collectives telle qu'elle engendre un grand différentiel de coûts. C'est sous cet angle là que je vous interrogeais, pour savoir si vous rencontriez les mêmes difficultés pour définir le modèle économique le plus efficace.

M. Yann Joseau. – Je ne suis pas spécialiste du secteur sanitaire et social, mais nous observons qu'un certain nombre d'associations déposent le bilan et disparaissent. Le privé lucratif ne manque pas d'intervenir sur ce segment parce qu'il n'est pas soumis aux mêmes conventions collectives, ce qui peut affecter la qualité de l'assistance fournie et le temps accordé par un travailleur social à la personne auprès de laquelle il intervient, dès lors qu'il lui importe d'abord, étant payé à la tâche, de réaliser la quantité de travaux qui lui est assignée dans un délai restreint. Face à cette réalité, notre posture est double : on résiste et on s'adapte. Les conséquences sont moins problématiques pour les prestataires de ce service que pour les gens auxquels nous rendons ce service. Nous n'avons pas les clés des moyens publics à disposition.

La principale difficulté du monde associatif, contrairement au monde consulaire, c'est notre incapacité à générer les ressources nécessaires au financement de nos organisations collectives. L'organisation de nos différents échelons passe par la contribution des pouvoirs

publics. Nous n'avons de cesse de réclamer un cadre législatif qui obligerait l'ensemble des associations à contribuer de façon minimale à l'organisation de leur implantation départementale ou régionale. Comment fait le monde de l'entreprise ? Il lève une taxe. Une entreprise est soumise à une contribution obligatoire à la chambre de commerce et d'industrie (CCI). Nous avons manqué l'occasion de l'inscrire dans la récente loi sur l'économie sociale et solidaire, pour laquelle nous avons réclamé l'instauration d'un prélèvement obligatoire de l'ordre d'un euro par salarié et par mois, prélevé par l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), afin que cette manne revienne à l'organisation collective aux niveaux départemental et régional. Nous n'avons pas réussi, la classe politique étant hostile à l'addition de nouvelles taxes. Mais, dans le même temps, les élus locaux nous rappellent qu'ils n'ont plus les moyens de nous financer. À ce stade, on bricole, ce qui nous laisse au final moins de temps pour négocier avec les responsables des collectivités territoriales, de faire passer des messages et de faire entendre des réalités qui, si elles ne sont pas anticipées, arrivent violemment. En Picardie, nous sommes quatre au sein du Mouvement associatif à coordonner un réseau de près de 30 000 associations...

Mme Marie-Christine Blandin. – N'y a-t-il pas contradiction entre nos deux orateurs, avec deux demandes tout aussi légitimes :

- d'une part, une transition rapide pour que les associations ne souffrent pas ;

- et, d'autre part, plutôt faire de la compétence générale une perspective à terme en laissant le temps aux collectivités territoriales de se saisir du problème et de s'organiser en conséquence ?

Le collectif des associations citoyennes s'inquiète d'une réforme dans un contexte budgétaire où il y aurait, au travers du pacte de responsabilité à tous les étages (État, grandes collectivités, communes...), 18 milliards d'euros en moins pour les associations. Ce chiffre vous paraît-il juste ?

Une chercheuse, Viviane Tchernonog, a réalisé un travail sur les missions des associations qui révèle que, de plus en plus, les associations se transforment en prestataires de service autofinancés, répondant à des appels à projets, professionnalisés. Ce qui laisse entendre la mort d'une granulométrie fine de ce qui se fait au plus près des quartiers. Ne risque-t-on de faire tomber tout ce qui est cohésion, prévention de la violence, de la discrimination et du racisme ?

Vous avez proposé que la vie associative glisse en compétence générale, c'est une bonne idée, mais n'y a-t-il pas pertinence cependant de la définition d'un niveau maximum d'intervention ? Sur les plans budgétaires, des ressources humaines et des types d'actions, certaines structures associatives sont puissantes et s'imposent comme de véritables prestataires de service, quand d'autres interviennent au plus près des quartiers ou des campagnes. Pourrait-on imaginer un plafond ?

M. Jean-Jacques Lozach. – Je me demande si le débat sur la clause de compétence générale n'est pas, au fond, un débat de principe sur le « pour ou contre la clause de compétence générale ». La réalité mériterait d'être plus nuancée, et le débat plus bordé. Quand on se présente comme un défenseur de cette clause, on est aussitôt accusé d'être opposé à la clarification des compétences. Or, il est possible de progresser en matière de clarification des compétences, en confiant par exemple aux régions, en relation avec les intercommunalités, l'ensemble du champ des activités économiques ; en revanche, le principe

même de la clause de compétence générale permet d'introduire de la souplesse dans le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales. Un exemple caractéristique : la déclinaison concrète sur le territoire de la révolution numérique. Sans cette clause, en matière de couverture territoriale, pour le haut et très haut débit et la téléphonie mobile, on serait encore très en retard.

En ce qui concerne la légitimité du tissu associatif, il est difficile de mesurer l'impact associatif de la réforme territoriale qui s'annonce. Le problème de fond est bien celui du fonctionnement démocratique. La démocratie a besoin des corps intermédiaires entre les citoyens et l'État, c'est tout aussi vrai pour les associations que pour les partis politiques ou les syndicats. Si on fragilise le tissu associatif, on fragilise le bon fonctionnement de notre démocratie.

Ne faudrait-il pas, selon vous, un traitement différencié selon les champs d'intervention du tissu associatif ? Prenons l'exemple de l'enjeu crucial du maintien à domicile des personnes âgées : 500 associations ont disparu il y a deux ans en France dans ce secteur. C'est bien le tissu associatif qui permet la couverture territoriale de ce service à la population. Là où les associations disparaissent, le relais est pris par le secteur marchand, mais à la condition que la rentabilité soit possible et que la densité de population soit suffisante.

M. Jean-Pierre Leleux. – Le débat est intéressant dans le contexte de la réforme territoriale qui va prochainement être examinée au Sénat. Je crois que nous sommes confrontés à la nécessité de mettre un peu d'ordre dans un monde qui a profondément muté ces 20 dernières années. Il est devenu indispensable de rendre la politique l'égard du monde associatif plus lisible et plus efficiente.

Je pense que le monde associatif est souvent en avance sur le monde politique dans la perception de la société. Mais nous avons assisté à son inflation non maîtrisée. C'est pourquoi une clarification est devenue indispensable afin de faciliter l'action, mais aussi l'évaluation de ce monde associatif. Et nous devons pour cela assumer quelques vérités, notamment à charge pour les collectivités territoriales, responsables de cette prolifération, le politique ayant abandonné le terrain souvent pas assez occupé par les services territoriaux.

Il est apparu un démembrement du service public, l'élu ne prenant plus les décisions. Ainsi pour chaque idée concernant la collectivité, le réflexe du citoyen est devenu la création d'une association, laquelle sert parfois d'ailleurs à assurer son propre emploi - ce qui, vous en conviendrez, est parfois déjà une réussite - mais la question du financement est alors devenue centrale. La logique est alors devenue celle du chantage auprès du maire, contraint d'accorder des subventions forcées compte tenu des emplois en jeu. Or, c'est au maire de décider de la politique sociale. En outre, cette mécanique a entraîné beaucoup de doublons au sein des associations, peu enclines à accepter une évaluation approfondie.

Dans un tel contexte, la suppression de la clause générale de compétence, accompagnée d'une classification des compétences pour la commune, permettrait de remettre de l'ordre tout en garantissant le maintien du monde associatif dont le rôle est essentiel.

M. René Danesi. – Nous sommes à la fin d'un cycle de la vie associative et la suppression de la clause générale de compétence ne fait qu'accélérer ce moment.

En Alsace, région riche en matière associative, s'est développée le réflexe de demander des subventions. Nous observons aujourd'hui, pour chaque association, jusqu'à huit co-financeurs publics ou parapublics. Chaque financeur ne contribuant généralement pas au-delà de 10 % du montant total, aucun ne s'interroge sur la justification de l'action ainsi subventionnée. Il me semble donc que, de ce point de vue, nous sommes arrivés à la fin d'un cycle comme je le disais : nous sommes désormais plus attentifs à l'utilisation de l'argent public.

Dans cette période de transition, dont nous devons être conscients, il convient de poser la question de l'identité de chaque association et de l'objectif recherché afin d'avoir la certitude du bon usage des deniers publics. Certaines associations n'ont aucune raison d'être et pourtant ont réussi à survivre pendant des années ! Dans quelles conditions peut-on aujourd'hui organiser une bonne transition ? Je ne suis pas certain qu'un quatrième champ de compétence partagée aide vraiment à répondre à cette question.

Mme Marie-Pierre Monier. – Monsieur Joseau, vous avez évoqué l'hypothèse d'une compétence partagée pour la vie associative, avec la culture, le sport et le tourisme. Quelle est alors la différence avec la clause de compétence générale ? Dans ce cas, pourquoi ne pas la maintenir ?

J'ajoute que le bénévolat est un élément majeur du lien social en zone rurale. Or, il risque aujourd'hui d'être détruit. Vous avez tout à l'heure parlé de mono-financement, est-ce à dire qu'il reposerait uniquement sur les communes qui doivent déjà faire face à la baisse des dotations ?

M. Yann Joseau. – Je crains d'avoir peut-être été mal compris. J'évoquais le mono-financement dans un contexte de suppression de la clause de compétence générale : si elle disparaît alors cela deviendra inéluctable. Les maires pourront-ils alors renvoyer la question aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ? Je l'ignore. Il est toutefois certain que les conseils généraux et régionaux ne pourront plus juridiquement financer ces associations. Mais encore une fois je partage entièrement votre constat du danger en la matière.

Je rappelle que les EPCI ne disposent pas de la clause de compétence générale, puisqu'ils ne peuvent agir que dans le domaine des compétences qui leur ont été transférées. C'est pourquoi, si j'étais élu, je défendrais la clause de compétence générale. Le monde associatif a le choix entre deux scénarii : soit nous luttons pour le maintien de la clause de compétence générale - ce qui paraît extrêmement difficile, soit nous avons besoin d'un filet de sécurité car en l'absence de financement du niveau départemental ou régional, nous remettrons quinze ans à tout reconstruire pour le territoire. Les associations, isolées sur le territoire, seront alors moins efficaces.

Se pose souvent la question de l'alternative entre mutualisation et fusion-absorption. La première est bien plus intéressante car la seconde n'est pas toujours possible, la fusion des objectifs étant rarement envisageable. En outre, il s'agirait de fusionner non seulement les conseils d'administration mais aussi les équipes de bénévoles. Or la fusion risque de couper le monde associatif d'une partie des bénévoles, pourtant indispensables dans la mesure où ils font précisément toute la différence avec les autres types de structures pouvant intervenir.

M. Christian Sautter. – Les associations ont horreur du flou. Or, si la phase de transition est trop longue et floue, de nombreuses associations de terrain pourraient disparaître. La clarté s'impose donc. Vous avez évoqué, madame Blandin, le chiffre de 18 milliards d'euros, mais je ne connais pas cette évaluation.

Certaines associations ayant moins de financements publics s'orientent vers des modèles d'entreprises associatives. Il s'agit alors de vendre des prestations de services et d'ailleurs à France Active nous prêtons de l'argent pour ces projets. Je crois qu'il est très important de prendre conscience de la guerre de mouvement qui est en cours : les entreprises privées pénètrent aujourd'hui en force dans un domaine qui était uniquement associatif. En ayant développé le recours à la procédure des appels d'offres, les collectivités territoriales ont accentué ce mouvement. La réhabilitation de la subvention me semble donc extrêmement positive. Je rappelle également que les associations cherchent aussi à trouver des financements complémentaires auprès des usagers.

S'agissant de la compétence générale, l'important c'est qu'il y ait des chefs de file, que tout le monde ne fasse pas la même chose. Découper des territoires juridiquement étanches représenterait un recul.

M. Lozach a insisté sur un point très important, à savoir que l'innovation, qu'elle soit sociale, environnementale ou technologique - je pense en particulier au numérique - n'entre pas dans ces catégories très rigides. Mais, je le répète, la vie est désordonnée et les plantes ne poussent pas spontanément alignées. La vie est compliquée mais je la trouve pour ma part assez joyeuse.

Je répondrais à M. Leleux que l'important n'est pas de mettre de l'ordre mais de mettre en mouvement. Tout ne va pas venir de l'État ou des collectivités territoriales. La société civile est pleine d'initiatives, les jeunes en particulier : il faut chercher les champignons sous les feuilles mortes !

En revanche, je suis convaincu de l'importance que revêt l'évaluation des actions mises en œuvre. Il faut développer la culture du résultat, en vérifiant la réalisation des engagements, qu'il s'agisse, par exemple, du nombre d'emplois créés, concerts réalisés ou personnes âgées aidées. Le souci de l'efficacité de l'action des associations est encore insuffisant. Il faut regarder concrètement le résultat des interventions trois ans plus tard.

M. René Danesi. – Si nous sommes arrivés à la fin d'un cycle de la vie associative, un autre commence, fondé sur une autre économie, une autre vie. Ne négligeons pas l'instinct de création, de force vitale : le droit c'est bien mais la vie c'est mieux !

Je souhaiterais préciser mes propos de tout à l'heure en indiquant que, selon moi, les conseils généraux ne sont pas empêchés d'aider les associations œuvrant dans leur propre champ de compétences.

M. Yann Joseau. – 93 % des actions associatives subventionnées par les conseils généraux relèvent de leurs compétences et ce taux se situe à 85 % au niveau national. Le reste, ce qui n'est pas prévu par les textes et est ouvert la clause de compétence générale, c'est tout simplement « la vie ».

En réponse à Mme Blandin je dirais que nous devons prendre quelques distances vis-à-vis des extrapolations du collectif des associations citoyennes qui a sans doute légèrement forcé les choses, afin de frapper les esprits.

Mme Blandin a fait allusion au rapport de Mme Viviane Tchernonog que j'avais citée dans mon introduction. Selon moi, le fait notable est qu'à l'égard des associations, les collectivités tendent à remplacer les versements de subventions par des procédures d'appels d'offres.

Je pense, comme M. Lozach, que les discussions relatives à la compétence générale relèvent largement du symbole, les choses étant largement bordées d'un point de vue juridique. En ce domaine le monde associatif s'adaptera aux décisions prises et accompagnera le mouvement.

Cela dit, permettez-moi d'évoquer une initiative prise il y a quelques années par l'un des trois départements de la région Picardie qui, avec d'excellentes raisons, ont souhaité s'impliquer dans le service à la personne. Cette expérience a abouti à un échec dans la mesure où le dispositif mis en place s'adressait dans les faits à une population plutôt aisée. La souplesse et l'adaptabilité du réseau associatif reste nécessaire car, s'agissant du pré-lucratif, on ne peut que constater que les prévisions et espérances de M. Borloo ne se sont pas réalisées, notamment en termes d'emplois.

M. Leleux considère à juste titre que l'évaluation de l'action des associations est nécessaire. Les associations elles-mêmes souhaitent ces évaluations, à condition toutefois de ne pas confondre évaluation et contrôle.

À M. Danesi qui évoquait la fin d'un cycle pour les associations, M. Sautter a répondu que cette fin de cycle correspondait au début d'un autre cycle, car c'est toute l'histoire du mouvement associatif : nous passons notre temps à nous adapter et, si vous me le permettez, je dirais que la société a besoin de nous, les associatifs, comme elle a besoin de vous, les politiques.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, messieurs, pour cet intéressant débat, qui pourrait être utilement complété par quelques données chiffrées que vous pourriez nous adresser sur les difficultés rencontrées par les associations dans un contexte de restriction budgétaire et de diminution des subventions.

La réunion est levée à 11 h 30.

Mercredi 12 novembre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel - Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication

Au cours d’une seconde séance tenue dans l’après-midi, la commission entend Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi de finances pour 2015 et sur le projet de loi n° 2319 (AN) portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l’Assemblée nationale).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En votre nom à tous, j’ai le plaisir d’accueillir aujourd’hui Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication, dont c’est la première audition par notre commission.

Cette audition s’inscrit dans le cadre de nos travaux sur le projet de loi de finances pour 2015.

Par ailleurs, en fin de réunion, nous aborderons le projet de loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel, dont la discussion en séance plénière est inscrite à l’ordre du jour du Sénat du jeudi 18 décembre prochain.

Dans un premier temps, je vais vous laisser la parole, madame la ministre, pour nous présenter les crédits relevant de votre département ministériel.

Après quoi nous aborderons successivement les deux missions budgétaires :

- d’abord la mission culture, dont nos rapporteurs sont Philippe Nachbar pour les patrimoines, David Assouline pour la création et le cinéma et Jean-Claude Luche pour la transmission des savoirs. Après les réponses que vous leur aurez apportées, les autres membres de la commission qui le souhaiteraient pourront vous interroger ;

- après que vous aurez répondu, je passerai ensuite la parole aux rapporteurs de la mission Médias, livre et industries culturelles : Jean-Pierre Leleux pour l’audiovisuel, Claudine Lepage pour l’audiovisuel extérieur, Pierre Laurent pour la presse et Colette Mélot pour le livre et les industries culturelles, avant un second jeu de questions – réponses.

Pour en terminer, en l’absence de notre rapporteur Jean-Claude Luche, retenu dans son département, permettez-moi de dire quelques mots de la transmission des savoirs.

Les dotations sont globalement stables, notamment pour les fonctions de soutien du ministère. En revanche, je m’inquiète de la disparition de l’action dédiée aux crédits

destinés aux enseignements artistiques. S'agit-il simplement d'une mesure technique ou bien d'un transfert de crédits au bénéfice de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, qui constituent la priorité de ce budget ? Je serai très attentive à toute précision que vous pourrez nous donner à ce sujet, d'autant que le contexte de très forte contrainte budgétaire pour tous et la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales sont sources d'interrogations pour l'avenir. Sans oublier la perspective ouverte par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui « sanctuarise » la culture comme compétence partagée, à l'instar du sport et du tourisme.

Madame la ministre, je vous cède maintenant la parole.

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, je veux remercier votre commission pour son invitation à venir présenter devant elle le budget de la culture pour 2015. Permettez-moi, puisqu'il s'agit de ma première audition au Sénat, de vous féliciter, madame la présidente, pour votre élection à la présidence de cette commission. Nous avons travaillé ensemble par le passé sur les questions d'équité fiscale en matière de numérique, aujourd'hui une ambition majeure nous réunit à nouveau : la culture.

Venons-en à ce budget qui est l'objet de nos débats.

Après deux ans de baisse et de rationalisation en 2013 et 2014, le budget du ministère de la culture et de la communication est conforté pour les trois prochaines années. Il connaît même une légère augmentation de 0,33 % en 2015 s'agissant de l'ensemble des crédits budgétaires pour s'élever à 7,08 milliards d'euros.

Cette stabilisation est bien le signe d'une priorité donnée par le Gouvernement à la culture et aux médias, dans le contexte de finances publiques que l'on connaît.

C'est un signe fort donné à l'égard de l'ensemble des professionnels, des artistes, des hommes et des femmes qui œuvrent au quotidien pour notre patrimoine et notre création. C'est un engagement puissant aussi vis-à-vis des collectivités locales : l'État ne se désengage pas et reste à leurs côtés pour porter les politiques culturelles sur l'ensemble des territoires. C'est un enjeu essentiel pour moi puisque, comme vous le savez, la culture est un champ de responsabilité éminemment partagé entre l'État et l'ensemble des niveaux de collectivités locales. À l'heure où les débats à venir dans le cadre de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), de même que ceux qui ont eu lieu lors du vote de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), réinterrogent les modes de partenariat entre les collectivités et l'État et, à l'heure où la contrainte sur les finances publiques locales induit des retraits ou l'abandon de certains projets, il était indispensable de montrer que l'État continuera à prendre toute sa part.

Cette stabilisation du budget demandera de poursuivre les efforts, de maintenir des équilibres délicats. Mais elle permettra, en les hiérarchisant, de financer les priorités de mon action. Ces priorités transversales, j'ai déjà eu l'occasion de les évoquer lors de mon audition devant la commission des affaires culturelles il y a quelques semaines.

Il s'agit d'abord de repenser l'accès à la culture, en partant des pratiques culturelles des Français, et particulièrement des jeunes. Je suis heureuse aujourd'hui de pouvoir vous dire que le budget 2015 poursuit résolument l'effort en faveur de l'éducation

artistique et culturelle qui aura vu ses moyens spécifiquement dédiés augmenter d'un tiers entre 2015 et 2012.

Il s'agit ensuite de renforcer l'excellence française pour en faire un instrument au service du rayonnement culturel de notre pays : le budget 2015 prévoit ainsi les moyens nécessaires à l'ouverture de la Philharmonie. Au-delà des questions, légitimes, sur le coût et l'avancement des travaux, c'est surtout un magnifique équipement d'excellence et de rayonnement qui permettra à notre pays de trouver une place sur la carte européenne et internationale des métropoles « qui comptent » en matière musicale. Engager, après deux années d'efforts importants, le processus de consolidation de nos opérateurs muséaux et patrimoniaux, c'est aussi leur permettre de poursuivre ou accélérer leurs initiatives comme le Centre Pompidou à Málaga ou le Louvre Abou Dhabi en faveur du rayonnement de nos collections et de nos savoir-faire à l'étranger.

Je souhaite enfin encourager le renouveau créatif, celui de nos artistes, de nos auteurs, de toutes nos industries culturelles. C'est pourquoi le budget 2015 préserve les crédits dédiés à la création dans son ensemble et met aussi l'accent sur les moyens dédiés aux écoles d'enseignement supérieur qui accueillent chaque année plus de 36 000 étudiants qui sont les créateurs de demain.

Ces grandes orientations se déclinent dans l'ensemble des politiques culturelles, multiples, que porte le ministère et que je souhaite vous présenter en commençant par les crédits de la mission culture.

Priorité à la jeunesse, il me semble important de pouvoir commencer mon propos par le programme transmission des savoirs et démocratisation de la culture qui permet de concrétiser deux priorités. La première, c'est la poursuite du plan en faveur de l'éducation artistique et culturelle. Il verra ses moyens augmenter pour atteindre 40 millions d'euros afin que les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) - puisque cet argent, vous le savez, est déconcentré - puissent en particulier accompagner les collectivités locales et proposer des projets culturels de qualité sur le temps libéré par la réforme des rythmes scolaires : un tiers des activités proposées aux enfants concerne en effet une activité culturelle. C'est une véritable mobilisation de tous les acteurs de terrain, associations, bibliothèques, écoles de musiques, théâtres et compagnies, qui s'organise. Je souhaite que les DRAC soient encore plus présentes à leurs côtés. C'était un engagement : plus d'un tiers de ces crédits sont consacrés aux territoires issus de la cartographie prioritaire. C'est un choix politique que le Gouvernement assume. Car la culture joue un rôle majeur pour recréer du lien social et lutter contre les inégalités. C'est au fondement de la mission de ce ministère.

La seconde priorité est celle de l'enseignement supérieur, à commencer par les étudiants eux-mêmes, dont on connaît les conditions économiques parfois difficiles. J'augmenterai ainsi de plus de 14,5 % les bourses sur critères sociaux et les aides pour les étudiants, afin de ne pas fragiliser le recrutement des écoles parmi des populations à faible revenu. Il y va de notre responsabilité sociale. S'agissant des écoles elles-mêmes, le budget 2015 permettra de poursuivre la structuration des formations professionnalisantes. Pour mener à bien cet enjeu de structuration, j'ai dû faire le choix difficile de concentrer désormais les moyens sur les seuls conservatoires à rayonnement départemental et régional adossés à des pôles supérieurs d'enseignement du spectacle vivant, mission qui relève de la responsabilité de l'État. 2015 verra aussi, et j'en suis particulièrement heureuse, le lancement de nouveaux projets d'investissement, qu'il s'agisse de la création d'une école de la photographie à Arles ou de la modernisation nécessaire des écoles d'architecture de Marseille puis de Toulouse.

Des créateurs de demain aux créateurs d'aujourd'hui il n'y a qu'un pas. Le Premier ministre s'y était engagé dès le mois de juin dernier, les crédits du programme création sont consolidés, en 2015 mais aussi pour les trois années à venir. À l'heure où la mission tripartite de MM. Gille, Combexelle et de Mme Archambault travaille avec l'ensemble des acteurs concernés sur des solutions viables et pérennes s'agissant du régime de l'intermittence, c'était un signe indispensable pour tous les professionnels de l'engagement de l'État en faveur de la création. Les moyens budgétaires alloués au spectacle vivant participent du reste à la structuration de l'économie de ce secteur et à l'amélioration des conditions d'emplois des artistes. On l'oublie trop souvent, mais ces moyens budgétaires représentent avant tout de l'emploi : l'aide aux compagnies, c'est la garantie de leur activité et de leur capacité à salarier les artistes. La commande publique est une source de revenus pour les auteurs et les plasticiens. Les subventions aux labels nationaux comme les centres dramatiques incluent des moyens de production qui, tout simplement, permettent de payer des artistes et des techniciens !

Je le disais en introduction, le budget de 2015 permet l'ouverture de la Philharmonie, un nouvel équipement de référence pour la diffusion musicale mais aussi pour la sensibilisation de nouveaux publics grâce à son programme éducatif ambitieux. Au-delà des vicissitudes de la fin du chantier, ce que marque ce budget 2015 est bien l'ouverture de l'établissement. Les crédits de l'État sont bien prévus, en matière de fonctionnement, la Philharmonie étant appelée à travailler, et c'est bien normal, dans un souci de synergie avec la Cité de la Musique et les structures musicales qu'elle accueillera.

D'un mot, j'évoquerai les arts plastiques, avec la rénovation des hôtels de Montfaucon et de Caumont qui accueilleront à Avignon la collection Lambert, plus grande donation faite depuis 20 ans en France, dont l'ouverture est prévue en juillet 2015.

Voilà, à grands traits, les points saillants des crédits budgétaires alloués au secteur de la création. Mes propos ne seraient pas complets si je n'évoquais pas avec vous la richesse des secteurs des patrimoines.

En matière d'archéologie, une subvention pour charge de service public de 5 millions d'euros sera mise en œuvre pour l'Institut de recherches en archéologie préventive (INRAP). Il ne s'agit pas de modifier le régime de financement de cet opérateur dont nous aurons peut-être l'occasion de reparler – le ralentissement de l'économie, associé à la fin des difficultés dans les circuits de recouvrement, rend toujours l'équilibre financier de l'établissement fragile, mais bien de reconnaître pleinement l'existence des missions de service public qui lui sont confiées en matière scientifique comme territoriale.

Mais, plus généralement, en matière de patrimoines, l'État répondra aussi présent avec un maintien des crédits déconcentrés, soit plus de 224 millions d'euros s'agissant des monuments historiques, dont on sait l'importance pour les monuments, mais aussi pour l'emploi et l'activité économique de nos territoires. Du reste, et c'est un point saillant du budget 2015, grâce aux marges dégagées par la fin de grands chantiers décidée dès 2012, l'effort d'investissement peut aujourd'hui reprendre tout en s'accompagnant d'une vision plus structurée et plus rationnelle. Et ce grâce à l'élaboration de schémas directeurs d'entretien et de restauration qui se substituent progressivement à une logique d'opérations au coup par coup : l'État joue ainsi plus pleinement son rôle de contrôle scientifique et technique en se dotant d'outils plus efficaces et plus rationnels. Le schéma directeur de Versailles se poursuit, celui de Fontainebleau prend une nouvelle dimension opérationnelle alors que s'engagent les schémas du centre Pompidou et du Grand Palais.

L'amélioration de l'accueil du public sera également au cœur de nos priorités, avec la rénovation de l'accueil du musée de Cluny, la restitution au public de l'hôtel de la Marine grâce à la mobilisation des moyens et de l'expertise du Centre des monuments nationaux et de la Caisse des dépôts, le projet Pyramide du Musée du Louvre ou encore l'expérimentation de l'ouverture 7 jours sur 7, à l'horizon 2017, de trois grands musées nationaux très fréquentés que sont Versailles, le Louvre et le musée d'Orsay.

Même s'il s'agit d'un projet dématérialisé, c'est bien la meilleure accessibilité du public au patrimoine archivistique qui est aussi à l'œuvre avec le projet interministériel de plateforme d'archivage électronique, dit VITAM. Grâce à la mobilisation des moyens des investissements d'avenir et suite à un travail de large coopération avec les ministères de la défense et des affaires étrangères, il permettra d'assurer la conservation des archives électroniques, de plus en plus importantes compte tenu de la dématérialisation croissante des décisions administratives. On aurait bien tort - c'en est un bel exemple - d'opposer patrimoine et modernité !

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme patrimoines. – Je vous remercie, madame la ministre, pour cette présentation, ainsi que pour l'annonce que vous avez faite d'une augmentation des crédits consacrés au patrimoine, qui revêt une grande importance pour notre pays, s'agissant de notre mémoire collective, mais aussi des emplois qu'il crée et maintient.

Je souhaiterais que vous nous donniez des informations sur les situations respectives de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et du Centre des monuments nationaux.

M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits du programme création. – Même si, dans un contexte contraignant, le budget de la culture est inférieur à ce qu'il devrait être, force est de constater qu'il est stabilisé, en principe pour les trois ans à venir.

S'agissant du programme 131, les promesses ont été tenues et hors crédits alloués au chantier de la Philharmonie, nous aurions même pu observer une légère augmentation.

Le système de la taxe sur les spectacles, dont les recettes viennent principalement des grosses structures, telles que les Zénith ou le Palais omnisport de Bercy et qui alimente le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), est économiquement vertueux, dans la mesure où les sommes sont réemployées au bénéfice de lieux plus modestes. Je souhaitais vous interroger sur l'écrêtement actuel, fixé à 29 millions d'euros et que l'on peut considérer comme acceptable, sinon dans son principe, du moins dans son montant : pouvez-vous nous garantir un maintien à ce niveau dans les années qui viennent ?

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée aux œuvres d'art importées est de 5 %, alors que celle imposée aux œuvres créées en France est de 10 %. Ce protectionnisme inversé m'apparaît tout à fait anormal et je déposerai un amendement sur cette question.

De même, dans le secteur du cinéma, le crédit d'impôt proposé aux sociétés étrangères étant plus important que celui accessible aux entreprises françaises, celles-ci sont tentées de passer par l'international pour obtenir des conditions plus avantageuses : le plafond appliqué aux entreprises françaises devrait être relevé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En l’absence de notre collègue Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis sur les crédits du programme Transmission des savoirs et démocratisation de la culture, je souhaiterais aborder la question de l’éducation artistique et culturelle et vous interroger sur l’articulation des actions respectives de votre ministère et du ministère de l’éducation nationale, ainsi que sur la cartographie des priorités susceptibles de se mettre en place en ce domaine, telles que la ruralité ou les activités péri-scolaires.

Par ailleurs, j’aimerais avoir des précisions sur l’avancée de la politique des pôles supérieurs d’enseignement du spectacle vivant, ainsi que sur la situation des conservatoires, dont certains pourraient être menacés par les diminutions de leurs subventions.

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – M. Nachbar m’a interrogée sur la redevance d’archéologie préventive (RAP) qui s’applique aux travaux soumis à une étude d’impact et sur les travaux soumis à permis de construire et alimente l’Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP), les collectivités agréées, ainsi que le fonds national d’archéologie préventive. La refonte de la RAP a été adoptée en deux temps, en loi de finances rectificative pour 2011 puis en loi de finances pour 2012 : effective à partir de 2013, elle n’atteindra son plein rendement qu’en 2016, après résorption des difficultés de liquidation rencontrées en 2014, qui ont quelque peu menacé l’équilibre financier de l’INRAP, au point que le ministère de la culture a dû lui consentir à des avances de trésorerie. Aujourd’hui les circuits d’ordonnancement et de liquidation fonctionnent.

La double mission du Centre des monuments nationaux consiste à conserver les monuments appartenant à l’État tout en les ouvrant au public - lorsque c’est possible - à l’instar du fort de Brégançon, récemment, ou de l’hôtel de la Marine en 2017. La subvention d’investissement passe de 18 à 18,5 millions d’euros et sa subvention de fonctionnement passe de 6 à 9 millions d’euros.

À M. Assouline qui m’interrogeait sur le CNV, je voudrais préciser que nous préparons un certain nombre de mesures en faveur de la filière musicale pour la diversité culturelle et pour l’émergence de nouveaux talents avec des aides, non pas seulement aux « majors » mais aussi aux petites entreprises du secteur. Le CNV sera un outil essentiel de notre politique et j’ai pu obtenir en réunion interministérielle que la taxe qui lui est reversée ne soit pas écartée. Plus précisément, le plafond de la taxe sera déterminé en fonction de son rendement, afin de préserver les ressources des bénéficiaires : en 2014, les recettes attendues se situant entre 28,3 et 28,8 millions d’euros, le plafond sera fixé à 29 millions. Les recettes prévisibles en 2015 s’élevant à environ 30 millions d’euros, le plafond évoluera en conséquence.

Je suis en plein accord avec ce que vous avez rappelé s’agissant de la TVA appliquée aux œuvres d’art. Je n’ai pas, à ce jour, la possibilité de proposer un amendement sur ce point, ceci d’autant moins que nous ne disposons pas encore de données fiables sur la perte fiscale qu’un retour au taux antérieur représenterait. Mais nous y travaillons.

S’agissant du crédit d’impôt cinéma, et face à la mobilité des tournages, j’ai fait un certain nombre de propositions visant à rendre notre dispositif aussi attractif que les dispositifs mis en place à l’étranger. Elles n’ont pu être prises en compte, pour l’instant, mais cela fait partie de mes objectifs.

En matière d'éducation artistique et culturelle, Mme la présidente, Najat Vallaud-Belkacem et moi-même sommes en train d'élaborer une feuille de route conjointe, qui sera présentée en décembre, visant à réduire les difficultés qui, dans le passé, ont pu nuire à une collaboration fructueuse entre nos deux ministères. Mon action va notamment se concentrer sur le temps péri-scolaire qui m'apparaît être un temps à privilégier pour ce type d'apprentissages.

Vous avez aussi évoqué la cartographie prioritaire, dont nous souhaitons qu'elle accentue les efforts consentis en direction des zones d'éducation prioritaires urbaines, mais aussi des zones rurales : j'assisterai la semaine prochaine aux assises de la ruralité.

Il existe aujourd'hui sept pôles d'enseignement supérieur du spectacle vivant et le prochain sera créé à Aix-Marseille.

J'évoquerai enfin les crédits recentrés des enseignements spécialisés, qui n'ont pas encore pu être attribués aux collectivités comme le prévoyait la loi de 2004, faute d'avoir trouvé un accord sur le niveau de décentralisation pertinent, que ce soit la ville ou la région.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'appelle maintenant un orateur représentant chaque groupe à s'exprimer, dans la limite des trois minutes que nous avons fixées ce matin lors de la réunion du bureau de la commission.

Mme Françoise Férat. – Ma question ne porte pas directement sur les crédits, il s'agit davantage d'une question politique.

Nous avons déposé, avec mon collègue Jacques Legendre, une proposition de loi portant sur le patrimoine, qui devait être intégrée et étoffée dans un projet de loi porté par le ministère de la culture. Auriez-vous un calendrier prévisionnel à nous communiquer au sujet de ce projet de loi que l'on annonce depuis longtemps déjà ?

Par ailleurs, la presse s'est faite l'écho d'un possible financement du CMN par prélèvement sur les gains d'un tirage exceptionnel du Loto. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Mme Maryvonne Blondin. – Le budget de la création est préservé et nous en sommes tous heureux. Néanmoins, des interrogations demeurent, notamment en ce qui concerne les intermittents du spectacle, sujet sur lequel notre commission a beaucoup travaillé.

Vous avez évoqué l'augmentation du budget des établissements supérieurs. Avez-vous des informations sur le devenir des étudiants à l'issue de leurs études? Comment les aider dans leurs réalisations concrètes ?

La Philharmonie de Paris a été récemment évoquée dans la presse sous un titre évocateur : « Paris en disharmonie avec sa philharmonie ». Il semblerait que la Ville de Paris ait du mal à compléter le surcoût phénoménal de construction de cette structure. Avez-vous des éclaircissements à nous donner sur ce sujet ?

Les crédits du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale pour l'année 2014 font l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 7 % de l'autorisation budgétaire. Cette mise en réserve sera-t-elle levée d'ici la fin de l'exercice ?

En ce qui concerne le projet de loi relatif au patrimoine et à la création, comptez-vous y intégrer les pratiques amateurs, qui sont particulièrement développées dans certaines régions et notamment en Bretagne ?

Enfin, pouvez-vous nous communiquer des informations sur la mise en place des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dans le domaine de la culture ?

M. Pierre Laurent. – Vous nous avez présenté la stabilisation pour les trois années à venir de crédits qui ont pourtant reculé deux années de suite. Je n'y vois pas là un motif de satisfaction. Je suis également préoccupé par la baisse programmée des budgets des collectivités territoriales, qui constituent l'autre pilier du soutien à la politique culturelle, et qui laisse présager une diminution de la dépense globale en faveur de la culture.

J'ai deux questions à vous soumettre. Premièrement, *quid* de la grande loi sur la création artistique ? Un calendrier est-il envisagé ? Va-t-on enfin pouvoir parler sérieusement d'ambition culturelle et non plus seulement de rigueur budgétaire ? J'espère que nous pourrons, dès 2015, avoir ce débat qui n'a toujours pas eu lieu. Cela constitue un motif de préoccupation des professions artistiques, en tout cas de tous ceux que j'ai eu l'occasion de rencontrer.

Par ailleurs, l'échéance de décembre prochain, promise pour la remise du rapport de la mission sur les intermittents du spectacle, approche à grands pas. Il s'agit là d'une échéance cruciale, puisque, au cas où elle ne déboucherait pas sur une véritable solution, nous risquons de nous retrouver dans une impasse. Quel est votre sentiment à ce sujet ? Les travaux d'expertise se poursuivent, mais pensez-vous que l'on se dirige vers une solution satisfaisante ?

Mme Marie-Christine Blandin. – J'ai trois courtes questions. Tout d'abord, au sujet de l'évolution des crédits : si l'on ne considère pas les sommes consacrées au fonctionnement de la Philharmonie de Paris, ce budget est-il toujours en augmentation ?

En ce qui concerne l'éducation artistique et culturelle, nous avons bien compris que vous faisiez du développement des activités sur le temps périscolaire votre priorité. Néanmoins, le ministère de la culture financera-t-il encore des activités organisées dans le temps scolaire obligatoire ?

Enfin, en ce qui concerne les intermittents du spectacle, je considère qu'il ne peut y avoir de culture sans artistes. J'ajouterai un sujet qui nous préoccupe particulièrement, à savoir les retraites et la couverture sociale des intermittents et notamment des artistes. En effet, les artistes ont la particularité de cotiser deux fois : tantôt en tant que salariés, mais sans jamais atteindre le plafond nécessaire pour l'ouverture de droits, tantôt auprès de l'association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (AGESSA). Cette double cotisation ne leur rapporte quasiment rien. La loi sur la création devait prévoir une solution à ce problème. De plus, les amendements déposés en ce sens à l'occasion du projet de loi de finances pour 2015 ont tous été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, alors que cela ne coûterait pas un centime aux collectivités et à l'État. Seul le Gouvernement est en mesure de déposer cet amendement en faveur de la retraite des artistes percevant des droits d'auteur.

M. Jean-Pierre Leleux. – J'interviendrai tout à l'heure sur la mission médias, livre et industries culturelles. Ma question porte sur le cinéma et plus particulièrement sur

l'évolution de la chronologie des médias. Le débat est ouvert depuis très longtemps sur son éventuelle remise en cause. Quelle est votre position à ce sujet ?

Une demande émane de producteurs de spectacle vivant, visant à créer un droit *sui generis* afin de tenir compte de la multiplication des captations et des diffusions de leurs spectacles, notamment sur Internet et sur les réseaux sociaux, qui échappent en partie à ce qu'ils considèrent comme un droit à percevoir. Qu'en pensez-vous ?

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Le projet de loi sur la création devrait être examiné en première lecture au printemps prochain. Il comportera deux grands volets : l'un sur la création, où nous affirmerons notre attachement aux grands principes liés à la liberté de la création, aussi bien qu'au soutien public à la création, à la protection sociale des artistes et à l'accessibilité des œuvres ; le second volet portera sur l'architecture et le patrimoine, avec des mesures visant la préservation et la valorisation du patrimoine, les espaces protégés. Ce sera également l'occasion de mener un débat sur la place de l'architecture actuelle dans les politiques urbaines.

Je suis très attachée aux pratiques amateurs, parce qu'elles comptent dans la vie de nos concitoyens, pour leur vie quotidienne aussi bien que comme vecteur d'accès à la culture et aux vocations artistiques. À ce stade, le projet de loi ne comporte pas de mesures sur ces pratiques, il n'y a pas eu de concertation avec les professionnels, mais il y a effectivement matière à débat, en particulier pour sécuriser le bénévolat.

Un tirage spécial du Loto pourrait-il abonder les crédits consacrés au patrimoine ? À l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté un amendement, venu des bancs de l'opposition, pour remettre au Parlement avant mars 2015 un rapport sur la possibilité « *d'affecter au Centre des monuments nationaux les bénéfices d'un tirage exceptionnel du Loto réalisé à l'occasion des Journées européennes du patrimoine* » : c'est dire que nous ne sommes pas fermés aux propositions utiles de l'opposition, nous y travaillerons, en regardant notamment les expériences de nos voisins britanniques.

La question de l'avenir professionnel des étudiants en écoles d'art et en écoles du spectacle est évidemment centrale ; l'activité artistique et des métiers du spectacle se développe, mais le nombre d'étudiants a progressé plus vite encore depuis une dizaine d'années : le travail est donc à partager entre un nombre toujours plus grand de professionnels ; c'est bien pourquoi nous devons faire connaître les spectacles, soutenir les festivals : la solution est du côté de l'activité.

La fin du chantier de la Philharmonie de Paris rencontre, effectivement, des difficultés. Ce qu'il faut assurer cependant, maintenant que nous ne sommes plus qu'à deux mois de l'échéance, c'est que l'ouverture de cet équipement exceptionnel soit une réussite : les meilleurs acousticiens du monde y ont travaillé, nous avons là de quoi être fiers, Paris est au centre de l'attention comme il l'a été avec l'ouverture de la Fondation Louis Vuitton, du Musée Picasso restauré, de la Foire internationale d'art contemporain (Fiac). Le projet avait été sous-dimensionné, les ultimes dépassements sont évalués à 45 millions : le Gouvernement s'est engagé à les prendre en charge pour tenir les délais et que l'ouverture ait lieu comme prévu.

Le Fonds de soutien à l'expression radiophonique local est effectivement abondé par des crédits budgétaires et non par une taxe affectée. À ce titre, il subit la mise en réserve de 7 % des crédits, dont j'espère, comme vous, un dégel très rapide.

S'agissant des intermittents, la mission de concertation confiée à Hortense Archambault, Jean-Denis Combrexelle et Jean-Patrick Gille poursuit ses travaux. Une première étape a été franchie, chacun s'accordant désormais sur les chiffres, ce qui était nécessaire pour évaluer l'impact de toute mesure portant sur l'indemnisation ; la mission rendra son rapport en décembre, comme prévu.

Les nouveaux moyens consacrés à l'éducation artistique et culturelle hors temps scolaire, ou pendant le temps périscolaire, n'enlèvent rien à ceux des actions conduites pendant le temps scolaire : les options facultatives, l'éducation à l'image, tout ce qui existe actuellement est maintenu.

Le programme 131 est en légère hausse, même hors dépenses exceptionnelles pour la Philharmonie de Paris : c'est bien comme cela qu'il faut lire les chiffres.

La possibilité pour les auteurs de cumuler leur retraite et un emploi est effectivement un sujet, il faut y travailler et nous examinerons l'amendement que vous nous annoncez, monsieur Assouline.

La chronologie des médias relève d'un accord interprofessionnel, je crois pouvoir dire que l'ensemble des professionnels conviennent qu'il faut aménager la chronologie actuelle, pour l'adapter à l'évolution des usages. Les négociations se poursuivent sur un plan très concret et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) joue le rôle qui doit être le sien, celui de facilitateur.

Enfin, l'Inspection générale des affaires culturelles n'a pas jugé utile de définir un droit *sui generis* pour les captations vidéos de spectacles : la question n'est pas à l'ordre du jour.

Mme Sylvie Robert. – Quelles conséquences le projet de loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) aura-t-il sur l'organisation des politiques culturelles ? Des conférences territoriales de l'action publique se sont-elles saisies de ce sujet ? La culture a-t-elle fait l'objet d'une demande de délégation de compétence ? Comment les services déconcentrés de l'État vont-ils évoluer ?

Mme Françoise Cartron. – Vous évoquez de nouveaux moyens pour l'accompagnement des nouveaux rythmes scolaires : feront-ils l'objet d'une ligne spécifique, par exemple au sein des crédits des DRAC ? Viseront-ils les lieux, ou les compagnies ? Où pourra-t-on s'adresser ? Quelle en sera la répartition dans les territoires ?

Ensuite, quelle conséquence la loi NOTRe aura-t-elle sur les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) : suivront-ils l'évolution des DRAC ?

M. Christian Manable. – Les centres culturels de rencontres (CCR), au carrefour de la création actuelle et de la valorisation du patrimoine, sont des outils tout à fait intéressants pour développer la culture dans les territoires – je pense à celui que j'ai quelque raison de bien connaître, le CCR Saint-Riquier, en baie de Somme. Cependant, les CCR anciens touchent davantage de subventions que les jeunes, alors que les opérations les plus récentes ont besoin le plus de soutien, surtout lorsque les réhabilitations ont été coûteuses : pourquoi cette prime à l'ancienneté dans les subventions ?

M. Jacques Groperrin. – Les crédits de la culture sont-ils « sanctuarisés », le train de réformes avance-t-il à bon rythme ? En réalité, les crédits n'ont pas cessé de diminuer

ces dernières années et les réformes ont été constamment reportées, à l'instar de la loi « création » que vous nous annoncez maintenant pour le printemps prochain... Une question, cependant : pourquoi les crédits reculent-ils pour le spectacle vivant alors qu'ils se maintiennent pour les arts plastiques ? N'est-ce pas le signe que, dans tous les cas, vous comptez sur les collectivités territoriales pour suppléer l'État ?

Mme Nicole Duranton. – Héritières de la décentralisation culturelle et fruit de la coopération entre l'État et les collectivités locales, les quelque 70 scènes nationales forment le premier réseau pour la production et la diffusion de spectacles vivants dans notre pays. Cependant, leurs directeurs – et directrices – s'inquiètent des conséquences de la loi NOTRe : un transfert à la région est-il à l'ordre du jour ? Ce serait la fin pour plusieurs scènes nationales... Que leur répondez-vous ?

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Le projet de loi NOTRe revient sur la clause générale de compétence, mais la culture y est explicitement inscrite parmi les compétences partagées : l'État et les collectivités territoriales auront à en débattre au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), c'est cohérent avec les pratiques en cours depuis de nombreuses années. Des CTAP se sont déjà saisi du sujet : la région Bretagne, par exemple, demande à exercer la compétence Livre et Cinéma, dans le cadre du Pacte d'avenir pour la Bretagne.

Les services déconcentrés de la culture évolueront, je l'ai dit aux préfets et aux directeurs régionaux. Cependant, l'échelon administratif de proximité restera indispensable à la mise en œuvre des politiques nationales, c'est particulièrement vrai pour la culture. Les services auront donc tout leur rôle à jouer pour cette proximité, autant que pour l'expertise des politiques publiques ; il est possible, aussi, d'adapter les interventions aux territoires : par exemple pour intervenir davantage dans les « zones blanches », peu couvertes par l'offre culturelle, tout ceci fera l'objet de négociations.

Il n'est pas prévu de décentraliser les scènes nationales ; cependant, si une collectivité demande la compétence, il en sera débattu en CTAP.

Les FRAC viennent de fêter leur 30^e anniversaire, c'est un acquis des politiques culturelles de l'État et des régions, en témoignent les quelque 25 000 œuvres qu'ils ont achetées et qu'ils conservent ; la nouvelle carte régionale les renforcera, en particulier pour la circulation des œuvres d'art : ce sera un atout, plutôt qu'un affaiblissement.

Les CCR les plus anciens reçoivent effectivement davantage de subventions, parce que l'État les a créés seuls, dans des bâtiments qui lui appartiennent et dont il a la charge – par exemple la chartreuse de Villeneuve-lès-Avignon.

S'agissant de la mission médias, presse et industries culturelles, l'augmentation est de 0,42 % avec près de 4,4 milliards de crédits. Le CNC pourra quant à lui pleinement utiliser l'ensemble de ses ressources, sans qu'aucune ponction ne soit effectuée sur ses réserves.

Là encore, la mission médias matérialise parfaitement les grandes ambitions politiques que j'ai souhaité mettre en avant avec ce budget.

Un exemple, que j'évoquais en ouverture de mon propos : celui de la nécessité de renforcer l'excellence française pour en faire un instrument au service du rayonnement

culturel de notre pays. La mission média illustre parfaitement cette priorité, puisqu'elle comporte de nombreux champions nationaux, si l'on songe à l'Agence France-Presse (AFP) ou à notre modèle de financement cinématographique.

Un mot de chaque secteur de cette mission budgétaire afin de vous en donner les grandes lignes et rappeler nos priorités et l'ambition du Gouvernement.

Dans le secteur audiovisuel, en cohérence avec la loi de novembre 2013 confiant à nouveau au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le pouvoir de nommer les présidents des sociétés de l'audiovisuel public, le Gouvernement a fait le choix de renforcer l'indépendance financière de ces sociétés en réduisant progressivement la part de leur financement public reposant sur le budget général qui aura disparu en 2017. La diminution de 102,7 millions d'euros de subvention de 2015 sera compensée par la hausse des apports de la contribution à l'audiovisuel public (redevance) qui progressera de 3 euros en 2015 en métropole et de 1 euro en Outre-Mer. Par ailleurs, comme vous le savez, une réintroduction de la publicité en soirée sur les antennes nationales du service public n'a pas été retenue pour l'année 2015 car elle aurait, sans étude d'impact préalable solide, potentiellement déstabilisé un secteur audiovisuel confronté à un marché publicitaire en crise et à l'arrivée de nouveaux acteurs réinterrogeant leur modèle économique. Parallèlement, comme l'a annoncé le Président de la République, une réflexion doit être engagée sur la modernisation du financement de l'audiovisuel public au-delà de 2015, le Parlement y sera évidemment associé.

La stabilisation des crédits de l'audiovisuel public sur les trois prochaines années nécessitera de la part des sociétés un réel effort de maîtrise et d'économies, compte tenu de la progression automatique de certaines de leurs charges. Cependant, il ne remettra pas en cause leur capacité à assurer leurs missions : ainsi, les grands équilibres des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions et de France Médias Monde sont respectés, les dotations publiques à Radio France et Arte sont stables ou en légère progression, et la dotation de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) retrouve un niveau proche de celui de 2013, après la diminution exceptionnelle de 20 millions d'euros de l'an passé compte tenu du prélèvement sur son fonds de roulement. Le Président de la République souhaite, par ailleurs, que l'État clarifie sa vision stratégique du rôle et des missions de France Télévisions à l'horizon 2020, avant que le CSA ne nomme le président ou la présidente du principal opérateur du service public de l'audiovisuel au printemps prochain. Mes services et ceux du ministère des finances engagent ce travail sur lequel vous serez bien entendu consultés.

Dans le secteur du cinéma, le Gouvernement n'affectera pas les capacités d'action du CNC par un prélèvement sur les réserves de l'établissement. De même, il ne sera procédé à aucun plafonnement des taxes prélevées sur le marché de la diffusion cinéma et audiovisuelle, conformément à la décision prise dès son arrivée par la majorité de restaurer l'intégrité du modèle de financement mutualiste du fonds de soutien au cinéma et à l'audiovisuel. Au contraire, afin de prendre en compte le recul prévisionnel de 10 % des recettes attendues du CNC par rapport au budget primitif 2014, l'établissement sera autorisé à puiser dans sa réserve de solidarité pluriannuelle pour amortir l'impact conjoncturel de cette baisse sur les investissements du secteur et éviter ainsi un effet récessif préjudiciable à la diversité de la création et à l'emploi.

L'année 2015 sera pour le CNC l'occasion de poursuivre les actions de modernisation des soutiens cinématographiques et audiovisuels, pour soutenir la création, promouvoir la diffusion sur tous les supports d'œuvres françaises dans toute leur diversité, consolider les entreprises et renforcer leur compétitivité y compris à l'export, et rendre plus

transparentes les relations entre professionnels. 2015 verra aussi la mise en œuvre effective, après autorisation de la Commission, des dispositifs de soutien automatique et sélectif en faveur de la vidéo à la demande, dont l'objectif est de mieux structurer l'offre légale française, pour favoriser notamment la meilleure visibilité pour le public.

Un autre des enjeux qu'il nous appartiendra collectivement de relever dans les mois à venir est celui de la mutation structurelle du secteur de la presse. Conformément à l'engagement du Président de la République, l'année 2014 a été consacrée à la réforme des dispositifs des aides à la presse élaborée en 2013 : désormais, le fonds stratégique pour le développement de la presse est modernisé en faveur de la transition numérique, par un décret de juillet dernier. Nous ne distinguons plus aujourd'hui entre la presse papier et la presse en ligne car, comme le Gouvernement a eu l'occasion de l'affirmer lors de l'abaissement du taux de TVA aux services de presse en ligne, il n'existe pas de distinction fondamentale entre les supports d'accès à l'information : le principe de neutralité technologique doit s'appliquer. De même, le fonds stratégique privilégie désormais les projets mutualisés - c'est indispensable à l'heure de la contraction des volumes que nous constatons - de même qu'il s'est adjoint des compétences d'experts en matière numérique, afin d'être plus pertinent et plus réactif dans le choix des projets financés. Parallèlement, les critères de l'aide au portage ont été refondus, conformément aux engagements : si l'année 2014 est bien une année de transition, le dispositif créé met fin à la distinction, si souvent critiquée, entre aide au flux et aide au stock. Afin de mutualiser les outils de production, l'aide est désormais versée aux réseaux de portage eux-mêmes, et elle est bonifiée en cas de portage multi-titres. De la même manière, l'aide versée aux éditeurs prend désormais davantage en compte l'évolution des volumes portés, tout en étant plus prévisible : c'est désormais, je crois, une aide plus intelligente et plus efficace pour faire évoluer les comportements économiques.

Il n'en reste pas moins que des enjeux d'ampleur attendent la presse dans les mois qui viennent, notamment dans le domaine de sa diffusion : les travaux d'inspection menés conjointement par l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) sur l'avenir de la diffusion, chargé de faire des propositions de schéma industriel soutenables pour les trois réseaux actuels de diffusion, le portage, le postage et la vente au numéro sont en cours de finalisation. La chute des volumes constatée depuis deux ans, de près de 10 % par an pour la vente au numéro s'agissant de la presse quotidienne nationale (PQN), de 3 à 5 % pour les autres acteurs, ne sera pas soutenable pour la filière si l'ensemble de celle-ci n'engage pas des réformes à la hauteur des enjeux. Car ce sont bien les éditeurs eux-mêmes et les autres acteurs de la filière qui ont en main les conditions de leur mutation. Cela passe par l'ouverture résolue des réseaux de portage, par une mutualisation des moyens à la disposition des messageries - je ne peux qu'insister pour que les travaux engagés entre Presstalis et les Messageries lyonnaises de presse (MLP) autour de leur système d'information commun accélèrent leur résultat afin de générer les économies et les améliorations de services attendues par tous. Cela passe aussi par une recherche de plus grande efficacité économique du postage : les travaux en cours entre La Poste et la presse magazine doivent porter leurs fruits. Dans ce contexte, les moyens en faveur des différents réseaux de diffusion de la presse sont préservés en 2015, dans mon budget ou dans celui de mon collègue en charge de l'économie.

Les moyens en faveur du pluralisme sont également préservés.

Mais dans ce contexte de forte mutation, l'État a souhaité concentrer ses moyens en faveur de la qualité de l'information : c'est le sens de la priorité appuyée du Gouvernement

à l'Agence France-Presse (AFP) qui verra ses moyens augmenter de 5 millions d'euros en 2015. Ce soutien budgétaire est un élément d'un soutien plus large à ce champion national que constitue l'AFP, l'une des trois seules agences de presse d'échelle mondiale. Non seulement l'agence participe pleinement du rayonnement de notre pays à l'étranger mais elle permet à l'ensemble de nos journaux, y compris sur les théâtres difficiles d'opération où les éditeurs peinent désormais à envoyer leurs journalistes, de disposer d'une information de qualité. L'année 2014 a ainsi permis de sécuriser le financement public de l'agence au plan communautaire, et d'élaborer, grâce aux travaux du député Michel Françaix, les voies et moyens d'assurer la nouvelle vague d'investissements nécessaires à la complète mutation numérique de l'agence. Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFP qui devra être signé avant la fin de l'année traduira l'ambition que nous avons collectivement pour le devenir de l'agence.

Mes propos ne seraient pas complets si je n'évoquais pas avec vous les crédits en faveur des industries culturelles. Les crédits de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) sont maintenus cette année au même montant que ceux de l'année dernière, 6 millions d'euros. Ce montant a été retenu, en tenant compte de la situation financière globale de cette autorité administrative qui pourra encore, en 2015, et même s'il s'agit probablement là de la dernière année où cette solution pourra être retenue, prélever sur son fonds de roulement pour assurer le financement de ses missions.

En matière de livre et de lecture enfin, je suis heureuse que ce programme puisse illustrer, après deux années d'efforts très importants, une reprise des capacités d'investissement du ministère de la culture. L'avancement du grand chantier de remise aux normes du site Richelieu de la Bibliothèque nationale de France (BnF) pèse désormais moins sur notre budget. Cette marge de manœuvre sera redéployée, à la fois pour augmenter la dotation dédiée aux travaux de maintenance, de renouvellement et de mise en sécurité des installations du site de Tolbiac : une enveloppe exceptionnelle de 18 millions d'euros sera dégagée en trois ans. C'est l'un des objectifs importants du contrat de performance signé avec l'établissement cette année. Les autres axes concernent notamment la poursuite des chantiers d'excellence que mène la bibliothèque en matière numérique, l'enrichissement continu de Gallica du fait de la politique de numérisation mais aussi de développement du dépôt légal numérique, l'élaboration des outils de référencement international des métadonnées, capacité d'expertise et de coopération pour l'ensemble des bibliothèques universitaires et de lecture publique de notre pays. Ce budget triennal permettra aussi, j'en suis très heureuse, le lancement du projet de rénovation de la Bibliothèque publique d'information (BPI), afin d'améliorer les conditions d'accueil du public, en lien avec le Centre Pompidou et de redonner à la BPI son rôle central d'animateur du réseau des établissements de lecture publique. Alors que l'année 2013 et le début de l'année 2014 ont pu voir se concrétiser la priorité présidentielle en faveur des librairies indépendantes, l'année 2014 a été consacrée aux bibliothèques : ce budget en est la traduction concrète pour les deux établissements publics de l'État.

Voilà ce que je voulais dire à ce stade avant que nous n'entrons dans le temps de la discussion et des réponses aux questions que vous voudriez me poser.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits du programme audiovisuel et avances à l'audiovisuel public. – Un débat est aujourd'hui ouvert sur l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public à tous les supports qui permettent de recevoir les émissions de télévision. Que pensez-vous de la réforme adoptée en Allemagne qui, depuis janvier 2013, applique une redevance uniforme à hauteur de

17,98 euros par mois à chaque foyer fiscal ? Une telle évolution serait-elle envisageable en France afin de tenir compte du fait que chacun a aujourd'hui les moyens de recevoir les programmes de l'audiovisuel public ?

Concernant toujours la contribution à l'audiovisuel public (CAP), madame la ministre, Mme la présidente nous avons écrit au ministre en charge du budget le 30 octobre dernier afin d'obtenir de sa part des informations sur le contrôle du recouvrement de la CAP et les moyens mobilisés pour lutter contre la fraude. Or, nous n'avons toujours pas reçu de réponse ni même d'accusé de réception. Vous serait-il possible d'intercéder auprès de lui afin d'appeler son attention sur ce sujet ?

Concernant le renouvellement du mandat du président de France Télévisions, pouvez-vous nous préciser quels seront les rôles respectifs de l'État, du CSA et du candidat retenu dans le processus de désignation ? Plus précisément, le CSA sera-t-il libre de choisir le futur président en fonction du projet de chaque candidat ou bien estimez-vous qu'il lui reviendra de désigner le candidat qui lui semblera être le mieux à même de mettre en œuvre le projet déterminé par l'État à l'issue de la mission de Marc Schwartz ?

Selon le journal *Libération* du 10 novembre, le Président de la République aurait indiqué la semaine dernière que la législation avait été modifiée par la loi du 15 novembre 2013 « pour permettre au CSA d'ouvrir LCI à l'ensemble des téléspectateurs » et que la question « méritera d'être reposé(e) le moment venu ». Quelles sont les conditions qui pourraient justifier un tel réexamen par le CSA et selon quel délai ?

Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur. – France 24 est présente depuis septembre sur la télévision numérique terrestre (TNT) en Île-de-France. Une présence sur l'ensemble du territoire est-elle également envisageable à brève échéance ?

M. Pierre Laurent, rapporteur pour avis des crédits du programme presse. – Le secteur de la presse connaît une transition difficile vers le numérique qui nécessite un volet d'aides publiques important. Il y a eu un conflit dans les messageries de presse. Confirmez-vous les engagements qui ont été pris à la fin du conflit à Presstalis ? Il y a une convergence des systèmes informatiques des deux messageries. Ne serait-il pas temps de promouvoir l'émergence d'un seul acteur ?

La Poste a connu une réduction sensible des aides qu'elle recevait pour la distribution de la presse. Quel sera le calendrier de la renégociation de l'accord État/presse/La Poste ?

Concernant l'AFP, un accord a été trouvé avec la Commission européenne qui a permis de sanctuariser la subvention pour charge de service public. La subvention progresse mais les chiffres pour la trajectoire des années suivantes sont en baisse. Pourquoi ne pas compenser à 100 % la charge de service public ?

Concernant le taux super réduit de TVA applicable à la presse en ligne qui a été adopté par la loi du 27 février 2014 au nom du principe de « neutralité technologique », il semble que le risque de contentieux européen se confirme au regard de ce qui se passe sur le livre numérique. La fiscalité relève du portefeuille du nouveau commissaire français Pierre Moscovici, avez-vous pu le sensibiliser à cette question ? Ne craignez-vous pas une remise en

cause du taux super réduit de TVA qui constitue une aide appréciable pour accompagner la transition numérique de la presse ?

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis des crédits du programme livre et industries culturelles. – Je voudrais évoquer la question de la Hadopi. Vous avez choisi, madame la ministre, de reconduire la subvention de 6 millions d’euros après deux années de très forte baisse. La stabilité de la subvention se traduit en réalité par une baisse des ressources de la Hadopi. Vous avez constaté vous-même que le fonds de roulement pouvait permettre un complément budgétaire confortable mais le montant de 6 millions d’euros est tout de même très insuffisant pour permettre à cet organisme de remplir sa mission. Il serait souhaitable d’apporter à la Hadopi, dans le respect de l’indépendance qui est la sienne, une information claire sur les perspectives budgétaires. C’est la dernière fois qu’elle pourra puiser dans son fonds de roulement. Mais qu’en sera-t-il en 2015 ? Y a-t-il un projet de suppression de la Hadopi ou un projet de réforme ? Quelles sont vos intentions ?

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Monsieur Leleux, concernant l’élargissement de l’assiette de la contribution à l’audiovisuel public, le Président de la République a souhaité qu’une réflexion soit engagée sur la modernisation du financement de l’audiovisuel public au-delà de 2015 qui prenne en compte sans tabou les équilibres de l’exception culturelle française et la situation économique de nos concitoyens. Ce travail a été engagé avec Emmanuel Macron afin de mieux prendre en compte les modes de consommation de nos concitoyens aujourd’hui. Par exemple, de moins en moins de téléspectateurs utilisent le canal hertzien, mais de plus en plus regardent la télévision par l’intermédiaire de l’*Asymmetric Digital Subscriber Line* (ADSL) ou d’une box. Pour moderniser cet instrument de financement de l’audiovisuel, il est nécessaire de tenir compte des pratiques et usages des Français.

Vous citez, monsieur Leleux, l’exemple de l’Allemagne où le montant de la redevance est plus élevé qu’en France. Il faut trouver un équilibre entre la modernisation de l’assiette et le rendement de la taxe.

En ce qui concerne le recouvrement de la contribution à l’audiovisuel public (CAP), je n’ai pas d’information sur ses modalités ou sur le contrôle effectué par les services du ministère de l’économie et des finances. Mais je transmettrai le message à Michel Sapin pour qu’il réponde au courrier que vous lui avez adressé à ce sujet.

S’agissant de France Télévisions, le Président de la République s’était engagé à ce que le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) nomme le prochain président de France Télévisions. Il a indiqué dans un discours au CSA que l’État actionnaire avait vocation à exprimer sa vision de l’audiovisuel public à un moment où les usages et les attentes des Français vis-à-vis de l’audiovisuel public peuvent changer en matière d’accès à l’information, à des œuvres culturelles ou créatives et aux propositions des différentes chaînes. Il me semble légitime que l’État actionnaire, tout en respectant les prérogatives du CSA, puisse exprimer les grands défis ou les grandes attentes qui sont les siennes à l’égard de l’audiovisuel public plutôt que d’avoir une approche exclusivement budgétaire, sans s’interroger sur les missions ou les ambitions du service public.

La mission que nous pilotons au sein de mon cabinet en lien avec le ministère de l’économie s’appuie sur l’expertise d’un certain nombre de hauts fonctionnaires qui connaissent bien l’audiovisuel public, et cela dans le plus grand respect de la liberté de choix du CSA.

S'agissant de la chaîne info (LCI), le CSA a pris sa décision à partir d'une étude d'impact prévue dans la loi du 15 novembre 2013. Il y a un contentieux. Il faudra examiner la décision du Conseil d'État. Au-delà, cette décision pourra être probablement réexaminée par le CSA si la situation liée à l'étude d'impact devait évoluer.

En ce qui concerne la lutte contre le piratage, mission confiée à la Hadopi, les crédits ont été fixés à 6 millions d'euros au terme d'une discussion avec les services de Bercy. Cela impliquera, pour fonctionner, de la part de la haute autorité, qu'elle puise dans ses réserves - c'est la dernière année qu'elle pourra le faire - et devrait lui permettre d'assurer l'ensemble de ses missions, définies par la loi et qu'il n'est pas question de remettre en cause.

Le point important est le développement de l'offre légale et la Hadopi n'est pas le seul acteur à intervenir sur ce sujet. Les travaux réalisés par le CNC ont permis de faire avancer la réflexion sur la chronologie des médias. Des progrès sont nécessaires dans l'indexation des offres de films afin de les rendre plus accessibles aux téléspectateurs qui peinent aujourd'hui à s'y retrouver dans les différentes offres de vidéo à la demande (VOD) et de vidéo à la demande par abonnement (SVOD).

L'offre légale, ergonomique, riche, accessible en termes de prix, est le meilleur rempart contre le piratage. Je souhaite également mettre en œuvre un certain nombre de mesures, à partir des propositions de Mme Mireille Imbert-Quaretta, présidente de la Commission de protection des droits de la Haute autorité, pour lutter contre le piratage commercial, pour une meilleure coordination entre les services de la police, de la justice et du ministère de la culture, pour déjouer la contrefaçon ou empêcher les annonceurs de faire de la publicité sur ces sites.

En réponse à Mme Lepage qui m'a interrogée sur la couverture de l'ensemble du territoire français par France 24, je dirai qu'il faut attendre les résultats de France 24 en Ile-de-France avant de songer à aller au-delà. Par le câble et le satellite, France 24 connaît déjà une diffusion nationale.

Monsieur Laurent, les engagements de l'État concernant Prestaliss ont été tenus s'agissant de l'accord de 2012. La réforme industrielle de la messagerie doit être accélérée en raison de la baisse des volumes diffusés depuis. Il faut accélérer cette convergence des messageries pour mutualiser un certain nombre de charges ou de dépenses.

La baisse des dotations à La Poste correspond au tarif Schwartz défini en 2008. Cela ne met pas La Poste en difficulté. L'accord État/presse/La Poste court jusqu'à la fin de l'année 2015. À cette échéance, le contrat devra être revu. Le rapport de la mission tripartite est en train de s'achever. Le Gouvernement va étudier ses travaux.

Le chantier de la rationalisation de la distribution papier est prioritaire. C'est une étape indispensable pour assurer la soutenabilité et la pérennité de notre système. Vos collègues de l'Assemblée nationale ont du reste fait des propositions pour moderniser la régulation de ce secteur.

S'agissant de la TVA sur la presse en ligne et sur le livre numérique, le Gouvernement avait pour objectif, en défendant le principe de neutralité technologique entre livre numérique et livre imprimé, comme pour la presse en ligne et la presse imprimée, de convaincre au niveau communautaire. Certains pays sont alignés sur nos positions. Les procédures sont en cours. La France va défendre sa position d'une modification de la directive

TVA visant à inscrire la presse en ligne parmi les secteurs éligibles aux taux réduit ou super réduit de TVA. Cette modification doit pouvoir être sollicitée par l'ensemble des États membres.

M. Claude Kern. – France 3 propose de belles émissions en langues régionales qui font partie de la diversité et de la richesse culturelles de notre pays. Nous ne pouvons que regretter la régression de leur programmation. Quelles actions comptez-vous mettre en œuvre pour leur maintien ou leur développement ?

M. David Assouline. – Il semblerait que le projet de loi préparé par M. Macron pour lever certains blocages de notre économie contienne des dispositions que nous attendions plutôt dans un projet de loi consacré à la création. On attend de nous, législateur, que nous soyons cohérents et je considère que ce qui touche au culturel doit être traité par le ministère de la culture et de la communication.

Il semble que le Président de la République soit favorable à l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public : pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ? Quels échanges avez-vous sur cette question avec les services de Bercy ?

Je terminerais en indiquant que je partage votre position s'agissant de l'adaptation de la chronologie des médias.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je voudrais compléter les interventions de MM. Leleux et Assouline et rappeler que c'est notre commission qui, en 2009, avait été la première à évoquer une adaptation de la chronologie des médias.

S'agissant de la contribution à l'audiovisuel public, je souhaiterais recueillir votre avis sur l'élargissement envisagé de l'assiette à d'autres supports, la mensualisation ou encore la réintégration de la résidence secondaire dans son champ d'application.

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Le Président de la République est favorable à la modernisation de la CAP et toutes les pistes sont ouvertes, notamment la mensualisation et l'extension de l'assiette, mais nous devons faire en sorte que cet impôt conserve un caractère acceptable pour le contribuable. Rien ne figure dans le projet de loi de finances pour 2015, mais le ministère de la culture et de la communication a commencé les études et les discussions avec le ministère de l'économie et des finances.

La loi relative à l'activité économique préparée par Emmanuel Macron ne contient pas de dispositions qui concerneraient les industries créatives : d'autres véhicules législatifs sont envisagés.

S'agissant des émissions en langues régionales, notamment sur France 3, je pense que les possibilités techniques offertes par le numérique permettront de proposer des services plus fournis tout en préservant les temps d'antenne.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous passons maintenant à la présentation du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 octobre dernier et qui est inscrit à l'ordre du jour du Sénat du 18 décembre.

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – J'ai présenté au Conseil des ministres du 22 octobre 2014 un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel.

Ce projet de loi transpose trois directives.

Il s'agit tout d'abord de transposer la directive du 27 septembre 2011 relative à la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins, qui devait être transposée au plus tard le 1^{er} novembre 2013.

Élément de contexte important à avoir à l'esprit : le 10 juillet dernier, la France a reçu un avis motivé de la part de la Commission européenne et risque des amendes pécuniaires en cas de non-transposition, de l'ordre de 10 millions d'euros par an. Il est urgent de transposer cette directive, que la France n'a pas souhaitée mais qu'elle doit impérativement transposer désormais.

La durée des droits de l'ensemble des titulaires de droits - auteurs, artistes interprètes, producteurs de phonogrammes ou de vidéogrammes et entreprises de communication audiovisuelle - est harmonisée depuis une directive relative à la durée des droits adoptée le 29 octobre 1993. La directive que le présent projet de loi transpose allonge de cinquante à soixante-dix ans la durée de protection des droits voisins dans le secteur musical. Le législateur communautaire est parti du constat que, du fait de l'allongement de l'espérance de vie, les droits patrimoniaux des artistes-interprètes viennent dorénavant à échéance du vivant de ces artistes et à une période où ils n'ont généralement plus d'activité professionnelle. La directive a entendu leur accorder des droits pendant toute leur vie afin de leur garantir une rémunération, essentielle car ils n'ont souvent pas d'autre salaire fixe. La directive prévoit ainsi des mesures d'accompagnement permettant d'assurer que l'extension de la durée leur bénéficiera réellement. Elle a également entendu améliorer la rentabilisation des investissements économiques réalisés par les producteurs afin qu'ils disposent des revenus nécessaires pour soutenir de nouveaux talents. Il prévoit également des mesures d'accompagnement pour la période additionnelle de protection. Ce sont des dispositions techniques sur lesquelles nous pourrions revenir.

Figure également une disposition transitoire rappelant que les artistes-interprètes rémunérés de manière proportionnelle peuvent demander que le contrat les liant au producteur soit renégocié à leur bénéfice.

La seconde directive porte sur les œuvres orphelines. Le projet de loi propose en effet de transposer la directive du 25 octobre 2012 sur certaines utilisations autorisées des œuvres orphelines. L'échéance pour transposer ce texte était le 29 octobre 2014. Il y a donc là aussi nécessité de respecter le délai de transposition.

Le projet de loi transpose le dispositif qui permet, dans un but culturel et éducatif, aux bibliothèques accessibles au public de numériser et de mettre à la disposition du public, sur internet, des œuvres considérées comme orphelines, appartenant à leurs collections, dont les titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins n'ont pas pu être retrouvés malgré des recherches diligentes. Cette faculté est également ouverte aux musées, aux services d'archives, aux institutions dépositaires du patrimoine cinématographique ou sonore, aux établissements d'enseignement et aux organismes publics de radiodiffusion.

Le projet de loi précise le champ des œuvres, interprétations, phonogrammes ou vidéogrammes concernés : il s'agit des œuvres publiées sous la forme de livres, revues, journaux, magazines ou autres écrits, ainsi que les œuvres cinématographiques et audiovisuelles qui font partie des collections des bibliothèques et autres organismes bénéficiaires.

Sont ainsi transposés :

- le principe de reconnaissance mutuelle du statut d'œuvre orpheline entre États membres de l'Union européenne ;
- la nature des recherches diligentes des titulaires de droits à effectuer ;
- l'obligation de transmission du résultat des recherches au ministre de la culture afin que celui-ci le communique à l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) ainsi que l'information des utilisations prévues ;

Enfin le projet de loi propose de transposer la directive relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre. C'est la seule des trois directives pour laquelle l'urgence de transposer ne peut être invoquée, puisque le délai de transposition est fixé au 18 décembre 2015.

Sur le fond, l'Union européenne a souhaité, avec ce nouveau texte, améliorer sensiblement le fonctionnement de la directive initiale, datant de 1993, et dont l'application limitée avait été constatée.

Cet instrument révisé entend garantir la restitution par un État membre de tout bien culturel considéré comme un « trésor national de valeur artistique, historique ou archéologique » ayant quitté illicitement son territoire après le 1^{er} janvier 1993. Elle devrait conférer une plus grande protection aux biens faisant partie de l'héritage culturel d'un État membre et contribuera à la prévention du trafic illicite de biens culturels et à la lutte contre ce phénomène.

Dans cette perspective, le projet de loi procède à la transposition des principaux changements apportés par la nouvelle directive, en fixant le champ d'application dorénavant aux trésors nationaux, en allongeant le délai pour permettre aux autorités de l'État membre requérant de vérifier la nature du bien culturel trouvé dans un autre État membre ainsi que le délai pour exercer l'action en restitution et en introduisant des critères communs pour interpréter la notion de diligence requise de l'acquéreur du bien culturel en cause en cas de demande d'indemnité.

Voilà, madame la présidente, la présentation extrêmement rapide que je voulais faire de ce projet de loi et des trois directives qu'il propose de transposer.

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis. – Madame la ministre, je reconnais que le montant de l'amende, soit 10 millions d'euros par an, est à considérer sérieusement et explique l'urgence de la transposition. Je n'ai pas à ce stade de questions techniques à vous poser, n'ayant pas encore auditionné les acteurs des secteurs concernés. Je souhaiterais toutefois vous interroger sur le caractère rétroactif du texte qui me paraît inquiétant. Je pense en effet à l'article 7 du projet de loi qui prévoit une application à la date du 1^{er} novembre 2013, dont l'effet sera d'autant préjudiciable qu'il concernera les relations contractuelles entre

artistes-interprètes et producteurs de phonogrammes. Comment appréhendez-vous cette difficulté ?

Mme Corinne Bouchoux. – J’ai une question relative aux œuvres orphelines : j’aimerais savoir pourquoi les photographies sont exclues du champ d’application ? En outre, lorsque les ayants droit ne sont pas retrouvés, ne pourrait-on pas imaginer de reverser les rémunérations qui auraient dû leur revenir à un fonds social ou un fonds de soutien de la création ? J’aimerais enfin avoir quelques précisions relatives à la façon dont on doit procéder pour aboutir à une recherche diligente : est-il par exemple prévu de pouvoir consulter les bases des notaires ?

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – La rétroactivité est effectivement nécessaire en raison du retard pris par la France. Il aurait été délicat de ne pas retenir la date fixée par la directive. Toutefois nous avons pris des précautions en précisant que la rétroactivité ne vaut pas au plan pénal.

Les photographies et images ne sont effectivement pas concernées mais simplement parce qu’elles n’étaient pas dans le champ d’application de la directive, qu’il s’agit ici de transposer. Je reconnais que c’est un élément qui interroge.

Enfin il est précisé que la diligence s’appuie sur la consultation des ressources appropriées, ce qui à mon sens devrait logiquement inclure les bases notariales.

La réunion est levée à 18 h 40.

Mardi 18 novembre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition M. Emmanuel Négrier, directeur de recherche au CNRS à l’Université de Montpellier I

La commission auditionne M. Emmanuel Négrier, directeur de recherche au CNRS à l’Université de Montpellier I sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous entendons aujourd’hui M. Emmanuel Négrier, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), spécialiste des politiques culturelles, dans le cadre d’une visioconférence qui nous permettra d’échanger avec Montpellier, où il exerce.

Je voudrais rappeler en quelques mots le contexte dans lequel se déroule cette audition : notre commission de la culture, de l’éducation et de la communication s’est saisie pour avis du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Ce texte nous concerne à plus d’un titre. Si je mets de côté les dispositions relatives à l’éducation, qui prévoient le transfert aux régions des collèges et des transports scolaires, notre commission est avant tout concernée par des compétences que la loi n’attribue

pas spécifiquement à un niveau de collectivité. Au contraire, sport et culture - et, en creux, vie associative - sont des compétences partagées. Le projet de loi prévoit par ailleurs la possibilité de confier à un guichet unique l'instruction et l'octroi d'aides et de subventions.

Ces concepts de compétence partagée, de guichet unique ainsi que ceux qui en découlent, telle la notion de chef de filât, sont très discutés. Les personnes que nous avons entendues jusqu'à présent - je pense en particulier aux grandes associations d'élus - n'ont pas manqué d'exprimer leurs divergences. Certaines adhèrent, semble-t-il, à la notion de partage sans condition particulière, quand d'autres souhaitent que la compétence partagée soit également obligatoire.

Si j'ai bien compris, monsieur Négrier, c'est à cette conclusion que vous êtes vous-même parvenu. Vous expliquez qu'à l'impasse d'une compétence générale mais facultative, le transfert des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) aux régions, que vous appelez de vos vœux, constitue « *une perspective [qui] oppose la force d'une compétence obligatoire et partagée* ».

J'ai bien noté qu'à vos yeux, ce nouveau partage présente le mérite de mettre fin à la fragilité actuelle, dans laquelle chacun intervient sans bien connaître le sens global de l'action publique et chaque collectivité n'exerce qu'une compétence facultative, et à ce titre, forcément fragile, surtout dans un contexte général de très grandes difficultés budgétaires.

Avant de vous laisser la parole pour nous présenter votre démarche et vos conclusions, je voudrais que vous nous disiez quels sont selon vous les préalables à la mise en œuvre éventuelle de cette nouvelle organisation territoriale dans le secteur culturel. Pour le dire autrement, quelles compétences devraient rester du domaine exclusif de l'État, car ce n'est qu'une fois que cette question aura été tranchée que la répartition des compétences entre collectivités territoriales prendra tout son sens.

M. Emmanuel Négrier, directeur de recherche au CNRS à l'Université de Montpellier I. – D'emblée, je me place dans une position libérale et critique sur les politiques culturelles. L'action publique est déterminante pour la culture, selon une logique qui oppose une option libérale - où l'intervention publique ne se justifie que par la défaillance absolue du marché - et un point de vue keynésien toujours d'actualité. Si l'intervention publique se justifie, ce n'est pas tant parce que le marché ne peut pas fournir le bien ou le service, mais parce qu'il est dans l'incapacité de le faire de façon favorable du point de vue de l'accès social, de l'intérêt général et de la créativité.

J'examine ainsi le bilan des politiques culturelles, les relations entre l'État et les collectivités dans le domaine de la culture, les aspects positifs et plus critiques de ce bilan.

Je constate que l'État, en jouant le rôle de grand instituteur des politiques culturelles territoriales, a parfaitement réussi dans son rôle. Selon certains observateurs, les politiques culturelles territoriales seraient même aujourd'hui excessivement calquées sur les modèles de l'action publique de l'État.

Les politiques régionales en matière de culture, extrêmement divergentes entre elles dans les années 1990, sont aujourd'hui beaucoup plus convergentes. L'écart en euro culturel par habitant qui était de 1 à 16 est passé, de nos jours, de 1 à 3. Il y a un processus de convergence qui s'est traduit sur le plan financier et en termes de qualité des politiques

culturelles. Par ailleurs, le nombre d'opérateurs culturels soutenus par l'action publique a augmenté.

Nous sommes loin, aujourd'hui, du « désert culturel » caractéristique des années 1970. Les publics sont bien présents : ils ont un rapport à la culture à la fois plus éclectique et plus informé, n'en déplaise à ceux qui pensent que la démocratisation de la culture serait un échec structurel.

Pour autant, il existe aujourd'hui plusieurs éléments de fragilité :

- la première fragilité réside dans l'évolution des dépenses culturelles des collectivités territoriales, notamment à l'échelle départementale. À l'issue des dernières élections, le changement d'équipes municipales a parfois entraîné une réduction des dépenses culturelles.

- j'ai également noté, du point de vue des professionnels de la culture, un certain essoufflement de l'action publique en matière culturelle. La réussite de la professionnalisation des politiques culturelles a peut-être été trop importante d'une certaine façon : un certain nombre de créateurs ne se posent même plus la question de savoir s'ils sont éligibles à des aides faute d'en connaître l'existence ;

- une autre difficulté réside dans la situation de l'action déconcentrée de l'État. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont dans une situation de double contrainte : sous l'effet d'une certaine forme de reconcentration dans les domaines du patrimoine, de la création ou des industries culturelles, et sous la contrainte du rôle croissant des préfets dans la gestion des affaires culturelles régionales.

Je me suis donc posé la question du transfert des attributions des DRAC vers les régions. La France est l'un des rares exemples en Europe où il existe une concurrence d'interventions publiques à l'échelle régionale. Est-il toujours aussi nécessaire pour l'État de continuer d'exercer une action territorialisée en matière culturelle, en fragmentant le dispositif d'action publique plutôt qu'en réfléchissant à sa concentration ?

Je propose de maintenir les attributions de l'État, qui échappent à toute intervention régionale, comme par exemple les relations internationales, l'élaboration des grands textes cadres législatifs et réglementaires, la définition stratégique d'une politique publique culturelle à l'échelon national et la mise en œuvre des instruments propres qui en découlent, comme les labels. Mais pour la mise en œuvre des politiques culturelles, est-il nécessaire d'avoir toujours un maillage territorial de l'État ? Je ne le pense pas, mais certaines conditions doivent être réunies. Je vais maintenant les détailler.

La justification de ce transfert tout d'abord : à la lecture du rapport Malvy-Lambert (2014) sur l'évaluation correcte des ressources transférées, il me semble que la question n'est pas tant la compétence que la capacité d'action. Ainsi, d'après les chiffres de 2010, la DRAC du Languedoc-Roussillon bénéficie de 50 % de ressources de plus que la politique culturelle du conseil régional, et en Alsace c'est trois fois plus. Si elles sont transférées aux régions, les capacités d'action peuvent faire l'objet de compensation et obligent les destinataires de ce transfert à agir dans ce domaine.

Une fois actée la question de la sanctuarisation des budgets aujourd'hui importants, au profit de régions qui n'ont pas ou peu de compétence obligatoire dans ce

domaine, il convient de s'interroger sur la traduction de ce transfert du point de vue de l'action culturelle. Le transfert des DRAC aux régions doit entraîner une mutation de l'action culturelle à l'échelle des collectivités territoriales ou, au moins, des régions.

Si la région devient la principale bénéficiaire des capacités d'action de l'État et des compétences des conseils généraux - s'ils disparaissaient, le volume d'intervention culturelle publique de la part des régions correspondrait au tiers des interventions publiques en régions des collectivités territoriales, les deux autres tiers relèvent du bloc local-intercommunal.

Cette organisation nécessite une organisation beaucoup plus collective de la compétence culturelle et de la capacité à définir les projets culturels au niveau régional.

C'est pourquoi je plaiderai en faveur d'une conférence territoriale de l'action publique « plus » (CTAP+), c'est-à-dire qui non seulement soit interinstitutionnelle mais qui associe également les acteurs de l'action culturelle - professionnels, représentants du monde associatif et citoyens -, en vue d'une discussion collective régionale d'élaboration d'un projet pour la culture. Avec tout le respect que je dois au Sénat, il s'agit d'une forme de parlementarisation des politiques culturelles régionales. Je pense que c'est la garantie de dépasser les tendances à l'entre soi des politiques culturelles, les clivages et les frontières entre les sous-secteurs de la culture. Il s'agit de mener des actions concertées, permettant d'élaborer des projets politiques de la culture, sans les réserver à un dialogue entre les professionnels et les élus. Il faut éviter enfin que la croissance des capacités d'action régionale n'entraîne une instrumentalisation politique ou marchande.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci M. Négrier pour cet exposé liminaire. Je vais, dans un premier temps, proposer à un représentant de chaque groupe de réagir.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je me fais la porte-parole de Mme Corinne Bouchoux, trop éloignée du micro, pour vous demander si des dispositifs de sécurité ou de contre-pouvoirs sont prévus, afin d'éviter qu'une région contrôlée par un parti extrême, par exemple d'extrême droite, ne prenne en otage la conférence territoriale d'action publique (CTAP) chargée de favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités ? Ces garanties sont-elles comparables à celles de l'État-garant aujourd'hui ?

Mme Sylvie Robert. – Il vrai que les préfets vont voir certaines de leurs responsabilités s'accroître, mais ma collègue Maryvonne Blondin et moi-même ne partageons pas l'appréciation selon laquelle on assisterait à une reconcentration.

Par ailleurs, il est encore trop tôt pour affirmer que les départements vont disparaître et que les régions vont reprendre leurs compétences. Il y aura une organisation en subdélégation de l'action publique qui pourra revenir à des métropoles ou à des intercommunalités importantes. Le transfert des crédits des DRAC aux régions reste une question en discussion. La récente loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) donne la possibilité de créer des CTAP et des conventions de délégation du type de ce qui se pratique en Bretagne.

Nous disposons déjà des outils de gouvernance et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République sera l'occasion de clarifier les choses.

M. Louis Duvernois. – Le Sénat a souhaité que la loi de 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui a créé l'Institut Français, prévoit la participation des collectivités. Quelle est votre appréciation de l'effectivité de cette participation ?

M. Emmanuel Négrier. – Je répondrai à Mme Bouchoux que je peine à trouver des arguments qui justifieraient d'envisager des mesures destinées à restreindre l'action de responsables dont on ne partagerait pas les opinions, mais qui auraient été élus démocratiquement. Dans ce genre de situation, il me semble que le débat public et démocratique constitue le moyen le plus approprié de s'opposer à une politique, notamment dans le cadre de la CTAP+ que j'appelle de mes vœux.

Les remarques de Mme Robert et de Mme Blondin me conduisent à nuancer quelque peu mon propos comme je le fais dans mes articles. Il est vrai que l'on assiste certes pas à une reconcentration généralisée dans tous les domaines : les questions liées, par exemple, au patrimoine ne sont pas concernées par le phénomène. Cela dit, alors que la période 1990-2014 peut globalement être considérée comme une période de déconcentration, un focus sur les années allant de 2010 à aujourd'hui permet d'observer certains mouvements contraires. On constate par exemple que, de par ses capacités de financement, la direction générale de la création artistique a repris langue avec les acteurs de terrain en court-circuitant les collectivités territoriales.

Par ailleurs, j'ai observé que ce sont les petites structures qui ont le plus pâti des restrictions budgétaires ayant diminué les possibilités d'intervention des DRAC.

En outre, le préfet, s'il n'est pas autant devenu une sorte de potentat, occupe aujourd'hui, sur les questions culturelles, une place qu'il n'avait pas il y a quelque temps.

Je suis parfaitement d'accord avec Sylvie Robert pour dire qu'une partie des compétences des conseils généraux qui seront supprimés devrait naturellement revenir aux métropoles et aux intercommunalités : on pourrait citer, par exemple, l'organisation des festivals. Notre réflexion ne doit pas être par trop binaire et il est important de prendre en compte l'action de l'État et l'action de l'Europe, dont on connaît l'importance en matière culturelle, non pas tant au titre d'une politique strictement culturelle qu'au titre de sa politique régionale.

Sur l'existence d'outils de gouvernance au travers des CTAP actuelles, je mettrais volontiers un bémol, dans la mesure où ces conférences sont trop polarisées sur les institutions publiques et mal adaptées à la définition et à la mise en œuvre d'actions culturelles. Pour l'heure, les collectivités territoriales sont victimes d'une sorte de crispation sur la question de leurs compétences et ne sont pas prêtes à débattre, comme on le ferait au sein d'un parlement, sur les questions culturelles.

M. Duvernois n'ignore pas qu'en matière d'action extérieure, la collaboration des collectivités territoriales avec les organismes qui ont précédé l'Institut français date des années 1990. Sous l'impulsion, notamment, de M. Jean Digne, directeur de l'Association française d'action artistique à l'époque, un certain nombre de conventions ont été signées, par exemple dans les régions de Nantes ou de Marseille, qui se sont avérées très fructueuses et très profitables. Je ne dispose malheureusement pas d'éléments suffisants pour vous répondre sur la situation actuelle.

M. Jacques Groperrin. – L'éventualité d'un transfert des compétences des DRAC aux régions inquiète les milieux culturels, qui savent parfaitement qu'il existe des régions riches et des régions moins dotées. Par ailleurs, l'action de l'État concernant, par exemple, les scènes nationales, me semblait assez appréciée.

L'idée de CTAP+ que vous prônez a des aspects séduisants, mais ne pensez-vous pas que le fonctionnement de ces conférences risque de se heurter au principe, bien ancré dans les esprits des élus, que l'instance qui finance doit être celle qui décide ?

S'agissant des financements croisés, et bien que l'on sache que le dynamisme culturel d'un territoire est porteur de potentialités économiques, la situation budgétaire des collectivités les fera sans doute hésiter à s'engager financièrement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je voudrais rebondir sur la question de mon collègue Jacques Groperrin en vous demandant votre appréciation sur le fonctionnement, l'organisation et l'efficacité des DRAC ?

Pouvez-vous nous donner des précisions sur la façon dont vous envisagez la notion de chef de filât au sein des CTAP ? Comment éviter que cette position ne se traduise par la mainmise d'une collectivité sur les autres membres de la conférence ?

Enfin, quels sont selon vous les avantages, et peut-être aussi les inconvénients du guichet unique ?

M. Emmanuel Négrier. – Concernant la première question de M. Groperrin, j'entends les inquiétudes du milieu culturel qui reçoit les financements des collectivités territoriales mais il faut savoir que certains acteurs ne sont pas soutenus financièrement. En France, chacun considère que l'État doit corriger les inégalités de fait avec des politiques régulatrices. Mais l'État joue mal son rôle : son intervention est inégale sur le territoire. Il existe un clivage dans la répartition des financements entre Paris et le reste du territoire. Si l'on regarde la carte d'intervention des DRAC, les activités et les financements se concentrent là où se trouve la vie culturelle, c'est-à-dire à Paris et dans les autres métropoles. On ne peut pas réfléchir à partir du présupposé que la présence de l'État a créé une situation idéale et qu'un pouvoir plus important accordé aux collectivités territoriales biaiserait le modèle. Le pilotage par l'État lui donne un rôle plus correctif dans les régions. Cependant, rien n'empêcherait un État sans administration culturelle déconcentrée d'avoir un rôle d'homogénéisation.

C'est bien souvent la collectivité qui paye le plus qui décide. Le chef de file est donc tout désigné : il n'est pas nécessaire d'en définir un dans la loi. Ainsi, dans les CTAP+, le chef de file serait le coordinateur principal, pas le décideur. La CTAP+ court le risque de l'encombrement des débats mais c'est le prix de la démocratie. Cela aura un impact positif pour le partage culturel et évitera la crainte d'une région trop renforcée. Si l'essentiel des dossiers est géré au sein de ces CTAP+, cela réduira la sensibilité à l'égard du pouvoir régional.

Je me souviens d'une enquête que j'avais menée sur la naissance des DRAC dans les années 1970. Elles étaient alors à la recherche d'acteurs à soutenir et se trouvaient obligées d'aller les chercher dans le vivier de la jeunesse et des sports pour trouver un projet valable. Aujourd'hui, les DRAC sont encombrées. Les choix qu'elles effectuent sont de plus en plus contestables car, avec l'augmentation du nombre de projets éligibles, le risque d'arbitraire

augmente. Actuellement, sur le plan des compétences professionnelles et des capacités d'action, les DRAC restent un acteur important. Il faut tirer parti de ces capacités et les régionaliser.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Et concernant le guichet unique ?

M. Emmanuel Négrier. – S'il s'agit d'une facilité de bureau, la question n'est pas vraiment importante. S'il est question d'économie, elles ne sont pas substantielles et représentent peu par rapport aux craintes que le guichet unique éveille. S'il s'agit d'un procédé de rationalisation, alors les craintes sont probablement légitimes. En revanche, s'il s'agit de la dernière décision d'une vaste discussion au sein des CTAP, que tout a été débattu sur l'engagement, qu'il soit pour un ou dix ans, alors le guichet unique sera l'instrument des CTAP et je n'y vois pas d'obstacle.

Mme Maryvonne Blondin. – Je viens de Bretagne où nous sommes en avance dans ce domaine avec le Pacte d'avenir. La CTAP a déjà permis un dialogue entre la DRAC et la région mais ce, au détriment des grandes métropoles et des conseils généraux. Les choses vont maintenant être actées dans deux domaines importants alors que la métropole de Rennes et les départements n'ont pas pris part aux débats. Dans les CTAP+, il faudra plus de relation et plus de partage. Il faut associer tous les acteurs si l'on souhaite en faire un lieu de concertation. Les conseils généraux ont montré leur volonté de coopérer et ont permis de faire émerger un projet de danse contemporaine dans une petite ville de la région mais, sans cette volonté commune, ce projet n'aurait pas vu le jour.

M. Pierre Laurent. – Dans les échanges que nous avons eus, l'action de l'État figurait toujours en creux : quelle est selon vous la mission de l'État en matière culturelle. Comment devrait se caractériser une politique culturelle nationale structurante ?

M. Emmanuel Négrier. – Je sais que la question du guichet unique fait peur à un grand nombre d'acteurs habitués à la logique de remplacement. Car si une collectivité territoriale refuse, une autre peut accepter. C'est une peur de la rationalisation de l'attribution des aides.

Le rôle de l'État s'étend à tout ce qui concerne la réglementation du travail, la rémunération des droits d'auteur, la responsabilité des acteurs. L'État a également un rôle auprès des grandes institutions, une mission d'aménagement et de rectification des inégalités qu'il ne remplit d'ailleurs pas pleinement aujourd'hui.

Le Gouvernement doit donner une impulsion politique nationale en fonction de la majorité, il lui appartient par conséquent de dresser des priorités - on sait par exemple que la droite a plus tendance à augmenter les crédits du patrimoine que la gauche. C'est au Gouvernement d'assumer une responsabilité d'aménagement du territoire et de compensation des inégalités. Il s'agit, comme je le disais plus tôt, d'une mission qui n'est pas forcément bien remplie aujourd'hui. La confusion actuelle tient à la continuité entre les alternances. Sauriez-vous me dire quelle est la politique actuelle du Gouvernement ?

Pour conclure, je dirai que l'ensemble des compétences législatives, la représentation à l'international et les grandes institutions doivent rester dans le giron de l'État.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L’heure est arrivée de nous séparer. Merci d’avoir répondu positivement à notre invitation. Vos diverses appréciations nous seront utiles dans la poursuite de notre travail sur le projet de loi NOTRe.

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Médias, Livre et industries culturelles »
- Crédits « Audiovisuel et avances à l’audiovisuel public » et « Audiovisuel
extérieur » - Examen des rapports pour avis**

Puis la commission examine les rapports pour avis de M. Jean-Pierre Leleux sur les crédits « Audiovisuel et avances à l’audiovisuel public » et de Mme Claudine Lepage sur les crédits « Audiovisuel extérieur » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits du programme « Audiovisuel et avances à l’audiovisuel public ». – L’année 2014 constitue assurément un tournant pour le paysage audiovisuel français.

L’arrivée de Netflix en France aura servi de déclic pour mettre sur la place publique des problématiques qui constituent autant de défis pour le secteur audiovisuel français. Quel avenir pour la télévision classique dite « linéaire » ? Quelle place pour les services « délinéarisés » (*video on demand* - VOD, *subscription video on demand* - SVOD) ? Quelles conséquences, enfin, pour le métier même d’éditeur de programmes qui consiste précisément à « recommander » des choix si les algorithmes se substituent au savoir-faire des chaînes de télévision ?

La révolution numérique qui s’accélère constitue un défi pour le service public de l’audiovisuel qui doit élaborer une réponse fidèle à ses valeurs tout en étant confronté à une réduction des moyens disponibles.

Avant aborder les problématiques propres à chacun des acteurs de l’audiovisuel public, je commencerai par évoquer l’évolution des moyens consacrés à l’audiovisuel public.

Le Gouvernement a annoncé en juillet dernier, lors du débat d’orientation budgétaire, son intention de supprimer à l’horizon 2017 l’ensemble des dotations budgétaires et de leur substituer la seule contribution à l’audiovisuel public (CAP). Dès 2015, l’augmentation de la contribution à l’audiovisuel public de 3 euros (dont 1 euro au titre de l’inflation) prévue par l’article 27 du projet de loi de finances permet de financer intégralement France Médias Monde et TV5 Monde ainsi que nous le verrons, dans un instant, avec le rapport de notre collègue Claudine Lepage.

Toutefois, cette hausse ne permet pas de répondre aux besoins de financement de l’ensemble de l’audiovisuel public comme l’illustrent le maintien d’une dotation de 160,4 millions d’euros pour France Télévisions et les incertitudes qui demeurent concernant le bouclage du budget 2015 de l’opérateur public.

Voilà pourquoi le débat sur la contribution à l’audiovisuel public est devenu une nécessité. Avant d’évoquer la question de son élargissement, il m’a semblé utile d’examiner son rendement actuel. Nous savons, en effet, que le produit de la contribution à l’audiovisuel public devrait être en 2015 de 3,67 milliards d’euros, soit une hausse de 3,3 % par rapport à 2014. Mais j’ai été étonné de constater à la fin du mois d’octobre que les questions sur le taux

de recouvrement et la lutte contre la fraude n'avaient reçu aucune réponse du ministère de la culture et de la communication, celui-ci m'indiquant par écrit ne pas avoir recueilli d'éléments de la part de Bercy.

Plus étonnant encore, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) m'a répondu, par écrit, que la direction générale des finances publiques ne réalisait pas de mesure du taux de fraude.

Que doit-on penser de cette situation ? Faut-il en conclure que la politique de lutte contre la fraude à la contribution à l'audiovisuel public n'est pas une priorité et que son rendement serait si défaillant qu'il y aurait urgence à nous refuser ces informations ? Quelle serait, dans ces conditions, la légitimité de la hausse de 3 euros demandée cette année et du débat sur l'élargissement de l'assiette ?

Avant d'augmenter ce prélèvement, il convient d'abord de s'assurer - au nom de l'équité fiscale - que tout le monde le paye bien. C'est pourquoi nous avons décidé avec Mme la présidente d'écrire le 30 octobre dernier au secrétaire d'État chargé du budget pour lui demander des explications. Or, au 18 novembre, nous n'avons toujours pas reçu la moindre réponse, ni même un accusé de réception, ce qui ne me semble pas être le meilleur moyen de mener un dialogue constructif avec le Parlement sur ce sujet.

Ce qu'il faut avoir à l'esprit, c'est que plus la fraude serait importante, moins un élargissement de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) serait pertinente puisque le contrôle de la possession d'une tablette ou d'un *smartphone* ne sera pas moins difficile que celui d'un poste de télévision, bien au contraire. Une telle situation devrait alors nous amener à examiner d'autres fondements à la CAP comme l'ont fait nos voisins allemands.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2013, la redevance en Allemagne était prélevée par récepteur mensuellement à hauteur de 5,76 euros pour la radio, 12,22 euros pour un téléviseur et, on le sait moins, 5,76 euros pour un ordinateur ou un *smartphone* depuis le 1^{er} janvier 2007. Elle était aussi due pour une résidence secondaire ou de vacances.

La réforme de 2013 a prévu la substitution d'un système de contribution (« *Beitrag* ») à un système de redevance dont le produit baissait du fait de l'accroissement du nombre d'ordinateurs (moins taxés que les téléviseurs) et du développement de la fraude.

La nouvelle contribution repose sur le fait que les contenus de l'audiovisuel public sont maintenant accessibles à tous sur tous supports et qu'il n'y a plus lieu de taxer les supports. Le nouveau prélèvement - 17,98 euros par mois soit 215 euros par an - est donc payé forfaitairement par résidence (principale ou secondaire), indépendamment du nombre de personnes y résidant ou du nombre d'appareils de radiodiffusion disponibles.

Cette réforme allemande doit nous interpellier. Faut-il, en effet, élargir l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public sachant que nous ignorons à peu près tout des conditions de son recouvrement et que le risque de fraude ne fera que grandir ? Ou faut-il nous orienter vers un prélèvement forfaitaire par résidence qui aurait le mérite de la simplicité et de l'équité ? Je souhaite, pour ma part, qu'un vrai débat ait lieu avec le Gouvernement sur ce sujet car je ne trouve aucune raison convaincante de ne pas nous orienter, à notre tour, sur le chemin choisi par nos voisins allemands.

J'en viens maintenant à France Télévisions qui constitue l'autre grand sujet du moment. Les crédits prévus pour France Télévisions dans ce projet de budget pour 2015 s'élèvent à 2,48 milliards d'euros, soit une baisse de 0,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Ils comprennent une part prédominante de crédits issus de la contribution à l'audiovisuel publique - 2,32 milliards d'euros HT inscrits au programme 841 du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » - et une dotation budgétaire de 160,4 millions d'euros en provenance du programme 313 du budget général. Cette dotation est inférieure de 4,6 millions d'euros HT au montant inscrit au plan d'affaires de l'avenant 2013-2015 au contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2011-2015.

Mais cette baisse de dotation ne constitue pas le seul motif de la précarité de la situation budgétaire de France Télévisions. L'objectif de retour à l'équilibre en 2015 prévu par l'avenant au COM risque, en effet, de ne pas être tenu compte tenu des aléas qui pèsent sur la trajectoire des ressources et des charges de l'entreprise.

Trois difficultés rentrent, en effet, en ligne de compte :

- les incertitudes fortes qui continuent à peser sur l'évolution du marché publicitaire ;

- la réduction de la dotation budgétaire de 7 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances rectificative a montré que le financement public de France Télévisions n'était pas pleinement assuré dans sa composante issue du budget de l'État ;

- la diminution de la trajectoire d'effectifs prévue par l'avenant au COM nécessite un plan de départs important.

Dans ces conditions, l'entreprise va devoir en 2015 finaliser le plan de départs volontaires ramenant l'effectif à 9 750 équivalents temps plein (ETP) fin 2015, poursuivre la politique de rationalisation induite par la fusion et rechercher avec l'État un nouveau schéma de financement.

Le groupe France Télévisions se trouve donc dans une situation compliquée à la veille de 2015 car les incertitudes identifiées fragilisent les dispositions du projet de loi concernant France Télévisions.

Face à cette situation, le président de France Télévisions a ouvert un débat sur le retour à la publicité de 20 heures à 21 heures et pendant la diffusion des grands événements sportifs afin de pouvoir augmenter les ressources publicitaires. Je ne vous cacherai pas ma circonspection face à cette perspective. Quel serait, en effet, le sens de maintenir la suppression de la publicité seulement après 21 heures ? Comment ne pas penser que, pour les mêmes motifs budgétaires, il nous sera proposé ultérieurement de rétablir la publicité entre 21 heures et 22 heures ? On le voit, la direction de France Télévisions est aujourd'hui réduite à trouver des expédients pour boucler son budget ce qui jette le flou sur le projet même de l'entreprise.

Or force est de constater que la réforme de 2013 sur les modalités de nomination du président de France Télévisions n'a pas arrangé la situation. Loin de moi l'idée de rouvrir le débat de l'année dernière et je prends acte du fait que la nomination par le Président de la République ne faisait pas l'unanimité entre nous, mais je crains aujourd'hui que la réforme adoptée n'ait, en fait, aggravé la situation.

Le budget de France Télévisions est négocié entre l'opérateur et son actionnaire, c'est-à-dire l'État. C'est donc à l'État de définir un projet, une vision, un modèle économique et de faire des choix. La désignation du futur président de France Télévisions par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) rend la situation extrêmement complexe puisque, comme le prévoit l'article 12 de la loi de du 15 novembre 2013 : « *les candidatures sont présentées au CSA et évaluées par ce dernier sur la base d'un projet stratégique* » et rien n'indique que ce projet sera celui de l'actionnaire.

Plus grave encore à mon sens, en confiant le pouvoir de nomination au régulateur, le Législateur a créé une situation de conflit d'intérêts qui affaiblit structurellement France Télévisions par rapport à ses concurrents. TF1, par exemple, n'hésite pas à contester en justice des décisions du CSA devant les tribunaux. Qui peut imaginer que le président de France Télévisions pourrait faire de même sachant que c'est le CSA qui a le pouvoir de le nommer et de le révoquer ?

On le voit, la situation de France Télévisions demande une vraie clarification qui passe par la définition d'un véritable projet. Une réflexion est nécessaire sur le périmètre de l'opérateur - et notamment sur la pertinence de France 4 et France Ô - mais aussi sur le modèle économique, ce qui nous ramène à la contribution audiovisuelle publique. Ces réflexions sont au cœur de la mission qui a été confiée par le Gouvernement à Marc Schwartz afin de définir une feuille de route pour l'actionnaire. Je proposerai à notre présidente que notre commission joue un rôle actif dans les prochains mois pour définir également sa propre vision de l'avenir du service public de l'audiovisuel et des réformes qui doivent être menées, ce qui pourra aussi concerner la gouvernance.

À cet égard, je propose que l'on étudie, pour l'avenir, la possibilité que les conseils d'administration des entreprises de l'audiovisuel public nomment eux-mêmes leurs présidents, ce qui constituerait, à mon sens, le vrai signe d'une normalisation de ce secteur.

La situation d'Arte est très différente de celle de France Télévisions. La clarté du projet de la chaîne culturelle franco-allemande coïncide avec des résultats de plus en plus satisfaisants.

Concernant les moyens, le projet de loi de finances prévoit de lui attribuer 261,8 millions d'euros HT soit une enveloppe en légère hausse de +0,5 % qui correspond à une quasi-stabilisation de la ressource publique, après une réduction exceptionnelle d'un million d'euros décidée par la loi de finances pour 2014.

Alors que le nombre de chaînes a augmenté sur la télévision numérique terrestre (TNT), la chaîne franco-allemande a accru son audience de 33 % en deux ans, passant de 1,5 % en 2011 à 2 % en 2013. La ligne éditoriale qui est devenue plus accessible sans rien céder sur le niveau de qualité constitue également une réussite qui doit être soulignée.

La situation d'Arte France reste cependant fragile financièrement. Malgré la hausse de la ressource publique, la chaîne devra prélever 7,5 millions d'euros sur son fonds de roulement. Arte compte à l'avenir retrouver des marges de manœuvre avec l'arrêt de la diffusion en basse définition (SD) au printemps 2016 qui devrait lui permettre d'économiser 6,5 millions d'euros en année pleine et mise sur une augmentation de ses ressources propres qui comptent aujourd'hui pour 3 millions d'euros à travers, notamment, la commercialisation de programmes.

J'en viens maintenant à Radio France. Le montant de la ressource publique s'établit à 614,4 millions d'euros TTC (601,8 millions d'euros HT) soit un montant stable par rapport à 2014, mais en baisse significative par rapport à 2013. Depuis 2012, la contribution de Radio France au plan de retour à l'équilibre des finances publiques s'est élevée à 87,6 millions d'euros. Radio France s'est engagé dans un effort de contrôle de la masse salariale avec un objectif de stabilité des effectifs et a mis en place une nouvelle politique des achats et de contrôle des frais généraux.

Faute de marges de manœuvre supplémentaires, Radio France ne devrait pas être en mesure en 2015 d'absorber la baisse attendue de ses ressources propres due, pour l'essentiel, aux moindres résultats du marché publicitaire ainsi que l'augmentation de ses charges incompressibles (hausse de la fiscalité locale, amortissements liés au chantier de réhabilitation, glissement sur la masse salariale...). La direction de la société prévoit ainsi un déficit de 15 à 20 millions d'euros. Pressée de trouver des solutions, la direction de Radio France en est à demander un élargissement de la publicité à travers une refonte de son cahier des charges permettant de diversifier les annonceurs. Je ne suis pas sûr que ce type d'expédients constitue, là encore, une solution durable et souhaitable.

Le nouveau président de Radio France, Mathieu Gallet, semble avoir pris la mesure des difficultés ainsi que l'urgence qu'il y a à adopter des mesures structurelles. Faut-il fusionner des antennes ? Faut-il ne garder qu'un seul orchestre au lieu des deux actuellement ? Faut-il engager un plan de départs volontaires ? Toutes ces questions ainsi que celle de la stratégie numérique de Radio France devront recevoir des réponses dans le nouveau COM qui devrait être adopté en décembre et soumis à notre examen au premier trimestre 2015.

Quelques éléments maintenant sur le chantier de rénovation dont le coût est passé de 333 millions d'euros à 584 millions d'euros. Cette « dérive » est liée au fait que le projet n'a pas été conçu, dès le départ, dans sa globalité et que les travaux ont été engagés tout en conservant l'activité dans le bâtiment. Mathieu Gallet m'a indiqué que l'incendie du 31 octobre dernier devrait reporter à 2018 la fin du chantier, alors que le coût des locations est estimé à 10 millions d'euros par an.

Un mot sur les crédits en faveur du Fonds de soutien à l'expression radiophonique qui s'élèveront à 29 millions d'euros en 2015. La réforme du Fonds prévue en 2015 devrait permettre de rendre plus exigeants les critères d'octroi des subventions et d'éviter l'effet de « saupoudrage ». Il convient d'être attentif à l'évolution de ce dispositif qui joue un rôle social et culturel important au niveau local.

J'en viens, enfin, à l'Institut national de l'audiovisuel (INA) qui constituait l'année dernière un sujet de préoccupation pour notre commission compte tenu de la forte baisse de la dotation qui était intervenue au travers d'un prélèvement de 19,8 millions d'euros sur le fonds de roulement. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une dotation équivalente à celle de 2013, à hauteur de 90,9 millions d'euros.

L'INA est sans doute arrivé à un moment charnière de son histoire après l'achèvement du cycle engagé dans les années 1990 consacré au plan de sauvegarde du patrimoine et à l'ouverture des archives au public. La nouvelle présidente désignée en mai 2014, Agnès Saal, a compris qu'un nouveau projet était nécessaire pour motiver les équipes. Elle a également intégré la nécessité de développer un nouveau projet industriel privilégiant un accroissement des ressources propres. Agnès Saal est, en particulier, mobilisée pour

proposer une démarche de sauvegarde à de nouveaux acteurs du monde culturel et de l'entreprise, en France comme à l'étranger. Elle a aussi une forte ambition dans le domaine numérique avec un projet d'offre de vidéo à la demande par abonnement.

Ces nouvelles priorités devraient figurer dans le prochain COM 2015-2019 que nous devrions être amenés à examiner au premier trimestre 2015. Ce COM présentera un nouveau projet immobilier qui devrait prévoir le maintien à Bry-sur-Marne avec la construction d'un nouveau bâtiment, les locaux de l'INA dans le 13^e arrondissement à Paris devant, à terme, être abandonnés. Je crois, Mme la présidente, que notre commission pourrait utilement envisager un déplacement à l'INA, à nouveau, au premier trimestre 2015 dans le cadre de l'examen du COM pour examiner ce projet immobilier.

La situation de l'audiovisuel en 2015 est donc contrastée. Certes, à court terme, il peut sembler que les crédits ont été préservés mais, en fait, trop d'incertitudes demeurent notamment concernant France Télévisions et le flou qui entoure aujourd'hui la contribution à l'audiovisuel public n'est pas satisfaisant.

Je vous propose donc de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'audiovisuel.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, monsieur le rapporteur pour cet examen très complet. Je cède la parole à Mme Claudine Lepage.

Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits du programme « Audiovisuel extérieur ». – Comme vient de nous le rappeler notre collègue Jean-Pierre Leleux, cette année est marquée par une accélération de la convergence numérique qui touche tous les médias, transforme le paysage audiovisuel en favorisant l'émergence de nouveaux acteurs et rend indispensable l'élaboration de nouveaux services innovants.

L'audiovisuel extérieur n'échappe pas à ce phénomène puisque le numérique, par nature, se joue des frontières. Il est d'autant plus concerné par ces changements que l'actualité est redevenue brûlante sur un certain nombre de fronts : en Ukraine, en Syrie et en Irak, au Mali. Dans ces conditions, tous les acteurs ont bien compris que l'information était devenue un instrument d'influence. La Russie vient ainsi de lancer un nouveau service multimédia international dénommé « Sputnik » qui intègre un nouveau site Internet et la nouvelle agence de presse « Russie d'aujourd'hui » qui comprend la radio « Voix de Russie » et un service en langues étrangères. Ce nouveau service diffusera ses informations sur Internet mais aussi à la radio dans une trentaine de pays - dont la France - afin de donner je cite « une interprétation alternative » des événements du monde.

Nous ne pouvons évoquer cette explosion du numérique dans les médias, sans mentionner, bien sûr, la douloureuse et toute récente actualité, et l'impact certain qu'elle a eu sur les dizaines voire les centaines de jeunes partis pour l'Irak et la Syrie qui ont tous muri leur projet au contact de médias étrangers - souvent arabophones ou anglophones - qui ont investi Internet et les chaînes d'information en continu.

Le temps n'est plus, où l'audiovisuel extérieur pouvait être considéré simplement comme un outil du développement de la francophonie. Plus que jamais, notre audiovisuel extérieur constitue un instrument d'influence au service aussi de la défense de nos valeurs. C'est le cas lorsque les Russes regardent France 24 en anglais pour s'informer sur la guerre de Crimée et d'Ukraine (avec des taux d'audience supérieurs à ceux de BBC - *British*

Broadcasting Corporation - et CNN - *Cable News Network*). C'est aussi le cas lorsque Monte Carlo Doualiya (CMD), chaîne publique de radio arabophone diffuse à Marseille et propose une alternative aux médias étrangers dont la conception d'une information vérifiée, pluraliste et indépendante diffère de la nôtre.

Ces enjeux, effectivement particulièrement sensibles cette année, appellent une attention nourrie quant à la mission plus que jamais essentielle de l'audiovisuel public extérieur. Il me semble que dans le contexte difficile que nous connaissons, l'essentiel a été préservé et un certain nombre de clarifications bienvenues ont été opérées.

La première clarification concerne le financement de l'audiovisuel extérieur au travers de la seule contribution à l'audiovisuel public. Dans la perspective de la suppression de l'ensemble des dotations budgétaires à l'audiovisuel public à l'horizon 2017 une première étape importante a été atteinte cette année avec la suppression du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Le compte de concours financiers s'enrichit ainsi d'un nouveau programme 847 « TV5 Monde » doté de 77,8 millions d'euros TTC (soit 76,2 millions d'euros HT), un montant stable par rapport à 2014. Il voit ensuite croître les crédits du programme 844 « France Médias Monde » qui passent de 169,9 millions d'euros en 2014 à 247 millions d'euros en 2015 (242 millions d'euros HT) du fait du transfert de crédits du programme 115. À périmètre constant, la dotation augmente de 0,9 %.

Dans le contexte budgétaire extrêmement contraint que nous connaissons, je tiens à saluer particulièrement la stabilité de ces crédits. Cependant, l'annulation de crédits de France Médias Monde à hauteur de quelques 612 000 euros en juillet dernier dans le collectif budgétaire m'enjoint à la plus grande prudence et les menaces n'ont pas disparu en cette fin d'année. Nous demeurons donc vigilants.

Pour autant, on ne peut que se féliciter que le financement des deux groupes publics repose dorénavant entièrement sur la contribution à l'audiovisuel public - CAP. Cela constitue un progrès en termes de stabilité de la ressource comme d'indépendance du financement. Mais cette louable situation d'un financement complet de l'audiovisuel extérieur par le contribuable met d'autant plus en exergue l'incongruité et même l'injustice d'un accès aussi limité à cette source d'information pour le contribuable en France. Je vous ferai quelques propositions pour combler cette lacune.

J'en viens maintenant aux détails de la situation des deux opérateurs.

Concernant France Médias Monde tout d'abord, comme vous le savez, mes précédents rapports n'ont jamais éludé mes interrogations sur les conditions de la fusion. J'évoquais, par exemple, l'année dernière, le fort sentiment de délaissement ressenti par Radio France internationale - RFI - et le manque d'objectifs de France 24. Le climat social constituait également un motif de préoccupation que nous étions nombreux à partager.

La fusion juridique a été engagée le 13 février 2012 tandis que Marie-Christine Saragosse a été désignée présidente de France Médias Monde (FMM) le 7 octobre 2012 avec pour mission de mener à bien le rapprochement et de restaurer la confiance au sein de l'institution.

Afin de pouvoir me rendre compte des progrès accomplis, j'ai rencontré cette année les cinq organisations syndicales de France Médias Monde (CFDT - Confédération française démocratique du travail, CFTC - Confédération française des travailleurs chrétiens, CGT - Confédération générale du travail, FO - Force ouvrière - et SNJ - Syndicat national des journalistes) ainsi que sa présidente avec l'intention de leur poser, à chacun, les mêmes questions : la fusion a-t-elle été une bonne chose ? Comment s'est passé le rapprochement des structures et des personnels ? Où en est-on, enfin, de l'harmonisation des statuts ?

Concernant la fusion tout d'abord. C'est un point essentiel : aucun des syndicats de salariés ne demande le retour en arrière, la fusion constitue un acquis. Cela ne veut pas dire, pour autant, que tout est pour le mieux. Si la CFDT, 1^{er} syndicat de France Médias Monde, reconnaît que la fusion était « une bonne chose » et que le rapprochement radio/télévision/Internet est positif, la CFTC, qui était contre la fusion, considère que les salariés ont envie maintenant de « passer à autre chose ». Pour le SNJ, « la nouvelle structure a le mérite d'exister ». FO rappelle qu'elle ne voulait pas la fusion mais qu'elle a joué le jeu et qu'il n'y a plus de retour possible. La CGT, quant à elle, estime qu'« il n'y a pas de culture commune » et s'inquiète d'une éventuelle future fusion des rédactions.

On le voit, au-delà des différences, le principe même de la fusion est aujourd'hui acquis. Ce sont plus les conditions de cette fusion et les nouvelles places de chacun qui font débat. Ces conditions de rapprochement font, en effet, l'objet de griefs plus nombreux même si rien ne semble irrémédiable. Tout d'abord - et je souhaite vivement lui en reconnaître le mérite - tous s'accordent à considérer que Marie-Christine Saragosse a su restaurer les conditions de la confiance nécessaire pour assurer le succès de l'opération de fusion juridique. La CFTC évoque ainsi des « améliorations concernant le dialogue social » et des relations plus « courtoises et détendues ». Mais dans le même temps, ce même syndicat considère que « les personnels vivent côte-à-côte » et qu'il n'y a « aucune synergie ni aucune ambition éditoriale commune ». Ce constat va souvent de pair avec des inquiétudes sur les moyens et la charge de travail. Le SNJ pointe que les journalistes sont plutôt « ouverts à se former à de nouveaux médias comme la vidéo et la photo » mais il insiste sur le fait qu'« un journaliste ne peut produire pour tous les médias ». Le SNJ déplore également que les journalistes doivent faire des tranches d'information plus longues, sans avoir suffisamment le temps de préparer leurs papiers. Cette surcharge de travail mise en avant par ce syndicat est aussi ressentie par la CGT qui évoque des « flux tendus à RFI ».

Il demeure donc des difficultés, peut-être inhérentes à toute fusion. Mais ce qui pose véritablement problème aujourd'hui concerne d'une part l'harmonisation des statuts et, d'autre part, le projet de développement de l'entreprise.

L'ensemble des syndicats des salariés redoute, en effet, le futur statut commun d'autant plus que la négociation a pris du retard, les réunions ayant été suspendues depuis juillet. Cette situation laisse tout autant place aux inquiétudes sincères qu'aux rumeurs pas toujours bien intentionnées. La coexistence de personnels pouvant avoir des statuts très différents - tout en exerçant le même emploi - ne peut pas perdurer. Pour autant, les syndicats estiment que l'enveloppe de 3,5 millions d'euros provisionnée pour financer l'harmonisation sera insuffisante pour réaliser un alignement par le haut ce qui leur fait craindre des remises en cause des acquis.

Mais plus encore, c'est bien l'ambition des pouvoirs publics pour France Médias Monde, dans un contexte de contraintes budgétaires accrues, qui fait débat. La diminution des départs en mission des journalistes pour couvrir les événements - pour des raisons budgétaires

mais aussi pour des raisons de sécurité - le projet d'abandonner les ondes courtes en Chine, en Russie et en Iran, le report de la création de l'antenne en bambara qui a coïncidé avec la baisse des crédits dans le collectif budgétaire en juillet dernier, ont alimenté le pessimisme. FO s'interroge ainsi sur la stratégie de l'État pour l'audiovisuel extérieur et tous ont pris conscience de la concurrence accrue initiée par l'arrivée des nouveaux acteurs.

Paradoxalement, ces inquiétudes sont plutôt rassurantes puisqu'elles illustrent aussi l'attachement des personnels à leur entreprise et une conscience aigüe de leur mission d'information. Pour ma part, je suis particulièrement confiante dans l'avenir de France Médias Monde. Cela d'autant plus encore que beaucoup des inquiétudes que je viens d'évoquer recevront bientôt des réponses précises. Je ne doute pas, en effet, que Mme Saragosse mette tout en œuvre pour parvenir non seulement au meilleur résultat possible mais aussi à un résultat accepté par tous. Ainsi, comme elle me l'a confirmé au cours des auditions, le processus de remise à plat des statuts est maintenant achevé et, sans vouloir divulguer des éléments de la négociation qui devraient être présentés très prochainement par la direction, il semble que la solution pourrait être trouvée au travers d'une convergence réciproque des temps de travail assortie, bien entendu, d'un effort financier pour ceux qui verront leur temps de travail augmenter. J'insiste sur le fait que les efforts demandés devraient être raisonnables et être source d'améliorations, par exemple, dans la prise des congés à RFI. Quant à la négociation sur les métiers, elle devra prendre en compte leur évolution très rapide aujourd'hui. Au regard de ces informations, il me semble que l'objectif de conclure un accord au premier semestre 2015, même s'il est ambitieux, est parfaitement crédible. Cet accord constituera une des fondations de la nouvelle société, il faut souhaiter qu'il permette aussi d'insuffler un nouvel esprit commun propre à favoriser de nouvelles dynamiques.

J'en viens maintenant à la stratégie de France Médias Monde. Celle-ci ne peut être appréciée que remise en perspective dans son cadre budgétaire. France Médias Monde devrait bénéficier en 2015 de 242 millions d'euros (HT). Cela correspond à une baisse de 10,7 millions d'euros des ressources publiques d'exploitation sur la période 2011-2015 soit, en cumulé, une économie pour les comptes publics de 54 millions d'euros par rapport à la dotation de 2011. Autant dire que France Médias Monde a déjà fortement contribué à l'effort de redressement des comptes publics.

Si l'on considère que les ressources propres ont augmenté de seulement 6,1 % entre 2011 et 2015 du fait de la mauvaise tenue du marché publicitaire, on comprend mieux pourquoi France Médias Monde a été dans l'obligation de réaliser d'importants gains de productivité. La mise en place de deux plans de départ volontaire (PDV) a eu pour conséquence une baisse nette des effectifs de 253 équivalents temps plein (soit une baisse de 20 % des effectifs) et une économie globale annuelle de 19 millions d'euros. Par ailleurs, un gros effort a également été fait sur les achats et les frais de fonctionnement, ce qui a permis de réduire ce poste de 16,7 millions d'euros par an. Enfin, 4,1 millions d'euros ont été économisés sur les dépenses de marketing et de communication avec le risque de limiter le développement de l'entreprise.

Ces économies n'ont pas empêché le développement de la version arabophone de France 24 et une migration de la production vers la haute définition (HD). Mais les moyens sont aujourd'hui extrêmement contraints ce qui limite le nombre des nouveaux projets. L'antenne en bambara de RFI est toutefois aujourd'hui sur les rails et devrait commencer à émettre au plus tard au second semestre 2015, c'est fondamental compte tenu des enjeux qui traversent la partie du continent africain où cette langue est pratiquée. Par ailleurs, France 24 sera bientôt diffusée au Québec et un projet existe d'une antenne hispanophone.

Comme je le disais en introduction, nous avons maintenant un bel outil, financé entièrement par la contribution à l'audiovisuel public. L'audience progresse d'ailleurs sensiblement : +5,4 % en un an pour RFI et +4,2% pour France 24.

Il me semble maintenant éminemment souhaitable de mieux valoriser les antennes de France Médias Monde ce qui passe, à mon sens, par une diffusion de France 24 sur la TNT, non seulement en Île-de-France, mais sur tout le territoire, comme je l'ai indiqué à la ministre de la culture et de la communication lors de son audition. De même, si la diffusion de RFI et MCD à Marseille est déjà en discussion, il semblerait également pertinent d'étendre la diffusion de ces radios au reste du territoire, tout au moins, aux grandes villes.

J'en viens maintenant à TV5 Monde, la grande chaîne francophone dont le capital est partagé entre la France (6/9^e), la Suisse (1/9^e), la Fédération Wallonie-Bruxelles (1/9^e) et le Québec et le Canada (1/9^e). Le total des ressources de la chaîne s'établira en 2015 à 108,76 millions d'euros dont 99,91 millions d'euros de contributions publiques et 8,85 millions de ressources propres. La quote-part de la France s'établira à 76,23 millions d'euros HT, soit le même niveau qu'en 2014. La nouveauté tient au fait que, ici aussi, ce financement sera intégralement assuré en 2015 par la contribution à l'audiovisuel public ce qui constitue une bonne nouvelle.

Un mot sur les ressources propres. Les recettes de publicité continuent à constituer une préoccupation depuis la fin du minimum garanti qu'assurait la régie de France Télévisions puisque les recettes sont passées de 4,2 à 2,5 millions d'euros. TV5 Monde considère ainsi qu'il y aurait moyen de mieux valoriser ses audiences en Afrique et en Asie, mais cela nécessiterait un plus grand investissement de la régie dans son démarchage local. C'est pourquoi l'essentiel des ressources propres continue à dépendre des recettes de distribution pour un montant en légère baisse de 6,18 millions d'euros en 2014.

Les grandes priorités de TV5 Monde concernent le basculement en HD qui a été opéré aux États-Unis, en Asie, dans le Golfe persique et qui reste à faire en Amérique latine et en Afrique. La chaîne est ensuite en négociation au Brésil afin de développer un quota de production locale. Mais les deux grandes priorités concernent surtout le lancement d'une chaîne enfant en Afrique pour lequel il manque encore 1,5 million d'euros et le projet d'une chaîne consacrée à l'art de vivre à destination de l'Asie.

TV5 Monde est également très présent sur le numérique avec des offres de *replay* et de *streaming* mais aussi une offre de vidéo à la demande par abonnement en Amérique latine. La société qui dispose d'une forte notoriété a aussi lancé une offre Internet d'accès à 200 grands classiques de la littérature francophone qui a reçu un excellent accueil du public.

J'évoquerai également, pour conclure, le lancement par Canal + de la nouvelle chaîne A+ destinée à l'Afrique francophone qui constitue à la fois une concurrence pour TV5 Monde mais aussi une opportunité pour développer des coproductions.

En définitive, mes chers collègues, je crois qu'il n'est plus possible de penser séparément la diffusion de TV5 Monde du service public de l'audiovisuel. Avec le financement intégral de la quote-part de la France par la contribution à l'audiovisuel public, le téléspectateur français est en droit de pouvoir accéder à ces programmes de qualité qui devraient avoir toute leur place sur la TNT.

En somme, ce dont nous avons besoin, c'est bien d'une vision globale du service public de l'audiovisuel. Nous savons que son avenir dépendra de deux critères, le niveau de la contribution audiovisuelle publique d'une part et son périmètre d'autre part. Plus il y aura de chaînes à financer, plus les ressources nécessaires seront importantes ; moins nous voudrions augmenter la contribution à l'audiovisuel public pour nous rapprocher des niveaux pratiqués au Royaume-Uni et en Allemagne, moins il nous sera possible de maintenir certaines chaînes qui n'ont pas trouvé leur public mais qui coûtent cher.

TV5 Monde constitue une belle fenêtre sur d'autres cultures francophones : belge, suisse, québécoise mais aussi africaine, arabe, asiatique. Le coût de sa diffusion sur la TNT serait de 13 à 15 millions d'euros du fait du surcroît de droits qui devrait être payé. Ce coût est à comparer, à mon sens, au budget de France 4 qui s'élève à 40 millions d'euros pour une audience très faible. À un moment où l'on s'interroge sur l'avenir de France Télévisions et notamment sur son périmètre, j'observe que la substitution de TV5 Monde à France 4 sur la TNT permettrait d'enrichir l'offre de programmes proposée aux téléspectateurs français et de réaliser plus d'une vingtaine de millions d'euros d'économies, cela mérite réflexion.

À l'issue de l'examen des crédits de l'audiovisuel extérieur, je vous propose de donner un avis favorable à leur adoption.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, Madame la rapporteure. Je vous rappelle que ces rapports s'inscrivent dans le cadre d'une mission plus large « Médias, livre et industries culturelles ». Nous examinerons les crédits « Presse » et « Livre et industries culturelles » la semaine prochaine. Le vote global sur l'ensemble de la mission aura lieu à ce moment-là. Aujourd'hui, s'ouvre plutôt une discussion.

M. David Assouline. – Dans sa présentation du budget « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public », M. Jean-Pierre Leleux a mis en exergue plusieurs phénomènes, mais je pense qu'il adopte un point de vue qui reflète une vision artificielle de la réalité. Je vous entends dire que c'est la loi que l'on vient de voter sur l'indépendance de l'audiovisuel public qui est la cause des malheurs de France Télévisions. Mais, jusqu'à la loi de 2010, cette société connaissait une stabilité financière et le redressement opéré au cours de la décennie précédente était très net. Cette loi, que vous avez défendue avec Nicolas Sarkozy, a supprimé la publicité et a créé une instabilité. À cette époque nous dénoncions le fait que le budget ne dépendrait plus que d'une dotation de l'État, qui, selon les années, pouvait ne pas venir, notamment en période de vache maigre. Ce qui est exactement le cas aujourd'hui ; quand l'État a des difficultés, il peut décider d'autres priorités en ajustant le montant de sa dotation, surtout avec un taux de chômage élevé et des difficultés quotidiennes dans la vie de nos concitoyens.

Auparavant il y avait d'un côté la redevance, de l'autre, la publicité. On a enlevé la publicité, le système de financement est devenu bancal. Mais la ligne budgétaire choisie est la bonne - même si on peut peut-être réfléchir au rétablissement de la publicité sur la tranche 20 heures–21 heures. Globalement, le principe est que la redevance stabilise le budget de l'audiovisuel public. C'est la voie que prend ce budget. L'augmentation de la CAP assise sur le coût de la vie finance globalement l'audiovisuel, même si il y a besoin d'une petite rallonge. Une stabilisation est prévue d'ici 2017. Vous ouvrez un débat ; j'aimerais que notre commission le mène à son terme. Jusqu'à présent, il y avait une dynamique positive de l'assiette, notamment liée à l'évolution des modes de vie, les couples séparés multiplient les foyers fiscaux. L'émergence des nouvelles technologies peut entraîner une diminution du produit de la CAP ; la question de l'élargissement de l'assiette se pose.

M. Leleux a pris l'exemple de l'Allemagne, qui est un bon et un mauvais exemple. C'est un bon exemple : ce pays a décidé d'appliquer la redevance à tout foyer fiscal comme un impôt ; c'est ce à quoi nous aimerions arriver. Mais si nous faisons cela, cet impôt ira dans les caisses de l'État. Ce n'est plus une contribution directement affectée à l'audiovisuel public et on retombe dans le travers que je critiquais précédemment. Notre objectif est de réussir à ce que tout le monde paye, mais que l'assujettissement soit fondé sur un objet qui permette de recevoir la télévision. C'est pour cela que l'on parle de l'élargissement de l'assiette aux tablettes et *smartphones*.

Je suis très étonné de votre critique sur le Gouvernement qui cacherait le taux de recouvrement pour cacher la fraude à la CAP ; je comprends que vous adressiez à Bercy pour avoir des informations. Mais si les services fiscaux ne vous répondent pas en temps et en heure, il ne faut pas pour autant s'engager sur la voie de la théorie du complot et dire : « ils veulent nous cacher quelque chose ». C'est un procès d'intention. Je dispose des chiffres de 2012 ; ils sont à votre disposition. En 2012, le taux de recouvrement constaté de première année était de 91,7 % et le taux cumulé sur deux ans de 99,5 %, ce qui est remarquable pour un impôt déclaratif.

En conclusion, nous soutenons tout ce qui permet le débat cette année sur l'audiovisuel public. La ministre a annoncé que l'État allait établir une lettre de mission avant l'ouverture des candidatures au poste de président de France Télévisions ; ces dernières devront s'inscrire dans une stratégie pour le service public. Cela répond à votre demande, vous ne pouvez pas l'ignorer.

M. Louis Duvernois. – Sauf erreur de ma part, c'est la première fois qu'on entend à la suite les deux rapports pour avis relatifs, d'une part, à l'audiovisuel public national et, d'autre part, à l'audiovisuel public extérieur. Je trouve que c'est une très bonne chose, pour la raison très simple que c'est désormais une entreprise commune. On ne peut donc plus dissocier le national de l'international puisque le financement repose entièrement sur la contribution publique.

Rappelons que la réalisation de l'audiovisuel national n'a pas été facile, que des réticences à divers niveaux se sont manifestées. Il n'en demeure pas moins que cette intégration financière existe et nous ne pouvons que nous en réjouir, mais, puisqu'il s'agit d'un financement commun, les difficultés que rencontre l'audiovisuel national auront des conséquences sur l'audiovisuel extérieur.

Je tiens à rappeler l'effort substantiel de l'audiovisuel extérieur pour arriver à la situation d'aujourd'hui. Il a fallu se « délester » de 20 % des personnels, soit 240 personnes qui ont quitté volontairement l'entreprise, ce qui est considérable.

Nous sommes arrivés, en 2014 et dans le budget pour 2015, à la croisée des chemins en ce qui concerne le développement de l'audiovisuel extérieur sans le soutien de l'audiovisuel national. Les Français doivent pouvoir avoir accès à l'audiovisuel extérieur dans l'hexagone. Puisqu'il s'agit d'un financement public, quelle est la part apportée par l'audiovisuel national à l'audiovisuel extérieur, pour assurer notamment l'harmonisation des statuts, le développement de la diffusion, la multiplication de nos vecteurs de diffusion, ou la nécessité d'être davantage présent sur le territoire national ? La réponse à cette question permettra d'évaluer véritablement si le rapprochement entre les deux niveaux se fait dans les meilleures conditions et si l'un et l'autre contribuent à l'objectif de service public.

Mme Corinne Bouchoux. – Ma question porte sur le soutien à l’expression radiophonique locale. Même si les radios libres d’antan ont beaucoup évolué, des radios associatives, qui jouent un rôle important sur notre territoire, disparaissent, d’autant que la presse a subi beaucoup de concentrations. Sauf erreur de ma part, le Fonds de soutien à l’expression radiophonique locale (FSER) a été bloqué à son niveau de 2010. Non seulement il n’y a pas eu une diminution du nombre des radios libres ces dernières années, mais de nouvelles sont apparues. Mécaniquement, cela va diminuer les ressources financières pour les différentes radios. Je voudrais simplement attirer votre attention sur le fait qu’un effort budgétaire important pesant sur ce fonds risque de fragiliser un certain nombre de radios associatives et, par conséquent, l’emploi et la liberté d’expression dans un secteur garant de la diversité démocratique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les radios nous alertent actuellement sur les conséquences très préjudiciables du gel des crédits, il faut qu’on puisse leur apporter une réponse.

M. Jean-Louis Carrère. – Je voudrais contester l’organisation de nos débats qui attribue d’abord trois minutes pour un orateur de chaque groupe. Je ne suis pas sûr qu’elle repose réellement sur des fondements très orthodoxes. En commission, lors de l’examen de tels rapports, la parole est libre, même si on peut donner la primeur à l’expression des groupes, ce que vous faites d’ailleurs, madame la présidente, avant de donner la parole aux autres membres de la commission. La limitation à trois minutes de chaque intervention n’a pas été respectée parce que ce n’est pas tenable. Ou on n’a pas grand-chose à dire et on ne prend pas la parole, sauf pour se faire inscrire, ou on s’exprime dans le temps imparti. Confère la durée des interventions de M. Assouline et de M. Duvernois. Nous avons écouté aujourd’hui deux rapports pour avis, très intéressants au demeurant, et je reconnais à chacun le droit d’avoir des inflexions compte tenu des orientations politiques de nos rapporteurs pour avis. Ils donnent un avis intéressant et je m’étonne que vous ne nous fassiez pas voter. Votera-t-on rapport par rapport ou globalement ? Ou n’aura-t-on eu que des approches partielles, qu’elles soient favorables ou défavorables ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous voterons sur l’ensemble de chaque mission, ce qui n’empêche pas que, au fur et à mesure des rapports examinés, ces avis soient commentés et que les groupes prennent position.

M. Jean-Louis Carrère. – Le rapport de M. Leleux est-il lié à une seule mission ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le rapport de M. Leleux porte sur un des programmes de la mission « Médias, livre et industries culturelles » ainsi que sur le compte de concours financiers « Avances à l’audiovisuel public ».

M. Jean-Louis Carrère. – Que le vote sur la mission se fonde sur des avis partiels, certes, mais ces derniers n’ont pas grand intérêt.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cela a toujours été la règle. Je fais en sorte que chacun puisse s’exprimer. Le bureau de la commission a fixé un cadre sur lequel nous nous sommes tous mis d’accord pour les temps de parole permettant à chacun de s’exprimer. J’ai d’ailleurs veillé à ce que M. Assouline et M. Duvernois aient pu aller au terme de leur propos en parlant près de 5 minutes chacun.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Monsieur Assouline, loin de moi l'intention de rouvrir le débat sur la nouvelle gouvernance de l'audiovisuel public. Je n'ai pas l'intention de polémiquer sur la loi de 2013, mais m'est-il interdit de souligner une ambiguïté qu'il faudrait lever ?

Trois personnes morales : le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), l'État et le président de France Télévisions peuvent se contredire à un moment donné en ayant un accord à deux mais pas avec la troisième. C'est le CSA qui nomme le président, certes, dans le cadre d'un projet, lequel a été ou sera proposé sur la base d'une mission stratégique que lui confiera l'État. Ceci étant, l'État affecte les fonds. Il y a là matière à débat.

Sur la contribution à l'audiovisuel public, les statistiques de 2012 n'ont pas été communiquées par le ministère des finances. Nous attendons des précisions de Bercy. Le pourcentage de 99 % de recouvrement ne me paraît pas juste. Combien ne déclarent pas ? Et comment le sait-on ?

Plus les images seront reçues sur de multiples écrans, *smartphones*, tablettes audiovisuelles, téléviseurs, plus il sera difficile d'aller contrôler les « consommateurs » d'images. J'ai souvent préconisé, lors des débats en séance publique, suivant ainsi Mme Morin-Desailly sur ce sujet, un prélèvement à la réception de l'image ou éventuellement par écran. Étant donné la diminution progressive du nombre de téléviseurs traditionnels, une CAP basée sur la possession ou non d'un téléviseur au sein du foyer va présenter des difficultés. On pourrait réfléchir sur une redevance sur l'audiovisuel public, comme en Allemagne, sur la base du foyer. La multiplication des écrans et des usages liés au numérique rend les contrôles de plus en plus problématiques et nous conduit à envisager une redevance par foyer.

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER) est maintenu et nous serons attentifs à ce que la réforme prévue en 2015 permette une nouvelle répartition visant à la survie des petites stations et luttant contre les concentrations.

Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis. – Je remercie M. Duvernois pour son intervention relative à France Médias Monde (FMM) qui a effectivement dû consentir à de réels efforts, dans la mesure où les suppressions de postes ont représenté environ 20 % des effectifs globaux initiaux. Reste un important chantier d'harmonisation sociale - devant porter à la fois sur les rémunérations, sur le temps de travail et sur la nomenclature des professions - pour lequel une enveloppe de 3,5 millions d'euros a été débloquée.

L'éventualité d'une diffusion de France 24 sur la TNT est une piste de réflexion que nous avons souhaité indiquer à la ministre.

Mme Maryvonne Blondin. – Une prochaine réunion interministérielle devait traiter de la question des radios locales : avons-nous des informations à ce sujet ?

De même, avons-nous des informations sur les suites données au rapport de Mme Anne Brucy sur France 3, qui est chaîne de service public de proximité ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous pourrions interroger la ministre à ce sujet en séance publique.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Nous sommes réunis aujourd’hui pour traiter des questions budgétaires, mais nous ne pourrions nous exonérer, notamment dans le cadre de cette commission, d’une réflexion relative à ce que doit être le service public de l’audiovisuel. Cette réflexion libre et profonde pourra être poussée jusqu’à envisager la suppression même du service public de l’audiovisuel et les conséquences qu’aurait une telle suppression pour mieux apprécier son intérêt. Elle conduira alors à nous interroger à nouveau sur la présence et l’importance de la publicité sur les antennes de l’audiovisuel public.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce type de réflexion, M. le rapporteur, relève en effet du domaine de compétence de notre commission. Nous vous remercions pour ce rapport qui contient un certain nombre de propositions ambitieuses, voire iconoclastes.

L’apparition du numérique entraîne de multiples changements, tant au niveau des usages que des supports de diffusion, qui nous obligeront à repenser les modèles économiques et la fiscalité. Certaines chaînes, comme Arte, prennent en compte ces évolutions et s’y adaptent rapidement, d’autres, comme les chaînes du groupe France Télévisions, semblent éprouver davantage de difficultés.

Par ailleurs, de nouveaux types d’opérateurs, tels Netflix, arrivent sur le marché et les réponses à donner tardent malgré nos alertes répétées : la contribution à l’audiovisuel public n’intègre pas encore ces nouveaux phénomènes.

Nous devons reprendre un travail de fond sur le financement de l’audiovisuel public, comme le faisait notre ancien collègue rapporteur spécial de la commission des finances M. Claude Belot. Je prendrais l’attache de la présidente de cette commission, Mme Michèle André, afin de coordonner les démarches de nos deux commissions dans ce domaine.

La réunion est levée à 17 h 20.

Mercredi 19 novembre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La séance est ouverte à 9 h 40.

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Enseignement scolaire » - Crédits
« Enseignement scolaire » et « Enseignement technique et agricole » - Examen
des rapports pour avis**

Au cours d’une première séance tenue dans la matinée, la commission examine les rapports pour avis de M. Jean-Claude Carle sur les crédits « Enseignement scolaire » et de Mme Françoise Férat sur les crédits « Enseignement technique agricole » de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2015 et article 55 rattaché.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons aujourd’hui les crédits de l’enseignement scolaire et de l’enseignement agricole, dont les crédits sont rapportés respectivement par M. Jean-Claude Carle et Mme Françoise Férat.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis les crédits « Enseignement scolaire ». – Les crédits de paiement pour 2015 de la mission « Enseignement scolaire » s’élèvent à 66,4 milliards d’euros, dont 65 milliards d’euros au profit des cinq programmes relevant du ministère de l’éducation nationale. L’enseignement scolaire demeure le premier budget de la nation et l’éducation nationale constitue un des rares ministères dont les crédits augmentent - de 2,4 % -, ce qui témoigne, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, d’un effort important.

Compte tenu des amendements votés à l’Assemblée nationale, voici l’évolution des crédits par rapport à la loi de finances pour 2014. Les crédits de l’enseignement scolaire public du premier degré augmentent de 3 %, pour atteindre 19,8 milliards d’euros. Ceux de l’enseignement scolaire du second degré public progressent de 1,8 %, à 31 milliards d’euros. Le programme 230 « Vie de l’élève » voit ses crédits de paiement atteindre 4,8 milliards d’euros, en hausse de 9,5 %, grâce notamment à la montée en puissance des versements du fonds d’amorçage de la réforme des rythmes scolaires, budgétés à hauteur de 307 millions d’euros, auxquels s’ajoutent 103 millions d’euros supplémentaires du fait de la reconduction de l’intégralité des aides pour 2015-2016. Les crédits de l’enseignement privé du premier et du second degré n’augmentent que de 1,1 %, pour atteindre 7,18 milliards d’euros. Le forfait d’externat est légèrement revalorisé par rapport à 2014, avec une hausse de quatre euros en moyenne par élève du second degré. Enfin, la baisse de 0,2 % des crédits du programme 214 « Soutien de la politique de l’éducation nationale » est essentiellement imputable à des mesures de périmètre. À structure constante, ces crédits augmentent de 1,9 %.

La qualité d’un budget ne se mesure pas à l’aune du montant de ses crédits. Depuis près de vingt ans, je soutiens que l’inflation des moyens se révèle sans effet sur la situation de l’école.

En effet, alors que la dépense d’éducation, tous financeurs confondus, ne cesse d’augmenter pour atteindre en 2013 près de 127 milliards d’euros, soit 6 % de la richesse nationale, la France n’obtient que des résultats moyens dans les évaluations internationales : voyez les résultats des évaluations PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves). Plus encore, de tous les pays de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la France est celui où les résultats des élèves dépendent le plus de leur milieu d’origine.

L’éducation nationale ne parvient pas non plus à inculquer à tous les élèves les compétences et les savoirs fondamentaux que sont la lecture et l’arithmétique. Les évaluations à l’issue du primaire, de la classe de troisième ainsi que lors de la journée défense et citoyenneté font état d’une proportion importante d’élèves ne les maîtrisant pas ou trop peu. À la veille de leur entrée au collège, plus de 20 % des élèves ne maîtrisent pas les compétences du socle en matière de lecture, proportion qui s’élève à 30 % pour les mathématiques. Enfin, chaque année, 140 000 jeunes Français sortent sans qualification du système scolaire.

Le projet de loi de finances pour 2015 n’apporte à ces problèmes qu’une réponse quantitative, en persistant dans sa démarche de recrutement à marche forcée : 9 421 postes seront créés dans l’éducation nationale en 2015, ce qui implique le recrutement de 24 735 enseignants dans l’enseignement public. Cette politique est financièrement risquée et

insoutenable. En effet, la profession d'enseignant souffre d'un réel défaut d'attractivité. En 2013, il y avait moins de deux candidats présents par poste offert au concours du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (Capes) dans les matières qui recrutent le plus - mathématiques, anglais, lettres. La situation est identique pour les concours du premier degré. Les créations de poste réalisées étant bien en-deçà des prévisions, cette politique du chiffre conduit les jurys à abaisser le niveau d'exigence afin d'atteindre les objectifs fixés. En outre, les crédits consacrés aux heures supplémentaires effectives diminuent depuis 2012, ce qui témoigne d'un arbitrage en faveur de la création de nouveaux postes au détriment des heures supplémentaires, qui apportent pourtant un complément salarial appréciable aux enseignants.

C'est au contraire d'une véritable réforme qualitative dont notre système éducatif a aujourd'hui besoin. La refondation prétendue de l'école néglige plusieurs chantiers essentiels : d'abord, revaloriser le métier d'enseignant. La valeur de l'école est celle des personnes qui y enseignent. Nous ne pouvons espérer des progrès substantiels si nous n'attirons pas vers l'enseignement les éléments les plus brillants, alors même que nous savons l'importance de l'« effet » maître. Cela passe par une revalorisation des salaires, en particulier pour les enseignants du primaire, mais surtout par l'amélioration des conditions de travail et la mise en œuvre d'une gestion des ressources humaines digne de ce nom. Or le Gouvernement n'apporte que des modifications superficielles au statut des enseignants, sans engager de réflexion globale sur leur métier. Il s'agit également d'améliorer la formation de nos enseignants. Si la refondation de l'école a le mérite de réintroduire une formation initiale, dont j'avais déploré la suppression, les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) font l'objet de nombreuses critiques : formations trop éloignées du métier et manquant de cohérence, cadrage national insuffisant. La formation continue des enseignants, elle, demeure quasiment absente.

De plus, l'allocation des moyens de notre système scolaire est défaillante. La dépense par élève à l'école élémentaire ne représente encore que deux tiers de la dépense par élève dans les collèges et les lycées et moitié moins que dans l'enseignement supérieur. C'est d'autant plus inacceptable que l'école primaire constitue la phase essentielle de la scolarité, où sont enseignés les apprentissages et les principes de la vie en société. C'est également là que se révèlent les difficultés d'apprentissage et où se creusent les inégalités sociales. La priorité au primaire affichée par le Gouvernement est une fiction, qui repose essentiellement sur la mise en œuvre du dispositif « plus de maîtres que de classes », dont l'efficacité, au regard des expérimentations et des précédents à l'étranger, est plus que discutable. Consacrons plutôt les moyens supplémentaires à des initiatives ayant fait leurs preuves, à l'instar de la réduction du nombre d'élèves par classe, ou encore à la création d'un véritable statut de directeur d'école. L'effet d'entraînement du chef d'établissement est avéré ; le directeur d'école doit cesser d'être un *primus inter pares* pour devenir un véritable dirigeant.

La réussite de tous passe encore par la valorisation de toutes les intelligences et de toutes les compétences. Le développement de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage me tient à cœur. Je déplore que la politique menée consiste à retarder le plus possible l'orientation des élèves au profit du maintien dans la voie générale : le dispositif d'initiation aux métiers en alternance a été tellement contraint qu'il est devenu inopérant, quand les options de découverte professionnelle ont été supprimées. La réglementation sur l'utilisation des machines dangereuses pénalise le développement de l'apprentissage ainsi que les offres de stages de l'enseignement professionnel.

Enfin, je demeure attentif au sort de la médecine scolaire, qui favorise la réussite des élèves et réduit les inégalités sanitaires. Or celle-ci se dégrade : 263 postes étaient vacants en octobre dernier. Avec plus de 12 millions d'enfants scolarisés, les 1 100 médecins scolaires ont un secteur moyen de 11 000 élèves, parfois beaucoup plus. Alors que la moyenne d'âge du corps est relativement élevée – 53 ans en 2010 –, une grande partie des postes offerts au concours demeurent vacants du fait des conditions de rémunération et de travail insuffisamment attractives.

La pénurie de médecins scolaires pénalise au premier chef les enfants les plus défavorisés et participe du maintien d'importantes inégalités de réussite scolaire. Le ministère doit engager une réflexion sur l'attractivité du métier, la hiérarchisation de ses missions et poursuivre l'accueil d'internes. Enfin, diverses tâches devraient être dévolues à la médecine de ville ou du travail, à l'instar de la délivrance des certificats médicaux exigés pour les élèves en stage en entreprise.

Un aspect très positif de ce budget : la poursuite des efforts en faveur de la scolarisation des enfants handicapés. Les crédits en faveur de l'accompagnement du handicap augmentent ainsi de 6,6 %, permettant de poursuivre la dé-précarisation des accompagnants d'élèves en situation de handicap et de financer le recrutement de 350 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires à la rentrée 2015.

Enfin, des gisements d'économies demeurent inexploités, notamment en ce qui concerne les projets immobiliers et informatiques du ministère, dont la gestion défailante est à l'origine de retards et de surcoûts gigantesques. Les trois grands projets informatiques du ministère, SIRHEN, OCEAN-CYCLADES et GFC, engendrent un surcoût de plus de 225 millions d'euros, dont 210 millions pour le seul logiciel SIRHEN, dont le coût n'était à l'origine que de 80 millions d'euros ! Il en va de même pour les subventions aux associations, dont la hausse de 10 millions d'euros est dissimulée par le ministère par la prise en charge des conseillers départementaux de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) sur des crédits de personnel.

Bref, nous demeurons confinés dans une logique de dépense alors qu'il nous faut entrer dans une logique d'investissement, et l'éducation est le meilleur que la Nation puisse faire. Cette logique d'investissement implique que soit revue en profondeur la gouvernance du système éducatif, dont la réforme des rythmes scolaires témoigne du caractère dépassé. Sortons de la culture de la circulaire - multiplication des instructions hiérarchiques de plus en plus longues et détaillées mais de moins en moins suivies et comprises par les acteurs de terrain - au profit de la culture du contrat, fondée sur la concertation et la responsabilisation de tous les acteurs. Expérimentons et évaluons systématiquement les politiques éducatives. Cette mission pourrait revenir au conseil national d'évaluation du système scolaire, dont la crédibilité dépendra des moyens qui lui sont affectés comme de ses garanties d'indépendance.

Enfin, un mot sur l'article 55 du projet de loi de finances pour 2015 rattaché à la mission « Enseignement scolaire ». Il prévoyait, dans sa version initiale, la reconduction de la seule part majorée du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires. Si le Gouvernement a accepté de proroger l'intégralité des aides du fonds jusqu'en 2015-2016, cette reconduction est soumise à l'élaboration d'un projet éducatif territorial (PEDT). Cependant, le surcoût à la charge des communes du fait de la mise en œuvre de cette réforme - estimé entre 600 millions et un milliard d'euros par l'AMF - n'est qu'insuffisamment compensé par le fonds d'amorçage, dont le montant des aides s'élève à 373 millions d'euros pour 2014-2015 et autant pour 2015-2016.

L'État doit tirer toutes les responsabilités de cette réforme imposée d'autorité, sans concertation et dans la précipitation. Le fonds d'amorçage doit être pérennisé et ses aides doivent couvrir l'intégralité des surcoûts.

J'ai ainsi décidé de vous proposer plusieurs amendements. Le premier organise un transfert de 140 millions d'euros de crédits de paiement vers le programme « Vie de l'élève » afin d'abonder le fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires. Ces crédits proviennent de l'annulation des créations de postes d'enseignants stagiaires et du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans l'enseignement public du second degré, à hauteur de 87 millions d'euros de crédits de personnel, de l'annulation de 3 millions d'euros de crédits de personnel de l'enseignement privé, afin de limiter le recrutement d'enseignants du second degré,...

M. Jean-Louis Carrère. – Voterez-vous seulement la première partie du budget ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Et enfin de l'annulation de 50 millions d'euros sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » afin de contraindre le ministère de l'éducation nationale à revoir la conduite de ses grands projets immobiliers et informatiques.

Le deuxième amendement prépare la revalorisation des carrières des personnels de médecine scolaire par le transfert de 5 millions d'euros de crédits de titre 2 du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » vers l'action « Santé scolaire » du programme « Vie de l'élève » ; le troisième annule 15 millions d'euros de crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » afin de faire participer davantage les opérateurs de l'éducation nationale - ONISEP, CNED, CANOPE - aux efforts de maîtrise de la dépense publique.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, je vous proposerais de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Bien qu'étant opposé à l'obligation de conclure un PEDT, un vote négatif de notre part sur l'article 55, qui reviendrait sur la reconduction de la part forfaitaire des aides, desservirait les communes. Aussi, je donne un avis favorable à l'adoption de l'article 55 du projet de loi de finances.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole. – Le budget de l'enseignement agricole évolue favorablement en 2015, du moins en apparence. Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole augmentent de 2,6 % d'une année sur l'autre, pour atteindre 1,38 milliard d'euros. Dans un contexte très difficile, l'effort est appréciable et montre que l'enseignement agricole n'est pas moins bien traité que l'éducation nationale.

Cette hausse provient essentiellement de l'augmentation importante des crédits de personnels, en hausse de 4,1 %, du fait notamment du recrutement de 140 enseignants à la rentrée 2015. Le plafond d'emplois du programme s'établit ainsi à 14 987 emplois, soit un niveau comparable à celui de 2011. L'effort en faveur des emplois d'avenir professeur se poursuit également, qui permet de soutenir en amont les vocations d'enseignant.

Ce budget s'inscrit également dans le respect des protocoles d'accord conclus en 2013 avec le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP) et l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP) pour les établissements du temps plein, ainsi qu'avec l'Union nationale des maisons familiales rurales (UNMFR). Un protocole d'accord

est d'ailleurs en cours de finalisation avec les établissements du rythme approprié affiliés à l'UNREP. Ces accords ont permis de clore les risques contentieux liés au financement des établissements privés. Ils donnent à tous les acteurs une lisibilité et une prévisibilité très appréciables des enveloppes budgétaires jusqu'en 2016. Les représentants de l'enseignement privé agricole m'ont fait part de leur satisfaction quant à l'application de ces accords. En effet, je suis attachée au développement équilibré de toutes les composantes de l'enseignement agricole, qu'il s'agisse du public, du privé temps plein ou du privé rythme approprié. Toutes répondent aux besoins des élèves, des familles et des territoires.

L'effort d'accompagnement des élèves handicapés est appréciable. La dotation 2015 de compensation du handicap s'élève à 4,9 millions d'euros, soit une progression de 17 %, due essentiellement au recrutement de 25 auxiliaires de vie scolaire supplémentaires.

L'enseignement agricole n'échappe toutefois pas aux efforts de maîtrise des finances publiques. La rationalisation des dépenses de fonctionnement se poursuit, notamment par la réduction des subventions de l'établissement public national de Rambouillet de 10 % ou la baisse de 1 % des crédits dédiés aux moyens communs de l'enseignement agricole. De plus, le ministère a décidé la réduction de plus de moitié - de 51,6 % -, soit 3,39 millions d'euros, des dotations couvrant les charges de pensions pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles.

Malgré l'apparente hausse des crédits, la situation financière et administrative des établissements est de plus en plus fragile. La réduction des crédits couvrant les charges de pensions pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle pour adultes (CFPPA), ainsi que la sous-dotation chronique des 1 27 assistants d'éducation, reviennent à mettre à la charge des établissements des dépenses qui relèvent normalement de l'État. De plus, beaucoup de ces établissements rencontrent de sérieuses difficultés dans leur gestion quotidienne, du fait de l'absence de créations de postes administratifs et de la diminution des moyens de remplacement.

Vous savez l'importance que j'attache au développement de cet enseignement d'excellence. J'ai toujours mis un point d'honneur à conserver un regard lucide et impartial sur un budget que j'ai l'honneur de rapporter depuis quatorze ans. L'évolution des effectifs d'élève, question d'ordre existentiel pour cette filière, m'inquiète profondément. En-deçà d'un certain seuil d'élèves, le maintien d'un réseau éducatif distinct de l'éducation nationale n'aura plus de sens, quelle que soit l'excellence de ses formations et de ses résultats.

Or les évolutions des deux dernières années sont nettement défavorables. Les effectifs de l'enseignement agricole s'élèvent à la rentrée 2014 à 165 222 élèves, en diminution de 3,6 %, qui fait suite à la légère hausse, de 0,7 %, observée en 2013. Mais une fois ces chiffres corrigés des effets de la rénovation de la voie professionnelle, une tendance structurelle à la baisse des effectifs apparaît, qui touche tout particulièrement les classes dites d'appel que sont les classes de 4^e et de 3^e ainsi que les classes de 2nde.

La raison en est simple : les élèves sont de moins en moins orientés vers les formations proposées par l'enseignement agricole. Retarder le plus tard possible l'orientation des élèves est un choix délibéré qui relève d'une vision dépassée d'une hiérarchie des savoirs et des intelligences, particulièrement prégnante au sein de l'éducation nationale. Dans certaines académies comme Toulouse et Bordeaux, la réduction de l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole et les maisons familiales rurales (MFR) est un objectif explicite du dialogue de gestion.

L'enseignement agricole peine à se défaire de la vision d'une filière de remédiation pour élèves en difficulté ou d'une voie de garage qui ne formerait que des exploitants agricoles - qui ne représentent d'ailleurs que 20 % des effectifs. On en oublierait les excellents résultats de l'enseignement agricole en matière d'insertion professionnelle, meilleure que celle des diplômés de l'éducation nationale. En 2013, sept mois après la sortie de formation, le taux d'insertion des titulaires d'un brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) était de 13 points supérieur à celui des titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale, et l'écart avec les titulaires d'un baccalauréat professionnel et d'un certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) respectivement de 23 et 4,5 points.

Je déplore un manque d'ambition et de perspectives pour l'enseignement agricole. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt constitue un véritable rendez-vous manqué. Elle n'a quasiment rien repris des propositions ambitieuses formulées en 2013 par l'Observatoire national de l'enseignement agricole présidé par Henri Nallet. Elle ne porte aucune vision stratégique pour l'enseignement agricole, pas plus que le projet stratégique présenté au conseil national de l'enseignement agricole à l'automne 2013, dont le statut comme la portée demeurent incertains. Enfin, malgré ma persévérance, la loi d'avenir ne prévoit pas la conclusion de partenariats formalisés entre les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), les régions et les rectorats, qui permettraient pourtant de donner un cadre pluriannuel stable aux différents acteurs et de mettre fin à des disparités flagrantes entre les territoires.

Nous assistons à une dégradation lente mais certaine de la situation. Une logique de régression, d'adaptation des effectifs aux moyens, s'installe au sein de l'enseignement agricole. C'est l'exact inverse de la démarche promue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : la performance ne consiste pas seulement à faire mieux avec moins, mais également à évaluer les différentes politiques publiques et à investir dans celles qui produisent des résultats. Or l'enseignement agricole constitue une filière d'excellence dynamique, innovante, au rayonnement international, appelée à jouer un rôle majeur dans la transition vers l'agroécologie. Mais encore faut-il que l'enseignement agricole soit reconnu et préservé.

En conclusion, si ce budget est globalement favorable et qu'il satisfait les acteurs de la filière, il dissimule cependant une fragilisation des établissements ainsi que de l'enseignement agricole dans son ensemble. L'amendement du Gouvernement adopté la semaine dernière à l'Assemblée nationale, qui réduit d'un montant de 2,5 millions d'euros les crédits hors titre 2 du programme 143 afin de financer la reconduction de la part majorée des aides pour la réforme des rythmes scolaires, témoigne d'un véritable mépris pour l'enseignement agricole. Celui-ci ne doit pas redevenir la variable d'ajustement du budget de l'enseignement scolaire.

C'est pourquoi Jean-Claude Carle et moi-même vous proposons un amendement rétablissant 2,5 millions d'euros de crédits hors titre 2 au profit de l'enseignement agricole. Ces crédits sont prélevés sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement du programme 214 « Soutien à la politique de l'éducation nationale ». Sous réserve de son adoption, je recommande un avis favorable sur l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Danielle Michel. – Tout le monde reconnaît l'excellence de notre enseignement agricole. Le budget de l'agriculture diminue, mais celui de l'enseignement agricole est préservé, conformément à la priorité donnée par le Gouvernement à l'éducation et à la jeunesse. Ce budget augmente de 2,8 % par rapport au budget précédent, pour atteindre

1,38 milliard d'euros. Dans la conjoncture que nous traversons, c'est un budget solide, qui respecte les engagements pris par le Gouvernement auprès de ses partenaires. L'année dernière, le plafond d'emploi avait progressé de 222 équivalents temps plein (ETP) par rapport à l'année antérieure. Le présent budget crée 140 postes dans l'enseignement scolaire, 20 dans la recherche et 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire individuels. L'objectif de créer environ 1 000 nouveaux postes pendant le quinquennat est maintenu. Notre enseignement agricole doit disposer des moyens de poursuivre l'excellent travail qui est le sien, et c'est le cas depuis 2012.

Mme Férat parle de régression de l'enseignement agricole, mais ses arguments sont fallacieux. La régression des effectifs n'est pas liée au budget, mais à l'évolution de la profession. Nous soutenons globalement la politique du Gouvernement en matière éducative.

Mme Françoise Cartron. – Les engagements du Président de la République sont tenus : le budget de l'enseignement scolaire reste le premier de la Nation. Votre argumentaire, monsieur Carle, ne nous surprend pas, mais il a le défaut d'être excessif. Or tout ce qui est excessif est dérisoire...

Vous contestez les créations de postes, les nouvelles comme celles de l'année passée. Créer des postes n'améliore pas la qualité de l'enseignement, dites-vous. Allez donc plus loin : défendez cette idée sur le terrain. Ces postes sont en grande partie liés au rétablissement de la formation des enseignants. Dites clairement que vous souhaitez revenir au système mis en place sous le précédent quinquennat, qui conduisait les jeunes professeurs à débiter devant leurs élèves sans aucune formation, politique qui s'est révélée catastrophique.

Ce n'est pas tout. Ces créations de postes sont concentrées dans l'enseignement primaire, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, qui a dénoncé le déséquilibre des moyens entre primaire et secondaire. Ayez le courage de dire que vous souhaitez toucher au secondaire, c'est-à-dire aux options, très consommatrices de postes, et aux moyens alloués aux équipes enseignantes...

Mais pourquoi, au fait, dépense-t-on de l'argent ? Parce que nous avons la particularité de maintenir des écoles rurales à petits effectifs, qui coûtent cher. Si vous souhaitez faire des économies, proposez-les donc de les regrouper ! Mais c'est un discours que l'on ne peut tenir à Paris tout en soutenant ceux qui, sur le terrain, manifestent pour conserver leur école de village ! C'est en effet là que les postes sont créés, car c'est une nécessité, non un souci électoraliste. Ces postes vont aussi rendre possible la scolarisation des enfants de moins de trois ans, autre pan du système malmené par le précédent gouvernement. Bref, vous ne pouvez pas raisonnablement proposer leur suppression.

L'attractivité du métier d'enseignant dépend de nombreux paramètres, dont leur place dans la société. Sans doute faut-il le revaloriser financièrement. Mais les enseignants demandent surtout une reconnaissance ; ils demandent à être salués pour leur travail au quotidien, plutôt que dénigrés constamment. Vous proposez d'améliorer leurs conditions de travail : c'est en contradiction avec la suppression des postes, qui font diminuer le taux d'encadrement des élèves... Les créations de postes prévues répondent précisément à la dynamique démographique de notre pays. Vous défendez tout et son contraire !

Un mot sur les rythmes scolaires. C'est la première fois qu'un gouvernement impulse une action et l'accompagne financièrement. Cette aide bénéficie pour l'heure indifféremment à toutes les communes, quels que soient leurs projets. On ne pourra toutefois

pas donner sans cesse davantage à ceux qui ne font pas le minimum. Mettons à présent l'accent sur l'exigence de qualité, et modulons les aides du fonds en conséquence.

Mme Françoise Laborde. – Je partage nombre des propos de Mme Cartron.

Les rapporteurs proposent de voter les crédits de la mission sous réserve que nous adoptions leurs amendements : c'est un peu rapide comme détricotage !

Vous semblez opposer considérations budgétaires et vie des élèves. Fonds d'amorçage, médecine scolaire : très bien, mais pas au prix d'une réduction des postes.

Enfin, pouvez-vous revenir sur l'objectif explicite de réduction du nombre des élèves orientés vers l'enseignement agricole dans l'académie de Toulouse ?

Mme Corinne Bouchoux. – En matière d'enseignement agricole, les choses sont encourageantes, même s'il existe des points d'inquiétude. Le maintien d'une formation autonome est un avantage à court terme. Mais à moyen et long termes, cela empêchera les mouvements entre l'enseignement public ou privé et l'enseignement agricole, compte tenu de l'évolution démographique. Sans doute eut-il été plus intéressant de réfléchir à une mutualisation de certaines formations. La centralisation de la formation agricole coûte cher : il suffit pour s'en convaincre d'observer la dépense relative aux billets de train et à l'hébergement.

S'agissant de l'enseignement scolaire en général, le dispositif nous satisfait. Rétablir la formation des enseignants était une nécessité. La quantité ne fait pas tout, mais nous avons besoin de ces créations de postes. Sur le terrain, tout le monde s'en réjouit.

Nous ne défendons pas les aides tous azimuts, mais au contraire la critérisation des aides à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, et favorables à une contractualisation plus poussée sur les territoires, au moyen des PEDT.

M. Jacques Groperrin. – Je félicite les deux rapporteurs, dont le travail montre avec courage que les faits sont têtus : 40 % des élèves arrivant en 6^e sont en difficulté, 130 000 à 150 000 jeunes quittent le système scolaire sans formation chaque année... En vérité, le système est à bout de souffle et aucun gouvernement n'a réussi à s'attaquer au problème.

La Cour des comptes, l'institut Montaigne, les classements PISA, NAEP (*National Assessment of Educational Progress*) ainsi que les autres évaluations internationales montrent qu'une augmentation des dépenses ne suffit pas à régler les problèmes. Il faut travailler différemment, changer de gouvernance. J'attendais beaucoup de la refondation de l'école ; malheureusement certaines organisations syndicales ont défendu le *statu quo*.

Notre système n'est pas performant car l'enseignement n'attire pas les meilleurs étudiants. Il n'est en effet pas attractif car le métier n'est plus respecté. La Nation n'a plus confiance en ses enseignants. Mais comment redonner un signal fort en distribuant aux néotitulaires des tickets restaurant ? C'est un scandale. J'ai rencontré hier un néotitulaire non payé depuis deux mois, à qui l'on a suggéré de souscrire un prêt bancaire... Comment l'accepter ? Plus de moyens, oui, mais pas fléchés de cette façon.

La suppression brutale des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) n'a pas été une bonne chose, je le reconnais. Mais il fallait les toiletter, pour les

débarrasser d'un pédagogisme qui place l'enfant au centre du système sans chercher à résoudre ses difficultés. Je vois d'un bon œil la création des ÉSPÉ, mais attention à ne pas tomber dans les mêmes travers.

Nous avons besoin d'un autre mode de gouvernance. Les établissements pourvus d'un chef d'établissement efficace obtiennent les meilleurs résultats, nous le savons bien. Donnons un statut juridique aux directeurs d'école pour instaurer un lien hiérarchique avec les enseignants.

La performance passe aussi par la réussite dans la classe, question taboue. Les États-Unis ont augmenté leur budget de 80 % depuis les années 1990, et n'ont jamais eu aussi peu d'élèves par classe. Les résultats n'ont pourtant pas été significatifs !

Il faut donc changer la structure de financement, arrêter de piloter le système depuis la rue de Grenelle, donner plus d'autonomie aux établissements, changer le mode de gouvernance et mieux payer les enseignants.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je me félicite du rétablissement de la formation des enseignants. Mais il reste beaucoup à faire, car la reconstitution du vivier est difficile, surtout dans les lycées professionnels : 27 % des postes ne sont pas pourvus ; 11 % des enseignants sont des contractuels. Vincent Peillon s'était engagé à diminuer ce dernier taux : où en est-on ? Notre commission s'est beaucoup engagée dans la revalorisation de la voie professionnelle, pour lui donner une dignité égale à celle des autres voies, et lutter contre l'orientation par l'échec. La réforme du bac professionnel était une piste. Approfondissons l'étude de ses résultats en termes de poursuite d'études.

Où en est la progression de l'apprentissage ? Je ne voudrais pas que la voie scolaire tombe en désuétude. Son financement pose également problème. Les 20 000 nouveaux apprentis, dont on peut craindre le saupoudrage, ne doivent pas conduire à déstabiliser l'offre et la répartition géographique des formations scolaires.

Les lycées professionnels risquent également d'être touchés par la réforme de la carte de l'éducation prioritaire, notamment dans les Hauts-de-Seine.

L'équilibre promis aux familles entre insertion professionnelle et poursuite des études pose problème. Beaucoup d'enseignants de brevet de technicien supérieur (BTS) ne savent pas comment prendre ces élèves issus de lycées professionnels.

M. Claude Kern. – Merci pour vos deux rapports, que j'approuve entièrement. Le métier d'enseignant est insuffisamment attractif, et il ne s'agit pas seulement d'un problème de formation : une vraie revalorisation s'impose. La réforme des filières dans les lycées a eu pour conséquence que la spécialisation intervient de plus en plus tard, ce qui pose problème aux entreprises. Nous devons créer des pôles d'excellence, qui regroupent des filières entières dans des lycées technologiques ou professionnels, jusqu'au BTS, voire jusqu'au niveau Bac+3. Voilà ce que devraient être des lycées des métiers ! Une enquête récente a montré que malgré l'engagement de l'État, la réforme des rythmes scolaires se traduit par un surcoût important pour les communes. Souvent, les nouvelles activités périscolaires (NAP) sont à la charge des familles : plus d'une sur deux s'en dit mécontente.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Mes arguments sont-ils fallacieux ? Depuis 14 ans, j'ai toujours défendu ce budget, quel que soit le ministre : c'est

bien le signe d'une certaine objectivité. Bien sûr, les crédits augmentent de 2,8 %, mais certains chiffres sont inquiétants. La baisse de 51,6 %, soit 3,39 millions d'euros, de la dotation couvrant les charges de pension pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis, aura des effets regrettables : cette charge reviendra aux établissements, qui s'en trouveront fragilisés.

L'enseignement agricole ne forme pas que des agriculteurs : seuls 20 % de ses élèves choisissent ce métier. Les auditions m'ont montré qu'on adapte les effectifs aux moyens et non l'inverse : c'est tout le problème. L'orientation est un problème crucial. Membre du conseil général, je siège au conseil d'administration d'un collège de mon canton. Quelle ne fut pas ma surprise d'entendre la principale annoncer fièrement que tous ses élèves seraient orientés vers une seconde générale ! Certains jeunes peuvent avoir des bonnes notes et souhaiter apprendre un métier. Je vous rappelle que le dialogue de gestion de l'académie de Toulouse comporte comme objectif explicite la réduction du nombre d'élèves orientés vers l'enseignement agricole.

Mme Bouchoux connaît parfaitement l'enseignement agricole et son rôle dans l'aménagement du territoire. J'ai évoqué la question de la mutualisation devant le ministre de l'agriculture et celui de l'éducation nationale. Il est souvent trop difficile d'affecter un enseignant sur deux établissements, par exemple. Les billets de train ont un coût, certes. Mais dans l'enseignement agricole, l'internat est une force : c'est ainsi qu'on construit l'homme. Nous ne devons pas craindre la petite taille des établissements : c'est le secret de leur réactivité.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Je n'ai jamais dénigré les enseignants. Si je suis sévère pour le système, j'admire les enseignants, qui pratiquent un métier difficile dans des conditions pénibles. Nous devons rendre leur métier plus attractif et faire qu'ils soient mieux considérés.

M. Jean-Louis Carrère. – Avec quel budget ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Ils gagnent, au début de leur carrière, 1 300 euros net par mois. Certainement, le secteur privé est plus attractif...

J'avais dénoncé la suppression par M. Chatel des IUFM, que rien n'a remplacé. Nous devons faire le bilan des ESPÉ, académie par académie. Je suis défavorable à une augmentation du budget. Il ne s'agit pas d'une dépense mais d'un investissement, qui doit produire des retours sur investissement. La logique n'est pas de dépenser toujours plus ! M. Lang, à son arrivée, a créé 100 000 postes car les résultats de l'enquête PISA n'étaient pas bons. Neuf ans plus tard, ces résultats se sont détériorés...

M. David Assouline. – Après neuf ans de gouvernement de droite !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – L'école n'est ni de gauche ni de droite.

M. Jean-Louis Carrère. – Elle est plutôt de gauche...

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Loin de s'améliorer, les résultats se sont détériorés. L'école n'assume par sa mission républicaine, et ce n'est pas l'augmentation de son budget qui règlera le problème. Certes, les résultats sont meilleurs dans le secondaire que dans le primaire. Est-ce à dire qu'il faut accroître les moyens du primaire ?

Je crois plutôt à un redéploiement : c'est la multiplication, sans doute excessive, des options et des filières dans le secondaire qui coûte cher.

Je n'étais pas favorable à la réforme des rythmes scolaires, mais je respecte la loi : une fois promulguée, il faut l'appliquer. Dans mon département de Haute-Savoie, toutes les communes l'ont fait. Le décret Hamon y a aidé, mais une grande partie du coût de cette réforme reste à leur charge. Que l'État l'assume !

Le « détricotage » n'est possible qu'au sein de la mission. Il faut rétablir la formation des enseignants. Subordonner les aides aux rythmes scolaires à certains critères, pourquoi pas ? Mais ne créons pas une usine à gaz ! Les petites communes n'ont pas les moyens de mettre en place un PEDT. Nous devons redéployer les moyens, et donner un statut aux directeurs d'école. Quant à la gestion des ressources humaines au sein du ministère, elle est archaïque et doit être améliorée.

Je partage votre volonté de mettre sur un pied d'égalité l'enseignement professionnel et la voie générale. Nous savons bien, toutefois, que cet objectif se heurte à nos stéréotypes culturels, qui hiérarchisent les formes d'intelligence. Pourtant il y a une intelligence de la main, du geste... N'opposons pas la voie scolaire et l'apprentissage ! Il faut les conjuguer, et valoriser les deux parcours, qui comportent tous deux d'excellentes filières.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – L'apprentissage peut être suivi sans sortir d'une voie scolaire.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Notre commission devrait s'intéresser au devenir des titulaires d'un bac professionnel. Ils constituent une bonne partie des 80 000 étudiants qui quittent l'université en première année. Mieux vaudrait les orienter en amont.

L'aide fournie par l'État pour financer la réforme des rythmes scolaires est insuffisante. Le coût moyen global par élève lié à la mise en œuvre de la réforme se situe, en réalité, entre 150 et 200 euros. Dans mon département, les chiffres fournis par les communes aboutissent à une moyenne de 207 euros.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La formation professionnelle a été étudiée il y a quelque temps par une mission transversale sur la jeunesse. Je vous propose de créer une mission d'information sur l'orientation dans la filière professionnelle et la réforme du bac professionnel.

M. Jean-Marc Todeschini. – J'ai cru rêver en entendant votre réquisitoire contre la politique menée par les gouvernements que vous avez soutenus ! Vous n'avez pas évoqué la casse de la formation des maîtres, qui est à l'origine de bien des difficultés et notamment de l'accroissement des inégalités. Vous étiez aussi favorable à la suppression des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased). Certes, l'école souffre depuis longtemps. Certes, l'école primaire est fondamentale. Mais l'école a surtout besoin de cohésion, de stabilité et de sérieux. Quelle est votre vision de l'école publique ? Vous avez politisé, à la veille des élections municipales, le débat sur la réforme des rythmes scolaires. Mais qu'avez-vous fait pour l'école primaire ? Les élus se plaignent, sans doute, mais nous avons hérité d'une situation financière désastreuse. Nous savons tous, et depuis fort longtemps, que le rythme des temps d'apprentissage est un paramètre fondamental.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – J'ai été le premier à regretter que M. Chatel ait supprimé la formation des maîtres, et je le lui ai dit ! Je n'ai pas dressé de réquisitoire, j'ai fait un constat. Nous n'avons pas la même vision de l'école, sans doute : c'est la démocratie. Pour ma part, je n'accepte pas qu'un fils d'ouvrier ait dix-sept fois moins de chance d'intégrer une grande école qu'un fils d'enseignant, par exemple.

M. Jean-Marc Todeschini. – L'école est donc de gauche ! Et vous ne teniez pas ces propos quand la droite était au pouvoir...

Mme Marie-Pierre Monier. – J'ai enseigné pendant 34 ans en collège : ce n'est pas du tout la même chose d'être devant 15 ou 30 élèves, surtout de niveaux différents. Il faut rendre plus attractif le métier d'enseignant, qui est très difficile : il ne s'agit pas seulement de respecter les programmes, il faut aussi conduire le plus d'élèves possibles vers la réussite. Les parents se reposent de plus en plus sur les enseignants pour éduquer leurs enfants, ce qui peut générer des malentendus. Les élèves de l'enseignement agricole sont 40 % à venir d'une famille d'agriculteurs. Si seuls 20 % d'entre eux choisissent ce métier, n'est-ce pas dû à la crise que connaît ce secteur ?

Enfin, je trouve bon que les lycées agricoles recueillent des élèves en grande difficulté : c'est un moyen de leur faire retrouver le chemin de l'école.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nombre des membres de cette commission ont été enseignants...

Mme Marie-Christine Blandin. – Le coût des billets de train a été évoqué à propos de la formation des professeurs de l'enseignement agricole, qui se tient à Toulouse. Pourquoi ces enseignants ne sont-ils pas formés au même endroit que les autres ? Les ghettoïser ainsi ne favorise pas l'ouverture sur d'autres orientations. La réforme des rythmes scolaires ne modifie pas le temps scolaire, mais y ajoute du temps collectif qui, au moins, ne sera pas passé devant la télévision, cette garderie électronique. Les communes sont aidées, et cela relève de leur mission de soutien à l'éducation populaire et au tissu associatif.

Le jour de la mise en œuvre de la LOLF, Mme Férat nous avait mobilisés pour que soient rétablis les crédits de l'enseignement agricole, que le ministre avait oubliés. En fait, ils étaient gagés par l'argent consacré à l'école maternelle. Aujourd'hui, votre gage porte sur le soutien à la politique de l'éducation nationale. Sur quoi voulez-vous taper ? L'évaluation, le contrôle, l'expertise juridique, l'action internationale, les établissements d'appui à la politique éducative ? Vos gages vont faire du dégât...

Mme Vivette Lopez. – L'école n'est ni de droite ni de gauche. Les enseignants, certes, sont plutôt de gauche, mais les élèves sont là pour apprendre. La réforme des rythmes scolaires ne les rendra pas plus intelligents. Ils continueront d'aller à l'école de 7 h 30 à 18 h 30, sauf le mercredi après-midi, où seront regroupées toutes les autres activités. Résultat : le jeudi et le vendredi matin, les enfants ne sont plus réceptifs.

Nos jeunes ne sont pas suffisamment formés en langues étrangères. Dans l'hôtellerie et le tourisme, la pénurie se fait sentir ; il paraît même qu'on doit recruter des jeunes issus des pays de l'Est, qui parlent plusieurs langues. À Strasbourg, dès la maternelle, il y a un jour d'école en français et un jour dans une autre langue. Pourquoi ne pas généraliser cette pratique, plutôt que de les livrer à la garderie à quoi se résument parfois les activités périscolaires ? D'ailleurs, dans mon village, seuls 30 enfants sur 140 y participent !

M. Jean-Louis Carrère. – Merci et bravo aux deux rapporteurs. Depuis deux ans, nous n'avons pas examiné la seconde partie de la loi de finances. Cette fois, avez-vous l'intention d'aller jusqu'au bout ? Nous n'avons pas envie de perdre notre temps.

Je me souviens que M. Carle a travaillé avec M. Millon. Déjà, sa vision de l'éducation était assez particulière : il préconisait que les régions définissent leurs propres programmes et choisissent leurs enseignants !

Certes, il faut renforcer l'attractivité du métier d'enseignant. Dès que nous serons revenus à meilleure fortune économique, nous devons nous y consacrer. Mais votre discours manque de cohérence ! Vous supprimez d'un côté 100 millions d'euros de dépenses, tout en augmentant de l'autre les crédits pour renforcer l'attractivité de la profession... Il faut être cohérent !

Tous les rapports montrent que l'éducation élémentaire est presque en déshérence. C'est terrible ! Les créations de postes de maître ont été annulées, la formation des maîtres a été mise à mal. N'est-il pas dangereux, dans une démocratie comme la nôtre, de transformer un débat comme celui sur les rythmes scolaires en une controverse politicienne ? Il s'agit de l'avenir de l'école de la République. L'un des points forts de notre pays, c'est l'excellence de la formation. L'intérêt général doit prévaloir sur tout comportement politicien.

Mme Dominique Gillot. – La réforme des rythmes scolaires a rendu aux enfants cinq demi-journées d'enseignement, au moment où ils sont le plus capable d'assimiler. Inversement, les après-midis s'en trouvent allégées, ce qui permet des activités éducatives, comme l'apprentissage ludique des langues.

Mme Vivette Lopez. – Très bien !

Mme Dominique Gillot. – Vous avez évoqué les créations de postes par M. Lang. Les suppressions de postes effectuées par M. Darcos ont-elles produit de meilleurs résultats ? Non ! La source du problème est la formation des maîtres. Les ÉSPÉ doivent à la fois garantir le niveau académique des professeurs et les former progressivement au contact avec les élèves. Cela demande du temps et requiert la création de postes de stagiaires. Les 20 000 postes créés à cet effet ne suffiront pas. Sur certains territoires, il faut un effort supplémentaire : zones rurales, banlieues à forte densité de population... C'est pourquoi la ministre a annoncé aujourd'hui la création de 500 postes pour le département de Seine-Saint-Denis. M. Carle propose de retirer 87 millions d'euros à l'enseignement secondaire pour rembourser les communes. Cela représente de nombreuses suppressions de postes...

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Je crois bien connaître l'enseignement agricole. Le nombre moyen d'élèves par classe est de 13 et 8 % des heures d'enseignement sont effectuées devant moins de 10 élèves. Certes, la sociologie de l'agriculture a considérablement changé, avec la mécanisation des tâches et l'accroissement de la taille des exploitations. Cela explique sans doute les chiffres que vous avez mentionnés. La remédiation existe, elle est nécessaire et fort utile. Grâce à elle, des jeunes sortis de quatrième en perte de confiance reprennent confiance en eux. Pour autant, l'enseignement agricole ne doit pas y être assimilé : c'est un enseignement d'excellence.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je parlais de la baisse des effectifs consécutive à la mise en place du bac professionnel agricole.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Cette réforme n’explique pas tout. Ce qui est crucial, c’est l’orientation. Un socle partagé, oui, mais comment le mettre en place dans des petites structures ? Je vais y réfléchir.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Bien sûr, le nombre d’élèves compte. Mais le contexte aussi ! L’important est de prendre rapidement en charge les élèves qui décrochent.

S’agissant des amendements que je vous propose d’adopter, il n’y a pas lieu de prévoir de gage au titre de l’article 40, puisque nous parlons d’une répartition à l’intérieur de la mission. Les crédits proviennent, d’une part, de l’enseignement scolaire du second degré, où nous proposons le non-remplacement d’un départ à la retraite sur deux et le gel des créations de postes, et d’autre part des 675 millions d’euros de crédits consacrés à la logistique et aux systèmes d’information, sur lesquels des dérives importantes ont été constatées.

Quelle sera l’issue du vote sur les recettes ? Je ne lis pas dans le marc de café ! Nous verrons... Je n’ai jamais souhaité donner aux régions des compétences pédagogiques, même si je suis profondément décentralisateur.

M. Jean-Louis Carrère. – Vous avez fait partie des équipes de M. Million !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Nous n’avons jamais mis cela en place !

M. Jean-Louis Carrère. – Vous l’avez souhaité.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – La région Rhône-Alpes était citée en exemple... Pour renforcer l’attractivité, nous allons...

M. Jean-Louis Carrère. – Accroître les déficits !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Non. Entre 2007 et 2012, nous n’avons pas remplacé un enseignant sur deux lors de son départ en retraite. La moitié de l’économie ainsi réalisée a été consacrée à la revalorisation du salaire des enseignants et de la rémunération des heures supplémentaires - dont nous souhaitons augmenter le nombre -, le reste a contribué au désendettement. Je n’étais pas partisan de la réforme des rythmes scolaires, mais à présent que la loi est votée, il faut l’appliquer.

En effet, un bilan des ÉSPÉ sera nécessaire. La suppression des IUFM sans solution de remplacement n’était pas acceptable, je l’ai dit à l’époque, mais il faut laisser aux ÉSPÉ le temps de faire leurs preuves.

M. Christian Manable. – La polémique conduite par certains élus et certains parents contre la réforme des rythmes scolaires est injuste, car elle occulte tous les autres aspects de la grande loi de la refondation de l’école. Ainsi, l’accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans, qui avait été précédemment supprimé, constitue une chance supplémentaire de réussite pour les enfants issus de familles défavorisées. La suppression des Rased fut une erreur, car ce dispositif venait en aide aux enfants en grande difficulté, comme le fut la suppression de 80 000 postes, heureusement corrigée par la création récente de 60 000 postes.

La République a toujours pourvu à la formation des maîtres, depuis Jules Ferry. Les Écoles normales formaient les hussards noirs de la République, qui ont inculqué les valeurs républicaines et les connaissances fondamentales à des générations d'enfants français. Les IUFM de M. Jospin avaient pris la relève. Depuis, plus rien ! Après un mastère, les jeunes enseignants sont envoyés sur les postes les plus difficiles sans aucune formation à la pédagogie. Comment s'étonner que les résultats ne soient pas à la hauteur ?

J'ai enseigné pendant 36 ans, en milieu rural, l'histoire et la géographie. Les élèves de sixième avaient des journées de six à sept heures. En fin d'après-midi, retenir leur attention relevait de l'exploit ! Concentrer les enseignements de base le matin, lorsque les enfants sont plus réceptifs - tous les chronobiologistes le disent - est un progrès. Les activités périscolaires sont une chance. Dans mon département de la Somme, des enfants issus de milieux défavorisés ont ainsi accès à des activités artistiques, culturelles ou sportives. Pour cela, il faut une volonté locale. Certains maires ont le courage d'assurer la gratuité des activités périscolaires en réduisant d'autres dépenses.

M. Jean-Léonce Dupont. – Sans remonter jusqu'à Jules Ferry, essayons de regarder les problèmes en face. La question du temps scolaire n'est pas résolue. La réforme des rythmes scolaires pose le problème de la prise en charge par les collectivités territoriales d'un temps qui était auparavant assumé par l'État. Il s'agit d'un transfert. Toutes les collectivités territoriales ont-elles les moyens d'y faire face ? Les aides actuelles sont insuffisantes. L'État a déjà imposé d'autres charges aux collectivités territoriales. Les activités mises en place sont-elles partout de même qualité ? Dans les territoires ruraux, il est difficile d'attirer des intervenants de qualité pour de courtes périodes de travail... Bref, une évaluation de cette réforme s'impose.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Nous ne sommes pas d'accord sur la scolarisation avant trois ans. L'important est ce qui se passe entre quatre et sept ans. Je propose de rétablir ce qui était prévu par la loi dite « Jospin » de 1989 : regrouper en un premier cycle des préapprentissage la dernière section de maternelle, le CP, le CE1 et le CE2. L'avenir scolaire d'un jeune se joue en grande partie entre quatre et sept ans. Certes, les élus locaux doivent construire des bâtiments. Mais le plus important, c'est ce qui se passera à l'intérieur !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Carrère m'a demandé si nous allions examiner la seconde partie du budget : la réponse ne m'appartient pas.

Nous avons été frustrés de ne pas avoir pu débattre de l'ensemble du budget ces dernières années. Le blocage, je voulais le rappeler, pourtant, n'est pas tant venu des sénateurs de l'actuelle majorité alors dans l'opposition, que de certains de vos alliés politiques qui n'ont pas voté la partie recettes... Pour l'instant, nous examinons les missions en recettes et en dépenses en vue de l'examen en séance ; il n'y a aucune raison d'esquiver le débat.

Pour revenir au sujet, les charges qui ne cessent de s'accumuler sur les collectivités territoriales avec toujours plus de normes imposées et de missions nouvelles deviennent insupportables. Les élus s'en plaignent. Le Conseil d'évaluation des charges a chiffré le surcoût lié aux nouvelles charges obligatoires à 1,2 milliard, chiffre qui ne comprend pas les coûts liés à la réforme des rythmes scolaires.

M. Jean-Louis Carrère. – Votons !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je soutiens la proposition du rapporteur qui vise à prendre en charge le surcoût lié à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires. Le fonds d’amorçage, dont les crédits sont insuffisants pour assurer le financement de la réforme, se voit ainsi abondé de 150 millions d’euros. Il s’agit aussi d’une question d’égalité de nos territoires. Mme Cartron considère que cela ne constitue pas un bon signal et préfère mettre l’accent sur la qualité. Mais hélas, dans bien des communes, la question de la qualité ne se pose même pas, les élus n’ayant pas les moyens de mettre en place les activités périscolaires. Il faut que notre commission poursuive ses travaux d’évaluation, après un an de mise en œuvre. M. Carle propose de compenser le surcoût.

M. Jean-Louis Carrère. – Où en sommes-nous ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur Carrère, ne soyez pas discourtois ! Laissez-moi finir mon propos, je ne vous ai pas interrompu !

M. Carle propose de compenser le surcoût en reventilant des crédits du budget de la mission. Mme Laborde a fait part de son inquiétude. La commission des finances travaille aussi sur cette question ; elle a adopté un autre amendement qui vise à prendre en compte le surcoût des normes pour les collectivités territoriales en minorant de 1,2 milliard la baisse des dotations. Toutefois ce montant n’inclut pas le surcoût lié à aux rythmes scolaires. Je propose que nous nous rapprochions de la commission des finances pour parvenir à une position commune. En attendant, l’amendement n° 1 de M. Carle constitue un bon amendement d’appel.

La commission adopte l’amendement n° 1.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 2 consacre cinq millions d’euros supplémentaires à la médecine scolaire, notamment pour préparer une revalorisation des carrières des médecins et infirmières scolaires

La commission adopte l’amendement n° 2.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 3 réalise 15 millions d’économie grâce à une meilleure gestion des opérateurs du ministère de l’éducation nationale, à l’instar du Centre national d’enseignement à distance (CNED) ou de l’Office national d’information sur les enseignements et les professions (Onisep).

La commission adopte l’amendement n° 3.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 4 rétablit les 2,5 millions en faveur de l’enseignement agricole qui ont été ponctionnés à l’Assemblée nationale, et ce de manière incompréhensible alors que l’enseignement agricole ne représente que 2 % d’un budget de plus de 66 milliards d’euros.

Mme Mireille Jouve. – Je m’abstiens.

La commission adopte l’amendement n° 4.

M. David Assouline. – L’adoption de ces amendements modifie l’équilibre de la mission telle que la présentait le gouvernement. C’est pourquoi nous votons contre les crédits ainsi modifiés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits ainsi modifiés de la mission «Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2015.

Article 55 rattaché

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'article 55 rattaché concerne le fonds d'amorçage.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 55.

La réunion est levée à 11 h 45.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Loi de finances pour 2015 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines », « Création et cinéma » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen des rapports pour avis

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission examine les rapports pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits du programme « Patrimoines », de M. David Assouline sur les crédits « Création et cinéma » et de M. Jean-Claude Luche sur les crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2015.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 h 30.

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

Mercredi 12 novembre 2014

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Audition de M. Alexandre de Juniac, Président-directeur général du groupe
Air France-KLM**

**La commission auditionne M. Alexandre de Juniac, président-directeur
général du groupe Air France-KLM.**

La réunion est ouverte à 10h30.

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux de vous accueillir, Monsieur le président. Comme tout le monde, nous avons suivi la grève récente des pilotes d'Air France, ces quatorze jours de grève qui auraient coûté quelque 500 millions d'euros à l'entreprise – laquelle s'en serait bien passé et qui voit ses marges encore diminuées. Un accord a été signé, vous avez obtenu que Transavia exploite une quarantaine d'avions, c'est moins que la centaine de votre projet et des flottes de trois cents avions que déploie chacune des grandes compagnies *low cost*, mais c'est déjà quelque chose : quelle sera votre stratégie, dans ce cadre ? Quelle politique pour votre filiale, quel positionnement dans le marché du *low cost*, qui représente déjà la moitié du trafic en Europe et qui continue de progresser ?

Notre collègue député Bruno Le Roux vient de rendre un rapport sur le transport aérien, qui souligne, une fois encore, le poids considérable de certaines taxes bien françaises sur la compétitivité de nos infrastructures et de nos compagnies aériennes – en particulier la taxe de solidarité, dite « Chirac », qui coûterait au secteur 100 millions d'euros par an, ou encore la taxe sur l'aviation civile, qui coûterait 135 millions chaque année, autant de taxes que le rapport Le Roux préconise de supprimer. Dans ce contexte, et alors que les comptes d'Air France-KLM sont dans le rouge depuis six ans, quelle analyse faites-vous de la compétitivité de votre groupe ? Comment résister aux compagnies *low cost*, qui sont en pleine forme, si l'on en juge par leurs commandes d'appareils ?

Enfin, l'aéroport de Toulouse serait en passe d'être acheté à 49 % par des investisseurs chinois : qu'en est-il, et qu'en pensez-vous ?

M. Alexandre de Juniac, PDG de Air France-KLM. – Le contexte est très difficile pour le transport aérien et pour Air France-KLM en particulier. Nous sommes dans une activité fortement capitalistique, l'achat des avions pèse lourdement sur les bilans. C'est aussi une activité intensive en main d'œuvre, avec des salariés très qualifiés et qui sont pour l'essentiel des nationaux – c'est vrai à Air France-KLM comme dans les autres grandes compagnies historiques. Notre contribution économique directe est enfin importante, aussi bien pour le développement territorial, voyez les pôles aéroportuaires en Ile-de-France qui essaient bien au-delà de la région capitale, que pour la balance des paiements courants, puisque nous sommes exportateurs de services. L'activité aérienne peut également être qualifiée de « critique », au sens où il n'y a pas de grand pays sans grande compagnie aérienne – c'est important pour les millions de touristes que nous acheminons dans notre pays,

mais aussi pour nos entrepreneurs, nos cadres et tous les professionnels qui se rendent plus facilement dans le reste du monde depuis le territoire national ; cela vaut tout autant pour les Pays-Bas, où KLM est une compagnie de la Couronne, une compagnie plus ancienne qu'Air France puisqu'elle a été créée quatorze ans avant la compagnie française, une compagnie qui a d'emblée été tournée vers le lointain puisqu'elle a eu très tôt le record mondial pour une ligne long courrier, avec un Amsterdam-Djakarta dès 1929, imaginez le périple... Enfin, nous sommes dans une activité exposée à toutes les crises, qu'elles soient politiques, sociales ou climatiques : un coup d'Etat, l'éruption d'un grand volcan, une révolution, autant d'événements qui peuvent avoir une influence directe sur notre activité, et auxquels nous devons nous adapter.

Deuxième élément du contexte, le marché de l'aérien. Il évolue en continuant de croître, puisque le nombre de passagers augmente chaque année et que la tendance va se poursuivre : on estime à 50 millions le nombre de personnes, dans le monde, qui accèdent chaque année au pouvoir d'acheter un billet d'avion. De son côté, l'activité cargo s'est stabilisée, après s'être effondrée avec la crise de 2008. Enfin, la maintenance croît rapidement, parallèlement à l'évolution de la flotte. Le marché se déplace vers le *low cost*, qui représente déjà 40 % du trafic en Amérique du Nord et 45 % en Europe, et qui va continuer à progresser puisqu'il répond à la demande des consommateurs pour le court et moyen-courrier.

Troisième élément du contexte : en plus de s'être renforcée « par le bas » avec les compagnies *low cost*, la concurrence s'est renforcée « par le haut » avec les grandes compagnies du Golfe, qui proposent une offre de grande qualité sur le long-courrier, répondant à une stratégie de leurs Etats respectifs. Depuis deux ans, la première compagnie pour le nombre de liaisons intercontinentales n'est plus Air France-KLM, mais Emirates. Cette concurrence est d'autant plus rude qu'elle n'est guère équitable, car les compagnies du Golfe ne paient pas de charges d'infrastructures dans leur pays, alors que ces charges pèsent lourdement sur les compagnies européennes et américaines. Notre groupe, percevant depuis longtemps le danger, en a alerté les pouvoirs publics, qui se sont mobilisés pour tenter d'obtenir des conditions de concurrence équitables. Les choses progressent trop lentement, en tout cas beaucoup moins vite que l'activité de ces compagnies concurrentes : elles parviennent même à prendre des parts de marché sur le trafic entre l'Europe et l'Asie du Nord-Est, alors que leurs trajets sont bien plus longs et comportent une escale.

Le progrès des compagnies *low cost* est tout aussi impressionnant : avec 80 millions de voyageurs, Ryanair transporte en Europe autant de voyageurs qu'Air France-KLM dans le monde. Les compagnies *low cost* s'implantent dans de très nombreuses villes, se développant en réseau multipolaire, alors que les grandes compagnies se sont toujours développées à partir d'une seule base, d'un centre qui est leur *hub*. Leur modèle de développement est différent, nous luttons avec nos moyens, en demandant que les conditions de concurrence soient équitables, en particulier que les compagnies appliquent le droit local, conformément aux règles européennes ; nous agissons en justice dès que nous constatons que ce n'est pas le cas, les choses avancent, mais encore trop lentement.

Une chose réunit les compagnies *low cost* et les compagnies du Golfe : leur capacité à avoir créé des marques transnationales, à l'échelle mondiale ou européenne, sans identification à un pays particulier – mais plutôt à un produit, c'est une approche très différente de celles des compagnies historiques.

Comment notre groupe s'adapte-t-il à cette nouvelle concurrence et qu'attendons-nous, qu'espérons-nous des pouvoirs publics pour atteindre nos objectifs ?

J'ai déjà eu l'occasion de vous présenter notre plan stratégique *Transform 2015*, que nous avons lancé en 2012 pour remettre notre compagnie sur la bonne piste après des années de pertes massives et alors que la dette venait de tripler pour atteindre 6,5 milliards d'euros. Ce plan très ambitieux prévoyait d'améliorer la compétitivité de 20 %, pour l'entreprise dans son ensemble et pour chacune des trois catégories de personnels – pilotes, hôtesses-stewards et sol –, chacune l'ayant négocié et signé ; il engageait également un plan de départs volontaires pour quelque 10 000 salariés jusqu'en 2015, principalement chez Air France, KLM étant dans une situation moins défavorable et le droit néerlandais du travail, plus souple, permettant d'autres solutions. Ce plan a été suivi à la ligne, le déroulement en a été tout à fait exemplaire, « comme à la parade », et la grève qui vient de se dérouler n'en change pas la trajectoire : elle n'en fait que retarder l'échéance puisqu'en imposant 500 millions de pertes de recettes, elle nous conduit à un déficit d'exploitation de 330 millions d'euros, empêchant de terminer l'année 2014 en positif, comme nous l'espérons.

Après *Transform*, qui prend fin au 1^{er} janvier prochain, débutera le plan *Perform 2015-2020* qui est axé non plus sur la restructuration, mais sur la croissance, en sus de la compétitivité. Nous poursuivrons la montée en gamme initiée et déjà réussie avec *Transform* : nous jouons la carte du luxe à la française, de l'excellence de nos produits, de notre cuisine, le groupe investit 1 milliard de dollars pour que sur nos long-courrier les sièges de la business class soient convertibles en lit, pour que nos clients sachent qu'en choisissant Air France-KLM, ils auront le meilleur du service que propose notre pays – voilà ce qui nous fera gagner dans la course avec des compagnies qui auront toujours des coûts moindres que les nôtres, la réponse est dans la qualité de service.

Deuxième axe, celui de la croissance, avec une stratégie adaptée à chacun des grands segments de nos métiers. Dans le long-courrier, elle passe par des alliances, par la structuration de notre partenariat d'échelle mondiale. Comme nous l'avons fait avec Delta aux Etats-Unis, avec GOL au Brésil, nous devons passer alliance avec une ou plusieurs grandes compagnies chinoises, avec une grande compagnie du Golfe : c'est notre stratégie du *looking East*. Elle est dans l'intérêt de notre groupe. Songez que notre *joint venture* avec Delta réalise un chiffre d'affaires de 12 milliards de dollars, c'est davantage que British Airways, avec une rentabilité à deux chiffres, c'est tout à fait exceptionnel dans le secteur aérien.

Pour le court-moyen-courrier, la croissance passe par une réponse au défi que nous posent les compagnies *low cost* : c'est la raison d'être de Transavia. A l'intérieur du continent européen, le seul marché en croissance est celui du *low cost* : nous ne pouvons pas en être absents, d'autant que c'est parce que nous y serons, avec le bon outil, que nous prendrons de la valeur pour nos interlocuteurs extra-européens. Disposer d'une compagnie *low cost*, comme le fait Lufthansa avec Germanwings ou British Airways, via IAG, avec Vueling, c'est valoriser nos racines européennes, c'est être plus forts dans les négociations avec les compagnies américaines ou chinoises. De plus, les compagnies *low cost* gagnent de l'argent, ce qui en fait un investissement intéressant.

Pour la maintenance, où Air France-KLM tient le deuxième rang mondial, derrière Lufthansa-Technik, notre croissance passe par de la proximité avec nos clients, en particulier en Amérique du Nord, le premier marché. Nous y développons en conséquence des stocks de pièces détachées.

Côté cargo, nous aurons achevé notre restructuration en 2015 ou 2016, la quasi-totalité de la marchandise sera transportée en soute des avions de passagers, c'est l'évolution du marché, rendue possible par l'extension des soutes dans ces avions.

Enfin, nous développons notre double *hub* de Paris-Charles-de-Gaulle et d'Amsterdam-Schiphol, qui est la porte qu'Air France-KLM ouvre sur le monde entier, cela exige un effort constant d'attractivité et de compétitivité. Nous demandons effectivement un allègement des charges de transport aérien, le rapport de Bruno Le Roux va dans ce sens. La taxe sur les voyageurs en correspondance, par exemple, nous pénalise par rapport à d'autres *hubs* y compris européens. Les enjeux sont importants par exemple pour l'organisation de congrès – je pense aux congrès de médecine, où la France est bien positionnée mais où des *hubs* comme Dubaï font des progrès rapides. Nous demandons un allègement de ces charges dans les meilleurs délais puis, à plus long terme, une négociation avec les Etats du Golfe pour rééquilibrer les conditions de la concurrence, pour construire un *level playing field*, comme disent les Anglo-Saxons, un terrain qui ne privilégie aucune des parties.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cet exposé très clair, où l'on voit bien la « tenaille » qu'exerce la concurrence aussi bien par le haut que par le bas : vous pouvez compter sur nous pour vous aider à redresser la situation. La notion de marque nationale est-elle encore un avantage, ou bien ne devient-elle pas un handicap, surtout lorsque le pays de référence n'aide guère les entreprises dans la compétition mondiale ?

M. Alexandre de Juniac. – Nous avons des marques nationales très bien identifiées, c'est un atout avec lequel nous devons jouer : nous le faisons par la qualité qui est associée aux produits français. Nos concurrents nous ont au moins appris à faire davantage de marketing, à investir sur nos marques, alors que, longtemps, les compagnies aériennes vivaient d'une progression constante du trafic et d'une certaine maîtrise des territoires où elles étaient implantées. C'est aussi pourquoi, à côté de nos marques identifiées par les qualités attachées à nos nationalités, les marques *low cost* que nous créons peuvent être transnationales, européennes : les consommateurs n'attachent pas une grande importance à l'identité nationale de la compagnie *low cost*, nous gérons alors une marque.

M. Hervé Maurey, président. – Vous nous dites que vos salariés sont des nationaux, mais on est surpris, cependant, de constater dans des comptoirs d'Air France, à l'étranger, qu'aucun des employés présents ne parle le français : c'est décevant, parce que le comptoir Air France, c'est bien un lieu où nos compatriotes s'attendent à ce qu'on les comprenne dans leur langue maternelle... Nous avons besoin d'Air France, le sentiment est encore très répandu que la compagnie fait partie de notre pays, comme nous avons eu « Le Concorde », ou « Le France »...

M. Alexandre de Juniac. – La plupart de nos salariés sont des nationaux, mais il est vrai que l'accueil en escale peut échoir à des entreprises sous-traitantes, avec du personnel local... même si je comprends bien qu'on s'attende à ce que l'accueil puisse se faire en français – et quoique 55 % de nos voyageurs ne soient pas des nationaux...

M. François Aubey. – On comprend bien que le *low cost* soit devenu nécessaire pour éviter le décrochage sur le court-moyen-courrier en Europe, toutes les compagnies historiques européennes l'ont fait, non sans douleur. Pourquoi s'y mettre avec autant de retard par rapport à nos voisins ?

Air France-KLM connaît de graves difficultés financières, chaque année on nous annonce une amélioration sans cesse repoussée pour des raisons conjoncturelles, cette année la grève. Dans un secteur qui dépend autant des aléas extérieurs, peut-on raisonnablement espérer que la compagnie se redresse un jour ? Ou n'est-elle pas en train de mourir à petit feu, le long-courrier étant mobilisé pour compenser les pertes sur le court-moyen-courrier, au

risque de perdre des parts de marchés sur le dernier segment de rentabilité du groupe ? Ne risque-t-on pas de perdre à terme l'un des fleurons français, puis de sacrifier ensuite le *hub* parisien qui dépend d'Air France ?

Faudra-t-il envisager une aide de l'État ? Commence-t-on à étudier cette question, au regard des difficultés avec la Commission européenne, plutôt que de devoir se la poser un jour dans l'urgence, au pied du mur ?

Quel impact de la grève, au-delà des seules pertes de la compagnie – par exemple en termes de trafic pour la DGAC, de passagers pour Aéroports de Paris ?

Les compagnies du Golfe sont largement subventionnées par leurs États respectifs, qui veulent capter du trafic aérien dans les *hubs* du Moyen-Orient. Dans l'aviation, le principe est en général la réciprocité : comment l'Europe se défend-elle pour éviter la pénétration de notre marché intérieur par ces compagnies, alors que le marché intérieur des États de la péninsule arabique est très restreint ? Que proposez-vous pour rééquilibrer la situation ?

M. Alexandre de Juniac. – Nous engageons-nous trop tard dans le *low cost* ? Je ne le crois pas. British Airways a trouvé Vueling en achetant Iberia, la compagnie se développe depuis deux ans, et de son côté, Lufthansa exploite Germanwings depuis dix-huit mois. Transavia dispose de 46 avions : si nous sommes en retard, il est parfaitement rattrapable.

Le redressement d'Air France-KLM a commencé dès 2011. Nous avons enregistré un bénéfice d'exploitation et nous aurions pu avoir des comptes positifs cette année, sans le coût de la grève.

Air France-KLM risque-t-il de disparaître ? Je ne le crois pas du tout : nos indicateurs financiers s'améliorent, nous avons le deuxième réseau international avec 115 destinations, c'est le résultat d'un travail de très longue haleine et une grande force dans l'aérien, nous l'avons vu à la fidélité de notre clientèle pendant la grève – notre réseau est utile, demandé.

Avons-nous besoin d'une aide d'Etat ? C'est difficile à mettre en œuvre dans le cadre réglementaire européen, et nous ne la demandons pas ; en revanche, nous demandons à ce que les pouvoirs publics soient attentifs à nos charges, il y a des progrès à faire.

Les compagnies du Golfe n'attendent qu'une chose : de pouvoir ouvrir des accords de ciel ouvert avec les États européens, pour ouvrir des lignes librement sur notre continent ; c'est le cas déjà, par exemple, entre les Pays-Bas et les Emirats arabes unis, mais pas pour notre pays. Ce que nous demandons, ce sont des négociations pour harmoniser les conditions de la concurrence, en particulier sur le financement des infrastructures. Emirates ne paie quasiment pas l'aéroport de Dubaï, parce que l'infrastructure est subventionnée par l'Etat, alors qu'entre les diverses taxes et redevances, Air France-KLM paie 1,2 milliard par an pour les aéroports Charles-de-Gaulle et Schipol...

M. Rémy Pointereau. – Vous privilégiez le *low cost* pour les vols à l'intérieur du continent européen, ça va être difficile faute d'harmonisation sociale : les pilotes se sentent floués par cette politique d'encouragement à votre filiale *low cost*, d'autant que *Transform* a déjà supprimé 600 postes de pilotes... Allez-vous continuer dans ce sens avec votre plan

Perform ? Et puisque on compte chez vous 150 emplois pour un avion, ce qui est un ratio élevé, n'avez-vous pas de marge pour diminuer des postes dans l'administratif, plutôt que dans l'opérationnel – pour dégraisser le mammoth, en quelque sorte ? On le voit bien dans notre ruralité, où les services publics opérationnels proches du terrain disparaissent alors que la haute administration, elle, se porte bien...

Qu'en est-il, ensuite, de l'achat des avions : l'Etat étant au capital d'Air France-KLM, avec 16 % de l'ensemble, n'a-t-il pas son mot à dire lorsque Transavia n'achète que des Boeing, et aucun Airbus ?

Comment comptez-vous faire, enfin, face à la concurrence d'Emirates qui offre un service supérieur au vôtre, pour un coût inférieur de 20 à 30 % ?

M. Alain Fouché. – Votre offre de lignes régionales est-elle compétitive ? Dans l'ouest de la France, Ryanair remporte des marchés, son offre supprime la vôtre dans bien des cas : qu'en est-il ? Qu'envisagez-vous de faire, ensuite, pour les pilotes de HOP, qui s'inquiètent de ne devoir jamais piloter que des avions limités à 110 places – pourquoi ce seuil ? – et de ne jamais rejoindre d'autres postes au sein d'Air France ? Les pilotes d'Air France ont des privilèges attachés à leurs fonctions, ceux de vos filiales s'inquiètent d'en être tenus à l'écart : que leur répondez-vous ?

M. Charles Revet. – Vous nous dites combien la concurrence fait rage et qu'elle est faussée par le soutien que des Etats apportent à leurs compagnies nationales : avez-vous des recours pour mettre fin à un tel déséquilibre ? Nous avons vu comment vous avez résisté aux pressions pendant la grève et nous vous en félicitons. Cependant, la question reste entière : comment les compagnies *low cost* parviennent-elles à gagner de l'argent avec des prix si faibles ? Je fais la comparaison avec le maritime, où le pavillon français perd des places chaque année, alors que nous avons des atouts considérables, uniques : comment nous adapter, que faut-il faire pour retrouver de la compétitivité dans cette compétition à laquelle on doit se plier puisque c'est la réalité, et qu'on ne changera pas nos concurrents ? Quelles sont vos suggestions et qu'attendez-vous, qu'espérez-vous des pouvoirs publics ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Comment expliquer qu'un même aller-retour puisse valoir 50 euros dans telle compagnie *low cost*, et dix fois plus à Air France ? De manière anecdotique, peut-on espérer voir un jour votre logo sur les maillots du PSG, au lieu de celui d'une compagnie du Golfe ?

M. Michel Vaspert. – Vous nous dites qu'à côté de votre stratégie du *Looking East*, qui passe par des partenariats avec de grandes compagnies asiatiques et moyen-orientales, la compétitivité et le développement passent par l'investissement du *low cost* en Europe. Or, suite à la grève, vous venez d'y renoncer explicitement : l'accord que vous venez de signer pour mettre fin à la grève, est-il compatible avec votre stratégie ?

M. Jacques Cornano. – Une clé de votre développement sur le continent européen ne tient-elle pas à l'harmonisation sociale dans l'Union : par quelles démarches pourra-t-on y parvenir ? Envisagez-vous de développer des liaisons *low cost* avec les Antilles ? Peut-on espérer, ensuite, des lignes avec les Antilles qui partent de Charles-de-Gaulle, et pas seulement d'Orly ?

M. Alexandre de Juniac. – Nous pensons qu'il faut développer le *low cost* en Europe même sans harmonisation sociale, mais avec cette règle, désormais acquise en

principe, de l'application du droit local : c'est moins bien qu'une harmonisation, mais c'est déjà un cadre où les conditions peuvent être équitables puisque chaque compagnie est tenue d'appliquer le même droit dans chacun des pays concernés. Nous le faisons avec nos implantations de Transavia et notre critère de localisation n'est pas d'aller vers « le moins disant social », mais de nous rapprocher de nos clients : nous allons là où c'est le plus utile pour le développement de notre activité. C'est le sens de nos projets d'implantation au Portugal et en Allemagne par exemple – ce dernier pays n'est pas connu pour son faible niveau de protection sociale, mais nous projetons d'y aller parce que c'est très utile au développement de notre activité.

Notre ratio de salariés par avion est effectivement élevé, mais il faut se méfier des comparaisons : dans l'effectif de notre groupe, nous comptons les quelque dix mille salariés de Servair, qui s'occupent du *catering*, activité rentable, et encore les milliers de salariés de la maintenance, alors que d'autres groupes avec lesquels on compare nos ratios, n'ont pas ces activités. Cela n'empêche pas de rechercher des économies dans l'administratif, notre plan de départs volontaires en témoigne puisque beaucoup de postes concernent les fonctions supports.

L'Etat n'intervient pas dans nos achats d'avions, nos décisions résultent d'un ensemble de facteurs où nous recherchons à optimiser notre flotte, avec des critères très précis et nombreux. Transavia a commencé avec une flotte de Boeing 737 et le modèle de développement du *low cost* oblige à s'en tenir à un seul modèle d'appareils, c'est vrai pour toutes les compagnies *low cost* : leur réussite tient à la simplification, à la standardisation, c'est beaucoup plus facile avec un seul modèle d'avion. Cela dit, rien ne nous interdit de changer l'ensemble de notre flotte, mais c'est une décision d'ensemble.

Je le répète, c'est la qualité qui est notre atout face à la concurrence sur le long-courrier. Nous avons fait de très grands progrès, qui nous portent au tout premier rang dans une concurrence très rude où, effectivement, les grandes compagnies étrangères présentent ce qu'elles ont de mieux : c'est dans les liaisons avec Paris qu'elles placent leurs meilleurs appareils, leurs meilleurs équipages, le niveau est très élevé et nous nous battons sur ce segment en ayant de quoi être fiers, j'invite chacun de vous à venir voir la business et la première classes sur les lignes de New York, Londres et Singapour, vous ne serez pas déçus !

Sur les lignes régionales, nous nous battons avec l'offre conjointe d'Air France sur des radiales, et celle de HOP, sur des transversales. Nous avons un marketing et une politique tarifaire très dynamiques, notre grille tarifaire en trois segments a du reste été copiée par la concurrence ; cependant, nous sommes en compétition directe avec les compagnies *low cost*. Air France KLM a besoin de Transavia, c'est devenu un outil indispensable pour prétendre, comme c'est notre objectif, qu'Air France KLM est la solution naturelle depuis ou vers l'Europe, ou en Europe.

Les avions de HOP ne dépassent pas 110 sièges parce que c'est le seuil que nous avons fixé, celui qui détermine l'activité respective de chaque catégorie de pilote. Nous intégrons les pilotes de HOP dans Air France et pour Transavia France, limitée aujourd'hui à une quarantaine d'appareils, nous recruterons également dans le vivier de HOP.

Avons-nous des recours contre les avantages que des Etats accordent à leur compagnie nationale ? Non, parce que le transport aérien ne relève pas de l'OMC mais de l'OACI, régie par la convention de Washington, qui prévoit essentiellement une régulation

par la négociation entre Etats ou groupes d'Etats, plutôt que par un système international intégré.

Comment les compagnies *low cost* gagnent-elles de l'argent ? En optimisant leurs coûts et en répondant à la demande qui progresse le plus vite, celle des clients à budget serré et des VFR, pour *Visit Friends and Relatives*, c'est-à-dire les clients qui se trouvent travailler loin de leur domicile et doivent s'y rendre régulièrement, ou ceux qui prennent l'avion pour aller visiter un parent ou un ami, et qui, dans ce cadre personnel, acceptent un confort et un service moindres dès lors qu'ils paient peu : dans le transport aérien, c'est beaucoup plus fréquent qu'il y a quelques années seulement. Et la force des compagnies *low cost*, c'est de vous faire croire que vous allez payer le prix d'appel, alors qu'en réalité, lorsque vous choisissez vos dates et que vous ajoutez les options qui sont souvent nécessaires, vous payez quasiment le même prix que sur les autres compagnies. C'est peut-être la principale innovation du *low cost*, elle relève du marketing : celle d'avoir déconnecté l'offre du produit.

Comment remonter le pavillon français ? Le rapport Le Roux comporte des pistes intéressantes. Il faudrait déjà commencer par alléger nos charges, celles que nos concurrents directs ne paient pas. Ensuite, le recours à des régimes sociaux dérogatoires pour les personnels navigants serait utile, comme cela se pratique dans le transport maritime européen – ce qui aide à ce que des compagnies européennes tiennent les premières places dans le secteur, y compris une entreprise française, CGA-CGM.

Les tarifs des voyages, effectivement, sont devenus très complexes à l'heure du *yield management*, la science de la gestion des capacités disponibles : Air France a une expérience de plusieurs dizaines d'années en la matière, avec des équipes de tout premier plan, des ingénieurs du meilleur niveau. Le tarif relève désormais du secret de fabrication des compagnies de transport, même si le principe reste valable que pour payer moins, mieux vaut s'y prendre le plus longtemps à l'avance...

Verra-t-on bientôt le logo d'Air France KLM sur les maillots du PSG ? Nous n'en avons pas les moyens : nous dépensons 60 millions d'euros dans le marketing et la publicité, c'est dix fois moins qu'Emirates...

Quelle sera notre stratégie du *low cost*, suite à l'accord que nous avons signé et qui a mis fin à la grève ? Nous allons développer Transavia France avec une quarantaine d'avions, à partir de l'aéroport d'Orly où nous avons des slots de premier niveau, que nos concurrents *low cost* rêvent d'obtenir un jour à notre place. Quand les esprits seront mûrs, quand chacun aura compris l'intérêt stratégique de Transavia pour le groupe tout entier, nous reviendrons autour de la table pour un projet d'envergure européenne. Car il est clair qu'avec une quarantaine d'appareils, nous sommes trop petits face à des concurrents qui en ont trois cents chacun et qui vont encore doubler leur flotte d'ici à 2020.

Pourrait-on harmoniser nos conditions sociales avec les compagnies du Golfe et les compagnies asiatiques ? C'est illusoire, ce que nous devons faire, c'est améliorer le service, travailler sur la qualité, le faire savoir par de la publicité, du marketing.

Nous n'envisageons pas une offre *low cost* vers l'outre-mer ni, en général, sur le long-courrier et vous remarquerez que les compagnies *low cost* non plus. D'abord parce que cela supposerait une plus longue immobilisation des avions, ce qui serait trop coûteux, mais aussi du côté du client, parce que s'il est possible de se passer d'éléments de confort pendant les quelques heures d'un déplacement en Europe, c'est beaucoup plus difficile lorsqu'on passe

dix ou douze heures dans un avion... De plus, sur ces distances, les charters existent déjà avec des avions amortis. Cependant, nous suivons de près ce dossier parce que si le marché devait changer, il ne faudrait pas, cette fois, manquer le coche.

Nous avons tenté des liaisons entre les Antilles et Charles-de-Gaulle, elles sont bien moins demandées que celles avec Orly : nous nous adaptons, c'est pourquoi nous n'offrons désormais plus que la desserte par Orly.

Enfin, l'arrivée de capitaux étrangers à l'aéroport de Toulouse ne signifie évidemment pas sa délocalisation. Si ces capitaux viennent pour développer l'infrastructure, c'est plutôt une bonne nouvelle – ce qui n'est pas le même sujet que la protection du monopole naturel des aéroports sur lequel on peut avoir une autre opinion.

M. Hervé Maurey, président. – Nous vous remercions pour toutes ces informations.

La réunion est levée à 12h15.

Mardi 18 novembre 2014

- Présidence de M. Gérard Cornu, vice-président -

Loi de finances pour 2015 – Crédits « Transports aériens » – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports aériens du projet de loi de finances pour 2015.

La séance est ouverte à 16 heures

M. Gérard Cornu, président. – Je voudrais tout d'abord excuser le président Hervé Maurey qui assiste à des réunions internationales de l'UIP. À l'ordre du jour cet après-midi, figure l'examen de deux rapports pour avis du projet de loi de finances pour 2015 sur les crédits « Transports aériens » et les crédits « Transports routiers ».

Pour les crédits du transport aérien, nous avons désigné François Aubey rapporteur pour avis, dont c'est le premier rapport de nouveau sénateur. Aussi, je voudrais saluer, mon cher collègue, le travail que vous avez dû effectuer pour, dans un temps record, vous plonger dans un sujet à la fois vaste et complexe.

M. François Aubey, rapporteur pour avis. – Il me revient de vous présenter les crédits relatifs au transport aérien pour l'année 2015. Je vais essayer d'être à la hauteur de Vincent Capo-Canellas, qui s'était brillamment acquitté de cette tâche au cours des années passées. Je remercie le Président Maurey et l'ensemble des membres de la commission de m'avoir donné cette occasion d'examiner un domaine stratégique pour notre pays. Je remercie particulièrement mes collègues du groupe socialiste de m'avoir témoigné cette marque de confiance.

Il m'est apparu, au cours des auditions, que le secteur aérien revêt une dimension géopolitique essentielle. Certes, il s'agit d'un domaine où les perspectives de croissance sont extrêmement encourageantes. Il est de coutume de dire que le trafic aérien croît deux fois plus

vite que le PIB. En 2013, le trafic mondial a atteint 5,8 milliards de passagers kilomètres transportés (PKT), contre 3 milliards en 2000, soit une progression de l'ordre de 90 % et un taux de croissance annuel moyen d'environ 5 %. Les dernières prévisions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) prolongent cette tendance : +6,0 % en 2014, +6,3 % en 2015 et +6,5 % en 2016. D'une manière générale, personne n'imagine pour le moment que la croissance du trafic aérien puisse ralentir nettement à long terme, tant la demande est forte. La France a des atouts incomparables pour capter cette croissance, grâce à notre « triple A » : un grand constructeur d'avions, une grande compagnie nationale et le plus grand groupe aéroportuaire du monde.

Mais le revers de la médaille est que ce secteur porteur suscite énormément de convoitises, au risque de faire fi des règles de base de la concurrence. C'est ainsi que les compagnies européennes réalisent seulement 5 % des bénéfices de l'ensemble des compagnies aériennes dans le monde, soit 0,4 milliard de dollars sur 7,4 milliards de dollars, alors même que l'Europe représente 30 % de l'ensemble du transport aérien commercial. Et ce, malgré les efforts de restructuration importants de ces compagnies au cours des dernières années, qui se sont accompagnés de la destruction de 80 000 emplois depuis 2000, soit une réduction de personnel d'environ 18,5 %, dont 20 000 ont été supprimés entre 2011 et 2013.

En parallèle, les hubs européens voient leur position menacée par d'autres acteurs mondiaux, issus notamment du Moyen-Orient, qui semblent désireux de profiter de la situation économique difficile du vieux continent. En 2013, Dubaï est devenu le septième plus grand aéroport mondial (66,4 millions de passagers, +15,2 %), devant Paris-CDG (62,0 millions de passagers, +0,7 %). Cet affaiblissement progressif de la position des hubs européens menace directement les intérêts économiques et géostratégiques de l'Europe, en réduisant sa connectivité avec les pays en pleine expansion d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Sud. L'Europe risque d'être condamnée à jouer les seconds rôles dans un marché du transport aérien pourtant en plein essor.

Au cœur du problème se situent les différences entre les cadres réglementaires européens et ceux des pays tiers, qui faussent la concurrence et risquent de miner la compétitivité du secteur du transport aérien en Europe. Il n'est un secret pour personne que des États du Moyen-Orient et d'Asie subventionnent massivement leurs compagnies et leurs aéroports, afin d'attirer chez eux les flux de trafic. On mesure donc toute l'importance des ambitions étatiques, dans un secteur fortement soumis à la pression concurrentielle de la mondialisation, et qui n'entre pas dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Derrière les enjeux économiques du secteur, on est donc directement dans la confrontation des rapports de force géopolitiques, et c'est à l'aune de ces considérations que je vous propose d'analyser les crédits consacrés aux transports aériens dans notre budget pour 2015.

Ces crédits figurent, d'une part, au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) qui regroupe les crédits de la navigation aérienne et des opérations de contrôle et de sécurité, d'autre part, au programme 203, dans les actions 11 et 14 relatives aux infrastructures de transport et au soutien des lignes pour l'aménagement du territoire.

En 2015, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » sera globalement stable, à 2,3 milliards d'euros. Pour autant, la structure de ce budget fait l'objet d'évolutions remarquables, en tirant profit de la définition de nouveaux objectifs européens en matière de contrôle aérien.

En effet, la mise en œuvre du Ciel unique européen entre dans une phase opérationnelle, avec le déploiement du programme SESAR depuis cette année. L'investissement dans ce nouveau système complet de gestion du trafic aérien vise à répondre à la croissance du trafic d'ici 2020 et à assurer la convergence technologique nécessaire pour la construction de l'Europe du contrôle aérien.

Le PLF 2015 a été élaboré dans le cadre d'un nouveau plan de performance pour la direction des services de la navigation aérienne de la DGAC, qui couvre la période 2015-2020. Ce plan fixe l'évolution des taux unitaires de redevance sur cinq ans. Le choix a été fait d'augmenter les redevances de route de 6 % en les relevant de 66 euros à 70 euros : le niveau de ces redevances est plutôt bas en France, puisqu'elles s'élèvent à 100 euros en Allemagne. Parallèlement, on observe une baisse de la plupart des autres redevances, notamment la redevance pour services terminaux, payée par ceux qui apportent de l'activité, et qui est plutôt chère en France. Au final, les recettes de la DGAC augmentent de 5 %.

Parallèlement, le PLF 2015 prévoit une réduction de 2 % des dépenses de fonctionnement de la DGAC, soit une économie de près de 10 millions d'euros. Il s'agit de l'application de la norme d'économie décidée par le Gouvernement pour le budget général. Les subventions accordées aux organismes extérieurs comme Eurocontrol, Météo France ou l'École Nationale d'Aviation Civile (ENAC) subissent le même rabais. Les efforts de maîtrise de la masse salariale se poursuivent avec la suppression de 100 équivalents temps plein (ETP) au budget annexe et de 17 ETP pour l'ENAC, tout en veillant à conserver et à renouveler les compétences métier stratégiques.

Le dernier point remarquable est le maintien intégral de l'enveloppe des investissements dans le PLF 2015, qui s'établit à 274,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 257,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ainsi, grâce à la progression des recettes et aux économies de fonctionnement, le résultat d'exploitation prévisionnel passe de +50,2 millions d'euros en 2014 à +148,9 millions d'euros en 2015. Cette dynamique préfigure un assainissement financier du budget annexe.

En effet, des inquiétudes quant à la trajectoire financière de la DGAC sont relayées depuis plusieurs années : la DGAC subit depuis 2005 un effet de ciseau, entre des besoins de financement structurels et un contexte économique défavorable, qui alimente une spirale de l'endettement. En dix ans, le stock de dette a augmenté de 75 % pour atteindre 1,28 milliard d'euros en 2014.

Il semble enfin que les réformes structurelles commencent à porter leurs fruits, et permettent d'envisager l'amorce d'un désendettement, de plus de 6 points dans le PLF 2015 : le ratio d'endettement prévu est de 61,7 % contre 67,9 % en 2014.

Je salue cette bonne nouvelle, tout en déplorant l'absence de projections à moyen terme qui viendraient confirmer cette trajectoire. D'après les informations communiquées par la DGAC s'agissant du triennal 2015-2017, l'arbitrage rendu par le cabinet du Premier ministre ne porte que sur l'année 2015 : les dépenses de 2016 et 2017 sont subordonnées à une clause de revoyure avec la direction du budget. Elles dépendent du résultat des discussions en cours avec les instances européennes sur les assiettes et la tarification des redevances, qui conditionnent le niveau des recettes. Il semblerait que les objectifs de performance requis par la Commission européenne pour la période 2015-2019 soient trop exigeants, notamment en matière de réduction des coûts unitaires des services de navigation aérienne (-8,7 % sur cinq ans). La DGAC estime que ces contraintes sont incompatibles avec

le coût du programme SESAR et négocie activement avec Bruxelles. Il s'agit donc d'une affaire à suivre.

En ce qui concerne le programme 203 relatif aux infrastructures et services de transports, on observe une franche réduction (-36 %) des crédits de paiement dédiés aux infrastructures aéroportuaires, en raison de la temporisation des travaux pour la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. La ministre Ségolène Royal, a annoncé dès sa nomination, souhaiter attendre l'issue de la soixantaine de recours contre les arrêtés préfectoraux autorisant les travaux. Le préfet a donc suspendu le 19 octobre 2014 l'instruction du permis de construire, qui avait été déposé en avril 2013. À ce jour 52 recours ont été jugés, tous perdus par les requérants.

Les crédits consacrés aux lignes d'aménagement du territoire (LAT) continuent à diminuer, de 14 % en 2015. Aucun financement de liaison nouvelle n'est prévu dans les prochaines années et à l'horizon 2017, le soutien de l'État aux liaisons aériennes en métropole sera concentré sur les trois destinations les plus enclavées : Aurillac-Paris, Le Puy-Paris et Brive-Paris. Je ne mets pas en cause la nécessité d'assainir les finances publiques, mais je constate malheureusement que l'on manque véritablement, et depuis toujours, d'une vision stratégique à l'échelle nationale en matière d'aménagement aéroportuaire, puisque ces évolutions sont principalement dictées par des considérations financières.

Ce dernier point me permet de rebondir pour tracer quelques perspectives d'ordre général sur le secteur. En effet, en matière d'aménagement du territoire, le sujet est bien plus vaste. Les nouvelles lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ont été publiées le 4 avril 2014, après plus de deux ans de débats intenses. Pour rappel, le Sénat s'était saisi de cette question sensible et avait adopté, le 3 novembre 2013, une résolution européenne. Cette dernière visait notamment à soutenir la position du Gouvernement, en faveur de l'introduction d'une nouvelle catégorie au profit des petits aéroports, qui pourraient ainsi bénéficier d'un régime d'aides plus souple. La position défendue par la France a globalement été entendue. Mais le régime transitoire décidé pour les dix prochaines années n'accorde qu'un sursis aux petits aéroports, qui sont généralement subventionnés et octroient souvent des aides pour attirer les compagnies aériennes. À terme, certains d'entre eux sont directement menacés de fermeture, à la fois en raison de leur faiblesse économique structurelle, de leur dépendance très forte à une compagnie et/ou de la proximité du TGV, qui rendent délicates les justifications éventuelles de certaines aides. Il faudra également suivre ce sujet dans les années à venir.

En parallèle, le Gouvernement a annoncé cet été, la reprise du processus d'ouverture du capital des principaux aéroports régionaux, processus interrompu en 2011 faute de consensus sur les modalités de participation des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des collectivités territoriales au processus. En juillet 2014, l'Agence des participations de l'État (APE) a lancé un appel d'offres pour la vente de 60 % des parts détenues par l'État dans le capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac, sur la base d'une participation initiale de 49,99 % et d'une option de vente pour les 10,01 % restants. Le président Maurey s'est inquiété de cette situation la semaine dernière. Il apparaît en effet qu'un consortium d'investisseurs chinois - Friedmann Pacific Investment et Shandong High Speed Group, conseillés par le canadien SNC-Lavalin – aurait déposé l'offre la plus généreuse, autour de 300 millions d'euros, ce montant étant significativement supérieur aux offres remises par les deux candidats français, Aéroports de Paris (ADP) d'une part, et Vinci d'autre part. Les collectivités locales concernées doivent se prononcer sur l'offre demain,

mercredi 19 novembre, et le ministre de l'économie a annoncé que l'État rendrait sa décision d'ici un mois.

Personnellement, je ne m'oppose pas – par principe – à l'arrivée d'investisseurs chinois, qui portent de grandes ambitions pour le développement économique de cet aéroport. Mais je m'interroge en revanche sur l'opportunité de privatiser les aéroports régionaux, qui sont des monopoles naturels. Il ne faudrait pas commettre les mêmes erreurs qu'avec les concessions autoroutières, nous en avons tous conscience ici.

M. Charles Revet. – En effet !

M. François Aubey, rapporteur pour avis. – D'un point de vue géopolitique, cette opération signifierait également que l'on commence à céder progressivement nos infrastructures critiques à la Chine, qui a déjà largement déployé cette stratégie en Grèce, notamment avec la prise de contrôle emblématique du Port du Pirée en 2010. Il ne faudrait pas que la privatisation de l'Aéroport de Toulouse se transforme en capitulation économique des intérêts de la France !

Quelques mots également sur Aéroports de Paris qui réalise en 2013 une très belle année, avec un chiffre d'affaires en hausse de 4,3 % pour atteindre 2,75 milliards d'euros, principalement grâce au dynamisme du trafic passagers et à la maîtrise des charges. Les tendances pour 2014 sont d'ores et déjà encourageantes, malgré la grève récente d'Air France qui a fait perdre un million de passagers à ADP. De manière générale, les plateformes parisiennes sont dotées d'un potentiel de développement important grâce à des infrastructures non saturées et à la profondeur de leur hinterland économique et touristique. Mais elle perdent régulièrement des parts de marché, non seulement au profit des nouveaux hubs internationaux – comme ceux du Golfe et, dans un futur proche, la Turquie, qui bénéficient d'un positionnement géographique performant et proposent de bons rapports qualité/prix – mais également des hubs concurrents européens. Ainsi, entre 2007 et 2013, ADP a perdu environ 3 000 possibilités de correspondance en faveur d'Amsterdam-Schiphol.

En réponse, ADP s'efforce de construire une image de marque et de monter en gamme. Une attention particulière est portée à l'accueil afin d'« offrir à tous les passagers des services dignes des meilleurs hôtels », ainsi que le souhaite le Président Augustin de Romanet. Cela va du wifi gratuit et illimité installé en juillet dernier à la réduction du temps de traitement des bagages, en passant par le recrutement de 120 agents d'accueil et l'amélioration de la signalétique, notamment pour les clients asiatiques. ADP cherche également à renforcer les accès aux aéroports parisiens, afin de pouvoir absorber la croissance du trafic à venir : le groupe est très impliqué dans les projets CDG Express et Grand Paris Express. Je vous rappelle à ce sujet que le Premier Ministre a annoncé, le 9 juillet dernier, que trois lignes seraient mises en service dès 2024, avec 3 ans d'avance sur le calendrier arrêté en 2013. Il s'agit de la desserte d'Orly par la ligne 14, de la ligne 18 entre le pôle de Saclay et Orly et de la future ligne 17 qui reliera le nord de la capitale à Paris-CDG (avec également une nouvelle gare à l'aéroport du Bourget). Ces réalisations sont essentielles pour la candidature de la France à l'exposition universelle 2025.

Je ne reviens pas sur la situation d'Air France, qu'Alexandre de Juniac a longuement évoquée la semaine dernière devant notre commission. Il s'est d'ailleurs montré plutôt rassurant quant à la pérennité du groupe, en insistant sur la force de son réseau intercontinental et l'amélioration de sa situation financière, malgré les 340 millions d'euros perdus en raison de la grève. Je tiens simplement à souligner deux choses. D'une part,

l'importance que l'on accorde au sort d'Air France est liée à la particularité de la structure du transport aérien en France, articulée autour d'un poids lourd et de quelques dizaines de petites ou moyennes entreprises qui exploitent des niches de marchés. D'autre part, il faut bien garder à l'esprit que le transport aérien est structurellement une activité dont la rentabilité est faible, inférieure à 5 % en général, et qui dépend fortement des aléas de la conjoncture. Les transporteurs sont particulièrement affaiblis par les différentes crises économiques et géopolitiques qui se succèdent depuis 2008 : crise financière et crise de la zone euro, instabilité au Sahel, printemps arabes, volcan islandais, crise nucléaire japonaise, etc.

À cela s'ajoute un problème de compétitivité-coût analysé par le récent rapport du groupe de travail « Compétitivité du transport aérien français » présidé par le député Bruno Le Roux, remis au Premier Ministre le 3 novembre dernier. Ce rapport propose plusieurs pistes allant de la simplification administrative à la limitation des droits de trafic pour les compagnies du Golfe en passant par une révision de la fiscalité du secteur. Ces pistes ne sont d'ailleurs pas nouvelles, comme le reconnaît Bruno Le Roux, mais font l'objet d'un fort consensus au sein de la profession.

Parmi celles-ci, on peut notamment relever l'idée d'affecter la totalité de la taxe d'aviation civile (TAC) au budget annexe afin que ce prélèvement spécifique au transport aérien, reste affecté à ce secteur. A l'heure actuelle, 19,09 % de TAC sont affectés au budget de l'État sans raison apparente autre que financière, ce qui correspond à un montant de 88 millions d'euros prélevés sur le secteur aérien. En parallèle, Bruno Le Roux propose d'utiliser cet argent pour exonérer les passagers en correspondance du paiement de la taxe. Il s'agit en effet d'une singularité française, qui détourne des flux du hub parisien au profit de l'aéroport d'Amsterdam notamment. Je suis favorable à cette évolution, qui implique certes un effort financier de l'État non négligeable, mais qui n'est pas démesuré par rapport à de nombreux autres soutiens sectoriels.

Une autre proposition consiste à faire évoluer l'assiette de la taxe de solidarité – dite « taxe Chirac » –, prélevée sur les billets d'avion pour financer l'aide aux pays pauvres. La France est le seul pays d'Europe à l'avoir adoptée et le pavillon français ne peut plus supporter cette taxe dans un environnement devenu fortement concurrentiel. Pour cette raison, le rapport Le Roux propose d'asseoir la taxe de solidarité sur une toute autre assiette, celle de la grande distribution, une activité non délocalisable, peu soumise à la concurrence étrangère, qui bénéficie très largement du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) et qui n'est pas sans lien avec la mondialisation des échanges. Il est également suggéré d'envisager une augmentation de la taxation du secteur bancaire, via une hausse du plafond de la part de la taxe sur les transactions financières.

Le rapport Le Roux plaide également en faveur d'une modération des redevances aéroportuaires que les compagnies paient à Aéroports de Paris (ADP), dont Air France représente plus de 50 % du trafic. J'adopterai personnellement une attitude plus neutre. Des négociations sont actuellement en cours pour définir l'équilibre des relations entre ADP et Air France, dans le cadre de ce que l'on appelle le contrat de régulation économique (CRE), dont la troisième mouture aura vocation à couvrir la période 2016-2020. Il n'est pas dans l'intérêt d'ADP de peser excessivement sur la compétitivité de son principal client, qui alimente le développement du hub parisien. En même temps, il est vrai que derrière ADP, l'Agence des participations de l'État (APE) est aux commandes, puisqu'elle détient encore 50,6 % du capital du groupe. Dans le contexte budgétaire actuel, celle-ci peut être tentée de pousser à la rentabilité de ses fonds propres. On se retrouve dans la situation délicate de la régulation d'un

monopole naturel. Notre rôle n'est pas de prendre parti pour l'une ou l'autre entreprise, mais simplement de veiller à ce que la chaîne de valeur dans son ensemble reste équilibrée.

Je souhaiterais enfin aborder la question de l'industrie aéronautique, dont les performances atteignent de nouveaux records en 2013-2014, soit un chiffre d'affaires de 48 milliards d'euros en augmentation de 9 % par rapport à 2012, et le premier solde excédentaire de la balance commerciale française avec +22 milliards d'euros en 2013. Le secteur se porte si bien que les constructeurs se trouvent dans la situation enviable de ne pas produire assez pour des clients qui veulent être livrés rapidement. L'enjeu est alors de gérer leur croissance en assurant l'accompagnement de leurs sous-traitants.

Néanmoins, la concurrence s'intensifie dans ce domaine, à l'est comme à l'ouest. Le marché des avions de plus de 100 places est actuellement constitué du duopole formé par Airbus et Boeing. Mais des acteurs émergents, déjà présents sur de plus petits segments, font mine d'attaquer le marché des avions des plus de 100 places par le bas, c'est-à-dire en concurrençant les Airbus A320 et les Boeing B737. Je pense notamment au canadien Bombardier, au brésilien Embraer, au chinois COMAC, au russe UAC ou au japonais Mitsubishi.

Il ne fait aucun doute que d'ici 2020, de nouveaux avions moyen-courrier seront mis en service par ces concurrents émergents, au premier rang desquels figure la Chine. Or, l'A320 est aujourd'hui le produit-phare d'Airbus, dont il représente 75 % des commandes : l'intensification de la concurrence sur ce segment rend dès lors d'autant plus nécessaires les efforts d'innovation afin de conserver une longueur technologique d'avance.

En ce qui concerne les avions long-courriers, la concurrence mettra encore plusieurs décennies à émerger en raison de barrières à l'entrée plus importantes. Si cette pression moindre est une bonne nouvelle, elle ne doit cependant pas occulter le fait que la gamme d'Airbus risque de traverser une période difficile à court terme : il n'est pas certain que le groupe parvienne à vendre encore beaucoup d'A330, alors que la production des nouveaux A330 NEO ne devrait démarrer que d'ici deux ou trois ans ; quant à l'A380, c'est déjà un modèle vieux de dix ans, désormais largement concurrencé par le B777X ; enfin, l'A350 est une belle réussite au niveau du carnet de commandes, mais il n'est pas encore en phase de production.

La menace la plus préoccupante le plus aujourd'hui vient de l'autre côté de l'Atlantique : car le gouvernement américain mène une politique très agressive de soutien à son constructeur Boeing. Après avoir longtemps cherché à faire condamner Airbus à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en raison des aides versées par les pays européens, les États-Unis s'affranchissent eux-mêmes du respect des règles de la concurrence et apportent un soutien budgétaire massif à Boeing. Sans compter que le niveau et la volatilité de l'euro pèsent sur la compétitivité-prix d'Airbus vis-à-vis de l'ensemble de la zone dollar, incluant les pays émergents qui sont désormais les principaux clients.

En outre, depuis de nombreux mois, à l'encontre de ce qu'ils exigent de leurs alliés européens, les États-Unis se rapprochent de l'Iran, dans la perspective d'une reprise imminente du commerce avec ce pays, dont la flotte d'avions est vétuste et presque intégralement à renouveler. Je m'inquiète de ce double discours américain, qui pourrait faire perdre délibérément l'avantage à Airbus, sur un marché extrêmement prometteur dans les années à venir. Souvenons-nous qu'Airbus doit son succès à son développement dans les interstices de la gamme Boeing : il ne faudrait pas que la situation se renverse à l'avenir !

Je finis sur une note plus positive. Nous avons pu assister, le 25 avril dernier, au premier vol de l'E-Fan, un prototype d'avion électrique biplace élaboré par Airbus. Ce prototype ouvre les portes d'une aviation silencieuse et propre. Il ne consomme que deux euros d'électricité pour une mission d'une heure, contre 36 à 40 euros de carburant pour un avion à moteur. Airbus vise la fabrication de 40 à 80 avions électriques par an à partir de 2017, destinés dans un premier temps à la formation des pilotes. Le point important est qu'il s'agit d'une première étape dans la production de générations successives d'avions électriques de taille croissante, jusqu'à la construction d'avions gros porteurs tout électriques à horizon 2030. Airbus a pris une longueur d'avance dans le domaine de l'« aviation verte », il est essentiel de la conserver. Je vous rappelle que l'industrie aéronautique est une économie de cycles longs : les succès actuels sont le fruit de politiques engagées il y a vingt ou trente ans, et les succès de demain résulteront des efforts d'aujourd'hui.

Il y aurait encore bien des sujets à aborder, mais pour le moment, au vu des éléments que je viens de vous présenter, et notamment de l'amélioration du budget de la DGAC, je vous propose un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Gérard Cornu, président. – Je vous remercie cher collègue. Vous nous avez fourni un éclairage très intéressant, y compris sur les enjeux internationaux. Je vous propose d'écouter Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la commission des finances sur ce budget.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la commission des finances. – C'est avec plaisir que je retrouve la commission du développement durable, même si ce n'est plus en tant que rapporteur pour avis du budget des transports aériens, mais en tant que rapporteur spécial de la commission des finances, en charge du budget annexe. Je me garderai bien de commenter le rapport qui vient de nous être présenté, si ce n'est pour en dire du bien. Je vais plutôt insister sur quelques points qui ont interpellé la commission des finances.

Le budget annexe présente la particularité de permettre à la DGAC de recourir à l'endettement. Le niveau de cet endettement est une préoccupation de la commission des finances depuis de nombreuses années. Ce budget est globalement lié à la conjoncture : la croissance du trafic entraîne mécaniquement une hausse des recettes. En 2015, la hausse de 2,7 % du trafic s'accompagnera également d'une hausse de 6 % de la principale redevance de la DGAC, afin de soutenir la politique d'investissements.

La commission des finances s'est particulièrement interrogée sur la situation des contrôleurs aériens, mon prédécesseur François Fortassin ayant déjà largement ouvert la voie sur ce sujet. En dépit de l'effort important de maîtrise des dépenses de fonctionnement cette année, la commission des finances continue à s'interroger sur l'équilibre entre les 100 équivalents temps plein (ETP) supprimés et la hausse de 0,5 % de la masse salariale. Il n'est pas certain que les mesures catégorielles décidées en accompagnement de la baisse des effectifs soient optimales. Un amendement a été introduit à l'Assemblée nationale sur ce point, et nous aurons à l'examiner. Je vous rappelle simplement que les mesures adoptées dans le cadre du 9^{ème} protocole social 2013-2015 représentent 27 millions d'euros sur quatre ans.

Pour autant, on peut tout de même relever que le budget annexe prévoit cette année un excédent de 148 millions d'euros et une réduction de la dette de 57 millions d'euros. Mais comme l'a rappelé le rapporteur, un nouveau plan de performance devrait conduire la

DGAC à limiter l'augmentation de ses redevances. À l'avenir, la question de la maîtrise des dépenses de personnel se posera avec encore plus d'acuité, car il n'y a pas vraiment d'autre gisement d'économies. Sur ma proposition, la commission des finances a bien voulu donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits, en émettant toutefois deux réserves.

Les premières interrogations portent sur les mesures mises en œuvre par la DGAC pour maîtriser l'évolution des mesures d'accompagnement social. Certes, l'administration met en avant de nombreuses autres mesures structurelles, comme des fermetures de bureaux régionaux, des transferts de tours de contrôles, des mutualisations de service, qui viennent en compensation des mesures catégorielles. Mais je ne peux m'empêcher de vous citer les propos de la DGAC sur le sujet : « *L'application des mesures catégorielles prévues ne fera pas obstacle à la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel engagé. La DGAC veille à contenir la progression de sa masse salariale.* » Cette formulation révélatrice témoigne du numéro d'équilibriste de la DGAC.

J'ajoute qu'une question m'a été posée en commission sur les contrôleurs aériens, qui travaillent 32 heures par semaine et sont régulièrement vilipendés pour cette raison. J'ai été amené à rappeler la pénibilité de cette fonction qui suppose une véritable acuité intellectuelle. Le comparatif établi par Eurocontrol nous situe d'ailleurs plutôt dans la fourchette basse du coût du contrôle aérien.

Un dernier point concernant les propositions du rapport remis par Bruno Le Roux au Premier Ministre sur la compétitivité du transport aérien. Nous aurons à examiner en séance publique l'idée d'une réforme de la taxe d'aviation civile (TAC). J'avais moi-même plaidé pour une révision de l'écrêtement de la taxe au profit du budget général. Bruno Le Roux a approfondi cette idée en proposant d'affecter la recette supplémentaire, sous réserve qu'elle soit gagée par le Gouvernement, à la baisse de la redevance perçue sur les passagers en correspondance. La commission des finances se prononcera jeudi matin sur ce sujet. Il faudra identifier en face une recette claire, car cela représente tout de même une perte de 90 millions d'euros pour le budget de l'État. Cette mesure n'en reste pas moins intelligente et très positive pour la compétitivité du hub parisien et pour Air France.

Sur la question de la relation ADP–Air France et de la baisse éventuelle des redevances aéroportuaires suggérée par le rapport Le Roux, il faut garder à l'esprit que l'État perçoit aujourd'hui les dividendes versés par ADP. En baissant ces redevances, on ne favorise pas seulement la compagnie nationale mais également toutes les compagnies étrangères, alors que cela entraîne une perte immédiate pour le budget de l'État. La formulation retenue à l'instant par François Aubey me paraît plus pertinente et plus modérée.

M. Gérard Cornu, président. – C'est une bonne chose que les deux rapporteurs soient complètement en phase !

M. Alain Fouché. – J'entends beaucoup de gens dans les aéroclubs se plaindre de la DGAC, qui est l'institution la plus stricte au monde au niveau de l'aviation légère : elle impose des normes de sécurité extravagantes et tue progressivement les petits clubs de loisir.

Concernant les contrôleurs aériens, trois rapports de la Cour des comptes ont dénoncé les dysfonctionnements et les surcoûts liés à leur situation. Quelles suites leurs ont été données ? Le budget annexe évolue-t-il en conséquence ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite François Aubey pour son premier rapport. Le budget présenté pour les transports aériens est satisfaisant et le groupe socialiste y est favorable. Le contexte concurrentiel, en Europe et à l'international, n'est pas facile et l'on enregistre malgré tout une baisse de l'endettement et des économies de fonctionnement au budget annexe.

M. Ronan Dantec. – En dépit d'un rapport très complet, certains chiffres manquent. Il ne faut pas confondre le nombre de mouvements d'avions et le nombre de passagers. En ce qui concerne l'aéroport de Nantes-Atlantique, que je suis très attentivement, le nombre de mouvements a diminué l'année dernière alors que le nombre de passagers a augmenté. Les transporteurs utilisent aujourd'hui des avions plus gros, dont ils améliorent le taux de remplissage. Il faut avoir cette différence à l'esprit. Je ne suis pas certain que l'on ait aujourd'hui un fort développement du transport intérieur français en nombre de mouvements. A l'inverse, l'arrivée du TGV à Bordeaux ou Rennes va encore diminuer le transport aérien pour ces destinations. Il ne faut pas croire que la forte croissance du trafic aérien mondial, tirée par les besoins de connectivité des pays émergents, est synonyme d'une forte croissance du transport aérien européen ou français. Ce n'est pas du tout le cas : aujourd'hui, un certain nombre de petites plateformes ne subsistent que grâce au subventionnement.

Il me semble que l'on devrait aussi adopter une approche plus globale de la réalité de l'équilibre économique du transport aérien, en faisant la liste de toutes les exonérations directes ou indirectes. Ce secteur, sous couvert d'être considéré comme stratégique, bénéficie d'ores et déjà de nombreuses aides publiques, des aides aux aéroports régionaux à la non taxation du kérosène, en passant par la dette de la DGAC. Il serait intéressant de calculer le soutien global de la puissance publique à ce domaine.

D'autant plus que l'on refuse toujours d'intégrer les coûts environnementaux du transport aérien. La taxe carbone, envisagée un temps au niveau européen, gagnerait à s'appliquer. Il faut arrêter d'utiliser Airbus comme épouvantail : le constructeur ne s'arrêtera pas pour autant de vendre des avions dans le monde !

Pour conclure, je me félicite évidemment de l'action résolue des opposants à Notre-Dame-des-Landes, qui contribuent à l'équilibre budgétaire de la France et permettent de réaliser chaque année des économies, ce qui arrange tout le monde au final. Je m'abstiendrai de voter ce budget.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la commission des finances. – C'est déjà un bel effort !

M. Charles Revet. – Je félicite le rapporteur pour son propos très complet. Le fait que l'on puisse envisager de céder l'aéroport de Toulouse à des investissements chinois me choque profondément. D'autant plus que cette ville est emblématique pour le secteur aérien, en raison de l'écosystème qui s'est développé autour d'Airbus. D'autres aéroports sont-ils concernés à terme ? On vend nos bijoux de famille à des étrangers pour essayer de diminuer un peu notre déficit. Il est inacceptable que l'État abandonne à ce point nos infrastructures critiques !

M. Jean-Jacques Filleul. – J'éprouve également une réaction épidermique, tout le monde est gêné par cette situation. Mais beaucoup ne l'étaient pas en 2005, au moment de la privatisation des autoroutes ! On est tous dans l'attente de la décision du Gouvernement,

mais l'appel d'offres est lancé : il est difficile de l'interrompre au motif que c'est un consortium sino-canadien qui fait figure de favori.

M. Gérard Cornu, président. – Le problème n'est pas tout à fait comparable aux autoroutes : en 2005, ce sont des entreprises françaises qui ont fait cette acquisition ! Gardons cependant la tête froide, pour le moment rien n'est joué.

Mme Annick Billon. – Il n'empêche, ce n'est pas parce que l'on a fait l'erreur une première fois avec les autoroutes, qu'il faut la commettre à nouveau avec les aéroports !

M. Charles Revet. – La privatisation des autoroutes avait déjà soulevé des débats, au sein même de la majorité. Mais le problème est d'une toute autre dimension : il s'agit de céder un site symbolique et stratégique à une entité étrangère ! J'espère que le Gouvernement entendra notre voix : il est toujours possible de ne pas donner suite à un appel d'offres. Cela serait commettre une erreur politique extrêmement grave que d'aller jusqu'au bout !

M. François Aubey, rapporteur pour avis. – Je laisse à Vincent Capo-Canellas le soin de répondre aux questions sur les mesures catégorielles à la DGAC.

En ce qui concerne l'aéroport de Toulouse, je rappelle que la décision sera prise demain par les collectivités, l'État s'étant laissé un mois de réflexion pour se prononcer sur les offres. J'ajoute que les canadiens ne sont pas au capital du consortium chinois, ils apportent uniquement leur expertise technique. D'autres aéroports sont potentiellement concernés par une éventuelle privatisation. J'espère que nous n'aurons pas un jour le même débat à propos d'Aéroports de Paris.

En ce qui concerne les remarques de Ronan Dantec sur le soutien public à la filière, je rappelle qu'Alexandre de Juniac nous a longuement expliqué, à quel point le marché européen est fragilisé. Air France n'est pas dans une santé excellente, et l'avenir du hub parisien d'ADP est intimement lié à cette situation.

En ce qui concerne la situation des contrôleurs aériens, il y a effectivement un double discours de la part de la DGAC, mais je laisse à Vincent Capo-Canellas le soin de répondre à cette question.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la commission des finances. – Alain Fouché s'interroge sur le coût des contrôleurs du ciel. La comparaison menée par Eurocontrol en 2012 nous situe plutôt dans la fourchette basse. Le coût salarial par heure de travail d'un contrôleur aérien est de 97 euros en France, 197 euros aux Pays-Bas, 162 euros en Allemagne et 108 euros en Italie. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de marges de progrès. Mais il s'agit d'une profession très sensible et la DGAC est contrainte à un numéro d'équilibriste, pour conduire les réformes tout en évitant le blocage du trafic.

Dans ce contexte, l'article introduit par l'Assemblée nationale vise à permettre aux contrôleurs aériens de partir à la retraite à 57 ans à taux plein même sans avoir le nombre d'années de cotisation nécessaires. Le Sénat aura à se prononcer sur ce point dans le cadre de l'examen budgétaire.

Ronan Dantec a évoqué la taille croissante des avions et l'évolution conséquente des mouvements d'avions. Il est vrai que cela pèse un peu dans les crédits, mais je le laisse en tirer ses propres conclusions pour Notre-Dame-des-Landes. En revanche, il faut garder à

l'esprit que la dette de la DGAC a augmenté quand le trafic a stagné : si l'on se place dans la perspective d'une croissance du trafic, on devrait aboutir à une réduction de cette dette.

En ce qui concerne la candidature chinoise pour l'aéroport de Toulouse, le directeur de l'APE, récemment auditionné par la commission des finances, avait annoncé certaines fuites de presse, mais il n'y a pas encore eu de communication officielle. Il nous a également confirmé qu'il n'y avait actuellement pas de projet pour la privatisation d'ADP. Je partage cependant le scepticisme de François Aubey sur ce point. L'État cherche à dégager entre cinq et dix milliards d'euros grâce à des privatisations : sachant que la capitalisation boursière d'ADP est de neuf milliards d'euros, il peut y avoir des tentations. En tout cas, j'ai entendu le directeur de l'APE dire : « *si ça se passe bien pour Toulouse, on réfléchira à d'autres aéroports régionaux* », sans préciser lesquels. Tout le monde s'interroge sur Lyon et Nice, mais rien n'a été officiellement annoncé.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « transports aériens » du projet de loi de finances pour 2015.

Loi de finances pour 2015 – Crédits « Transports routiers » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports routiers du projet de loi de finances pour 2015.

M. Gérard Cornu, président. – Sur le budget des transports routiers, nous entendons également le rapport d'un de nos nouveaux collègues.

M. Jean-Yves Roux. – Je commencerai par une présentation détaillée des crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés aux transports routiers, puis je reviendrai sur l'actualité récente relative à la taxe poids lourds et j'évoquerai les perspectives de financement des infrastructures de transport pour l'avenir.

Dans le cadre de cet avis budgétaire, nous examinons en fait quatre séries de dispositions :

- une partie des crédits inscrits au programme budgétaire 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ;

- les montants des fonds de concours attendus en 2015 pour les transports routiers, parmi lesquels figurent, au premier rang, les crédits de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

- le compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition des véhicules propres », qui finance le dispositif du bonus-malus automobile ;

- le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routier », qui retrace les dépenses financées à partir du produit des amendes sanctionnant les infractions au code de la route.

Les crédits du programme 203 consacrés au transport routier et les fonds de concours associés servent à financer le développement des infrastructures routières, leur entretien et leur exploitation, des actions de soutien et de régulation de l'ensemble des

transports terrestres, ainsi que des dépenses d'études, de prospective et de logistique de la DGITM pour l'ensemble de la politique des transports.

Le développement des infrastructures routières a la particularité d'être exclusivement financé par des fonds de concours versés par l'AFITF et par les collectivités territoriales. Ces fonds de concours sont aujourd'hui évalués à 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement, dont 875 millions provenant de l'AFITF et 377 des collectivités territoriales. Il ne s'agit néanmoins que de prévisions, le budget de l'AFITF n'étant pas encore définitivement arrêté. J'y reviendrai.

Pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier national, une enveloppe de 338 millions d'euros de crédits provenant de l'État est prévue, soit un montant identique à celui adopté en loi de finances initiale pour 2014, à périmètre constant. Cette enveloppe devrait être complétée par 240 millions d'euros de fonds de concours provenant de l'AFITF.

Enfin, 54 millions d'euros sont prévus pour les actions de soutien et de régulation du secteur des transports terrestres, un montant quasiment stable par rapport à 2014, et 18 millions seront destinés aux dépenses de prospective et de logistique de la DGITM, en diminution de 3,7 % par rapport à 2014.

Le compte d'affectation spéciale consacré au bonus-malus automobile, doté de 242 millions d'euros, évolue. Le Gouvernement a en effet annoncé un recentrage du bonus automobile sur les véhicules les plus propres, avec la suppression du montant – symbolique – accordé aux véhicules thermiques (150 euros) et la diminution du bonus versé aux véhicules full hybrides de 3300 euros à 1 500 euros. Les bonus, d'un montant plus élevé, en faveur des véhicules électriques (6 300 euros) et hybrides rechargeables (4 000 euros) sont préservés. Ce recentrage sera effectué par la voie réglementaire.

Le Gouvernement envisage aussi l'instauration d'une prime à la conversion des véhicules les plus polluants en véhicules propres – aussi appelée superbonus ou prime à la casse – sous certaines conditions. Cette mesure ne figure pas dans le projet de loi de finances. Nous aurons l'occasion de l'étudier dans le cadre du projet de loi de transition énergétique, à l'article 13.

Pour ma part, je salue ces deux évolutions. Le recentrage du bonus automobile sur les véhicules les plus vertueux répond en effet à la nécessité d'assurer l'équilibre budgétaire du dispositif, et permet le financement de la seconde mesure, le superbonus. Celui-ci présente l'avantage de toucher le parc automobile diesel en circulation depuis de nombreuses années. Or nous savons tous que ce parc est le plus nocif pour l'environnement.

Le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers », représente 1,4 milliard d'euros. Son architecture devra évoluer en 2016 pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la dépenalisation des infractions au stationnement payant, adoptée dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPAM) à l'initiative de Jean-Jacques Filleul. En effet, le compte ne sera plus abondé par le produit des amendes pénales qui sanctionnent aujourd'hui ces infractions. Je crois savoir qu'un groupe de travail dédié à la mise en œuvre de cette réforme ambitieuse, présidé par le préfet Jean-Michel Bérard, étudie déjà cette évolution, ce qui est positif.

J'en viens maintenant au sujet de la taxe poids lourds, qui a un impact direct sur ce budget.

Le 30 octobre dernier, le secrétaire d'État aux transports, Alain Vidalies, a annoncé la résiliation du contrat signé avec Écomouv' pour la collecte de la taxe poids lourds, confirmant ainsi l'abandon de ce dispositif, qui avait été suspendu quelques jours plus tôt.

Cette décision soulève plusieurs interrogations – dont certaines ont déjà trouvé des réponses. Quelles sont les conséquences immédiates de la résiliation, je veux parler de l'indemnisation d'Écomouv', de l'avenir des personnels, du devenir des matériels... ? Comment va être compensé le manque à gagner pour l'AFITF, à court terme comme à moyen-long terme ? Le principe de l'« utilisateur-payeur » est-il définitivement abandonné ?

Pour mémoire, l'écotaxe avait été suspendue une première fois par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, le 29 octobre 2013, à la suite des mouvements de contestation que vous connaissez. Le Sénat et l'Assemblée nationale s'étaient alors emparés du sujet. La commission d'enquête du Sénat a confirmé la légalité de la procédure de passation du contrat, tout en soulignant les retards pris par la société Écomouv' dans la livraison du dispositif. La mission d'information de l'Assemblée nationale a, elle, formulé des propositions pour permettre une mise en œuvre effective de la taxe.

Le 20 juin 2014, l'État a signé un protocole d'accord avec la société Écomouv', pour solder les différends existants au sujet des retards et des surcoûts, mais aussi exiger une révision à la baisse du montant des indemnités de résiliation en cas d'abandon de la taxe avant le 1er novembre 2014. Cette clause traduit la part de responsabilité d'Écomouv' dans les difficultés auxquelles a été confronté le Gouvernement au moment de l'entrée en vigueur de la taxe.

En parallèle, dans la loi de finances rectificative d'août 2014, le Parlement a entériné la transformation de l'« écotaxe » en un « péage de transit poids lourds » aux contours plus limités – en particulier, le réseau taxable a été réduit de 15 000 kilomètres à 4 000 kilomètres.

En prononçant la résiliation du contrat avant le 1er novembre, l'État a réduit à 839 millions le montant maximal de l'indemnité de résiliation, au lieu de 950 millions.

Une négociation est en cours avec Écomouv' pour déterminer les modalités précises de la résiliation et régler la question de l'avenir des différentes composantes du dispositif technologique, qui pourront être réutilisées à d'autres fins. La perspective d'un contentieux n'est toutefois pas totalement exclue pour l'instant.

Le secrétaire d'État aux transports nous a garanti, lors de son audition devant la commission, que cette indemnisation ne serait pas prélevée sur le budget de l'AFITF.

En ce qui concerne les salariés d'Écomouv', la ministre Ségolène Royal a affirmé qu'ils continueraient à être payés pendant un an. La situation des salariés des douanes affectés à Metz est aussi en cours d'examen.

Qu'en est-il pour les conséquences à plus long terme ? Comme vous le savez, l'écotaxe devait servir à abonder le budget de l'AFITF. Ce budget, qui avoisinait les 2,2 milliards d'euros par an, a été réduit en 2014 à 1,8 milliard d'euros, un budget alors qualifié de « crise » par son président, Philippe Duron. Durant cette année, l'AFITF a dû se contenter de payer les crédits déjà engagés, en limitant au maximum les nouveaux engagements. Elle a aujourd'hui accumulé une dette de 774 millions d'euros vis-à-vis de RFF.

La transformation de l'« écotaxe » en « péage de transit poids lourds » devait déjà entraîner un manque à gagner pour l'AFITF. Le Gouvernement l'a compensé en proposant, à l'article 20 du projet de loi de finances pour 2015, un relèvement de 2 centimes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole.

Pour compenser l'abandon du péage de transit poids lourds, le Gouvernement a fait adopter un amendement à l'Assemblée nationale, au même article 20, pour augmenter de 4 centimes la même taxe pour les transporteurs routiers de marchandises, qui bénéficient d'un niveau de taxation inférieur aux autres véhicules.

Au total, 1,139 milliard d'euros du produit de la TICPE sera affecté à l'AFITF pour l'année 2015. L'agence bénéficiera ainsi d'environ 2 milliards d'euros de recettes, soit 300 millions de plus qu'en 2014.

Je me félicite de la solution qui a été retenue, pour trois raisons. Comme je viens de le dire, elle garantit à l'AFITF des moyens raisonnables pour l'année 2015, ce qui est très positif compte tenu du contexte.

Ensuite, elle réduit l'écart de taxation entre les carburants en faveur du gazole, de 18 centimes d'euros par litre à 16 centimes d'euros par litre, ce qui correspond à l'écart de taxation moyen observé au sein de l'UE à 15. La mise en œuvre de cette mesure, qui avait été préconisée par le comité pour la fiscalité écologique, est aujourd'hui facilitée par la baisse du prix des carburants.

Enfin, elle renchérit le coût du transport de marchandises par la route, ce qui était l'un des objectifs de l'écotaxe. Cette taxation a toutefois l'inconvénient de moins toucher les camions étrangers, puisque ces derniers conservent la possibilité de faire leur plein dans les pays voisins.

Pour autant, la question de l'après-2015 n'est pas encore réglée, tant en ce qui concerne les recettes de l'AFITF que la mise en œuvre effective du principe de l'« utilisateur-payeur ».

Comme nous l'a indiqué Alain Vidalies, il n'est pas certain que cette hausse de la fiscalité du gazole soit pérennisée au-delà de 2015. Un groupe de travail a été créé pour réfléchir à la façon la plus adéquate de faire participer les transporteurs routiers, y compris étrangers, à l'entretien des infrastructures routières. Le secrétaire d'État a en effet confirmé sa volonté de mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur pour le financement des infrastructures. Il importe désormais que ce groupe de travail aboutisse à des solutions concrètes, susceptibles d'être rapidement mises en œuvre.

Il est par ailleurs indispensable que l'État reprenne la main sur les sociétés d'autoroutes, dont la rentabilité exceptionnelle a été mise en lumière dans le récent avis de l'Autorité de la concurrence. Le groupe de travail constitué au sein de notre commission sur ce sujet fera sans doute des propositions.

Des pistes de financement alternatives sont donc en cours d'élaboration, ce dont il faut se réjouir, car le Gouvernement maintient le cap qu'il a fixé en matière de développement et d'amélioration des infrastructures de transport. Il a maintenu son engagement en faveur du scénario 2 de la commission Mobilité 21, qui est le scénario le plus ambitieux pour l'amélioration de nos infrastructures de transport. Le financement des contrats de plan État-

régions devrait aussi être assuré. L'état de nos infrastructures exige que des crédits significatifs leur soient consacrés.

L'examen de ce budget montre que les crédits consacrés à la route sont globalement préservés, même si l'on peut toujours souhaiter un effort supplémentaire pour l'entretien des routes... Le nouveau directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, que j'ai rencontré, m'a assuré de sa vigilance à cet égard. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Ce budget est perturbé par la saga de l'écotaxe. Tout le monde a compris que la suspension *sine die* correspond en fait à un abandon, même si le Gouvernement ne l'assume pas, puisque la disposition figure toujours dans le code des douanes...

Cet abandon a deux conséquences. Premièrement, il implique le paiement d'une indemnité de résiliation, de 830 millions d'euros – dans le meilleur des cas. Le partenariat public-privé, que nous avons pu consulter dans le cadre de la commission d'enquête, comportait des formules très compliquées de calcul de l'indemnité de résiliation. Dans le protocole signé en juin, l'État reconnaît que le système fonctionne : il ne saurait y avoir de tergiversation sur ce point. C'est d'ailleurs ce qu'avait indiqué le conseil de l'État Capgemini devant la commission d'enquête. Il y a eu des retards, mais la mise à disposition a bien été prononcée le 20 mars 2014. Par ailleurs, le protocole définit un nouveau calcul de l'indemnité de résiliation, de nature forfaitaire. C'est lui qui détermine le chiffre de 830 millions d'euros en cas de résiliation prononcée avant le 1^{er} novembre.

Le 29 octobre, Alain Vidalies n'a pas pu nous répondre sur les intentions de l'État dans ce domaine, mais il a pu le faire le 30 octobre, en annonçant la résiliation du contrat. À partir du moment où la taxe est abandonnée, on pouvait espérer une telle décision, qui est la moins onéreuse. Il s'agit bien d'une résiliation à l'amiable. Mais en cas de contestation, l'État devra payer plus de 830 millions d'euros. Pourtant, le Gouvernement fait des circonvolutions à ce sujet, alors qu'un contentieux changerait totalement le montant de l'indemnité.

Il n'y a pas de problème de constitutionnalité. Tout d'abord, et comme pour les radars, Écomouv' ne devait pas collecter la taxe. La société devrait fournir une technologie pour la facturer, mais cela s'arrêterait là. Ensuite, même s'il y avait un problème de constitutionnalité, nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude. Ce ne serait pas à Écomouv' d'en payer les frais.

Le Gouvernement refuse d'inscrire les 830 millions d'euros d'indemnités dans la loi de finances pour 2015, comme dans la loi de finances rectificative pour 2014, ce qui a conduit la commission des finances à qualifier ce budget d'insincère. C'est la première fois depuis que je suis rapporteur spécial que j'ai appelé la commission à rejeter les crédits consacrés aux transports. La commission m'a suivie. Je n'ai jamais eu à faire cela jusqu'à présent, même dans l'opposition, car je ne fais pas de politique lorsque j'étudie ces crédits. D'après le protocole d'accord signé avec Écomouv', c'est l'AFITF qui doit payer cette indemnité. Dès lors, soit l'AFITF finance tout, et se retrouve privée de crédits pour les infrastructures de transports, soit cette indemnisation est prévue ailleurs, dans une loi de finances, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Deuxième conséquence de l'abandon de l'écotaxe, il faut trouver des ressources de substitution pour l'AFITF. L'affectation des 4 centimes des transporteurs et des 2 centimes

pour les véhicules légers, soit un montant d'1,2 milliard d'euros au total, n'est pas pérenne. Elle laisse entière la question du financement de l'AFITF à partir de 2016.

À la commission des finances, comme à la Cour des comptes, la question de l'utilité de l'AFITF a été posée. Certains collègues y tiennent, car ils considèrent qu'elle permet de sanctuariser les crédits consacrés aux transports. Mais elle est aussi un facteur de complexité : l'État lui affecte des taxes, pour qu'elle reverse ensuite 60 % de son budget au budget de l'État. Son budget n'est pas disponible au moment de l'examen de la loi de finances, elle constitue donc une forme de débudgétisation des crédits, avec, en conséquence, une moindre portée de l'autorisation parlementaire... L'AFITF est une fiction, une boîte aux lettres. Même son conseil d'administration ne sait pas ce que l'agence va financer en 2015, car ce n'est pas lui qui décide. Depuis sa création, l'AFITF a engagé 34 milliards d'euros. Mais il lui reste 15,83 milliards à payer. La commission des finances recommande donc la plus grande prudence en matière d'engagements nouveaux, en particulier pour les plus lourds d'entre eux. Deux grands projets sont notamment prévus, le canal Seine-Nord, le tunnel ferroviaire Lyon-Turin, pour lesquels l'État a demandé des subventions à l'Europe. Je vous rappelle toutefois que la part française, pour chacun de ces projets, s'élève à 10 milliards d'euros environ. Je ne sais pas où nous allons les trouver. Nous devons être vigilants à ce sujet.

Tant que le Gouvernement n'aura pas proposé la suppression effective de l'écotaxe, ni inscrit l'indemnisation d'Écomouv' au budget, la commission des finances ne pourra considérer que ce budget est sincère et émettra un avis défavorable à son adoption.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je partage l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'échec regrettable que constitue l'écotaxe. Nous connaissons la réalité ; nous la déplorons aussi. Le Gouvernement a trouvé des solutions, non pour l'écotaxe, pour laquelle des travaux sont en cours, mais pour les ressources de l'AFITF. Il faut rappeler que cette agence a été créée en 2005, au moment où a été décidée la privatisation des autoroutes. Je ne partage pas l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur la suppression de l'AFITF.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je ne prône pas la suppression de l'AFITF !

M. Jean-Jacques Filleul. – Presque... Lors de son audition devant la commission en septembre, Philippe Duron a exposé très clairement les projets à financer par l'AFITF et les moyens attendus. Avec un budget d'un peu plus de 2 milliards, l'agence aura les moyens d'engager ces projets.

Cet avis budgétaire montre aussi la stabilité des budgets consacrés à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier, même si on pourrait toujours souhaiter plus dans ce domaine...

Les mesures proposées pour les véhicules électriques, telles que la prime à la conversion, vont dans le bon sens. Je rappelle que 13 000 véhicules électriques ont été vendus en 2014. C'est un chiffre faible, mais porteur d'espoir. Le décret d'application de la loi sur les bornes électriques est par ailleurs paru. Les réseaux de recharge devraient devenir suffisants pour développer la vente de véhicules électriques.

Je confirme que le groupe de travail sur la dépénalisation du stationnement s'est mis à la tâche – une tâche qui est d'une complexité phénoménale. C'est un sujet sur lequel il faudra peut-être revenir en commission, pour suivre l'application de la réforme. Une phase

d'expérimentation du dispositif, de quelques mois, est aujourd'hui envisagée, mais rien n'a été arrêté.

Malgré les difficultés évoquées, nous émettrons un avis favorable à ces crédits.

M. Ronan Dantec. – En dépit du remarquable effort de justification du rapporteur, il m'est impossible de voter ce budget, car, il faut bien le dire, la gestion de l'écotaxe a été désastreuse.

Je ne reviens pas sur le caractère insincère du budget, nous voyons bien que l'État cherche à gagner du temps. L'AFITF n'est pas inintéressante en termes de visibilité et de pédagogie. Je ne partage donc pas l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur ce point. En revanche, même si ses crédits ont été préservés, le problème est que ce ne sont plus les mêmes qui paient ! La situation est catastrophique : alors que les transporteurs routiers, notamment étrangers, devaient financer les infrastructures françaises, c'est finalement l'ensemble des Français qui ont un véhicule diesel, en particulier les classes populaires, qui paient. Cela pose un certain nombre de problèmes. En outre, le budget ne va pas au-delà de 2015.

Qu'en est-il de la contribution des autoroutes demain ? Nous n'avons pas de vision très claire de la stratégie de l'État, alors qu'il s'agit d'une vraie question, surtout depuis l'avis de l'Autorité de la concurrence. Si nous prolongeons les concessions d'autoroutes sous prétexte que les sociétés vont investir 3 milliards d'euros sur le réseau, elles bénéficieront à terme d'une somme équivalente à 10 milliards d'euros. Ce serait un véritable scandale d'État.

S'il est vrai que la part de l'État dans le financement des infrastructures est assurée, il en est tout autrement de celle des régions. La disparition du versement transport interstitiel, qui représentait tout de même quelques centaines de millions d'euros, va les priver d'une recette qui était nécessaire. Nous sommes donc dans le brouillard. Or, conduire dans le brouillard est extrêmement dangereux...

Sur le bonus-malus, nous faisons une faute lourde. L'État concentre la totalité de ses moyens sur la filière électrique, à un moment où l'on ne sait pas quel mode de transport va s'imposer demain. C'est contradictoire avec le discours de l'État, notamment celui de Jean-Marc Ayrault, lors de la conférence environnementale. C'était alors la voiture à deux litres, sur laquelle les constructeurs français sont très présents, qui représentait la stratégie française. Nous devrions indiquer, par un signal fort, qu'il est tout aussi responsable aujourd'hui d'investir dans des petits véhicules thermiques plutôt que dans des véhicules électriques chers, dont nous ne sommes pas certains qu'ils représentent l'avenir. Il aurait fallu un bonus-malus équilibré, qui encourage l'ensemble des filières d'avenir, à la fois électrique et thermique à faible consommation, pour améliorer le parc et en finir avec les véhicules diesel existants.

Tout cela me conduit évidemment à voter contre ces crédits. Si on récapitule, les classes populaires vont payer pour l'AFITF et le bonus automobile est centré sur des véhicules onéreux, plutôt achetés par des classes moyennes-supérieures : la politique menée n'est pas très à gauche.

M. Charles Revet. – Nous émettrons un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. L'écotaxe a trouvé son origine en Alsace. Depuis l'instauration de la taxe kilométrique allemande, son réseau routier subit en effet un report de trafic des camions qui circulaient auparavant en Allemagne. Cette situation a été gérée de façon très légère par le Gouvernement.

M. Jean-Jacques Filleul. – Et ce depuis 2009 !

M. Charles Revet. – L'AFITF est indispensable pour le financement des infrastructures de transport. Il nous faut des crédits pour des investissements importants dans le domaine ferroviaire, fluvial, etc.

Mme Chantal Jouanno. – Je partage l'avis de Ronan Dantec sur le bonus-malus écologique, à une réserve près. Le diesel représente encore 70 % des ventes, ce qui est énorme. Il y a donc un vrai sujet de rééquilibrage de la fiscalité.

Il y a effectivement plusieurs griefs, qu'il s'agisse du budget de l'AFITF qui n'est pas finalisé, du compte d'affectation spéciale « acquisition des véhicules propres », ou du compte d'affectation spéciale retraçant le produit des amendes de stationnement, dont l'avenir est incertain en raison de la dépenalisation du stationnement, sans parler de l'abandon de l'écotaxe sur lequel je me suis déjà exprimée à de nombreuses reprises. Nous ne pourrions donc pas voter ces crédits.

M. Jean-Yves Roux. – En ce qui concerne le coût de la résiliation du contrat Écomouv', 839 millions d'euros est effectivement une somme élevée, mais c'est déjà mieux que 950 millions d'euros. Une négociation est par ailleurs en cours entre le Gouvernement et la société Écomouv' à ce sujet.

Les problèmes que vous avez soulevés sont réels, mais je retiens que le financement de l'AFITF a été assuré pour l'année 2015. La question se pose pour les années suivantes. Nous devons regarder attentivement les conclusions du groupe de travail mis en place par le Gouvernement pour trouver des sources alternatives de financement et rééquilibrer à nouveau ce budget, et veiller à ce que celui-ci bénéficie à nouveau de recettes importantes.

Je suis favorable au maintien de l'AFITF, qui apporte une visibilité certaine aux crédits consacrés aux infrastructures, en particulier en ce qui concerne les contrats de projets État-régions. C'est un sujet important pour nos collectivités, qu'elles soient communales, départementales ou régionales.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « transports routiers » du projet de loi de finances pour 2015.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne un rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 80 (2014-2015) sur la proposition de directive Paquet « déchets ».

M. Gérard Cornu, président. – Au titre des questions diverses, je voudrais vous indiquer que la commission des affaires européennes nous a transmis une proposition de résolution européenne de nos collègues Michel Delebarre et Claude Kern sur une proposition de directive relative aux déchets.

Comme il s'agit de se prononcer sur un texte européen qui touche à une thématique à laquelle notre commission attache beaucoup d'importance et qui a un impact sur nos collectivités, il paraît important que nous puissions nous en saisir.

Mme Annick Billon est désignée rapporteure sur la proposition de résolution européenne n° 80 (2014-2015), présentée par MM. Michel Delebarre relative et Claude Klein au nom de la commission des affaires européennes, Paquet « déchets ».

Mercredi 19 novembre 2014

- Présidence de M. Charles Revet, vice-président -

Enjeux de la fiscalité écologique et de la conférence Paris Climat 2015 (COP21) – Audition de M. Christian de Perthuis, président du conseil scientifique de la Chaire Économie du Climat

La commission entend M. Christian de Perthuis sur les enjeux de la fiscalité écologique et de la conférence Paris Climat 2015.

La séance est ouverte à 10 heures.

M. Charles Revet, président. – Je voudrais tout d’abord excuser le président Hervé Maurey qui assiste à des réunions internationales de l’Union interparlementaire (UIP).

Nous accueillons ce matin M. Christian de Perthuis, président du conseil scientifique de la Chaire Économie du Climat de l’Université Paris Dauphine, sur les enjeux de la fiscalité écologique et de la conférence de Paris Climat 2015. Monsieur de Perthuis, c’est votre deuxième audition devant notre commission. Nous vous avons entendu il y a à peu près un an, le 24 octobre 2013. Avec cette séance d’aujourd’hui nous allons instaurer une sorte de rendez-vous annuel, à la veille des débats budgétaires, et je ne doute pas, qu’après vous avoir entendu, mes collègues trouveront que c’est une bonne tradition. Votre audition intervient en effet devant une commission largement renouvelée à la suite des dernières élections sénatoriales.

Il y a un an, l’actualité en matière de fiscalité écologique, dont vous présidiez le comité de réflexion auprès de la ministre de l’écologie, et duquel vous avez démissionné il y a quelques semaines, était brûlante. Elle l’est tout autant aujourd’hui avec le retrait de l’écotaxe, un début de l’augmentation de la fiscalité sur le gazole, diverses mesures fiscales de soutien aux véhicules propres, etc...

Toutefois, au-delà de ce très court terme, deux autres rendez-vous vont nous occuper cette année : le débat sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte et la préparation de la Conférence de Paris sur le Climat qui aura lieu dans un an. Notre commission est très mobilisée sur chacun de ces deux événements. Dans cette perspective, vous avez piloté un travail sur les instruments économiques qui pourraient rendre réellement effectifs les engagements qui seront pris à Paris dans un an. C’est ce que vous allez nous présenter dans un instant. Mais je ne doute pas que nos collègues auront beaucoup de questions à vous poser sur l’ensemble des sujets qui touchent à la transition écologique.

M. Christian de Perthuis. – Je vous remercie pour votre invitation. Si j’ai bien compris, j’ai mis le doigt dans un engrenage, puisque nous nous retrouverons chaque année. Ce sera avec grand plaisir. Vous m’avez demandé d’introduire notre discussion sur deux thèmes, liés mais pas tout à fait identiques.

Sur le premier thème, celui de la fiscalité écologique, je voudrais faire passer trois messages principaux. Je veux tout d'abord m'expliquer en toute clarté devant vous sur ma démission du comité pour la fiscalité écologique. Je rappelle que ce comité avait pour but d'organiser un débat sur le verdissement de notre fiscalité en mélangeant de l'expertise économique venant d'experts indépendants, des services de l'État et l'ensemble des parties prenantes, dont d'ailleurs le Sénat, qui a envoyé trois sénatrices siéger dans ce comité. Je veux rendre hommage à la qualité du travail accompli. Je salue aussi l'engagement de toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des élus, des représentants du monde économique, des représentants du monde du travail ou des organisations écologiques. J'ai été impressionné : lorsqu'on arrive à trouver un langage commun sur des enjeux écologiques qui concernent notre société dans une vision de long terme, on peut arriver à un dialogue qui permet de faire avancer les choses. Je souhaite aussi rendre hommage aux services de l'État, qui étaient en support technique et qui ont joué un rôle très important dans la documentation de nos travaux.

Ce comité a bien fonctionné pendant la première année, au cours de laquelle nous avons travaillé sur la fiscalité de l'énergie. Les travaux du comité ont ainsi été à l'origine d'une décision concernant le changement de la tarification des accises énergétiques en introduisant une composante carbone, une contribution climat énergie dans la fiscalité française, décision prise sur trois ans. Je pense que c'est une avancée très importante pour notre pays. Lorsqu'on regarde notre environnement, on voit qu'aujourd'hui un nombre croissant de pays tentent d'introduire dans leur fiscalité une tarification nouvelle des nuisances environnementales, parmi lesquelles la question climatique qui est fondamentale.

Si j'ai démissionné de ce comité, ce n'est pas par mauvaise volonté ni par mauvaise humeur, mais parce que les conditions de fonctionnement n'étaient plus réunies. Concrètement j'ai fait deux propositions de réorganisation et de relance des travaux auprès des deux ministres qui m'avaient missionné, en charge de l'environnement et de l'économie, et, n'ayant aucune réponse des pouvoirs publics, je me suis retrouvé en porte-à-faux. J'ai donc pensé que la bonne façon de faire avancer les choses était de démissionner. Je souhaite tout de même longue vie à ce comité.

Mon deuxième message concerne les enjeux liés à la fiscalité.

Je n'ignore rien du « ras-le-bol fiscal » des Français. Appartenant moi-même à la classe moyenne avec des revenus, transparents, de professeur d'université et père de famille nombreuse, je trouve que mes impôts ont augmenté depuis quinze ans. La fiscalité écologique ne doit pas consister en un ajout d'impôts. L'enjeu est au contraire de faire de la substitution, c'est-à-dire de remplacer des impôts qui aujourd'hui, de par leur assiette, pèsent sur les facteurs de production, par de nouveaux impôts, dont l'assiette est une mesure d'une nuisance environnementale. La fiscalité écologique n'est pas punitive ; la fiscalité écologique est une fiscalité de substitution. Il s'agit de substituer à des impôts qui pèsent sur notre économie, des impôts qui pèsent sur les pollutions.

Mon troisième message concerne la mise en œuvre de cette fiscalité qui est très contraignante. En tant que président du comité pour la fiscalité écologique, j'ai passé mon temps à expliquer qu'il n'est pas possible de dépenser trois fois le même euro. Pour un euro de fiscalité écologique, il ne peut y avoir qu'un seul usage. Or il y a toujours trois usages en concurrence. Le premier usage, du point de vue de Bercy, concerne le déficit public. Le deuxième usage, du point de vue du ministère de l'écologie, veut que le produit d'une fiscalité écologique finance l'écologie, et cette logique est d'ailleurs très répandue parmi les citoyens. Or, si on privilégie cet usage, la fiscalité de substitution ne peut plus exister. Le troisième

usage et la majorité des économistes pensent qu'il s'agit là du meilleur usage, c'est de réduire d'autres impôts. Ceci pose un problème de distribution, avec un volet efficacité économique et un volet équité sociale. Plus j'avance dans ma carrière en tant que chercheur, et plus je pense que la question de la fiscalité environnementale renvoie en réalité à une question de distribution. Dans le comité de fiscalité écologique d'ailleurs, Mme Didier, qui en fait partie, pourra le confirmer, il a beaucoup plus été question de redistribution que du niveau de la fiscalité écologique.

La question du verdissement de notre fiscalité reste aujourd'hui entière. L'enjeu plus global, qui d'ailleurs est essentiel dans la transition énergétique, est celui des incitations économiques : quels sont les bons instruments économiques pour faire rentrer les préoccupations écologiques dans notre système économique ? Il manque à mon avis de ce point de vue dans le projet de loi relatif à la transition énergétique un volet plus clair sur les instruments économiques, sans lequel la loi restera purement déclarative.

Par exemple, sur la question des rénovations lourdes sur le stock de bâtiments, les objectifs demeurent déclaratifs : 400 000, 450 000 logements... En réalité, on n'a pas augmenté d'une unité le nombre de logements sur lesquels on fait de la rénovation lourde.

Le deuxième point que je voulais introduire est celui de la future COP 21 qui se tiendra à Paris dans un an.

Je commence par un élément de contexte. J'étais la semaine dernière à Chengdu, capitale de la province du Sichuan, qui est la plus importante de Chine. J'y suis allé dans le cadre d'un colloque organisé en partie par des industriels français, dont Michelin, avec des instituts académiques, sur la question de la mobilité et de l'urbanisation. J'ai été impressionné de découvrir que la question du climat en Chine est aujourd'hui posée en fonction de ses contraintes domestiques. La question du climat a été introduite dans le 12^{ème} plan quinquennal, avec une vision claire : celle de la nécessité d'un changement de mode de développement. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'on ne peut plus respirer en Chine. La question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre est donc liée à une urgence sociale. C'est pour cela qu'aujourd'hui, la Chine est au centre du jeu des négociations internationales, au cœur de la COP 21. Ce n'est pas un hasard si l'annonce d'un accord entre les États-Unis et la Chine s'est fait à Pékin. C'est d'ailleurs un bouleversement par rapport à la façon dont la diplomatie multilatérale s'est mise en place depuis la fin de la seconde guerre mondiale : les Européens négociaient avec les Américains et lorsqu'ils étaient d'accord, on pensait que les autres allaient suivre. Aujourd'hui, ça ne fonctionne plus comme ça car les acteurs majeurs sont désormais les grands pays émergents, à commencer par la Chine.

Sur ce sujet de la COP 21, je voudrais aborder trois points.

Tout d'abord, je rappelle que cette négociation internationale est un processus continu, amorcé en 1992, par la signature et la ratification par aujourd'hui 193 pays d'une convention cadre sur le changement climatique, adoptée par la quasi-totalité des pays du monde, États-Unis inclus. Cette convention est l'acte fondateur qui pose à la fois les principes et le cadre de la négociation. Le principe essentiel est celui de la responsabilité commune mais différenciée : tous les pays qui ont ratifié la Convention partagent une partie de la responsabilité, mais on ne peut pas mettre sur le même plan les vieux pays industrialisés, les pays émergents et les pays en voie de développement. Au nom de ce principe, une vision binaire s'est développée dans le cadre de la négociation, avec d'un côté les pays riches portant la responsabilité, et de l'autre, les pays en voie de développement qui sont hors responsabilité,

ce qui perturbe complètement la négociation climatique depuis au moins dix ans. Je pense que l'enjeu majeur de la COP 21 est de trouver une nouvelle interprétation du principe de responsabilité commune mais différenciée. Il n'y a aucun sens à mettre aujourd'hui sur le même plan la Chine, qui par habitant va très prochainement rejoindre le niveau d'émissions de l'Europe, avec le Mali, par exemple, ou les pays d'Asie centrale.

Deuxième point, il y a dans le rapport du Giec un chiffre terrifiant, celui de l'évolution des émissions mondiales de gaz à effet de serre depuis 1970. Cette courbe nous montre que depuis 2000, vingt ans après la mise en place des accords climatiques, non seulement ces émissions n'ont pas commencé à ralentir mais elles ont accéléré. Si on décompose les émissions, on s'aperçoit que les émissions liées à l'agriculture et à la forêt ont été stabilisées entre 2000 et 2011, notamment grâce aux résultats remarquables obtenus au Brésil. On a là le cas d'une politique incroyablement infléchie et qui a très fortement contribué à ralentir la déforestation. En revanche, les émissions liées au système énergétique explosent. Elles explosent pour deux raisons principales. La première raison est le retour sur le charbon, massif en Asie, très important dans certains pays d'Amérique latine mais qui existe également en Europe depuis 2011. La deuxième raison est l'explosion des émissions dans les pays émergents, pour l'instant corrélée à l'accélération du développement économique dans ces zones. Cette sortie de centaines de millions d'habitants de la pauvreté extrême en Chine ou en Inde qui est une excellente nouvelle, se traduit dans les modes actuels de développement et de système énergétique par une explosion des émissions de gaz à effet de serre.

Deuxième point : que peut-on faire à la COP 21 ? Jusqu'à l'accord de Copenhague en 2009, on était dans une vision dite *top down* des accords internationaux, comme c'était le cas du Protocole de Kyoto. Depuis, on a adopté une approche dite *bottom up* dans laquelle les différents pays sont stimulés et incités à dire à quel niveau d'engagement ils peuvent rejoindre un accord climatique. Dans cet accord, il faudra obtenir des engagements importants des gros émetteurs. Les trois premiers émetteurs – Chine, États-Unis, Europe – concentrent 56 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre liées à l'énergie, et les dix premiers émetteurs concentrent 83 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre liées à l'énergie. Donc si on veut vraiment infléchir les trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre pour limiter le réchauffement climatique à deux degrés, il faut avoir des engagements crédibles des gros émetteurs.

Le dernier point que je veux aborder est celui des instruments économiques. J'ai toujours pensé que la crédibilité d'un accord international en matière de changement climatique ne reposait pas sur la nature juridique de l'accord. Vous vous rappelez certainement des débats infinis qui ont eu lieu à Copenhague sur la nécessité ou non d'avoir un accord « *legally binding* », c'est-à-dire juridiquement contraignant. En réalité, peu importe ! Le protocole de Kyoto, par exemple, est « *legally binding* » et pourtant le Canada n'a pas respecté ses objectifs. L'article 23 du protocole explique comment on en sort et il s'avère qu'il est beaucoup plus facile de sortir de ce protocole que d'un bail rural à long terme. Il suffit d'envoyer une lettre recommandée au secrétariat de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et au bout d'un an vous êtes libérés de vos engagements. Et de toute façon les sanctions sont inexistantes.

Donc ce qui est important, c'est d'avoir un accord avec des engagements supportés par des instruments économiques puissants qui incitent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. C'est comme pour la loi sur la transition énergétique : si on veut rentrer l'environnement dans la vie économique, il faut avoir des instruments économiques

puissants. Et selon moi, la bonne manière est de tarifer les émissions de CO₂. Et si on a aujourd'hui un retour massif sur le charbon, c'est parce qu'il est rentable. Je pense que tant qu'on ne change pas le système des prix, on va continuer à avoir cette transition énergétique au niveau mondial avec plus de fossiles dans l'atmosphère. Aujourd'hui, les Américains substituent du gaz au charbon et ont donc davantage réduit leurs émissions de gaz à effet de serre que l'Europe depuis cinq ans. Mais que fait-on du charbon des mines du Wyoming ou des Appalaches ? Il est exporté un peu en Allemagne, quelques tonnages dans le port du Havre, vous me pardonnerez Monsieur le président, mais surtout massivement exporté au Japon et en Asie. Il y a encore quelques goulots d'étranglement à l'exportation. Mais on est en train de construire une ligne de chemin de fer uniquement destinée à transporter ce charbon du Wyoming avec trois nouveaux terminaux d'exportation.

Ma conviction, c'est qu'il faut des instruments économiques puissants qui changent les systèmes de prix relatifs : tant que le charbon ne sera pas cher, on l'utilisera. Je ne dévoilerai pas maintenant les propositions que nous avons faites à la Chaire économique du climat mais nous avons proposé deux systèmes de tarification du carbone dans le monde. L'un est réservé aux États via un système de bonus-malus pour les pays : un pays qui émet plus que la moyenne mondiale des émissions de gaz à effet de serre doit payer un malus sur la part de ses émissions qui est supérieure à la moyenne ; et ce malus est rétrocédé sous forme de bonus pour ceux qui sont en dessous de la moyenne. Il s'agit là d'un instrument qui vise à faire de la redistribution entre les gouvernements et à inciter les pays pauvres à entrer dans ce qu'on appelle le MRV, le « *monitoring reporting verification* », c'est-à-dire un système indépendant et fiable de mesure et de contrôle des engagements. J'illustre ça par un exemple : une de mes doctorantes, chinoise, travaille à l'Académie des sciences agricoles de Pékin, qui a donné au Gouvernement toutes les données techniques qui ont servi à réaliser l'inventaire de 2005. Aujourd'hui, dans le cadre de sa thèse, lorsqu'elle a une question relative à un chiffre de l'inventaire, on lui répond que c'est un secret d'État. On ne pourra pas faire un accord climatique crédible tant qu'il n'y aura pas de transparence sur le MRV. C'est un enjeu politique. Et puis à côté du système du bonus-malus, il y a la question essentielle de la tarification du carbone dans l'économie. Il faut qu'on ait un prix du CO₂ élevé. Qu'est-ce qui pourrait vraiment faire changer cet environnement international entre 2015 avec la COP de Paris, et 2020, date d'entrée en vigueur du futur accord climatique ? Il faudrait poser les jalons d'un marché transcontinental du carbone pour tarifer le coût du changement climatique associé aux émissions de CO₂, au lieu de faire en Europe un marché du carbone entre nous sans être capable de le gérer. On pourrait aussi mettre en place une taxe internationale : je suis prêt à défendre la cause si vous me donnez les moyens de le faire !

M. Charles Revet, président. – Deux ou trois points ont attiré mon attention. Je retiens d'abord l'idée de substitution : au lieu d'ajouter un impôt, on remplace un impôt sur la production par un impôt sur la pollution. Vous avez également rappelé qu'on ne pouvait utiliser trois fois un même euro. Enfin, je retiens qu'on ne peut pas mettre sur le même plan les pays industriels et les pays en développement – c'est une certitude.

Mme Odette Herviaux. – Je vous remercie pour cet exposé passionnant. Certains thèmes ont attiré mon attention, d'autant que l'actualité fait que nous examinerons ce soir au Sénat une éventuelle taxe sur les particules fines émises par les moteurs diesel. Même si on peut comprendre qu'on ne peut pas opposer, d'un côté, le problème climatique et les émissions de CO₂, de l'autre, la santé publique, comment peut-on prioriser l'action, dans la mesure où les particules fines sont nocives pour la santé mais les véhicules diesel émettent moins de CO₂ et consomment moins de carburant ?

Dans le débat que nous aurons ce soir, est envisagé un bonus-malus réaménagé. Vous nous avez expliqué qu'une taxe nouvelle sur l'écologie ne doit pas être punitive et ne doit pas être à sens unique. Vous avez parlé de rééquilibrage, ce qui me paraît important. Concrètement, comment peut-on y arriver ?

Mme Chantal Jouanno. – Merci pour cette présentation, nous partageons beaucoup de points de vue. Avez-vous des exemples de pays étrangers qui ont réussi ce basculement de leur fiscalité ? Quel impact cela a-t-il eu en termes de redistribution et de croissance économique ?

La question de la spécialisation des outils fiscaux se pose. Le bonus-malus a été construit autour de la question du CO₂, sans intégrer la question des particules ou des oxydes d'azote. Est-il pertinent, dans un même outil fiscal, de mettre deux objectifs différents, l'un visant les gaz à effet de serre, l'autre la santé ?

Vous avez évoqué le basculement de la fiscalité d'une assiette sur les outils de production vers une assiette sur la pollution. Vous n'avez pas parlé de la consommation. Or, un des problèmes de la France aujourd'hui est que nous réduisons facilement nos émissions de gaz à effet de serre mais qu'en réalité nous augmentons notre empreinte carbone. La réduction des émissions est en partie liée à une désindustrialisation qui fait que nous importons plus de produits et qu'à l'échelle mondiale notre bilan carbone n'est pas extraordinaire. La question de la consommation est évidemment plus difficile à aborder politiquement que la pollution. Faites-vous entrer cette assiette dans les outils de la fiscalité écologique ?

Concernant la négociation de la COP 21, il n'y a certes qu'une dizaine de pays à faire bouger, mais il sera nécessaire pour cela d'avoir avec nous le G77. Un des paris que nous faisons avec Jean-Louis Borloo est d'entraîner avec nous l'Afrique. Partagez-vous ce point de vue ?

Il existe un débat persistant entre une taxe carbone qu'on n'arrive pas à faire et un marché mondial du carbone. Qui affecterait les quotas d'émissions dans un tel marché ? Si le marché européen fonctionne mal, c'est en grande partie du fait de l'allocation des quotas. Qui aura l'autorité nécessaire et la reconnaissance internationale pour déterminer le niveau des quotas ?

Mme Évelyne Didier. – Je vous remercie pour la qualité de votre exposé, c'est toujours un régal de vous entendre.

Qu'il soit européen ou mondial, j'ai du mal à croire au marché carbone. En Europe, nous n'avons pas réussi à imposer un prix du carbone qui soit véritablement dissuasif. Les lobbies sont à l'œuvre pour maintenir des prix de l'énergie les plus bas possibles. Dans ce domaine comme dans d'autres, le poids des lobbies est considérable. Est-il crédible, en particulier au niveau mondial, d'envisager un marché carbone efficace ?

Dans le projet de loi relatif à la transition énergétique, on prône des économies d'énergie. Or, la première économie est d'éviter une consommation d'énergie. Les pays en développement souhaitent consommer davantage d'énergie. En outre, la population augmente. La piste des économies est-elle sérieuse ?

Enfin, certains parlent de sobriété dans la consommation, voire de décroissance. Est-il raisonnable d'imaginer aller vers une certaine sobriété dans une économie actuelle qui pousse à la consommation effrénée ?

M. Jean Bizet. – Quel chiffre pertinent pouvez-vous nous donner sur le prix du carbone ? On entend parfois parler de 45 euros.

Vous avez indiqué qu'il manquait un volet économique dans le projet de loi relatif à la transition énergétique. Cette loi risque d'être déclarative. Ne serait-il pas pertinent d'envisager ces politiques de transition énergétique avec les autres États membres de l'Union européenne ? L'Allemagne s'est unilatéralement, à la suite de Fukushima, lancée dans une transition, sans même avertir la France. C'est un échec considérable, d'abord financier, ensuite écologique. L'Allemagne n'a jamais autant émis de gaz à effet de serre. Ils achètent du charbon en provenance des États-Unis. Ne faudrait-il pas inciter au niveau européen à des transitions énergétiques concertées entre les États ? Nous pourrions d'ailleurs y réfléchir entre la commission du développement durable et la commission des affaires européennes.

Qu'attendez-vous du nouveau commissaire européen à l'Union de l'énergie ? Le choix des bouquets énergétiques restera une compétence des États, mais l'Union de l'énergie devra dépasser les simples sujets de branchements et d'échanges. Les Allemands, en particulier quand il y a beaucoup de vent ou beaucoup de soleil, connaissent une surproduction brutale d'énergie ce qui fait chuter leurs prix de vente. Parallèlement, les pays voisins sont obligés de mettre des sortes de disjoncteurs pour éviter que cette surabondance brutale d'électricité ne perturbe leurs réseaux de transport de l'énergie. On ne pourra pas résoudre ces problèmes à l'échelle d'un État membre.

M. Christian de Perthuis. – Comment faire lorsqu'on fait face à plusieurs externalités environnementales qui ne vont pas toujours dans le même sens ? La question du diesel et des particules est à ce titre emblématique. Nous avons tendance à l'aborder, en France, sous un mode polémique ou idéologique. Si l'on réalise une tarification environnementale au litre, c'est simple : dans un litre de diesel, il y a 15 % de CO₂ en plus que dans un litre d'essence. C'est mathématique. Pour les particules, c'est beaucoup plus compliqué. Le diesel n'est pas le seul à émettre des particules. Le fioul domestique et le fioul lourd émettent des particules ; c'est le cas également de la biomasse. Quel est le bon instrument pour tarifier les nuisances liées aux émissions de particules venant des véhicules ? Le bon système est le péage. Les véhicules n'émettent pas les mêmes quantités de particules selon leurs équipements : on ne peut donc pas tarifier correctement la nuisance par le prix du carburant. En revanche, avec les progrès de la technologie, il est possible de tarifier de manière plus fine. C'est pour cette raison que l'écotaxe était une tentative intéressante, qui avait au départ fait l'objet d'un grand consensus. Cet outil permettait de tracer les déplacements en prenant en compte la qualité technique des véhicules et l'usage. C'est ce qu'il faut, en particulier dans les villes. À ce titre, l'exemple du péage urbain de Stockholm est très intéressant. Il est calibré en fonction de l'usage, de l'heure de pointe et il fonctionne bien. Le système est socialement équitable dans la mesure où le produit du péage est utilisé pour favoriser l'accès des personnes aux transports en commun.

Concernant le bonus-malus, il est effectivement aujourd'hui favorable au diesel.

En matière de taxation du carbone, la Suède est un cas d'école. Chaque ménage paie une taxe carbone d'environ 110 euros par tonne de CO₂ lorsqu'il utilise de l'énergie fossile pour se chauffer ou pour se déplacer. Dans ce pays, la montée en régime de la taxation

environnementale s'est faite dans un contexte de réforme fiscale globale qui a conduit à baisser le niveau des prélèvements obligatoires. Du point de vue des performances macroéconomiques de la Suède, la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB place le pays au troisième rang de performance des pays de l'OCDE. La taxation carbone n'a donc pas détruit l'industrie ; l'industrie s'est reconvertie, en s'appuyant sur le développement de la richesse locale qu'est la biomasse.

Faut-il prendre une assiette fondée sur la consommation ou la production ? Il est en théorie préférable d'avoir une taxe au carbone ajouté, au niveau final. Le problème est qu'il n'existe pas de comptabilité microéconomique des flux de carbone. Malgré le caractère imparfait de l'assiette utilisée aujourd'hui, j'ai toujours considéré qu'il valait mieux mettre en place un système plutôt que de reporter l'action dans le futur.

Ce principe vaut aussi pour les négociations internationales. J'ai discuté encore récemment avec des collègues chinois. Ils proposent de signer un accord climatique sur la base des émissions liées aux habitudes de consommation : une grande partie des émissions reviendrait dans cette approche aux pays de l'OCDE. Ce raisonnement risque d'enliser les négociations pour plusieurs années avant de pouvoir mettre en place des mesures. Par ailleurs, la Chine porte également une part de la responsabilité dans le développement de ses industries d'exportation. Il faut quitter la vision dualiste, du monde en développement opposé au monde riche. Je n'ai jamais pour ma part considéré qu'on développerait les pays d'Afrique par de l'aide. Le développement passera par un co-développement. L'aide au développement implique le respect mais pas la désresponsabilisation des partenaires, notamment sur les choix de production ou les choix sociaux.

Le G77 est évidemment important dans les négociations internationales. La gouvernance de ces négociations est aujourd'hui dans un système qui ressemble aux coopératives agricoles... Chaque pays dispose d'une voix, et les prises de décision se font au consensus. Il est important qu'il y ait une instance des Nations unies dans laquelle chaque pays ait une voix. Pour autant, face à la réalité du risque climatique, on ne peut pas mettre sur le même plan les États-Unis ou la Chine et les petits États insulaires. Il nous faut trouver une géométrie variable dans la négociation. Il faut coupler des accords entre les gros émetteurs de CO₂ avec la redistribution envers les petits émetteurs. C'est le sens du bonus-malus mondial que nous proposons. La difficulté de notre proposition est cependant qu'il faudrait faire payer non seulement les pays riches, mais aussi les pays émergents d'Asie et les pays pétroliers.

Qui affectera les quotas sur le marché mondial du carbone ? Sur le plan économique, il est important qu'il y ait un signal-prix du carbone, c'est-à-dire qu'un nombre croissant d'émetteurs de CO₂ paient le coût du changement climatique associé à chacune de leurs émissions. Qu'on atteigne cet objectif par un mécanisme de marché ou une taxe est pour moi une question secondaire.

Lorsqu'on veut mettre en place un dispositif de tarification pour les émissions diffuses dans un pays comme la France, il est plus facile de mettre en place une taxe qu'un marché. Il est plus simple de partir d'un impôt existant en élargissant son assiette au carbone, plutôt que d'en créer un nouveau. Depuis 1990, on essaye de faire la même chose au plan européen. Entre 1990 et 1997, la proposition de la Commission européenne était de mettre en place, pour l'énergie et la grande industrie, une taxe sur le CO₂ harmonisée, mais elle n'a jamais abouti, à cause du droit de veto du Royaume-Uni notamment. Pratiquement, aujourd'hui, il est impossible de mettre en place un dispositif de tarification du carbone via une taxe à l'intérieur de l'Europe. Pour mettre en place une taxe, il faut l'unanimité. Or, pour

mettre en place un marché de permis, il faut une majorité qualifiée. Sur le plan international, c'est encore pire. Donc, d'un point de vue pragmatique, la tarification du carbone au niveau international passe par des marchés de permis plutôt que par des taxes. En outre, en Chine et aux États-Unis, la question d'une taxe carbone n'est même pas envisageable.

Le système mis en place en Europe ne fonctionne pas car il y a un problème de gouvernance et une absence de leadership politique. Une bonne illustration de cette difficulté est la réforme proposée par la Commission européenne visant à changer le calendrier des enchères, est en cours de négociation depuis deux ans et demi. Dans n'importe quelle agence du Trésor au monde, lorsqu'on met sur le marché des obligations d'État, le pouvoir de fixer le calendrier est délégué à l'agence spécialisée. D'un côté, on empile une complexité administrative et technocratique à laquelle personne ne comprend plus rien, et de l'autre, il n'y a pas de leadership politique. Or, pour faire la réforme du marché du carbone européen, on a besoin d'un fort leadership politique. Et il faut un principe de délégation à une autorité de régulation indépendante, comme pour la politique monétaire, qui doit avoir une légitimité de compétence. Le dernier problème est celui de l'allocation. On observe en effet que dans un premier temps, par peur que le prix du carbone s'envole, on alloue trop. Sur le mode de l'allocation aussi, il y a des interrogations : est-ce qu'on met des quotas gratuits, auquel cas on rétrocède la valeur du carbone au pollueur, ou est-ce qu'on les met aux enchères ? Les économistes pensent qu'il est préférable d'avoir un système d'enchères. Cette question est très peu traitée.

Au plan international, je ne préconise pas un marché mondial du carbone dès demain. Je suis plutôt favorable à un accord à trois entre États-Unis, Europe et Chine entre 2015 et 2020 pour construire ensemble une plateforme commune de tarification du carbone pour le secteur électrique et pour la grande industrie. À mon avis, cette gouvernance tripartite constituerait le bon niveau politique.

Pour répondre à Evelyne Didier. Actuellement, oui, l'économie d'énergie est le principal levier à court terme, et le plus rapide, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les pays industrialisés. Mais le meilleur levier pour faire des économies durables sur un bien, c'est de le tarifier correctement. Je pense donc que la question de la durabilité des économies d'énergie est liée à celle de la tarification de l'énergie. Pour des politiques, c'est un choix très difficile à faire et à assumer. Il y a là un vrai passage de l'économique au politique.

Est-ce la décroissance que de faire de l'économie d'énergie ? Je suis pour ma part très mal à l'aise avec les économistes de la décroissance. J'ai vécu cinq ans dans des pays en voie de développement et cela n'a aucun sens pour un pays pauvre de dire qu'on veut faire de la décroissance. Certes, il existe une version intelligente de la décroissance, développée par un économiste anglais, la « *prosperity without growth* », qui veut qu'à partir d'un certain niveau de richesse, la surabondance des biens ne génère plus d'amélioration de bien-être. Selon cette théorie, à partir d'un certain seuil, l'intelligence collective permettrait d'arrêter l'accumulation des biens et le gaspillage pour les transférer vers le sud. J'aime cette idée mais je pense qu'elle n'est pas réaliste pour notre société.

Jean Bizet m'a demandé s'il y avait un bon niveau du prix du carbone. Selon moi, ce n'est pas le niveau auquel on introduit le carbone qui est important mais l'anticipation et le signal donné aux acteurs économiques. À l'époque où j'étais rapporteur d'un des deux groupes Rocard sur la contribution climat – énergie, j'étais effaré par le débat sur le niveau d'introduction du prix du carbone. La vraie question est de savoir ce que les grands opérateurs

économiques anticipent, au moment de leurs choix d'investissement, au regard de la valeur du carbone dans plusieurs années.

Il ne faut donc pas introduire un prix mais une trajectoire. Au sein du Comité sur la fiscalité écologique, j'en avais d'ailleurs sciemment fixé une jusqu'en 2020.

Quels sont les points de repère ? Lorsqu'on a un prix du carbone inférieur à 10 euros par tonne, il n'y a pas d'effet particulier ; entre 10 et 35 euros par tonne, des ajustements commencent à être notables dans le secteur électrique. Au-delà, tout dépend des prix relatifs du charbon et du gaz. À partir de 40 euros, les changements sont significatifs dans l'usage des centrales existantes et les choix d'investissements. À partir de 60 euros la tonne, le *Carbone capture and storage* – c'est-à-dire l'équipement de la centrale électrique dans lequel le carbone est capturé puis réinjecté – commence à être rentabilisé. Des effets massifs de substitution dans l'industrie sont alors ressentis, notamment en faveur de la biomasse ou des productions décentralisées d'énergies renouvelables.

Les technologies actuelles seront dans les prochaines années bousculées du fait, d'une part, du stockage décentralisé de l'électricité, d'autre part, de la révolution de la gestion des données. Avec ces changements technologiques, des prix de carbone même beaucoup plus faibles pourront avoir des effets plus importants sur l'incitation au changement des modes de production et de consommation.

Concernant la dimension européenne de la transition énergétique, il est évident, en absolu, qu'une concertation plus importante sur nos choix énergétiques avec les pays membres de l'Union européenne serait souhaitable. Toutefois, cette concertation est difficile à mener dans la pratique. Les pays européens sont souvent contraints d'envisager les problématiques à des échelles différentes. L'environnement et le changement climatique peuvent néanmoins représenter un ciment, en dépit de nos différences de choix dans le secteur énergétique.

Je n'ai pas encore rencontré le Commissaire européen à l'énergie. Je pense en tout cas que la gestion commune des marchés énergétiques en Europe est fondamentale. On a évoqué cette question – pas toujours de manière heureuse – en ce qui concerne l'électricité, mais il faut aussi l'aborder s'agissant du marché du gaz. Aujourd'hui, l'organisation des infrastructures de transport et de distribution du gaz est aberrante ! L'Europe de l'ouest est suréquipée en la matière, mais ne serait pas en mesure d'approvisionner l'Europe de l'est si la Russie se désistait !

M. Gérard Miquel. – Je souhaiterais aborder le thème de la fiscalité liée à la gestion des déchets. Ne croyez-vous pas qu'il serait souhaitable de repenser la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe générale sur les activités polluantes – ou TGAP ? La première, qui concerne tous les citoyens, est en effet en augmentation constante et n'est plus du tout adaptée. Il faudrait parvenir à faire payer un prix juste par un système de prélèvement fondé sur le service réellement rendu. La seconde pénalise les zones géographiques qui n'ont pas d'autre choix technique que d'enfouir leurs déchets dans des centres spécialisés. Une taxe incitative liée à la performance des collectivités territoriales en matière de recyclage ne serait-elle pas préférable pour obtenir des résultats beaucoup plus rapides ?

M. Didier Mandelli. – À quelques mois de la conférence sur le climat de Paris (COP 21), ne pensez-vous pas que la France manque une occasion de montrer l'exemple à ses

partenaires, avec un projet de loi sur la transition écologique qui ne met pas réellement en œuvre des instruments économiques ?

Mme Annick Billon. – Je souhaitais vous demander si vous pensiez que la conférence de Paris sur le climat serait un succès, si l'on peut mettre en place une politique mondiale du prix du carbone. Vous avez déjà répondu par la négative.

M. Charles Revet, président. – Il est nécessaire d'agir sur la pollution pour favoriser l'économie. Or les pays en voie de développement ont des besoins considérables. Avez-vous des pistes afin que ces pays puissent développer des énergies nouvelles moins polluantes ?

M. Christian de Perthuis. – En réponse à la question posée par Gérard Miquel, j'indiquerai que la TGAP est un instrument rendu imparfait par des modifications successives importantes. L'un des critères qu'il serait opportun de retenir est celui de la modulation de la taxation en fonction des performances des collectivités, à condition d'avoir une métrique correcte. La taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères est, quant à elle, avant tout un instrument de rendement et non de fiscalité de substitution. Il faut aller vers des dispositifs incitatifs, offrant une corrélation entre le coût du service, son efficacité et le comportement des ménages. Cela sera sans doute plus délicat en habitat collectif qu'en habitat individuel. En dépit des difficultés pour faire évoluer ces instruments, je crois que l'évolution se fera dans le bon sens car l'efficacité économique exige de mettre fin à la dérive des coûts.

Didier Mandelli m'a demandé si la France ne manquait pas l'occasion d'afficher son exemplarité. Je crois d'abord qu'il faut être réaliste : un certain nombre de pays très pollués n'ont qu'un intérêt très limité pour les démarches entreprises par la France ! Ensuite, je considère que nous avons tort, en France, d'insister sur ce qui ne fonctionne pas. Notre pays peut se prévaloir d'expériences positives. Nous avons, par exemple, le 2^{ème} taux le plus bas d'émissions de gaz à effet de serre en Europe, après la Suède. Notre système de tarification de l'eau est souvent cité en modèle par les pays étrangers en matière de tarification environnementale. Nous avons également introduit une tarification du carbone. Vous le voyez, les exemples sont nombreux, tant au niveau national qu'au niveau local. Pensons aussi, en matière d'urbanisation, à la RATP, premier transporteur public au monde, ou encore au succès d'Autolib, qui réussit à coupler l'électrification des véhicules avec un changement d'usage... Ne soyons pas persuadés que notre image est mauvaise, car ce n'est pas le cas, et améliorons notre communication en insistant sur nos atouts !

Charles Revet m'a interrogé sur la possibilité, pour les pays en voie de développement, de s'engager dans une démarche écologique et de la respecter. 400 millions de Chinois sont sortis d'une situation de grande pauvreté en un temps record. Est-ce possible sans surcoût écologique, et dans l'affirmative, comment ? Les changements techniques devraient réserver quelques heureuses surprises en matière de modes de production d'énergie. Je pense notamment à l'accélération des gains par le biais du photovoltaïque, mais aussi aux améliorations des moyens de stockage de l'électricité et aux progrès de la biomasse. La palette des sources énergétiques possibles va donc s'élargir à des coûts raisonnables. Toutefois, le véritable enjeu pour les pays en voie de développement est de gérer leur urbanisation et leurs usages des sources d'énergie, pour les rendre rationnels. Cela n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle. Je m'en suis aperçu lors de mes déplacements en Chine et au Maghreb. Il est essentiel que les pays concernés tirent les leçons de notre expérience et qu'ils ne reproduisent pas nos erreurs passées, notamment en matière d'étalement urbain.

M. Charles Revet, président. – Nous vous remercions pour vos réponses et vos explications sur ces sujets de la plus haute importance.

La séance est levée à 11 h 55.

Loi de finances pour 2015 – Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur les crédits relatifs à la Recherche en matière de développement durable du projet de loi de finances pour 2015.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous avons désigné notre collègue Geneviève Jean rapporteure pour avis sur les crédits du projet de loi de finances pour 2015 relatifs à la recherche en matière de développement durable. Ma chère collègue, il s'agit de votre premier rapport en tant que nouvelle sénatrice. Aussi, je voudrais saluer le travail que vous avez dû effectuer pour, dans un temps record, vous plonger dans un sujet aussi foisonnant.

Mme Geneviève Jean. – Monsieur le Président, mes chers collègues, il me revient effectivement de vous présenter, pour la première fois, les crédits du programme 190 relatifs à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables, inscrits dans la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2015.

Ce programme 190 comprend six actions : la recherche dans le domaine de l'énergie ; la recherche dans le domaine des risques ; la recherche dans le domaine des transports, de la construction et de l'aménagement ; la recherche partenariale dans les domaines du développement et de l'aménagement durables ; la recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile ; enfin, les charges nucléaires de long terme des installations du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Les crédits que le projet de loi de finances pour 2015 envisage d'allouer à ce programme, soit 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, sont en légère hausse par rapport à ceux ouverts par la loi de finances pour 2014.

Ces crédits ont vocation à financer six opérateurs de l'État : l'IFP Énergies nouvelles (IFPEN) ; l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) ; l'Institut de radioprotection et de la sûreté nucléaire (IRSN) ; l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ; le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ; l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

Le périmètre du programme est marqué cette année par la suppression de la subvention versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

L'Ademe recevait jusqu'ici une subvention pour charges de service public au titre du programme 181 « Prévention des risques » et du programme 190. La subvention accordée au titre du programme 181 a été supprimée en 2014. Celle du programme 190 l'est cette année. L'agence, qui est depuis 2010 opérateur des investissements d'avenir, ne bénéficiera donc plus d'aucune subvention budgétaire et sera, pour l'essentiel, financée par une fraction des produits de la taxe générale sur les activités polluantes – TGAP.

Les six opérateurs qui perçoivent toujours des crédits au titre du programme 190 sont, dans l'ensemble, relativement épargnés dans le projet de loi de finances pour 2015 par les contraintes liées au contexte budgétaire. Si deux d'entre eux voient leur dotation budgétaire diminuer, trois ont une dotation quasiment stable par rapport à l'année 2014, et l'un d'eux – le CEA – profite même d'une augmentation de la subvention pour charges de service public qui lui est versée au titre du programme 190.

Je m'intéresserai tout d'abord aux deux opérateurs dont les crédits alloués au titre du programme 190 sont en baisse : l'IRSN et l'INERIS.

L'IRSN, expert public pour les risques nucléaires et radiologiques, contribue à la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la sûreté et à la sécurité nucléaires, ainsi qu'à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets des rayonnements ionisants. Les crédits que le projet de loi de finances pour 2015 lui attribue, soit 178 millions d'euros, sont en baisse de 4 % par rapport à 2014. Cette baisse significative, alors que les demandes d'expertises de l'institut devraient croître ces prochaines années, avec par exemple la mise en service du réacteur de recherche Jules Horowitz, la préparation du démantèlement de la centrale de Fessenheim et l'analyse des demandes de prolongation d'exploitation d'autres réacteurs, devrait conduire l'IRSN à retarder ou étaler certains programmes de recherche.

Il est toutefois permis d'espérer que cette baisse de dotation sera compensée par un accroissement du produit de la contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires de base, ce qui assurera à l'institut un maintien global de ses moyens.

L'INERIS, quant à lui, a pour mission de réaliser ou de faire réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, et sur l'environnement. Les crédits ouverts dans le cadre du programme 190, d'un montant de 6,7 millions d'euros, sont plus particulièrement destinés à permettre à cet institut de réaliser des recherches sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions causés par les substances et produits chimiques, l'après-mine, les stockages souterrains et les risques naturels. L'INERIS devra faire face en 2015 à une réduction de 1,8 % du montant de sa dotation budgétaire globale par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Cette diminution est plus marquée s'agissant des crédits alloués au titre du programme 190, en baisse de 3 %. Il faut toutefois souligner que ce niveau de baisse n'atteint pas celui opéré entre 2013 et 2014 (- 17 %).

Trois opérateurs ont, ensuite, un niveau de dotation budgétaire quasiment stable par rapport au projet de loi de finances pour 2014 : l'IFPEN, l'IFSTTAR et l'Anses.

Après avoir subi une diminution constante de sa dotation depuis 2002, l'IFPEN, établissement public industriel et commercial de recherche, d'innovation et de formation intervenant dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement, disposera en 2015 d'une subvention pour charges de service public de 141 millions d'euros.

L'IFSTTAR, établissement public à caractère scientifique et technologique, a pour mission de réaliser des recherches dans les domaines du génie et des matériaux de construction, des risques naturels, de la mobilité, des systèmes et des moyens de transports et des infrastructures. La dotation budgétaire qui lui est attribuée, soit 88 millions d'euros, est quasiment stable par rapport à celle fixée par la loi de finances initiale pour 2014.

L'Anses, établissement public à caractère administratif, est chargée de missions de veille, de recherche, d'expertise et de référence sur la sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail, ainsi que sur la protection de la santé, sur le bien-être des animaux et sur la santé des végétaux. Cette agence voit, elle aussi, sa dotation se maintenir par rapport à 2014. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit de lui allouer 94 millions d'euros de subventions pour charges de service public, dont 1,6 million au titre du programme 190.

Enfin, le CEA, établissement public industriel et commercial à la fois impliqué dans le domaine du nucléaire et dans celui des nouvelles technologies de l'énergie, profite d'une hausse substantielle du montant de ses crédits au titre du programme 190 (+ 7,3 % pour atteindre environ 880 millions d'euros).

Je crois donc que nous pouvons nous féliciter de la stabilité générale du budget alloué à la recherche en matière de développement durable.

Ce maintien d'un niveau suffisant de crédits est d'autant plus important que le programme 190 contribue au financement de plusieurs projets accompagnant le défi de la transition écologique et énergétique.

Les auditions que j'ai réalisées m'ont permis de percevoir tout leur intérêt.

Je souhaiterais notamment évoquer le projet, actuellement mené par l'IFPEN, de développement d'un « véhicule pour tous » ne consommant que 2 litres de carburant aux 100 kilomètres. La technologie mise au point par cet institut devrait pouvoir être commercialisée dès 2022. Une véritable prouesse dont on comprend tout l'enjeu, alors que les transports sont à l'origine de 27 % des émissions de gaz à effet de serre en France.

L'IFSTTAR œuvre lui aussi à l'essor de transports durables. L'un de ses projets porte sur la conception d'une « route de 5^{ème} génération ». Plusieurs démonstrateurs ont été mis au point par l'institut, permettant d'ores et déjà de tester, sur certains territoires, des « échantillons » de routes devenues capables de gérer des informations grâce aux systèmes de transport intelligent, de diagnostiquer leurs points de faiblesse, de résister aux aléas climatiques, d'informer sur leur état de service, sur le trafic ou les risques pour l'utilisateur... Cette route de 5^{ème} génération sera à terme capable de récupérer de l'énergie pour alimenter ses propres équipements, voire les véhicules ; elle pourrait même être en mesure d'absorber du CO₂ ! On comprend aisément tous les bénéfices que de telles infrastructures permettraient d'obtenir.

Je voudrais également évoquer un autre projet auquel participe l'IFSTTAR, en faveur cette fois du concept de ville intelligente.

En 2050, les villes devraient accueillir 75 % de la population mondiale. Cette urbanisation grandissante menace à la fois la population et l'environnement.

Or le cadre de vie des populations urbaines se dégrade sous l'effet de nuisances variées (pollution, bruit, saturation des réseaux...) tandis que les attentes en matière de qualité de vie et de services augmentent.

Il est en outre établi que les territoires urbains contribuent de manière déterminante à l'effet de serre et à la consommation d'énergie fossile.

Une reconception de la ville est donc nécessaire et souhaitable. L'IFSTTAR participe à cette réflexion au travers du projet « Sense City » qui se concrétise par la création d'une « mini-ville » climatique dans un vaste hall de 400 m² unique en Europe. Ce hall sera capable d'accueillir des maquettes à échelle réelle ou réduite des principales composantes de la ville, telles que les bâtiments, les infrastructures, les réseaux de distribution et le sous-sol. Il sera le moyen de tester des micro et nano-capteurs inventés pour instrumenter et piloter une ville moderne, plus durable et plus humaine. En outre, les aménagements de l'espace urbain et les scénarii météorologiques envisagés (canicule, vague de froid, pluie et air pollués) permettront d'étudier la qualité environnementale des villes, la qualité sanitaire et l'efficacité énergétique des bâtiments et des quartiers, ainsi que la qualité et la durabilité des infrastructures et des réseaux urbains.

La mise en service de cette mini-ville, située à Marne la Vallée, est prévue pour fin 2015.

Enfin, j'insisterai sur le fait que les crédits du programme 190 sont nécessaires au développement des systèmes industriels nucléaires du futur et à l'expérimentation de biocarburants – ou agrocaburants – de 2^{ème} génération.

Le CEA, dont une partie des ressources provient du programme 190, est ainsi chargé de mener pour la France des recherches sur les réacteurs nucléaires de 4^{ème} génération, capables d'utiliser directement l'uranium naturel ou appauvri et de produire 50 à 100 fois plus d'électricité avec la même quantité de minerai que les réacteurs nucléaires actuels, en ne produisant quasiment pas de gaz à effet de serre. Son effort se concentre principalement sur les technologies de réacteurs à neutrons rapides refroidis au sodium, au travers, notamment, du projet de développement du réacteur de démonstration ASTRID. Les options innovantes étudiées pour ce projet portent sur la mise au point d'un cœur performant à sûreté améliorée, sur une résistance renforcée aux accidents graves et sur une conversion d'énergie optimisée minimisant le risque apporté par le sodium. La première phase de l'avant-projet sommaire concernant ASTRID s'est terminée à la fin de l'année 2012. La deuxième phase devrait se terminer fin 2015. Une phase d'avant-projet détaillé est prévue ensuite jusqu'à fin 2019 pour permettre, en fonction des décisions qui seront prises à ce moment-là, le début de la construction du démonstrateur industriel.

Parallèlement, parce que les recherches pour les systèmes nucléaires actuels et futurs nécessitent des outils de simulation spécifiques, le CEA développe un parc d'installations expérimentales.

La construction, dans ma région, à Cadarache, du réacteur Jules Horowitz (RJH) en est une illustration. Alors que les réacteurs de recherche en Europe datent des années 1960, le RJH constituera, à terme, une installation unique dédiée aux études, sous irradiation, des combustibles et des matériaux pour les différentes générations de réacteurs nucléaires.

Le CEA ne mène pas uniquement des recherches en matière nucléaire. Il participe par exemple au projet Syndièse qui vise à transformer des végétaux en un gaz, qui est ensuite converti en carburant : biodiesel pour moteurs de véhicules routiers ou maritimes, biokérosène pour l'aviation. Je souhaiterais une fois encore insister sur l'intérêt que présente ce projet, les biocarburants de 2^{ème} génération étant susceptibles de constituer une réponse aux défis énergétiques de la France à l'horizon 2020.

En conclusion, mes chers collègues, et vous l'aurez compris à travers ces quelques exemples, les crédits du programme 190 sont indispensables pour permettre aux opérateurs de l'État, dont l'excellence n'est plus à démontrer, de mener à bien des projets de recherche déterminants pour franchir le cap de la transition écologique et énergétique.

Ces crédits étant globalement préservés dans un contexte financier contraint, je vous proposerai de donner un avis favorable à leur adoption.

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous remercie pour la présentation de ce rapport à la fois complet et intéressant. Je sais d'ailleurs que vous avez procédé à de multiples auditions et je vous en félicite.

Vous avez évoqué la suppression du montant de la subvention versée à l'Ademe. Quel était le montant de cette subvention ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Je souhaite à mon tour féliciter notre collègue pour la qualité de son rapport, qui méritera d'être relu de manière attentive car il apporte de nombreuses informations en matière de recherche et d'innovation sur les questions écologiques et énergétiques. De nombreuses *start-ups* travaillent, sur tous nos territoires, dans ces domaines. Vous nous avez démontré que le Gouvernement accompagne l'ensemble de ces recherches, nous soutiendrons donc l'avis favorable que vous avez exprimé sur l'adoption des crédits du programme 190.

Mme Chantal Jouanno. – Je souhaiterais à mon tour revenir sur le financement de l'Ademe. Tantôt cette agence a bénéficié de subventions, tantôt de taxes affectées. Bien souvent, le recours à l'attribution d'une fraction de la TGAP a été un moyen de masquer une réduction du budget de l'Ademe. Quelles sont les garanties de maintien du niveau du budget de l'agence ? Par ailleurs, comment évolue le plafond d'emplois rémunérés par l'Ademe ?

M. Charles Revet. – Je félicite également notre collègue pour son rapport très complet. Vous avez évoqué le démantèlement de la centrale de Fessenheim, mais quel est l'état d'avancement de ce projet ? Avez-vous des informations ? Par ailleurs, comment évoluent globalement les crédits en matière de recherche ? Je comprends que certains sont en hausse et que d'autres en baisse... Vous avez même évoqué des suppressions. Y a-t-il des compensations ?

M. Jean-Claude Leroy. – Le Centre scientifique et technique du bâtiment – le CSTB – joue un rôle très important, mais ses moyens vont être diminués pratiquement d'un quart. J'aurais souhaité que l'effort accompli jusqu'à présent en faveur du financement de cet opérateur soit maintenu.

Mme Geneviève Jean. – En 2014, l'Ademe a perçu 26 millions d'euros au titre du programme 190, ainsi qu'une fraction de la TGAP égale à 448,7 millions d'euros et des transferts de crédits au titre du programme des investissements d'avenir. En 2015, l'agence ne sera plus financée qu'au travers d'une fraction de la TGAP, maintenue à 448,7 millions d'euros, et par les fonds issus du programme des investissements d'avenir. Les emplois sous plafond rémunérés par l'opérateur seront diminués de 19 ETP.

Mme Chantal Jouanno. – L'Ademe subit donc une perte !

Mme Geneviève Jean. – S'agissant de la centrale de Fessenheim, je n'ai pas d'éléments complémentaires à apporter ; les crédits sont ouverts pour financer des travaux de

recherche en perspective d'opérations de démantèlement, sans qu'ils soient spécifiques à cette centrale.

Le CSTB n'est pas considéré comme un opérateur de l'État car plus de la moitié de ses ressources est d'origine privée. Il est prévu de lui verser, d'une part, des crédits d'intervention pour un montant de 15,4 millions d'euros, d'autre part, une dotation en capital d'un montant d'un million d'euros.

Je souhaiterais ajouter que tous les organismes que j'ai rencontrés sont disposés à recevoir les membres de notre commission pour présenter leurs travaux de recherche et leurs activités.

M. Rémy Pointereau, président. – Ce rapport est important car la recherche permettra le développement économique. Nous ne pouvons pas baisser la garde !

M. Charles Revet. – Ces précisions apportées, je partage votre point de vue, Monsieur le président : il reste beaucoup à faire pour permettre la transition écologique. Ce n'est pas le moment de diminuer les crédits de la recherche en matière de développement durable ! Je ne peux donc pas être favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

Mme Geneviève Jean. – Je tiens à rappeler que les crédits du programme 190 sont, globalement, en légère hausse par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances pour 2014, puisqu'ils augmentent de 1,13 % en autorisations d'engagement et de 0,97 % en crédits de paiement. Les crédits alloués à l'IRSN et à l'INERIS sont en baisse, certes, mais ceux alloués à l'IFPEN, à l'IFSTTAR et à l'Anses sont stables ; ceux attribués au CEA augmentent même de 7 % ! Ce dernier opérateur ne mène d'ailleurs pas uniquement des recherches sur le nucléaire. Il en effectue aussi sur les nouvelles technologies de l'énergie.

M. Gérard Miquel. – Je voudrais féliciter notre rapporteure pour avis. Je me réjouis que les crédits « Recherche en matière de développement durable » évoluent positivement. Nous avons la chance d'avoir en France des outils de recherche remarquables. Quelques efforts sont encore demandés : le nombre d'emplois de l'Ademe va diminuer quelque peu et son budget sera réduit, avec compensation par un prélèvement sur la TGAP. Nous sommes dans une période de difficultés et j'espère que les précisions apportées par notre rapporteure pour avis auront rassuré nos collègues.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Recherche en matière de développement durable » du projet de loi de finances pour 2015.

La réunion est levée à 15 h 40.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 18 novembre 2014**– Présidence de Mme Michèle André, présidente –*La réunion est ouverte à 9 h 05***Loi de finances pour 2015 – Mission « Culture » – Examen du rapport spécial**

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède à l'examen du rapport de MM. André Gattolin et Vincent Éblé, rapporteurs spéciaux de la mission « Culture » (et article 50 bis).

M. Vincent Eblé, rapporteur spécial. – Nous examinons, ce matin, les crédits de la mission « Culture ». Celle-ci couvre, vous le savez sans doute, trois champs principaux : le patrimoine, la création et la démocratisation culturelle. Les principaux objectifs poursuivis par la mission sont donc les suivants : sauvegarder, protéger et mettre en valeur le patrimoine culturel sous toutes ses formes ; favoriser la création, la diversité et la diffusion des œuvres d'art et de l'esprit ; renforcer l'enseignement supérieur culturel et favoriser la démocratisation culturelle grâce, en particulier, à l'éducation artistique et culturelle.

Dans la répartition opérée avec André Gattolin, il me revient de vous présenter l'analyse générale de la mission ainsi que les crédits relatifs aux patrimoines. Pour sa part, André Gattolin vous parlera du programme 131 « Création » et du programme 224 « Transmission de la culture et démocratisation des savoirs ».

La mission est dotée de 2,55 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 2,58 milliards d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2015. En volume, les crédits diminuent ainsi respectivement de 0,82 % en AE et de 0,17 % en CP. On peut donc parler de stabilisation des crédits par rapport à l'année dernière.

C'est une évolution dont on peut se féliciter, après deux années de forte attrition des crédits, au cours desquelles la mission a fortement contribué à l'effort de redressement des comptes publics. En outre, cette évolution favorable dans le contexte budgétaire actuel se poursuivra sur l'ensemble du triennal 2015-2017. Sur cette période, les crédits de paiement augmenteront même très légèrement.

Cet effort traduit la priorité accordée par le Gouvernement à la culture. C'est un secteur qui a, en effet, des conséquences positives multiples sur l'économie, en contribuant largement à l'attractivité et au dynamisme de nos territoires, ainsi qu'au renforcement de notre économie touristique – qui représente un pan important de l'économie nationale.

La mission « Culture » est marquée par le poids de ses dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Les dépenses de fonctionnement correspondent notamment aux subventions pour charges de service public des très nombreux opérateurs culturels qui couvrent les différents champs de la mission, qu'il s'agisse des musées nationaux comme le Louvre, Versailles ou Orsay, du Centre des monuments nationaux, des établissements du spectacle vivant à

rayonnement international tel que l'Opéra de Paris ou encore des écoles d'architecture, et j'en passe.

Les dépenses d'intervention relèvent des aides aux territoires pour la préservation et la restauration des monuments historiques, ainsi que des aides aux structures du spectacle vivant et des arts plastiques, qu'il s'agisse des compagnies de théâtre, des fonds régionaux d'art contemporain ou des scènes de musique actuelle – la grande diversité des acteurs en ce domaine m'interdisant d'être exhaustif dans cet inventaire.

Les dépenses de fonctionnement progressent en 2015 par rapport à 2014, cette évolution traduisant un effort en direction des opérateurs, notamment ceux du patrimoine, afin de leur permettre de renforcer les conditions d'accueil, de visite et de sécurité des visiteurs. Le budget 2015 est ainsi marqué par cette grande priorité, à travers le projet pyramide du Louvre, la poursuite des schémas directeurs du château de Versailles et de Fontainebleau et le lancement de ceux du Grand Palais et du centre Pompidou, notamment.

Une autre décision qui mérite d'être soulignée à cet égard est la volonté du Gouvernement de lancer, dans un premier temps, une expérimentation relative à l'ouverture, sept jours sur sept, des trois musées les plus visités, à l'horizon 2017 : le Louvre, le château de Versailles et le musée d'Orsay. Cette décision nécessite une certaine concertation avec les personnels des établissements concernés, dès lors qu'elle aura nécessairement une incidence sur l'organisation du travail dans ces derniers. Le ministère nous a indiqué qu'elle devrait se traduire par la création d'une centaine de postes sur la période. L'État contribuera en partie à cette hausse des dépenses de personnel, ce qui explique d'ailleurs la hausse du schéma d'emplois du ministère en 2015, à hauteur d'une quinzaine d'équivalents temps plein.

En revanche, les subventions pour charges de service public des opérateurs concernés, imputées sur les dépenses de fonctionnement ne seront pas augmentées, l'opération ayant vocation à être financée par une hausse des recettes de billetterie – ce qui est bien normal. Cette évolution va dans le sens du renforcement de l'attractivité touristique de notre territoire, et devrait se traduire également par des retombées positives indirectes pour les activités commerciales et hôtelières, notamment.

Le niveau des restes à payer de la mission, bien qu'en hausse par rapport à 2014, après plusieurs années de baisse, reste compatible avec la soutenabilité budgétaire de la mission. Les restes à payer concernent essentiellement le programme « Patrimoines », qui se caractérise, naturellement, par des cycles d'investissement s'étalant sur trois à cinq ans.

Le nombre de dépenses fiscales de la mission reste stable, à hauteur de 27. En revanche, leur coût augmente assez substantiellement. Cette hausse est essentiellement imputable à trois crédits d'impôts ayant vocation à renforcer la compétitivité du secteur cinématographique et audiovisuel. Je relève le manque de données relatives à l'évaluation de l'efficacité de ces dépenses dans les documents budgétaires.

Nous regrettons, André Gattolin et moi, les incertitudes qui pèsent sur les projets de loi patrimoine et création, qui étaient annoncés pour 2014 mais qui n'ont, à ce stade, jamais été délibérés en conseil des ministres. La ministre de la culture a, toutefois, annoncé devant l'Assemblée nationale le dépôt d'un grand projet de loi sur le patrimoine, la création et l'architecture au premier semestre 2015. Nous attendons donc ce texte avec une impatience que nous ne voulons pas dissimuler, celui-ci devant permettre de juger, au-delà du budget 2015, de l'ambition réelle du Gouvernement dans le domaine culturel.

S'agissant du programme 175 « Patrimoines », voici mes principales observations.

Le programme est doté de 745,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 751 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Ces derniers sont stables par rapport à 2014, après deux années de très forte baisse.

J'estime que cette stabilité des crédits, dans le contexte budgétaire actuel, est une bonne chose, alors que la préservation et la restauration de nos monuments historiques constituent un facteur important de renforcement de l'attractivité culturelle et du dynamisme économique de nos territoires – en particulier à travers le tourisme. D'ailleurs, je note que les prestataires intervenant en ce domaine sont généralement des entreprises françaises, ce qui permet de soutenir l'activité économique de notre pays.

En outre, je relève la stabilisation des crédits déconcentrés. Cela me paraît être une bonne nouvelle et un signal positif en direction des collectivités, dans un contexte de baisse des dotations. Cela traduit la volonté de l'État de maintenir son engagement aux côtés des territoires dans le domaine culturel. Cet engagement est d'autant plus nécessaire qu'une récente étude de l'association des petites villes de France révèle que 95 % des villes de 3 000 à 20 000 habitants envisagent de réduire dès 2015 les moyens qu'elles consacrent à la culture.

Enfin, au titre des évolutions remarquables en 2015, je crois qu'il faut souligner l'apparition d'une subvention pour charges de service public de 5 millions d'euros au profit de l'Institut national de recherche archéologiques préventive (INRAP), qui traduit la reconnaissance de la spécificité de cet opérateur au sein du paysage de l'archéologie préventive. En effet, celui-ci doit faire face à des missions de service public, aussi bien en matière scientifique que territoriale, à la différence des autres opérateurs de ce secteur devenu concurrentiel. Si nous ne contestons nullement l'ouverture de ce dernier à la concurrence, elle impliquait néanmoins un soutien de l'INRAP en raison de ses spécificités.

En ce qui concerne son financement par la redevance d'archéologie préventive (RAP), le ministère de la culture et de la communication nous a indiqué que les difficultés tenant au recouvrement de la RAP ont été résorbées. À titre de rappel, ces difficultés étaient liées à un problème informatique, qui compliquait le recouvrement de la redevance ; pour un peu, nous nous croirions presque dans le domaine de la défense ! Toutefois, il est probable que le niveau de recettes espérées, de 122 millions d'euros, ne sera pas atteint en 2015.

Étant responsable des crédits du patrimoine, il me revient également de vous présenter l'article 50 *bis* rattaché à la mission, qui a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député François de Mazières, avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Cet article instaure une demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur la possibilité d'affecter au Centre des monuments nationaux (CMN) les bénéfices d'un tirage exceptionnel du loto réalisé à l'occasion des journées européennes du patrimoine.

Le CMN est en effet confronté à une extension de son champ d'intervention, et les monuments les plus rentables sont minoritaires au sein de ce périmètre. Le principe d'une réflexion sur la diversification des ressources du CMN nous semble donc plutôt utile, même si la solution proposée par François de Mazières peut soulever des interrogations, qui tiennent notamment à l'équilibre économique des jeux de hasard en France et aux conséquences d'un tel financement sur une éventuelle perte de recettes pour le budget de l'État, dans la mesure

où une partie des sommes mises par les joueurs dans le cadre de la loterie nationale est reversée à l'État. Toutefois, puisqu'il s'agit à ce stade d'une simple demande de rapport, nous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Comme l'a indiqué Vincent Eblé, il me revient de vous présenter les crédits du programme 131 « Création » et du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

S'agissant du programme 131, le budget 2015 est marqué par une évolution favorable des moyens dédiés au spectacle vivant et aux arts plastiques et par la fin du chantier de la Philharmonie de Paris.

Plus précisément, ce programme est doté de 717,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 734,6 millions d'euros de crédits de paiement, montants en faible baisse par rapport à 2014, de l'ordre de 9 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 13 millions d'euros pour les crédits de paiement. La réduction concerne les crédits dédiés au soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant et s'explique par la fin des travaux de la Philharmonie de Paris et le rythme d'avancement de ceux de l'Opéra-comique et du Théâtre national de Chaillot, en cours de rénovation. Si l'on neutralise ce facteur, il apparaît que les crédits d'intervention dédiés aux acteurs du spectacle vivant sur le territoire sont préservés en 2015 et le seront a priori également sur l'ensemble du triennal.

Les crédits de paiement consacrés aux arts plastiques sont pour leur part en hausse de 5 % et soutiendront principalement les fonds régionaux d'art contemporain (« FRAC seconde génération ») et les galeries d'art. Les crédits d'intervention déconcentrés, destinés à financer des initiatives territoriales, connaissent une hausse de 1,1 % par rapport à 2014.

Le budget 2015 est également marqué par deux événements : d'une part, l'ouverture de la Philharmonie de Paris en janvier 2015. D'autre part, celle de la collection Lambert à l'été 2015.

Si l'ouverture de la Philharmonie est très attendue, des questions demeurent toutefois encore en suspens, s'agissant notamment de la prise en compte des surcoûts du chantier et du calibrage des dépenses de fonctionnement du nouvel établissement. Le coût global du chantier est estimé à 381,5 millions d'euros. À titre de comparaison, celui de la Philharmonie de Hambourg, chantier non encore achevé, s'élève à près de 800 millions d'euros.

La mairie de Paris souhaite revoir les conditions de sa participation financière, notamment au titre de la prise en charge des surcoûts. Le Gouvernement a marqué son soutien à la Philharmonie, projet qui a vocation à renforcer l'attractivité culturelle de notre territoire et à favoriser la démocratisation de la culture, en décidant de les assumer en intégralité. En outre, à la demande du Premier ministre, une mission a été lancée afin de calibrer de la façon la plus adaptée les dépenses de fonctionnement du futur établissement. À ce stade, la dotation inscrite à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2015 est de 9,8 millions d'euros. Des synergies et mutualisations sont attendues entre la Philharmonie de Paris et la Cité de la musique qui la jouxte. Il sera donc intéressant d'évaluer attentivement la première année de fonctionnement de la Philharmonie de Paris. À cet égard, on pourrait envisager la création d'un indicateur de performance dédié.

La collection Lambert est une donation exceptionnelle faite à l'État en 2012 par le galeriste Yvon Lambert. Elle a vocation à être exposée de façon permanente, à partir de l'été 2015, dans les hôtels de Montfaucon et de Caumont, entièrement rénovés, situés à Avignon. Cet événement est très attendu localement, car il sera un facteur de rayonnement et d'attractivité culturelle pour la région PACA.

S'agissant du programme 224, le budget 2015 est marqué par une priorité accordée à l'éducation artistique et culturelle et aux établissements d'enseignement supérieur.

Dans le détail, ce programme est doté de 1,1 milliard d'euros en 2015, montant en très légère hausse par rapport à l'année dernière.

On constate la hausse dynamique des crédits en faveur de l'enseignement supérieur culturel, qui financeront notamment des dépenses d'investissement sur l'ensemble du territoire, en faveur des écoles d'architecture, des écoles d'art et des écoles du spectacle vivant. Les dépenses d'intervention, d'un montant de 35,9 millions d'euros en 2015 contre 31,4 millions d'euros l'année dernière, concernent essentiellement le versement des bourses aux étudiants des établissements de l'enseignement supérieur culturel. La forte hausse des crédits s'explique par la progression continue du nombre de boursiers, par l'augmentation du montant unitaire des bourses et par la création de deux nouveaux échelons, le ministère de la culture s'alignant en ce domaine sur le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. À cet égard, je souligne que l'annonce de ce dernier de procéder à la rentrée 2014 au passage de tous les étudiants de l'échelon 0 vers l'échelon 0 *bis* n'est pas financée dans le projet de loi de finances pour 2015. Le ministère de la culture évalue le coût de cette disposition à 2 millions d'euros. Il conviendra donc de rester vigilant sur le financement de cette dépense en exécution 2015.

Enfin, le budget 2015 est marqué par une forte hausse des crédits dédiés à l'éducation artistique et culturelle, évolution qui reflète la priorité que le Gouvernement compte accorder à la jeunesse et à la démocratisation de la culture. 10 millions d'euros de crédits déconcentrés seront, en particulier, spécifiquement dédiés au plan en faveur de l'éducation artistique et culturelle, contre 7,5 millions d'euros l'an dernier, et permettront, espérons-le, de faire émerger de nombreux projets dans les territoires.

En revanche, je signale la réduction très marquée du soutien de l'État aux conservatoires à rayonnement régional et départemental, qui passe de 15 à 5,5 millions d'euros. L'action 3 qui leur était dédiée disparaît et est intégrée au sein de l'action 1 relative au soutien aux établissements d'enseignement supérieur et d'enseignement professionnel. Le ministère a décidé de recentrer ses interventions sur les seuls conservatoires adossés à des pôles supérieurs d'enseignement du spectacle vivant. Toutefois, les aides individuelles aux élèves de ces établissements sont maintenues pour tous les établissements d'enseignement supérieur spécialisés, afin de ne pas fragiliser le recrutement de ces structures parmi des populations à faibles revenus.

S'agissant des dépenses de personnel et de fonctions support, également imputées sur le programme 224, le budget 2015 est marqué par les évolutions suivantes : les dépenses de personnel augmentent de 0,67 %, après une baisse de 0,2 % en 2014. Cette évolution favorable s'explique notamment par l'amorce, en 2015, de la remise à niveau de la politique catégorielle et indemnitaire du ministre de la culture et de la communication, prévue par le triennal 2015-2017. Le secrétaire général du ministère nous a ainsi indiqué que les agents de

ce ministère sont de façon générale moins bien traités en la matière que les agents des autres ministères.

Les frais de fonctionnement sont pour leur part stabilisés, ce qui marque la poursuite d'un effort de rationalisation et de mutualisation de ces dépenses, pour la plupart indexées sur l'inflation.

Pour finir, je précise que l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement qui augmente les autorisations d'engagement du programme 224 de 2,1 millions d'euros, dans le but de permettre le lancement des travaux de sécurité du bâtiment de l'établissement du Palais de la porte dorée (EPPD), qui abrite la Cité nationale de l'histoire de l'immigration et l'aquarium tropical. Ces travaux ont vocation à garantir la sécurité des visiteurs et des agents et à améliorer l'optimisation de l'espace pour faire face à la hausse de la fréquentation. Les travaux devant s'étaler jusqu'en 2017, les crédits de paiement correspondant à ces autorisations d'engagement seront consommés ultérieurement.

En conclusion, le budget 2015 de la mission « Culture » nous semble satisfaisant à plusieurs égards. D'une part, il s'inscrit dans la cohérence par rapport à plusieurs grandes priorités transversales du Gouvernement, telles que le soutien aux territoires, le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité de notre pays, la jeunesse et l'éducation artistique et culturelle.

D'autre part, il s'inscrit également dans la logique du redressement des comptes publics, les hausses de dotation étant précisément ciblées et des efforts étant réalisés sur la maîtrise des dépenses. Des efforts de diversification de leurs ressources et de rationalisation des dépenses sont ainsi demandés aux grands opérateurs culturels. De même, le ministère poursuit sa politique de rationalisation des dépenses de fonctionnement. Enfin, aucun nouveau chantier culturel d'ampleur, susceptible d'induire un dérapage des dépenses, n'est annoncé sur le nouveau triennal.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous proposons l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Culture ».

M. Michel Bouvard. – Je tiens tout d'abord à saluer le travail accompli sur une mission budgétaire protéiforme et complexe.

Cette année, nous constatons une stabilisation des crédits en faveur du patrimoine. Or le ministère joue tout de même un rôle d'entraînement sur ces crédits. Nous sommes actuellement au début d'une nouvelle période de programmation des crédits de l'Union européenne, avec des compétences qui sont désormais déléguées aux régions pour la gestion de ces crédits. Selon les régions, il est possible d'obtenir des accompagnements sur les projets patrimoniaux. Quelle sera donc la mobilisation des crédits de l'Union européenne en faveur du patrimoine ? Peut-on surtout obtenir du ministère que les contreparties nationales soient mobilisées en temps utile ?

Mon second sujet de préoccupation porte sur la question des acquisitions d'œuvres de musées nationaux par les entreprises. Seuls 8,35 millions d'euros sont consacrés aux acquisitions mais votre rapport ne permet pas d'identifier la dépense fiscale spécifiquement liée à ces acquisitions. À quel montant s'élèvent ces dépenses fiscales, au travers notamment du dispositif des trésors nationaux, qui propose des avantages aux entreprises qui contribuent à l'acquisition d'œuvres susceptibles de quitter le territoire

national ? Un bilan de ces opérations a-t-il été dressé, notamment par rapport à l'exercice précédent ? Peut-on obtenir une consolidation des moyens consacrés aux acquisitions et mis à disposition en particulier du service des musées de France ?

Ma troisième question concerne l'Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP) et le problème de l'évaluation du montant de la redevance d'archéologie préventive. Chaque année depuis la modification du régime de la redevance, nous sommes confrontés aux mêmes difficultés pour en apprécier le montant et pour résoudre les problèmes liés à son encaissement. Il s'agit d'une situation invraisemblable. Je m'interroge également sur le statut de l'INRAP. Quand aura lieu l'ouverture effective de l'Institut à la concurrence ? Les agréments sont certes nécessaires, mais il existe d'autres sociétés que l'INRAP qui travaillent dans des conditions plutôt satisfaisantes. Dans les zones frontalières, des sociétés étrangères, notamment suisses, se sont implantées pour travailler efficacement et à un moindre coût dans le domaine de l'archéologie préventive. Est-il envisageable d'en tirer les conséquences sur les coûts de revient de l'INRAP et ses délais de mise en œuvre ? En effet, l'archéologie préventive induit des coûts économiques indirects. Elle est certes indispensable, mais elle est aujourd'hui redoutée en raison de délais d'intervention beaucoup trop longs. De ce point de vue, l'INRAP s'est-il amélioré ? Est-il compétitif du point de vue des coûts par rapport à ce que l'on observe dans les autres États pour des actions similaires ?

Enfin, ma dernière observation vise la Philharmonie de Paris et les salles musicales plus largement. Il me semble que nous sommes trop conciliants sur ce sujet. Il n'existe aucun pilotage de la part de l'État. Les différents opérateurs agissent chacun selon leur bon-vouloir. On n'observe aucune coordination entre collectivités territoriales. La rentabilité des salles s'en trouve d'ailleurs fragilisée. Par le passé, j'ai vécu les conséquences de l'ouverture d'un certain nombre de salles sur le Théâtre des Champs-Élysées (TCE). Il a fallu à l'époque renforcer les concours au TCE pour faire face à la concurrence, à la multiplication des salles, de leur coût, et aux orchestres qui font monter les enchères pour se produire... Aujourd'hui, a-t-on une vision claire des conséquences de l'ouverture de la Philharmonie sur le fonctionnement et sur les équilibres des scènes notamment parisiennes ? Le ministère a-t-il pris des mesures pour améliorer la coordination des politiques menées par les opérateurs ?

M. Roger Karoutchi. – Je souhaiterais rassurer mon collègue : il n'existe aucune coordination en la matière. Un récent rapport établi par la chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France évoque la situation de l'Orchestre national d'Île-de-France. Celui-ci se trouve en concurrence avec les orchestres parisiens, les salles existantes, et bientôt la Philharmonie. Or la région Île-de-France loue à grands frais des locaux dans le Val-de-Marne pour cet orchestre. La CRC fait remarquer que la région n'a peut-être pas vocation à mettre à disposition cette salle...

Sur le thème de la culture, il est toujours plus compliqué de critiquer. Pourtant on multiplie bel et bien les salles musicales à Paris ! Messieurs les rapporteurs spéciaux, vous comparez le coût de la construction de la Philharmonie de Paris à celui de Hambourg et concluez que ce dernier serait deux fois plus élevé. Soit, mais attendons de voir comment évoluera la Philharmonie de Paris après son ouverture et quels seront ses frais de fonctionnement. Il faut reconnaître qu'aucun raisonnement n'est mené puisqu'il existe déjà cinq, voire six orchestres ou établissements musicaux à Paris qui se trouvent en concurrence !

Par la suite, certains de ces établissements se trouvent en grande difficulté financière et on demande alors aux collectivités territoriales de subventionner leur

fonctionnement. À défaut, ceux-ci fermeraient... Ces orchestres sont soutenus à bout de bras ! Sous prétexte que c'est du domaine de la culture, il ne faudrait envisager aucune rationalisation financière!

Au-delà des questions partisans, je regrette que chaque gouvernement souhaite avoir son propre musée. Je n'en évoquerai qu'un seul : l'établissement public du Palais de la Porte Dorée qui est à la fois le musée de l'histoire de l'immigration et un aquarium tropical ! Quel lien existe-t-il entre ces deux fonctions ? Pourquoi un aquarium tropical doit-il être financé par le budget de la culture ? Une rationalisation est nécessaire !

Les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées, mais elles n'ont en réalité qu'un pouvoir de financeur. On ne leur laisse aucune marge de manœuvre en matière de négociation ou d'installation... On se contente de les critiquer lorsqu'elles refusent de subventionner un équipement, un orchestre, un théâtre. Pourtant, elles n'ont pas la capacité de faire en sorte que chaque établissement ait son public !

Pour finir, comment peut-on dire que le ministère ferait de l'éducation artistique et musicale sa priorité alors qu'il diminue de manière sensible les crédits des conservatoires régionaux et départementaux ? J'ai le sentiment que le ministère n'agit que quand cela se voit. On finance les grands établissements, les grands centres d'art dramatique, on ne touche pas aux grands festivals médiatiquement exposés. À l'inverse, les gouvernements sont nettement moins attentifs lorsqu'il s'agit du quotidien des collectivités locales, c'est-à-dire de la transmission de l'éducation artistique.

M. Francis Delattre. – Je voterai contre l'adoption des crédits de la mission car je suis opposé au parisianisme qu'illustrent les priorités fixées par le ministère. Nous vivons quotidiennement les difficultés rencontrées par les conservatoires départementaux et régionaux. Comment peut-on parler de priorité à la jeunesse alors qu'il n'y a que 10 millions d'euros de crédits nouveaux qui y sont consacrés, dont 2,5 millions d'euros alloués aux établissements gérés par les collectivités locales et 7 millions d'euros pour l'enseignement supérieur culturel dont l'essentiel des établissements se situe à Paris ou à Lyon.

Pour illustrer mon propos, j'évoquerai un projet – car il existe aussi des projets en banlieue ! –, celui de Cergy. Il s'agit en quelque sorte d'un « Lens » en banlieue : un certain nombre d'œuvres qui végétaient dans les réserves des musées parisiens pouvaient être exposées à Cergy. C'était important sur le plan touristique car cela formait un triangle Cergy-vallée des impressionnistes-Versailles. Autre exemple, alors que nous sommes l'un des berceaux de l'impressionnisme, nous n'avons qu'un seul musée représentant ce mouvement, le Musée Pissarro installé à Pontoise. Seulement, le musée ne détient que trois œuvres du peintre ! Ses autres tableaux sont dans les réserves des grands musées parisiens... En définitive, le projet a été discrètement abandonné.

Faute d'une véritable aide de l'État, le financement des conservatoires devient véritablement déséquilibré pour les communes modestes ou moyennes.

Je reviens également sur la question de l'Orchestre national d'Île-de-France évoqué par Roger Karoutchi. Il s'agit d'un ensemble de 130 musiciens lorsqu'il est au complet. Or il existe finalement peu de salles qui permettent d'accueillir autant de musiciens et un public suffisamment nombreux. Dès lors, l'Orchestre se produit tous les trois ou quatre ans le plus souvent en formation réduite – avec 40 musiciens – et joue des pièces

d'Offenbach... On peut critiquer selon moi les sous-productions de cet orchestre pour le public de la banlieue qui est pourtant tout aussi averti que les autres publics !

Pour conclure, il était envisagé que, après le déménagement des Archives nationales de Paris en Seine-Saint-Denis, le site de Paris devienne un établissement culturel, voir un musée. Ce projet est-il toujours d'actualité ? En Seine-Saint-Denis, il me semble qu'il serait également possible de créer un très bel établissement culturel.

M. Jean Germain. – Il y a des sujets qui sont éternels... L'INRAP en est un. La concurrence existe déjà. On peut faire appel à d'autres organismes que l'INRAP, à commencer par les organismes départementaux.

Je trouve dommage la diminution très dure des crédits aux conservatoires régionaux ou départementaux. Ce sont des établissements importants pour beaucoup de jeunes qui leur permettent, en province, d'acquérir un niveau qui leur ouvre ensuite les portes d'établissements plus prestigieux. La baisse est assez énorme.

Sur la Philharmonie de Paris, on lit tous un certain nombre de chose et on ne comprend plus trop. A Paris, il ne faudrait plus faire de grandes réalisations, ni de tour, ni de Philharmonie... Il y a des gens du monde entier qui sont venus voir la pyramide du Louvre, tellement critiquée à son époque. Il y a eu le conflit des colonnes de Buren. Je parle en provincial : on voit voir ces réalisations, comme des millions de gens à travers le monde. Je constate aussi que ceux qui critiquent ces réalisations se rendent souvent aux invitations des fondations telles que celles de François Pinault... Quand c'est fait par le privé, c'est extraordinaire, mais quand c'est par le public, ce n'est pas bien. Je ne conteste pas le fait qu'il faille modérer les dépenses. Mais, d'un point de vue culturel, il n'est pas inconcevable qu'il y ait une Philharmonie à Paris...

Nos collègues disent que la clientèle n'est pas extensive, c'est à voir – à entendre en l'occurrence. C'est tout de même Pierre Boulez qui est chargé des premiers concerts et il doit faire venir des orchestres du monde entier. La Philharmonie de Berlin viendra. Quoi qu'il en soit, il est trop tard pour arrêter ce chantier. Ce serait complètement ridicule.

On sait aussi que Jean Nouvel a son caractère, mais il a aussi ses réussites. C'est un architecte qui porte la réputation française. En tant que provincial, je suis un peu gêné du fait qu'il y ait autant de débats négatifs, à Paris, dès que l'on fait quelque chose qui sort un peu de l'ordinaire. Je partage ce que disent mes collègues – également provinciaux, même si ce n'est pas la même province. Cela me paraît normal qu'il y ait des choses un peu exceptionnelles qui se fassent à Paris et qui représentent la qualité française.

Quelles sont les grandes salles de musique de Paris ? Quelles sont les salles qui sont à l'identique de ce qui existent à Berlin ou à Londres ? J'attends bien que l'on me le dise. À ma connaissance, il n'y en a pas une seule. Peut-être faudra-t-il fermer certaines salles. C'est un autre sujet, mais le projet de la Philharmonie est très beau. Du point de vue acoustique, il semble que cela soit vraiment révolutionnaire.

M. Francis Delattre. – C'est mieux que Bercy !

M. Jean Germain. – En ce qui concerne Bercy ou le nouvel opéra, il a permis à des gens comme nous qui n'habitent pas à Paris, ou qui n'ont pas les moyens d'avoir les

abonnements de première catégorie, de se familiariser avec l'opéra. Je ne suis pas contre Offenbach, mais on a pu entendre des choses dans lesquelles il y a moins de couleurs à voir...

Mme Michèle André, présidente. – Je vois que nous avons affaire à des spécialistes !

Sur la Philharmonie, il y avait eu une mission de contrôle tout à fait détaillée et intéressante de notre ancien collègue Yann Gaillard, précédemment rapporteur spécial du budget de la culture. Il y a un point qui m'avait beaucoup interrogé, à savoir le dépassement des crédits sans que quiconque ait eu quelque chose à dire. Si nous avions eu de telles pratiques dans les collectivités territoriales, nous aurions sûrement eu beaucoup de difficultés. C'est très étonnant. Peut-être que le talent n'a pas de prix.

M. Vincent Eblé, rapporteur spécial. – Sur la question de l'INRAP, déjà ancienne et qui a fait l'objet de beaucoup de débats entre nous, André Gattolin et moi-même avons en mémoire les discussions que nous avons eues avec nos collègues de la commission de la culture. Il faut bien comprendre que nous avons là deux situations qui viennent se « télescoper ».

Tout d'abord, on constate un problème d'espace de responsabilité de l'INRAP au regard des autres opérateurs, dans un jeu que nous avons souhaité ouvrir à une réelle concurrence. Et, par ailleurs, il y a des éléments qui sont de nature conjoncturelle et qui tiennent à la situation économique dans laquelle nous sommes.

L'ouverture à la concurrence a eu pour conséquence de placer l'INRAP dans une situation à laquelle il n'était pas habitué, pour le moins, et, sans doute, pas préparé non plus. C'est une mutation, un changement de culture, qu'il lui faut absorber et cela n'a pas été simple car il y a, dans cette maison, des rigidités qu'il faut bousculer. Personnellement, je ne suis pas d'avis de revenir à une forme de monopole d'un opérateur public en la matière. Il faut rester dans un jeu de concurrence. Néanmoins, il faut tenir compte des spécificités liées à l'existence d'un opérateur public, à savoir l'INRAP, et qui, de ce fait, assume un certain nombre de charges de service public. Il ne me paraît donc pas inopportun que l'État vienne couvrir, par une dotation spécifique, ces charges de service public, par exemple en matière de publication scientifique. L'archéologie, ce n'est pas juste gratter la terre. Il faut en tirer des enseignements et les diffuser.

Du point de vue de la mise en concurrence, il faut observer que le nombre d'opérateurs agréés a diminué et ce, pour différentes raisons. Il y a eu des non-renouvellements d'agréments – et je suis bien placé pour vous le dire puisque je suis à la tête d'un département dont le service d'archéologie préventive professionnel avait un agrément et qui n'en dispose plus. Les motifs peuvent être liés à l'incapacité financière de l'opérateur pour réaliser des missions de fouilles.

Paradoxalement, nous assistons à un double phénomène. Il y a moins d'opérateurs, donc la concurrence s'en trouve donc réduite mais dans un contexte économique qui a contribué à réduire le nombre d'opérations de fouilles. Il y a donc un effet lié à la crise dans ce secteur d'activité comme dans beaucoup d'autres. L'année 2012 avait été extrêmement soutenue mais, depuis 2013, il y a une baisse du niveau et du volume des opérations archéologiques prescrites, particulièrement sensible pour les diagnostics.

Michel Bouvard a posé une question sur les acquisitions par les entreprises. S'agissant des acquisitions de trésors nationaux par les entreprises, il y a en effet un dispositif de dépense fiscale qui s'appelle « réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un Trésor national ». Vous pourrez constater que le coût de cette dépense fiscale est estimé à zéro, parce qu'il n'y a eu aucune opération d'acquisition de Trésor national par des entreprises françaises. Les conditions que nous avons mises en place ont conduit les entreprises à ne pas se tourner vers ce dispositif, notamment du fait des conditions d'accessibilité du public au Trésor national.

En revanche, il y a d'autres dispositifs de mécénat d'entreprises prévus par le code général des impôts, notamment la réduction d'impôt en cas de participation à l'acquisition, par une personne publique, d'un bien culturel situé en France ou à l'étranger qui présente un intérêt majeur au niveau national du point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie, œuvres dites d'intérêt patrimonial majeur. En 2013, ces dispositions ont permis de réunir à peu près 13 millions d'euros, dont plus de 5 millions d'euros pour les musées nationaux, pour financer des achats d'œuvres ou d'objets d'art pour une valeur totale de plus de 18 millions d'euros. Ce dispositif se poursuit et il n'y a pas lieu d'y revenir d'autant que les aides de l'État pour les acquisitions sont en réduction assez sensible, tant pour ses établissements que pour les musées gérés par des collectivités territoriales.

La réduction des crédits d'acquisition s'est accompagnée d'une orientation active, dont il nous appartiendra de vérifier si elle est bien mise en œuvre, d'une meilleure rotation des œuvres par des systèmes de prêts conventionnés entre établissements de façon à renouveler leur intérêt et leur attractivité du point de vue de leur propre public locaux. Ceux-ci ne viennent et, surtout, ne reviennent qu'à la condition qu'il puisse y avoir des expositions ou des œuvres nouvelles à y découvrir. Même si elle représente un coût, cette orientation permet d'éviter le caractère par trop statique des collections et de permettre le brassage qui offre des approches thématiques, par le biais d'expositions temporaires notamment, autour de tel ou tel artiste ou mouvement.

M. Michel Bouvard. – Je souhaiterais revenir brièvement sur la question de la réduction d'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un Trésor national. Pour quelles raisons ce dispositif n'est-il pas utilisé ? Est-ce par désintérêt des entreprises ou est-ce parce que les pouvoirs publics désirent décourager son utilisation ? J'ai moi-même pu constater que, dans un cas où une entreprise souhaitait pouvoir bénéficier de ce dispositif, la décision du ministère de la culture l'y autorisant n'est intervenue que quelques heures avant la vente... Je pense que ce sujet doit faire l'objet d'un examen attentif. S'il existe une volonté que cette réduction d'impôt soit effectivement utilisée, des démarches doivent être engagées afin de ce dispositif soit mieux connu et davantage transparent.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Concernant la mobilisation des financements européens, j'ai pu constater, ayant eu à connaître des programmes cadres de recherche et développement (PCRD) en tant que membre de la commission des affaires européennes, que lorsque l'on sort du champ des subventions « traditionnelles » de l'Union européenne, comme celles relatives à la politique agricole, les schémas financiers se caractérisent par leur relative complexité. Toutefois, de réels efforts de simplification doivent être relevés, comme l'illustrent les actions entreprises en ce sens dans le cadre du programme « Horizon 2020 ». Quoi qu'il en soit, les différents opérateurs doivent pouvoir bénéficier du soutien de l'État et s'appliquer à mieux se coordonner afin de bénéficier des financements européens à hauteur de ce à quoi pourrait prétendre la France, en particulier au regard de sa contribution au budget de l'Union européenne.

Pour ce qui est de la Philharmonie, sans revenir sur tout ce qui a déjà été dit par mon prédécesseur Yann Gaillard, force est de reconnaître que le chantier a posé quelques problèmes. Des surcoûts ont résulté de la suspension des travaux, ainsi que des caractéristiques techniques de ce projet architectural original ; de même, comme cela est souvent le cas dans ce type d'opérations, le coût total des travaux a été sous-estimé. Je citais l'exemple de la Philharmonie de Hambourg dont les travaux, qui étaient initialement évalués à 250 millions d'euros, représenteraient désormais 800 millions d'euros – soit le triplement du budget prévisionnel, alors que les Allemands sont généralement reconnus comme étant de bons gestionnaires... Il ne s'agit aucunement d'excuser les dépassements constatés au titre de la Philharmonie de Paris, mais seulement de fournir un élément de comparaison.

La coordination des travaux de la Philharmonie, projet porté par l'État et la Ville de Paris, après le retrait de la région Île-de-France, a été assurée par l'association Philharmonie de Paris, créée à cet effet. Un montage de cette nature permettait certes d'éviter que le coût du projet ne pèse sur les comptes de la Ville de Paris ; cependant, il faut relever que l'emprunt de dix-sept ans contracté en 2009 par l'association affiche un taux d'intérêt de 5,2 %, taux qui aurait été bien inférieur – d'environ 3,5 % – si la Ville de Paris avait elle-même été l'emprunteur.

Il n'en demeure pas moins que la Philharmonie de Paris est une opération remarquable : Paris se doit d'avoir une grande salle de concerts de dimension internationale. Nous parlions tout à l'heure de « concurrence » dans le domaine de la culture ; or, il me semble que la Philharmonie peut attirer un public international, ce qui pourrait renforcer le rayonnement et l'attractivité de notre territoire.

La véritable question qui se pose aujourd'hui a trait aux coûts et aux moyens de fonctionnement de la Philharmonie. Les informations dont nous disposons à ce jour font état d'un budget prévisionnel à 31,4 millions d'euros par an. En 2015, la contribution de l'État serait de 9,8 millions d'euros ; celle-ci serait complétée par l'autofinancement de la Philharmonie, à hauteur de 43 % du budget de fonctionnement, reposant sur les ventes de billets (60 %), celles de produits culturels, le mécénat et les loyers versés par les orchestres résidents. Aussi faudrait-il qu'un indicateur dédié permette de suivre la fréquentation de cet établissement et l'évolution de ses ressources propres. Il ne saurait, en effet, être question que ce projet devienne, d'un point de vue financier, un puits sans fond et sans fin.

M. Michel Bouvard. – Il faut impérativement éviter la surenchère entre les salles afin de faire venir des orchestres étrangers ! Rappelons que la majorité d'entre elles vivent à l'aide de subventions publiques.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – En complément de ce que j'ai déjà dit, je remarque que nous avons généralement une vision « globale » du spectacle vivant, qui comprend tout à la fois le théâtre et la musique. Toutefois, la logique économique de ces différentes formes d'art diffère. Le théâtre est essentiellement financé par les produits de la vente de billets ainsi que par les subventions des collectivités territoriales et de l'État. Dans le domaine musical, il est possible de bénéficier des bénéfices retirés de la commercialisation des enregistrements, etc.

S'agissant du musée de l'histoire de l'immigration et de l'aquarium tropical du Palais de la Porte Dorée, qui est très visité...

M. Roger Karoutchi. – Tout le monde va à l'aquarium !

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – C'est, en effet, un véritable élément d'attractivité ! La fusion du musée et de l'aquarium au sein d'un établissement unique a permis une mutualisation des moyens, et notamment de la billetterie et du gardiennage. Si cet établissement peut paraître comme étant fait de bric et de broc, il présente au moins l'avantage de permettre une rationalisation des moyens.

M. Roger Karoutchi. – Installons des restaurants dans tous les musées qui sont vides, dans ce cas !

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Pour ce qui concerne la réduction des subventions aux conservatoires régionaux et départementaux, il faut resituer les choses : avant même cette baisse, la contribution de l'État était relativement faible. Elle représente, en 2015, 6 % des aides. De plus, le ministère de la culture s'est engagé à ce que ces établissements puissent faire appel à d'autres aides, sur d'autres chapitres budgétaires que les frais de fonctionnement.

M. Vincent Eblé, rapporteur spécial. – Je souhaiterais répondre aux questions posées par Francis Delattre sur les réserves du Louvre et sur les archives à Paris et en banlieue.

Je voudrais tout d'abord signaler qu'il y a un risque politique à, à la fois, relever le caractère parisien du budget et à défendre des projets spécifiquement parisiens ou franciliens. De même, il est facile de dénoncer un certain nombre de dépenses d'investissement culturel du type de la Philharmonie...

M. Francis Delattre. – Je n'ai pas parlé de la Philharmonie !

M. Vincent Eblé, rapporteur spécial. – D'autres en parlent. Vous avez évoqué le projet de Cergy, qui n'était d'ailleurs pas le site retenu puisqu'il y avait encore une concurrence entre territoires. Ce projet a été abandonné en raison de son coût. Vous demandez s'il va être réactivé ; la réponse est très clairement non, d'autant que le Louvre peut recourir à des solutions de stockage moins coûteuses, qui n'accueillent pas de public. L'économie réalisée contribue à l'équilibre du budget, de même que l'abandon du projet de Maison de l'Histoire de France, dont on se souvient les polémiques qu'il a suscitées chez les historiens.

Pour ce qui concerne la conservation des archives, je crois qu'il y a d'autres priorités que la réalisation d'un nouveau projet dans le Marais à Paris. Il faudra avant cela traiter le problème de la dégradation des locaux de Fontainebleau, qui ont fait l'objet d'un arrêté de péril. Les archives qui y sont conservées ne sont plus accessibles aux chercheurs, qui voient de ce fait leurs travaux interrompus. Il y a là une priorité absolue.

Pour ce qui concerne la Philharmonie, dont on peut estimer qu'il s'agit d'une dépense importante, je considère qu'elle va contribuer à renforcer l'attractivité de Paris. Je vous invite d'ailleurs à aller visiter ce lieu. J'ai eu l'occasion de le faire et je peux vous garantir que même si Paris dispose déjà de plusieurs équipements, aucun n'est de la qualité de celui-là. La presse bruisse déjà d'éloges au plan national et international, venant de spécialistes de la musique classique, de chanteurs lyriques ou de chefs d'orchestre. C'est un très beau projet qui va contribuer au rayonnement culturel de la France. La qualité architecturale et celle de la salle se révéleront d'ici quelques semaines à un public à la fois renouvelé et élargi, sans doute de dimension internationale, car Paris est désormais en mesure de concurrencer les grandes destinations musicales européennes.

M. Jean-Claude Requier. – André Gattolin a parlé d'une association qui a emprunté à 5,5 % pour financer la Philharmonie. Récupère-t-elle la TVA ? Ne peuvent-ils pas renégocier le taux ?

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – L'opérateur du projet était en effet une association, ce qui a permis à la mairie de Paris de ne pas se mettre au premier rang et ne pas intégrer l'investissement dans son budget. Sur la TVA, je vous fournirai une réponse prochainement, mais je peux vous indiquer que le Conseil de Paris a émis le vœu que soit renégocié l'emprunt.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Culture » ainsi que de l'article 50 bis.

La réunion est levée à 10 h 19.

Loi de finances pour 2015 – Examen des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie précédemment examinés et réservé (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 14 h 34

Au cours d'une seconde réunion tenue l'après-midi, la commission procède à l'examen des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 précédemment rattachés.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 – Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires » et programme « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires » (et article 57 ter) – Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)

Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriale de l'État » et M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur la mission « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires » (et article 57 ter).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Économie » (et article 51) et compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés – Examen du rapport spécial

Puis la commission procède ensuite à l'examen du rapport de MM. Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux sur la mission « Économie » (et article 51) et le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – La mission « Économie » rassemble une série de d'instruments pour soutenir la croissance des entreprises, et notamment des PME, dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, sous forme de subventions, de prêts, de garanties ou encore d'exonérations fiscales. Elle porte aussi les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes (AAI) et opérateur chargés de la mise en œuvre de ces politiques.

Les crédits pour 2015 s'élèvent à 1,8 milliard d'euros, en baisse de 4,2 %, soit 79 millions d'euros. À ce titre, cette mission contribue à l'effort de réduction de la dépense publique, ce que confirme la programmation triennale qui prévoit une baisse de 8 % des crédits entre 2014 et 2017.

L'année 2015 est marquée par la mise à contribution du réseau consulaire. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) voient le plafond de leur ressource fiscale baisser de 213 millions d'euros et elles sont soumises à un prélèvement de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement. Cet effort, que le rapporteur général a souhaité modérer, est pleinement justifié. En effet, à l'heure où les ressources de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale diminuent, chacun doit apporter sa juste contribution à l'effort. En outre, les 213 millions d'euros demandés bénéficieront aux entreprises puisqu'elles seront moins imposées. La rationalisation du réseau des CCI, prévue par la loi du 23 juillet 2010, en est toujours à ses balbutiements : seules les quatre CCI territoriales du Nord-Pas-de-Calais ont fusionné en une CCI régionale unique. L'effort financier demandé cette année devrait les inciter à accélérer ces rapprochements.

Soixante-dix-neuf dépenses fiscales en faveur des entreprises sont rattachées à la mission « Économie » pour un total de 17 milliards d'euros. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est de loin la principale, à hauteur de 10 milliards d'euros. Si le CICE produit incontestablement des effets positifs, il gagnerait à être complété par un dispositif ciblé sur l'investissement des PME-PMI en matériel et outillage de production. Nous proposerons un amendement en vue de l'examen en séance publique de la première partie du projet de loi de finances, afin de prévoir un amortissement sur vingt-quatre mois, ce qui devrait avoir un fort effet de levier pour ces entreprises.

D'une manière générale, la baisse des crédits de cette mission repose sur la réduction du format de certains dispositifs d'intervention en faveur des entreprises, afin de cibler les projets prioritaires.

La récente réforme du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) permet de passer d'une logique de guichet, qui a abouti à une impasse budgétaire totale en raison de l'élargissement des critères d'éligibilité en 2009, à une logique d'appel à projets, circonscrite dans l'enveloppe ouverte en loi de finances. Celle-ci est de

19,3 millions d'euros pour 2015, même si l'Assemblée nationale a déjà voté le déblocage de 8 millions d'euros pour couvrir les engagements des années précédentes. Nous estimons qu'il faut laisser sa chance à cette réforme, mais celle-ci n'aboutira qu'à condition que les aides soient attribuées aux projets qui en ont le plus besoin, notamment en matière d'accessibilité et de sécurité dans les zones rurales et dans les zones urbaines sensibles. Nous prenons acte de la promesse de la secrétaire d'État chargée du commerce et de l'artisanat de mettre fin à la double instruction des dossiers.

Le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » porte essentiellement sur les crédits du fonds pour le développement économique et social (FDES) qui a été réactivé dans le cadre du « plan de résistance économique » annoncé en 2013. Il est doté de 200 millions d'euros en 2015, contre 310 millions d'euros en 2014. Ces montants s'adaptent aux interventions du FDES. Ils sont très largement supérieurs aux 10 millions d'euros prévu lorsque le fonds était en sommeil.

L'article 51 rattaché à la mission supprime l'indemnité de départ (IDD) versée aux artisans et commerçants qui, arrivant à l'âge de la retraite, n'arrivent pas à valoriser leur fonds de commerce. Or, l'IDD ne remplit plus sa mission : elle ne profite qu'à 2 % des artisans, pour un montant de 9 millions d'euros et produit de nombreux effets pervers. Ainsi incite-t-elle les artisans à réduire artificiellement leur volume d'activité pour être éligibles à cette indemnité, ce qui dévalorise encore davantage leur fonds. En revanche, le fonds d'action sociale du régime des indépendants (RSI) dispose chaque année de crédits inutilisés (14 millions d'euros), pour un montant supérieur à celui de l'IDD. Ce fonds pourrait prendre le relais, d'autant qu'il est bien plus à même de prendre en compte les situations individuelles que la rigide indemnité de départ. À cette condition, nous vous proposons donc d'adopter l'article 51.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », le principal de la mission, porte l'essentiel des instruments d'aide aux entreprises : leur rationalisation explique la baisse des crédits du programme qui s'élève à 875 millions d'euros, soit 54 millions d'euros de moins.

Pour le reste, les crédits de fonctionnement et de personnel sont assez stables : 85 emplois sont supprimés sur un total de 5 219 équivalents temps plein. Les administrations centrales – la nouvelle direction générale des entreprises (DGE), le Trésor et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) – réalisent des économies, il en va de même pour les trois autorités de régulation (CRE, ARCEP, Autorité de la concurrence) ainsi que pour les opérateurs. L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et UBIFRANCE vont fusionner afin de rationaliser notre soutien à l'exportation et à l'investissement.

Le programme 134 porte aussi quelques 30 millions d'euros de dotations à la Banque publique d'investissement (BPI), renommée Bpifrance, sous forme de garanties accordées aux PME. L'action de Bpifrance va bien au-delà, avec une large gamme de garanties bancaires, de prises de participations, de prêts en faveur de l'innovation, du numérique ou de l'exportation, auxquels s'ajoute un préfinancement du CICE. Au total, l'encours de crédits et d'investissements de l'établissement a atteint 46,5 millions en 2013 et doit augmenter d'ici 2017.

Le programme 220 « Statistiques et études économiques », qui correspond au périmètre de l'INSEE, est doté de 450 millions d'euros, en baisse de 1,6 %. Les économies

prévues sont limitées par le transfert de diverses fonctions au centre statistique de Metz : certains agents ayant refusé leur mutation géographique, il a fallu créer de nouveaux postes.

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », qui porte sur les crédits du personnel du Trésor, du réseau international des services économiques et de la direction de la législation fiscale (DLF), est doté de 473 millions d'euros. La baisse, de 3,7 %, tient surtout à la réduction de 300 millions d'euros de la subvention versée à la Banque de France. D'importants gains ont en effet été réalisés dans le traitement des dossiers de surendettement.

Doté de 1,4 milliard d'euros, le nouveau programme 343 « Plan France très haut débit » porte la contribution de l'État au déploiement des réseaux d'initiative publique dans les zones les moins denses, soit tout de même 90 % du territoire, zones qui n'intéressent pas les opérateurs télécom. Près de 20 milliards d'euros seront investis dans la fibre optique d'ici 2022, dont 3 milliards d'euros par l'État. Le reste est pris en charge par les opérateurs, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Le très haut débit est essentiel à l'économie française. Le rapport de Philippe Lemoine souligne à la fois les formidables opportunités que représentent la révolution numérique et l'ampleur du chemin à parcourir pour relever le défi. Des millions d'emplois sont concernés dans tous les secteurs de l'économie. Pour peu qu'elles soient accompagnées et qu'elles bénéficient des infrastructures adéquates, nos PME pourraient y trouver un puissant relais de croissance. Les 180 propositions du rapport Lemoine, l'étude de Laurent Berger et le rapport de McKinsey ont évalué les impacts sur la croissance de l'économie numérique d'ici 2020. Cette révolution s'accélère à la vitesse de l'innovation mondiale. Trois changements s'effectuent simultanément : la course technologique n'est plus tirée par les entreprises ou les grands organismes mais par les individus ; les impacts du numérique deviennent transversaux, avec des changements qui concernent l'industrie, les services, le bâtiment, l'agriculture, l'accès à la connaissance, l'expression culturelle et la santé. Selon le MIT, 47 % des emplois américains vont disparaître ou être profondément transformés par le numérique. Le *think tank* Bruegel en estime l'impact à 54 % en Europe. L'incidence de la technologie numérique se diversifie, ce qui a des effets automatiques sur la productivité du travail, du capital, de l'énergie et des matières premières. La dématérialisation modifie autant les *business models* des transactions d'affaires que le quotidien des personnes. Au total, la transformation numérique présente pour la France plus d'opportunités que de risques, à condition qu'elle soit rapide, globale et durable.

Au-delà du seul enjeu économique, le déploiement du très haut débit répond à un impératif d'équité entre les citoyens et entre les territoires. Pourquoi ne pas prévoir une péréquation numérique pour financer le déploiement de la fibre optique par la solidarité entre les abonnés des zones denses au profit du reste du territoire ? Ainsi, une modeste contribution sur les factures Internet accélérerait le déploiement des réseaux car 2022 est peu compatible avec le rythme de la révolution numérique.

M. Philippe Dallier. – Comme pour l'aide personnalisée au logement (APL) en faveur de l'accession, on nous dit qu'il faut supprimer l'IDD car il y a peu de bénéficiaires. Cet argument n'est pas recevable, et l'économie serait minime. Ce dispositif ne coûte pas très cher et est utile à certains artisans en fin de carrière. S'il faut corriger ses effets pervers, pourquoi supprimer le dispositif plutôt que de corriger ces effets pervers ?

M. Gérard Longuet. – Que se passe-t-il au nouveau centre statistique de Metz ? L'État doit-il créer des postes ?

Mme Marie-France Beaufils. – Vous connaissez mon point de vue sur le CICE. Pourquoi ne pas évaluer son efficacité ? Lors du séminaire de la commission des finances à Orléans, les représentants de la direction régionale des finances publiques nous avaient indiqué que les bénéficiaires étaient la grande distribution et le secteur de l'intérim.

Le régime social des indépendants (RSI) fonctionne mal : voyez les délais de remboursement que supportent les commerçants lorsqu'ils sont malades. Pourquoi supprimer l'IDD, alors que certains indépendants sont dans une situation difficile à l'heure de leur retraite ? La commission devrait poursuivre la réflexion.

M. Pierre Jarlier. – J'approuve la péréquation numérique car les autoroutes de l'information sont encore loin d'être une réalité dans notre pays, surtout dans le monde rural. Lorsque des collectivités territoriales signent les contrats, les choses se passent en général bien, mais beaucoup moins bien lorsque ce sont les opérateurs qui assurent la couverture. Voilà un enjeu d'aménagement du territoire primordial.

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – L'IDD ne sera pas purement et simplement supprimée. En revanche, le Gouvernement a demandé au président du RSI de proposer d'ici la fin de l'année une prise en charge adaptée des artisans et commerçants en situation précaire, mais après une analyse approfondie de leur situation.

Nous voudrions que le CICE profite à l'outil de production des PME-PMI, de sorte qu'elles puissent devenir des ETI.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Le projet de déménagement de certains services de l'INSEE au nouveau centre statistique de Metz devait à l'origine porter sur 625 agents, mais le centre ne compte que 240 agents fin 2014. Les économies réalisées sur le programme 220 sont inférieures aux prévisions car, certains agents basés à Paris ayant refusé leur mutation géographique, le Gouvernement a été conduit à créer des postes à Metz.

M. Gérard Longuet. – Les 240 agents ont été recrutés en partie sur place ?

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – En partie, oui.

La péréquation numérique nous semble souhaitable car 2022 est un objectif trop lointain. Il ne faudrait pas en rester au béton quand les pays émergents s'adaptent à l'innovation numérique : sachons rattraper notre retard. Les particuliers créant l'économie numérique, notre territoire tout entier doit être équipé, pour éviter une nouvelle désertification rurale et périurbaine. En outre, 70 % des TPE et des PMI sont installées dans des zones peu denses, qui ont besoin de la révolution numérique pour éviter d'être marginalisées. Ne pas déployer le haut débit aujourd'hui, ce serait comme supprimer le téléphone ou l'électricité des générations futures. Nous devons parvenir à une péréquation pour que les autoroutes numériques, privées et publiques, irriguent tout le pays. Un travail pourrait être mené sur le sujet.

M. Gérard Longuet. – Je voudrais souligner que la Banque de France, nationalisée en 1936, s'en sort bien : la situation de ses personnels est confortable, elle a perdu sa vocation d'imprimer et de gérer les billets, et a récupéré une mission de traitement du surendettement qu'elle facture près de 1 100 euros par dossier. S'est-on interrogé sur le coût réel de ce service ?

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Les crédits de la Banque de France diminuent de 300 millions d’euros : mieux vaut tard que jamais.

M. Gérard Longuet. – Elle vit sur le dos des pauvres.

M. Francis Delattre. – Peut-on avoir plus de détails sur l’amendement que vous envisagez ?

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – L’idée est d’orienter le CICE vers les PME-PMI car elles investiront rapidement, pour peu que l’amortissement soit de vingt-quatre mois. En outre, la BPI accordera des prêts à faible taux à ces entreprises, ce qui favorisera leurs exportations. Nous ne mentionnons que les PME pour éviter un veto de l’Europe.

M. Daniel Raoul. – Je me bats depuis un an et demi pour que la 4G soit développée en priorité dans les zones isolées ou rurales, afin de résorber les zones blanches et de résoudre la question de l’accès au haut débit. Ne rêvons pas, la fibre n’arrivera jamais dans ces zones, alors que la 4G apporte le haut débit.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Avec la 4G, vous avez une 2CV. Un seul exemple : en Chine, des imprimantes construisent des maisons. L’usine de demain passe sans délai de la conception à la réalisation. Dans peu de temps, nous aurons besoin d’autoroutes du numérique. La 4G ne résoudra pas les nouvelles applications industrielles.

M. Daniel Raoul. – L’ADSL2 n’apporte que 10 mégabits alors que la 4G et la bande des 700 mégahertz assurent 20 à 25 mégabits.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – D’après le MIT, le développement technologique des dix prochaines années va profondément modifier près de la moitié des emplois aux États-Unis et plus de la moitié en Europe. Le monde de demain sera nécessairement adossé à une économie numérique. Or, si nous continuons à faire du béton, les pays émergents nous vendront leur technologie. L’investissement à réaliser est à notre portée.

Nous avons entendu des représentants des PME industrielles françaises, qui nous ont appris que les PME industrielles allemandes changeaient de matériel tous les cinq ans. Chez nous, c’est tous les onze ans. Avec notre amendement, nous prévoyons un amortissement du matériel en vingt-quatre mois, d’où un gain d’impôt immédiat qui, additionné à celui du CICE, donnerait un coup de pouce aux entreprises concernées.

Mme Michèle André, présidente. – Merci pour ces perspectives étonnantes.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Économie ».

Ensuite, elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l’article 51.

Enfin, la commission décide de proposer au Sénat d’adopter le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies) et compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

Enfin, la commission procède à l'examen du rapport de MM. Charles Guéné et Jean Germain, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies) et le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 18 h 46

Mercredi 19 novembre 2014

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 02

Prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles – Examen des amendements (sera publié ultérieurement)

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 802 (2013-2014) relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions des particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54) - Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Egalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 – Programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 62 et 63) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. François Patriat, rapporteur spécial sur les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (et articles 62 et 63) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », et de M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial, sur les programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » (et article 65) – Examen du rapport spécial

Enfin la commission procède 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 » (et article 65).

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – L'examen des crédits de la mission « Régime sociaux et de retraite » invite à un voyage au cœur du corporatisme français. Les régimes spéciaux ont des sources très anciennes : on peut citer en particulier la création par Colbert en 1673 de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). Les spécificités de ces régimes étaient alors justifiées par les circonstances économiques : c'était le temps de la vapeur et de la voile. Les circonstances ont changé, les droits ont perduré, au nom du droit acquis, principe de base du corporatisme français. Les efforts pour faire évoluer ces régimes n'ont pas toujours abouti – Alain Juppé s'en souvient... J'en appelle donc à la prudence de tous ceux qui auraient des ambitions réformatrices.

Après avoir fortement augmenté entre 2006 et 2012, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » se stabilisent en 2015 à 6,4 milliards et connaissent même une baisse de 1,5 %, grâce à l'harmonisation progressive des taux de cotisations, à une moindre inflation et à l'allongement de la durée de cotisation. Les déficits sont liés essentiellement aux règles spécifiques de calcul des pensions et à l'âge de départ à la retraite. Certes, le facteur démographique joue dans certains cas : chez les marins, le rapport entre cotisants et retraités est de 0,2 cotisant pour un retraité ; la situation est meilleure à la RATP et à la SNCF, où le nombre de cotisant par retraité se rapproche de 1. La tendance, enfin, est à la stabilisation des subventions d'équilibre versées par l'État entre 2015 et 2017 : la dérive

financière semble aujourd'hui maîtrisée et les perspectives assainies grâce à ces réformes partielles.

Les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » atteignent 56,8 milliards d'euros en 2015. Ils ont augmenté entre 1990 et 2013 de 18 à plus de 50 milliards d'euros. La progression des dépenses n'est que de 0,6 % en 2015 grâce au décalage de la date de revalorisation du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, à la baisse de l'indexation et de l'inflation, à l'allongement des durées de cotisations et enfin aux départs différés. Les fonctionnaires utilisent largement la possibilité qui leur est donnée de travailler plus longtemps, à l'exemple d'un certain conseiller d'État qui, lorsque l'âge de la retraite de ce corps a été ramené de 75 à 70 ans, s'est exclamé : « On vient de briser ma carrière ! ».

Ce ralentissement de la hausse des crédits entre 2015 et 2017 permettra de dégager un fonds de roulement plus important. Fixé à 1 milliard d'euros lors de la création du CAS, il s'élèverait à 2,2 milliards d'euros fin 2015, alors même que les aléas seront certainement très réduits. Enfin, malgré l'idée reçue de la dérive du système, les projections font apparaître un excédent de l'ordre de 67 milliards d'euros en 2050. L'inscription des crédits est plus que sincère : excessive. Or on cherche 1 milliard d'euros pour étaler la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si le régime général semble se stabiliser, ce n'est pas le cas des principaux régimes spéciaux des mines, de la RATP, de la marine et de la SNCF : leur financement nécessitera 137 milliards d'euros en 2050. Les âges moyens de départ posent problème : justifiés sur certains postes particulièrement exposés à la pénibilité, ils ne le sont pas pour les postes administratifs. La secrétaire du président de la RATP doit-elle vraiment prendre sa retraite à 55 ans ?

M. Dominique de Legge. – Les dépenses liées aux départs à la retraite des militaires auraient apparemment tendance à diminuer. Or le budget des armées, que j'aurai l'honneur de rapporter cet après-midi, prévoit une réduction d'effectifs de 7 500 en 2105, « dont une proportion importante d'officiers qui feront valoir leurs droits à la retraite » affirme le ministère de la défense. Cela ne contredit-il pas ce que notre collègue indique du comportement des fonctionnaires en fin de carrière ?

M. Éric Bocquet. – Les départs plus tardifs dans la fonction publique ne résultent-ils pas de l'effet dissuasif des décotes ? Il y a de plus en plus de retraités pauvres en France. Si les conditions de travail de certaines corporations ont évolué, de nouvelles catégories exposées apparaissent : ainsi dans le bâtiment et les travaux publics ou le *hard discount*, qui impose aux salariés une polyvalence absolue sur des horaires très étendus. Nous devons bien, dans les années à venir, consacrer une plus grande part de la richesse produite à notre système de retraite.

M. Marc Laménie. – Le rapporteur spécial dispose-t-il d'une projection de la masse financière représentée par les retraites de la SNCF dans les années à venir ?

M. Jean Germain. – La tentative de réforme des régimes spéciaux en 2007 n'a pas fait économiser grand-chose : l'alignement sur la durée de cotisation du régime général a été compensé par la concession d'un échelon d'ancienneté supplémentaire, l'élargissement de l'assiette du salaire liquidable, l'intégration de la prime de travail à la prime de fin d'année, et, excusez du peu, l'extension aux hommes des droits à la retraite anticipée au titre de trois

enfants. Or, qui a fait cette réforme ? Un ministre laxiste de gauche ? Non : le responsable de ces mesures est Xavier Bertrand.

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – Des réformes courageuses ont été conduites depuis, et nous bénéficierons bientôt de leurs effets. Les crédits nécessaires à la SNCF baissent de 4,4 % en 2015 ; l'âge de départ des agents administratifs de la RATP passe de 60 à 62 ans : les régimes spéciaux évoluent donc bel et bien même si des écarts importants demeurent. Quant à aller plus loin, la prudence me semble partagée, au-delà des clivages politiques.

M. Jean-Claude Requier. – Le rapport mentionne un certain nombre de régimes de retraite éteints, comme le régime des chemins de fer franco-éthiopiens ou celui des ministres du culte en Alsace-Moselle. Le Concordat y est encore en vigueur. Ces personnes sont rémunérées par l'État mais doivent-elles s'acquitter de leurs cotisations pour la pension ?

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – Il y a aussi le régime des anciens marins du méro, ou celui des marines de guerre, célèbre dans l'entre-deux guerres.

M. Gérard Longuet. – Au moment du retour de l'Alsace et de la Moselle à la France, en 1918, le Concordat a été maintenu. L'État paye les salaires des ministres du culte, qui sont curieusement alignés sur ceux de la hiérarchie militaire. Un évêque perçoit un traitement équivalent à celui du colonel. C'est un budget du ministère de l'Intérieur. Le régime de retraites des ministres du culte concerne les anciens d'avant 1918, aujourd'hui disparus. Comme ils n'ont pas de veuves, il n'y a pas lieu de le maintenir.

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial. – On comptait en 2013 871 bénéficiaires du régime des ministres du culte d'Alsace-Moselle. Il n'existe pas de cotisations patronales ou salariales ; leur régime étant entièrement subventionné par l'État. Quant aux veuves des marines de guerre, c'est une association qui a été créée entre les deux guerres pour lutter contre la suppression de la pension aux veuves lorsqu'elles se remariaient – ce qui favorisait le concubinage. Voilà pourquoi cette pension a été maintenue. Je pourrais vous en dire beaucoup sur l'établissement national de la marine dont j'ai assuré la gestion, au cours de ma carrière.

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 ».

Elle décide également de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 65.

La réunion est levée à 11 h 05

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 30

Loi de finances pour 2015 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et article 47) et compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et article 47) et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Il nous est proposé de doter la mission en 2015 de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 4,2 %, et 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) ce qui révèle une contraction de 8 %. Avant de présenter mon analyse des crédits, je relève que les dépenses fiscales rattachées à la mission affichent des résultats satisfaisants. Ainsi, le rapport Guillaume sur les dépenses fiscales et sociales les avait jugées assez ou très efficaces.

J'observe que l'évolution contrastée pour les AE et les CP ne fait que traduire la poursuite de l'application de la nouvelle programmation financière de la politique agricole commune (PAC). Parler d'un budget reflétant à la fois un engagement en faveur de l'agriculture et la contribution du ministère à l'effort de maîtrise des dépenses publiques comme le fait le Gouvernement est d'autant moins acceptable qu'une analyse objective disqualifie les arguments gouvernementaux. D'une part, le compromis agricole européen se traduit en effet par de moindres ambitions pour nos productions agricoles, alors que l'Europe pourrait davantage contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux. D'autre part, La réduction des CP touche plus particulièrement les dépenses d'intervention effectivement perçues par nos agriculteurs, les plus utiles.

Je m'interroge sur la sincérité de ce projet de budget dans la mesure où les crédits dédiés aux aléas ne sont pas provisionnés : risques climatiques, économiques et sanitaires, ou encore risques associés aux refus d'apurement communautaires dont la facture pourrait atteindre 1,8 milliard d'euros selon la Cour des comptes, que le ministre évalue à près d'un milliard d'euros, et dont seuls 400 millions d'euros sont prévus par le projet de loi de finances rectificative pour 2014. Certaines dotations, comme celles destinées à l'assurance-récolte ou aux industries agro-alimentaires, me paraissent enfin sous-calibrées.

Plus globalement, je m'inquiète des effets concrets d'arbitrages budgétaires qui ne semblent pas à la mesure des difficultés économiques rencontrées par les exploitations et par certains territoires. Il en est ainsi de la simple reconduction des aides globales aux filières, du recours au programme des investissements d'avenir (PIA) en remplacement des crédits budgétaires du ministère, de l'avenir de la filière sucrière alors que l'heure de sa dérégulation approche, les inconnues portant sur du bouclage financier du plan annoncé par le Président de la République à Courmon, des effets de l'intégration de la prime herbagère agro-environnementale dans le dispositif des indemnités compensatoires de handicaps naturels, de la suppression de certains régimes d'exonération de cotisations sociales comme le contrat vendanges, des ponctions sur les fonds de roulement de grands partenaires, en particulier les chambres d'agriculture...

Mes inquiétudes sont redoublées par les coupes opérées par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en deuxième délibération : 26,5 millions d'euros en moins, dont 21,4 millions d'euros sur le seul programme 154. Et par quelle ardente obligation le Gouvernement justifie-t-il ces coupes à l'aveugle ? Une actualisation des prévisions de dépenses !

Dans ces conditions, je crains que ne s'accroisse la perte de vitalité de notre agriculture, qui a déjà subi un recul très préoccupant des surfaces et de ses emplois. J'insiste pour que le désengagement du budget général ne se traduise pas par une réduction des soutiens à la « Ferme France ». Le pays doit au contraire mobiliser ses enveloppes européennes au titre de la PAC ; restons attentifs à la mobilisation effective du PIA et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », le CASDAR – d'autres formules qu'un compte d'affectation spéciale ne seraient-elles d'ailleurs pas plus propices à la continuité du financement du développement agricole et rural ?

Des économies sont possibles pour la mission agriculture, mais pas de fausses économies. Les efforts de rationalisation des ressources humaines du ministère peuvent être poursuivis : les transferts de responsabilité de l'État vers les régions dans le cadre de la nouvelle PAC devront être accompagnés des transferts d'emplois nécessaires ; je crois dans les effets des allègements fiscaux et sociaux mais les productions primaires en bénéficieront-elles vraiment ? – et je souhaite que le coût des normes soit mieux maîtrisé. Enfin, malgré la légitimité des objectifs de développement agricole durable, nous ne devons pas perdre de vue les équilibres qui ont permis à l'agriculture de compenser le recul des terres et de l'emploi par des gains de productivité.

L'article 47 rattaché à la mission exclut les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers du dispositif d'exonération de cotisations sociales de l'emploi saisonnier agricole et met fin à l'exonération de la part salariale des cotisations sociales dont bénéficient les salariés embauchés pour les vendanges. Ces deux mesures ne sont pas justifiées. L'exposé des motifs ne me convainc pas. Pour la première, il s'agirait de lutter contre la précarisation des emplois et le travail clandestin, alors que la saisonnalité de nombreux travaux agricoles s'impose à tous et n'est pas un mode d'organisation du travail souhaité par les employeurs ! L'exonération appliquée contribue aussi, de toute évidence, à une normalisation des conditions d'emplois.

La seconde, la suppression de l'exonération de cotisations sociales salariales aux vendangeurs ne saurait être considérée comme une mesure favorisant l'attractivité de ces emplois ou une mesure de justice sociale. Elle traduit plutôt la propension du Gouvernement à rechercher des effets d'aubaine fiscal-socials sur le dos des plus défavorisés. Car ce sont des salariés modestes, aux gains mensuels moyens de l'ordre de 650 euros, soit moins que le seuil de pauvreté, qui seront touchés par une mesure qui élèvera les coûts salariaux et réduira l'attractivité des emplois concernés. La plus grande mécanisation qui en résultera affectera la qualité des produits.

Dans ces conditions, je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », mais d'adopter ceux du compte spécial « développement agricole et rural », tout en supprimant l'article rattaché 47.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Je précise d'emblée que je n'en n'arriverai pas aux mêmes recommandations que mon collègue. Les dotations globales du programme 149 « Forêt » s'élèvent pour 2015 à 279,31 millions d'euros en AE et à

296,68 millions d'euros en CP. Les crédits baissent par rapport à 2014 car ils avaient alors fait l'objet d'une augmentation exceptionnelle de 11 %, en raison de la mise en place d'une nouvelle action consacrée au Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) et à l'augmentation de la subvention à l'Office national des forêts (ONF). Le soutien du Gouvernement à la filière bois est donc stable en réalité.

L'ONF, principal opérateur du programme 149, bénéficiera en 2015 de subventions de l'État pour un montant total de l'ordre de 202 millions d'euros (*via* l'action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt »), dont un versement compensateur en faveur de la gestion des forêts des collectivités locales de 140 millions d'euros, soit 20 millions d'euros de plus que ce que prévoit le contrat pluriannuel d'objectifs et de performances. L'office gère les 4,7 millions d'hectares de forêts publiques, soit environ 27 % de l'ensemble de la surface forestière de notre pays.

La dotation de l'action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable » s'élève à 50,4 millions d'euros en AE et à 52,6 millions d'euros en CP. Elle contribue à la poursuite du plan chablis après le passage de la tempête Klaus en 2009. La dotation de l'action 13, à hauteur de 10,6 millions d'euros en autorisations de paiement et 21,8 millions d'euros en crédits de paiements, assure le financement du FSFB, dont l'instauration par la loi de finances pour 2014 est un gage de cohérence et du soutien du Gouvernement à la filière.

La baisse de la subvention de l'État à l'ONF est sans cesse reportée parce que celui-ci doit faire face depuis plusieurs années à une situation financière difficile qui n'a jamais pu être redressée. Une enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois a été demandée à la Cour des comptes à la fin de l'année 2013 en application de l'article 58-2 de la LOLF. Ce travail devrait faire l'objet d'une audition pour suite à donner en début d'année 2015. L'ONF pourrait tirer profit d'une mobilisation de l'ensemble de la filière – amont et aval – autour de l'objectif de valorisation de la ressource bois. Il serait pertinent que les soutiens publics à la filière bois, aides budgétaires ou mesures fiscales, soient soumis à la condition d'une gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient.

La dotation du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », soit 512 millions d'euros, témoigne de l'importance capitale de la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation pour le gouvernement. La baisse constatée de 1 % par rapport à 2014 est en fait due à un changement de périmètre. Ce budget 2015 met en œuvre les dispositions de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, qui reconnaît à la sécurité alimentaire la valeur de principe d'action publique.

L'action 1 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production de végétaux », dotée de 22,56 millions d'euros, soutient les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (Fredon) dont les compétences ont été récemment étoffées par la loi d'avenir pour l'agriculture.

L'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », avec 94,75 millions d'euros, assure, au plus juste coût, le suivi des programmes de contrôle et de prévention des principales épizooties, qui sont d'ailleurs en régression. Grâce à la hausse des moyens consacrés aux visites sanitaires bovines, aviaires et porcines, la direction générale de l'alimentation du ministère satisfera aux recommandations émises par la Cour des comptes sur son fonctionnement et ses activités de contrôle.

Les actions 3 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » et 4 « Actions transversales », qui reçoivent 90,4 millions d'euros, connaissent une hausse de 1,4 million d'euros par rapport à 2014, dont je ne peux que me féliciter, puisqu'elle bénéficiera notamment aux laboratoires publics d'analyse de référence, démontrant la cohérence du Gouvernement dans la mise en œuvre de ses engagements en matière sanitaire.

L'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation » voit sa dotation augmenter de 250 000 euros afin de tenir compte des ajustements de périmètre budgétaire et des évolutions de l'activité de la direction générale de l'alimentation du ministère.

J'observe avec satisfaction que les moyens afférents au programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » sont stabilisés et que certains dispositifs sont même renforcés. La France doit rester à la pointe des exigences en matière de sécurité sanitaire. Je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ». À l'heure de la mise en place du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), le Gouvernement juge important de rationaliser le dispositif d'exonération de cotisations sociales du monde agricole. Tout en comprenant les motivations de mon collègue – le monde agricole a besoin de souplesse en raison de sa saisonnalité – je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'article rattaché 47.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les contrôles visant les agriculteurs ont suscité des manifestations, au motif que la France les appliquerait avec plus de zèle que ses voisins, multipliant la paperasserie. Dans les 500 000 exploitations, l'emploi diminue chaque année. Qu'en est-il des effectifs des corps de contrôle ? Peut-on parler d'une suradministration agricole ?

M. Michel Bouvard. – Les élus de montagne ont une vive inquiétude sur les services de restauration des terrains en montagne (RTM). Bien que le changement climatique augmente l'érosion et les risques de glissements de terrain, les crédits stagnent ou baissent. Dans ce projet de loi de finances, onze départements se partageront 150 000 euros en AE et 150 000 en CP. À qui veut-on faire croire que l'on peut agir avec une somme aussi faible ? Les services de RTM au sein de l'ONF peinent à entretenir des zones boisées : tous les maires concernés vous le diront. Il est grand temps que la courbe de leurs crédits s'inverse. Je défendrai en séance un amendement de redéploiement : le Gouvernement doit envoyer d'autres signaux et que les contrats de plan traitent une situation qui devient inquiétante.

M. François Patriat. – Nous avons beau être habitués, ici ou ailleurs, à l'intensité des débats sur l'agriculture, le manichéisme d'Alain Houpert me surprend. Le budget de l'agriculture – enseignement, quelques mesures sociales, filières, offices... – pèse peu. Pour avoir été en responsabilité sur ces questions, je sais qu'il est compliqué de maintenir des crédits dans une situation nationale et européenne telle que la nôtre. Le Gouvernement s'est efforcé de sauver l'essentiel : la PAC. Car la question est bien de savoir si elle existera encore après 2020. Il s'est battu avec opiniâtreté, et la part de la France en est sortie grandie. Les agriculteurs le savent. Cela me fait sourire : à chaque réforme de la PAC, les agriculteurs se battent pour sauvegarder la PAC d'avant, celle-là même qu'ils avaient combattue lors de sa mise en place. Je me souviens de leurs actions contre les quotas laitiers, en 1982 – jeune parlementaire, j'avais été confronté à une tentative de pendaison ; les mêmes les ont défendus ensuite...

Les gouvernements, de droite comme de gauche, se sont battus pour que la France reste le premier bénéficiaire de la PAC. Je regrette les distorsions entre les terres les plus et les moins productives. Là où le rendement est de 110 quintaux à l'hectare, les droits à paiement unique (DPU) sont de 352 euros par hectare, tandis qu'ils sont de 180 euros là où le rendement est de 55 quintaux à l'hectare... Ils ne profitent pas toujours à ceux qui en ont le plus besoin.

Reste le problème éthique et économique de l'article 47. Il faut préserver les contrats vendanges. Je ne parle pas des grands crus. La viticulture de qualité a encore besoin de vendanges manuelles et non mécaniques. Aujourd'hui, les viticulteurs peuvent faire appel par Pôle Emploi à des chômeurs qui gagnent en moyenne 220 euros sur trois semaines. Demain, ils devront mécaniser les récoltes ou ne recourir qu'à une main d'œuvre étrangère, qui remonte du Languedoc à la Bourgogne en passant par les côtes du Rhône, avant d'aller peut-être en Champagne.

L'argument selon lequel le monde viticole a le CICE et ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre ne tient pas : les exonérations profitent aux vendangeurs, pas aux employeurs. Plus à gauche que jamais, je défendrai les salariés. La situation est différente pour les forestiers, dont l'activité n'est pas soumise à la même saisonnalité. Je me souviens de la loi Evin, présentée comme une loi de santé publique : vingt-cinq ans après, on lit encore au Clos Vougeot : « toujours en vin, jamais Evin ». Évitions une perte de substance pour la mutualité sociale agricole (MSA) comme pour les territoires. Les acteurs de la vigne aux Hospices de Beaune m'ont demandé d'être vigilant : je le serai.

M. Antoine Lefèvre. – Est-ce du manichéisme ? Je partage les inquiétudes du rapporteur spécial sur les réseaux des chambres d'agriculture, la réforme de la PAC, ou les difficultés de la filière sucre, qui concernent au premier chef mon département. Celui-ci produit aussi 10 % du champagne, sans qu'il y ait un rapport entre les deux... L'article 47 fragilise l'activité viticole, mais surtout le pouvoir d'achat des vendangeurs : étudiants, chômeurs, travailleurs pauvres qui améliorent ainsi leur ordinaire. Nous ne soutiendrons pas cette mesure inappropriée : sinon c'est la mécanisation ou la main d'œuvre étrangère qui prendra le relais.

M. Gérard Longuet. – Avez-vous une explication sur la disparition de la subvention au Centre national de la propriété forestière ? Le rétablissement de l'ONF suffira-t-il à le rendre capable de gérer les forêts domaniales et communales ?

M. Michel Canevet. – Le recul des activités agricoles me préoccupe. Dans le Finistère, les contrôles pèsent sur les agriculteurs, mais aussi sur les pêcheurs. L'économie devient suradministrée. A-t-on suffisamment provisionné les aléas, qui agitent le monde agricole, comme à Morlaix dernièrement, occasionnant des dégâts sur les bâtiments administratifs ?

Les employeurs recourent parfois à la main d'œuvre étrangère parce qu'ils ne trouvent pas de saisonniers en France, malgré le grand nombre de chômeurs disponibles sur les listes de Pôle Emploi, pour lesquels il est souvent plus avantageux de ne pas travailler. C'est aussi beaucoup plus simple : il suffit de payer une facture, au lieu de se noyer dans les formalités administratives. Cela appelle une simplification du droit du travail dans ce secteur.

M. Jean-Claude Requier. – Je suis favorable à votre amendement qui préserve les contrats vendanges. Outre que ce travail est dur, surtout dans les premiers jours, ce plus

donné aux vendangeurs maintient des vendanges manuelles, et contribue à la qualité du produit. Je crois savoir que la subvention au Centre national de la propriété forestière ne serait supprimée que pour cette année – l'opérateur puisant dans son fonds de réserve – et serait rétablie l'année prochaine.

M. Francis Delattre. – Je n'ai pas vu de ligne budgétaire relative aux forêts nouvelles. Dans mon département, nous en préparons une de mille hectares, près de Cergy-Pontoise, en bord de l'Oise, sur la commune de Pierrelaye, sur d'anciens terrains de la Ville de Paris.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Un groupe de travail sur les normes devrait être constitué par la commission des affaires économiques ; il faut s'en féliciter. Je serais manichéen ? Au moins ne suis-je pas populiste : je suis fier des prestigieux terroirs de Bourgogne.

M. François Patriat. – C'est 2 % du territoire !

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Je propose d'étendre le contrat vendanges aux saisonniers des travaux agricoles et forestiers. Le nombre d'emplois dans l'agriculture baisse. En Allemagne, ce type d'emploi coûte 7 euros charges comprises, contre 15 euros chez nous. Comment ne pas voir de corrélation entre nos régimes fiscaux et sociaux et le niveau des prélèvements obligatoires, d'une part, et le nombre d'emplois, d'autre part ?

Seulement 27 millions d'euros sont inscrits pour couvrir les aléas et le financement nécessaire à l'essor de l'assurance récolte n'est toujours pas au rendez-vous. Pour ne pas apparaître manichéen, je soutiendrai l'action du Gouvernement à Bruxelles pour faire face à l'embargo russe.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Les agriculteurs se plaignent régulièrement qu'il y aurait en France plus de contrôles que dans les autres pays ; je n'ai pas de réponse sur cette question. Voici quelques années, la filière porcine en Bretagne prétendait que la situation en Espagne était de ce point de vue bien plus favorable, et des collègues du conseil général des Côtes d'Armor, s'étant déplacés, avaient constaté que la réglementation y était observée comme chez nous.

Le montant prévu pour les aléas peut paraître peu important ; c'est la pratique budgétaire depuis longtemps, y compris sous d'autres gouvernements, parce que par hypothèse l'on ne peut les chiffrer. D'autres organismes, tels que les groupements de défense sanitaires dans les départements, constituent aussi des provisions pour y faire face.

Le recours aux travailleurs étrangers serait plus facile ? Dans mon département, des contrôles de gendarmerie dans la zone légumière ont donné lieu à de spectaculaires amendes. Le Gouvernement, mieux que moi, pourrait apporter une réponse à la légitime question de Michel Bouvard. Les nouvelles forêts ne relèvent pas du programme 149 « Forêt », Monsieur Delattre, mais du programme 154, qui compte une ligne reboisement. L'ONF a vu sa subvention augmentée de façon sensible l'an dernier ; or ses affaires s'améliorent avec le redressement du cours du bois depuis 2013.

Le Centre national de la propriété forestière devra puiser 16 millions d'euros dans son fonds de roulement de 25 millions d'euros. Il s'agit certes d'un fusil à un coup ; le

directeur me confiait son inquiétude, mais il attendait un versement début 2015, et le Gouvernement a pris l'engagement de suivre mois par mois l'évolution de ses finances.

L'année prochaine sera une année charnière : première année de la nouvelle PAC, du programme pluriannuel européen, fin des quotas laitiers. Si l'on cumule le budget de l'État et les fonds européens, on constate une légère hausse. Quelques axes forts se dessinent : la compétitivité, l'aide aux jeunes agriculteurs, la création de 60 postes de contrôleurs sanitaires. La fin du contrat vendanges ne se réduit pas une initiative de Gouvernement, elle tire aussi les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel. Des amendements ont été adoptés de manière assez œcuménique par la commission de l'économie sur cette question.

L'apurement des comptes nous ramène huit ans en arrière, à la période 2006-2009. La France a eu tort de jouer la montre, comme sur les plans de campagne ; certaines grosse coopératives auront plus d'intérêts à rembourser que de principal. Les rapporteurs pour avis ont été moins sévères qu'Alain Houpert : Gérard César et Jean-Jacques Lasserre, relevant un certain nombre d'éléments positifs, ont émis un avis de sagesse.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – La ligne reboisement est de 740 0000 euros. Ce n'est pas grand-chose... Les agriculteurs se plaignent souvent. Mais après la récolte, dans la zone intermédiaire, qui va de la Lorraine à la Charente, ils sont si désespérés, qu'ils se taisent. Il y a un suicide par jour.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture ».

M. Jean Germain. – Le sujet traité par l'article 47 suscite l'émotion. Il reste qu'une décision du Conseil constitutionnel rappelle l'obligation d'un traitement égal des salariés sous le rapport des cotisations sociales. Cette exonération n'est d'ailleurs pas la seule spécificité du contrat « vendanges » : les salariés en congés payés, y compris les fonctionnaires, peuvent en bénéficier, conformément à la tradition rurale de la France. L'Assemblée nationale a en outre adopté en deuxième lecture un amendement exonérant de cotisations patronales toutes les entreprises forestières. Voilà pourquoi nous nous opposerons à la suppression de l'article 47 et proposerons en séance des amendements consensuels pour nous sortir de cette affaire dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de ce que représente le vin dans notre pays.

L'amendement n° 1, proposé par M. Alain Houpert, tendant à la suppression de l'article 47 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Loi de finances pour 2015 - Mission « Justice » (et articles 56 à 56 quater) - Examen du rapport spécial

Puis la commission procède à l'examen du rapport M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » (et articles 56 à 56 quater).

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Les six programmes de la mission « Justice » sont dotés de 9,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de

7,94 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse respectivement de 21,91 % et de 1,71 % par rapport à 2014. La progression des autorisations d'engagement demandées pour 2015 correspond au renouvellement d'une majorité des marchés de gestion déléguée de l'administration pénitentiaire.

L'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit une augmentation de 1,2 % des crédits de paiement de cette mission en 2015-2017 par rapport à 2014, sous l'effet notamment de la création de 600 postes par an. Les emplois créés en 2015 se répartiront entre l'administration pénitentiaire (528 ETP), la protection judiciaire de la jeunesse (56 ETP) et la justice judiciaire (49 ETP), alors que 33 emplois seront supprimés dans le programme soutien « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Si la justice apparaît bien comme l'une des priorités du Gouvernement, le budget qui nous est soumis et les créations d'emplois proposées doivent être considérés dans le contexte d'une sous-exécution chronique du plafond d'emplois, d'une performance contrastée et d'un retard de la France par rapport aux autres pays européens.

La dernière étude comparative des systèmes judiciaires de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice ne place la France qu'au 37^e rang sur 45, selon le critère du budget de la justice rapporté au PIB par habitant. Selon les données de l'étude datant de 2012, la France comptait ainsi moitié moins de juges professionnels que la moyenne des pays du Conseil de l'Europe et quatre fois moins de procureurs. Nous comprenons mieux pourquoi ils sont tellement surchargés...

Le plafond d'emplois sur lequel se prononce le Parlement est en outre chroniquement sous-exécuté, ce qui pose la question de la sincérité budgétaire. L'écart entre le nombre de magistrats en activité et le plafond d'emplois atteint 1 244 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT), soit 13,6 %.

Dans ce contexte, les résultats de performance sont pour le moins contrastés. Les délais moyens de traitement des procédures civiles ont augmenté entre 2012 et 2013, et l'on anticipe un allongement par rapport aux prévisions du projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances pour 2014. La dépense moyenne de frais de justice par affaire pénale a progressé de plus de 8 % entre 2012 et 2013. La surpopulation carcérale augmente : le taux d'occupation des maisons d'arrêt s'établissait à 131 % en 2012 et à 134 % en 2013, la cible 2017 (133 %) ne visant qu'une très légère amélioration. Enfin, la dégradation des conditions de travail et l'insécurité croissante des personnels pénitentiaires se mesurent par l'augmentation, entre 2012 et 2013, du nombre d'évasions (de 3,8 à 4,4 évasions pour 10 000 détenus sous garde pénitentiaire directe ou en sortie sous escorte) et du taux d'agression contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail (de 16,7 % à 21,5 %).

Quel écart entre les ambitions politiques du Gouvernement et les moyens alloués à la justice ! En particulier, l'augmentation des effectifs dans les juridictions d'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation reste nettement insuffisante par rapport au surcroît de travail résultant de la création de la contrainte pénale par la loi du 15 août 2014. L'application des réformes judiciaires devrait être étalée dans le temps, afin de ne pas alourdir encore les tâches des personnels.

Enfin, plusieurs postes de dépenses apparaissent, une nouvelle fois, sous-dimensionnés : ainsi les frais de justice (449,9 millions d'euros), inférieurs de plus de 120 millions d'euros à la prévision d'exécution pour 2014, malgré les économies réalisées pour freiner leur augmentation.

Dans l'attente d'une réforme du financement de l'aide juridictionnelle qui pourrait intervenir en 2015, le financement complémentaire par des crédits extra-budgétaires, proposé à l'article 19 du projet de loi de finances, ne répond pas à l'objectif de modération de la pression fiscale et pénalise les détenteurs de contrats d'assurance de protection juridique. C'est pourquoi notre commission, sur l'initiative du rapporteur général, s'est prononcée pour une solution de financement pérenne et lisible : le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique.

Si l'effort accompli dans le domaine de l'administration pénitentiaire est appréciable, l'objectif de 63 500 places de prison, sur lequel se fondait la programmation triennale 2013-2015, a été reporté à 2019, empêchant de mettre en œuvre le principe d'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt. La régulation budgétaire ayant porté en 2013 et 2014 sur les créations de places de prison, le solde annuel net moyen de 762 places sur la durée du quinquennat (2013-2017) reste inférieur de plus de moitié au solde net annuel de créations de places entre 2008 et 2012, lequel s'établissait à 1 575.

L'article 56 rattaché augmente le montant du droit de timbre dû en appel et allonge sa durée de perception, afin de financer les indemnités dues aux avoués dont l'office a été supprimé. Je vous propose d'adopter cet article qui tire les conséquences d'une sous-évaluation des dépenses et d'une surévaluation des recettes.

L'article 56 *bis* diffère de deux années supplémentaires l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction, serpent de mer des réformes de la justice dont le principe a été voté en 1985, 1987 et 1993 et 2007, mais jamais mis en œuvre faute de moyens, puisqu'il exigerait la création d'environ 300 postes de magistrats. Ce ne sera guère que son quatrième report... Un nouveau projet de loi devant être prochainement débattu au Parlement, je propose, dans l'attente de cette discussion, d'adopter cet article.

L'article 56 *ter* reporte de deux années supplémentaires l'entrée en vigueur de la suppression des juridictions de proximité. Comme pour l'article 56 *bis*, des consultations sont en cours en vue d'un débat parlementaire, même si aucun projet de loi n'a encore été déposé.

L'article 56 *quater*, enfin, reconnaît le caractère discriminatoire et abusif du licenciement pour faits de grève des mineurs grévistes en 1948 et 1952, et prévoit de leur verser, ainsi qu'à leurs ayant-droit, une allocation forfaitaire. Si je suis favorable à cet article qui répond à une situation spécifique et clôt un contentieux ancien ; je regrette néanmoins que son coût s'impute sur les crédits d'aide juridictionnelle destinés aux plus pauvres.

Je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Justice », qui correspond à la mise en œuvre d'une politique régaliennne, ainsi que les articles 56 à 56 *quater* rattachés aux crédits de cette mission.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Justice », ainsi que les articles 56, 56 bis, 56 ter et 56 quater.

Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » et compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

Enfin la commission procède à l'examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense » et le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Jeudi 20 novembre 2014

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 05

Diverses dispositions d'adaptation à la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède tout d'abord à la désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation à la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Mme Michèle André, MM. Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, Francis Delattre, Vincent Delahaye, Richard Yung et Thierry Foucaud sont désignés comme candidats titulaires, et MM. Michel Bouvard, Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Jacques Genest, Jean Germain, Roger Karoutchi et Claude Raynal comme candidats suppléants, pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation à la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

Puis, la commission procède à la désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Mme Michèle André, MM. Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, Francis Delattre, Vincent Delahaye, Jean Germain et Thierry Foucaud sont désignés comme candidats titulaires, et MM. Michel Bouvard, Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Jacques

Genest, Roger Karoutchi, Claude Raynal et Richard Yung comme candidats suppléants, pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Loi de finances pour 2015 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission procède ensuite à la désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2015.

Mme Michèle André, MM. Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, Francis Delattre, Vincent Delahaye, Jean Germain et Thierry Foucaud sont désignés comme candidats titulaires, et MM. Michel Bouvard, Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Jacques Genest, Roger Karoutchi, Claude Raynal et Richard Yung comme candidats suppléants, pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2015.

Loi de finances pour 2015 - Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement)

Enfin, la commission procède à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015, sur le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 10 h 21

Loi de finances pour 2015 - Examen de la motion I-414 tendant à opposer la question préalable

La réunion est ouverte à 14 h 46

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission procède à l'examen de la motion I-414 tendant à opposer la question préalable.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, nous devons examiner la motion tendant à opposer la question préalable, présentée par Christian Favier, Marie-France Beaufilet et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen. Quelle est la position du rapporteur général ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage en partie les considérations figurant dans l'objet de la motion, en particulier sur l'effort indu exigé des collectivités territoriales par le Gouvernement. Néanmoins, pour avoir le « plaisir » de

débattre de l'ensemble du budget et ne pas priver le Sénat d'une telle occasion après deux ans de frustration, je propose de rejeter cette motion. Nous avons, en effet, fait le choix de travailler et d'élaborer des propositions sur la première partie de la loi de finances ainsi que sur les crédits des missions. J'estime qu'aujourd'hui, le Sénat doit jouer pleinement son rôle.

Mme Marie-France Beauvils. – Je regrette que la procédure de la loi de finances ne permette pas de discuter des crédits des différentes missions avant d'adopter la première partie de la loi de finances. Nous soulevons toutefois des questions importantes à travers le dépôt de cette motion. Enfin, j'aimerais préciser que le groupe communiste républicain et citoyen, contrairement à la position de la commission des finances, ne demande pas l'atténuation de la contribution financière demandée aux collectivités territoriales mais bien son rejet.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous souhaitons que le débat budgétaire ait lieu.

M. Jean Germain. – Nous avons toujours souhaité que le débat ait lieu, même les années précédentes.

M. André Gattolin. – Si ce débat n'a pas lieu au Parlement, compte tenu des pouvoirs relativement faibles qui lui sont conférés par les institutions et surtout les pratiques évolutives de la V^e République, nous aurons du mal à l'avoir dans des instances représentatives.

M. Jean-Claude Réquier. – Ne pas débattre du budget, c'est affaiblir le Sénat. J'ai regretté que nous ne puissions pas examiner la loi de finances ces deux dernières années.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter la motion tendant à opposer la question préalable.

La réunion est levée à 14 h 53

Vendredi 21 novembre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements sur la première partie
(sera publié ultérieurement)**

La réunion est ouverte à 9 h 34

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'examen des amendements sur la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Séance levée à 12 h 55

La réunion est ouverte à 21 h 15

Loi de finances pour 2015 - Examen des amendements réservés (sera publié ultérieurement)

Au cours d'une seconde réunion tenue dans la soirée, la commission procède à l'examen des amendements réservés sur le projet de loi de finances pour 2015.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Commissions des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel,
du règlement et d'administration générale**

Mercredi 5 novembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**Examen du rapport d'information de Mme Esther Benbassa et M. Jean-René
Lecerf relatif à la « Lutte contre les discriminations »**

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que la commission n'a pas à approuver ou à rejeter le rapport d'information qu'elle va examiner, mais simplement décider de le rendre public ou non. Cela n'empêche pas d'avoir, à la suite de cette présentation, un débat pour apprécier si les propositions contenues dans le rapport font consensus ou non.

La parole est aux rapporteurs.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je suis très heureuse de vous présenter ce rapport sur les discriminations. J'ai eu grand plaisir à travailler avec Jean-René Lecerf, dont j'ai beaucoup apprécié les qualités humaines et intellectuelles. L'intelligence sans cœur ne sert pas à grand-chose.

Nous avons œuvré avec un certain entrain ; nous remercions les administrateurs de la commission, si compétents, que nous avons essayé de ne pas trop malmener.

Je commencerai par expliquer ce qu'est une discrimination ; nous pensons en effet, avant ce rapport, savoir ce dont il s'agissait. Or, c'est bien plus complexe qu'il n'y paraît. Certes, le sujet est très délicat ; les préjugés et les stéréotypes ancrés dans nos mentalités qui fabriquent les discriminations sont à la fois nombreux et prégnants.

Traditionnellement, une discrimination consiste à traiter une personne - ou un groupe de personnes - de manière défavorable, en raison de critères prohibés déterminés par la loi. Si ces critères peuvent varier d'une législation à une autre, ceux liés à la race, à l'ethnie, ou à l'origine, ainsi qu'à la religion, restent prohibés dans l'ensemble de la législation relative aux discriminations.

La discrimination coexiste également avec des notions avoisinantes, telles que l'inégalité ou la stigmatisation ; pourtant, elle en diffère dans son principe même.

La discrimination directe existe parallèlement à la discrimination indirecte, qui se rapproche de la discrimination systémique provenant de pratiques volontaires ou non, neutres en apparence. Dans les deux cas, le lien entre le comportement ou la norme en cause et la discrimination n'est pas immédiatement apparent.

La multiplicité de facteurs et de comportements, parfois non coordonnés entre eux, à l'origine de la discrimination, rend malaisée la répression des actes discriminatoires.

Nous nous sommes concentrés sur les discriminations fondées sur l'appartenance ethnique, raciale et religieuse. En parlant de religion, nous nous sommes attardés, par manque

de temps et de possibilités, sur les religions juive et musulmane. Le sens des mots « ethnies » ou « race » que nous utilisons n'a rien à voir avec l'anthropologie.

La discrimination relève souvent d'un processus diffus, d'une accumulation de faits qui, pris isolément, ne constituent pas une discrimination, mais qui, dans leur ensemble, justifient un sentiment général de discrimination.

Dans ce cas, il est difficile, pour la personne concernée, d'appréhender exactement l'origine de la discrimination, tant les actes discriminatoires se multiplient dans sa vie quotidienne. Il ne s'agit pas toujours d'un fait tangible, cernable. La discrimination est donc d'abord un ressenti que la loi ne peut définir directement. Preuve en est le nombre peu élevé d'affaires susceptibles de tomber sous le coup des incriminations existantes.

Pour résumer, les discriminations n'étant pas quantifiées, les moyens destinés à les combattre et à apaiser le ressenti qu'elles induisent et dont parlent tous les témoignages, restent manifestement insuffisants.

Les personnes qui subissent des discriminations gardent pour elles un ressenti qui les dévalorise à leurs propres yeux, et empêche un meilleur vivre-ensemble dans notre société.

Devant le constat d'une politique de lutte contre les discriminations qui semble manquer son objectif, en dépit des moyens juridiques mobilisés, il est primordial de cerner les discriminations. Le préalable à une politique plus efficace dans ce domaine est de mieux les mesurer.

Qui est discriminé ? Quel est le taux de discrimination ? Pour cela, il faut d'abord définir ce que sont les discriminations. La question des « statistiques ethniques », qui est un des moyens de mesurer les discriminations, suscite régulièrement de vifs débats en France. Le sujet ouvre généralement une violente controverse, qui aboutit à l'enlisement du débat et à l'abandon de toute mesure, car, dès l'évocation des « statistiques ethniques », bête noire de la France, on ne parvient plus à avancer sur cette question.

Le débat s'arrête d'ailleurs aux mots mêmes « statistiques ethniques ». Un autre adjectif aurait pu mieux passer.

Bien sûr, le mot « ethnies » est complexe, surtout en Europe, avec ses guerres et ses conséquences tragiques. Le mot « ethnies » nous fait peur, tout comme le mot « race ».

D'apparence mineure, cette question sémantique est souvent à l'origine de très nombreux malentendus sur les mesures qu'impliqueraient des « statistiques ethniques ». Les opposants jouent sur la polysémie de cette expression, en laissant sous-entendre qu'« ethnies » devait s'entendre dans son sens le plus fort, celui emprunté à une vision anthropologiste fixiste, qui rappelle les travaux scientifiques du XIX^e siècle sur l'ethnies et la race, qui ont fait fureur au début du XX^e siècle et ont été considérés comme des vérités.

Les « statistiques ethniques » sont également critiquées pour les effets pervers qu'elles porteraient en germe, à rebours de l'objectif recherché. En effet, un recensement des individus selon leur race ou leur ethnies pourrait, selon les opposants aux « statistiques ethniques », assigner un individu à un groupe auquel il ne se sent aucunement appartenir.

Pire : l'obligation faite à chaque individu de choisir sa race ou son ethnies aurait pour effet d'enfermer les individus dans une identité définitive et univoque, et d'ethniser les

rapports sociaux, comme en Amérique, où un « caucasien » peut être également « latino », etc.

Bien sûr, les « statistiques ethniques » font aussi peur par crainte du communautarisme. Je ne m'attarderai pas sur ce sujet, ayant ma petite idée : le communautarisme existe déjà ! Ce communautarisme mettrait en effet notre cohésion sociale en question.

Plusieurs pays, il faut le dire, utilisent déjà les « statistiques ethniques ». Les règles sont propres à chaque pays, sans qu'un modèle unique puisse être avancé, tant l'encadrement de ces statistiques est le fruit d'histoires nationales.

Les supports de collecte sont également divers : recensement général ou partiel de la population, enquête *ad hoc*, fichier national.

D'après les personnes que nous avons auditionnées, ces « statistiques ethniques » existent déjà, mais dans des cadres et sur des sujets bien spécifiques.

En 2008, 22 pays parmi les 42 États membres du Conseil de l'Europe proposaient, lors du recueil de données statistiques publiques, des questions portant explicitement sur l'ethnicité.

Vos rapporteurs ne sont pas hostiles aux « statistiques ethniques », pas plus l'un que l'autre, à condition que les données recueillies ne débouchent pas sur un fichage ethnique. Cela va de soi. Nous proposons d'introduire, une fois tous les cinq ans dans le recensement, une question sur le pays de naissance des ascendants et la nationalité antérieure, pour mieux se saisir des discriminations qui pèsent globalement de l'école jusqu'à la vie professionnelle, en passant par l'octroi de logement, etc., sur les personnes dont l'origine n'est pas autochtone.

Les discriminations, on ne le rappellera jamais assez, touchent tous les aspects de la vie sociale.

Je laisse la parole à mon collègue.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – En guise de transition, je citerai Roger Fauroux qui, dans un rapport déjà ancien, datant de 2005, sur la lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi, écrit : « *L'une des principales faiblesses du modèle français d'intégration est la cécité qu'il s'impose vis-à-vis de l'origine ethnique des individus. Cet aveuglement volontaire rend en partie caduque, faute de repères chiffrés, une bonne partie de ce qui s'écrit sur les progrès ou les reculs de la diversité et fournit un prétexte commode à tous ceux qui nient l'existence même d'un problème.* »

J'aurai par ailleurs bientôt le plaisir de vous présenter mon rapport pour avis sur le budget de l'administration pénitentiaire ; j'ai étudié le rapport pour avis de mon collègue de l'Assemblée nationale. J'ai été assez surpris de ce que j'y ai lu, notamment sur le fait qu'il existerait 60 % de musulmans dans les prisons de la République, et que des centaines de milliers d'extrémistes musulmans s'y livreraient à du prosélytisme !

C'est une opinion, en l'état actuel des choses, mais elle ne repose sur rien, puisque nous n'avons aujourd'hui aucun moyen scientifique de vérifier – donc d'approuver ou de désapprouver – ce type d'affirmation. C'est relativement gênant.

On peut penser que des outils de mesure des discriminations permettront de mieux les appréhender, et on sera alors à même d'améliorer les instruments juridiques capables de s'y opposer.

Est-il besoin de nouveaux textes de loi ? C'est incertain, tant le décalage entre les textes et leur mise en œuvre est patent.

Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, faisait observer que l'inflation législative nuit à l'application des lois, parfois même en raison du défaut de publication des décrets d'application. Pour preuve, le récent arrêt du Conseil d'État, enjoignant à l'État de prendre le décret d'application de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, relative au *curriculum vitae* anonyme.

Trois orientations nous paraissent nécessaires pour conforter le cadre juridique de la lutte contre les discriminations : toiletter le droit de la discrimination, renforcer les voies de recours ouvertes à la victime et éviter toute mise en œuvre discriminante du principe de laïcité.

Le toilettage du droit de la discrimination passe d'abord par une nécessaire remise en cohérence.

Conscient des difficultés nées de la multiplicité des textes, en particulier en ce qu'ils instituent des motifs de discriminations différents, le législateur a commencé à y mettre bon ordre, en privilégiant le renvoi vers l'article 225-1 du code pénal, qui comporte, à ce jour, la liste la plus exhaustive de ces motifs.

Cette attitude, pensons-nous, doit se généraliser.

Cohérence et vocation pédagogique seraient également renforcées par le rassemblement, au sein d'un même recueil, à l'instar du code de la laïcité, du corpus des textes relatifs aux discriminations, pour faciliter l'accès à ce droit.

L'abondance des textes n'évite pas toujours les vides juridiques. L'un d'eux a été mis en évidence par deux décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation de 2008 et 2011, s'agissant de l'exercice abusif, par un maire, du droit de préemption à des fins discriminatoires.

L'article 432-7 du code pénal prolonge, en l'aggravant, l'article 225-1 du même code en sanctionnant la discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique, lorsqu'elle consiste à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi.

Or, dans les deux affaires en question, la volonté du maire d'évincer d'une vente de bien immobilier des acquéreurs en raison de la consonance de leur patronyme, qui laissait supposer leur origine étrangère, ou leur appartenance à l'Islam, a été démontrée.

La Cour de cassation a cependant jugé que la loi pénale étant d'interprétation stricte, l'exercice d'un droit de préemption, fût-il abusif, ne pouvait constituer le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi, au sens de l'article 432-7 du code pénal.

Nous proposons donc d'introduire dans le code pénal une disposition incriminant l'usage abusif du droit de préemption à des fins discriminatoires.

Comment renforcer les voies de droit ouvertes à la victime de discriminations ? Le contentieux des discriminations se caractérise par une inégalité entre les parties au procès car, bien que véritable fondement d'une décision, le motif discriminatoire sera la plupart du temps – pour ne pas dire toujours – dissimulé derrière des motifs légaux.

Cette difficulté probatoire a conduit à privilégier la voie pénale, car la mise en œuvre de l'action publique décharge la victime du fardeau de la preuve, le ministère public, qui dispose de services d'enquête, endossant l'action.

En outre, la jurisprudence, puis la loi, ont affirmé la totale liberté de preuves, y compris déloyales, en matière pénale. C'est ainsi qu'a été admis le recours au *testing*, d'abord reconnu licite par la Cour de cassation, avant d'être consacré par la loi de 2006 sur l'égalité des chances.

Pour exemplaire qu'elle soit, la loi pénale a cependant montré ses limites en termes d'efficacité : la nécessité de démontrer l'élément intentionnel pour établir la culpabilité de l'auteur d'une infraction ne permet notamment pas de sanctionner pénalement les discriminations indirectes.

Aussi le législateur s'est-il attaché à développer des alternatives au recours pénal. Par exception au principe général selon lequel la charge de la preuve incombe au demandeur, la loi a introduit dans le code du travail un partage de cette charge avec la partie défenderesse.

Le code prévoit ainsi que le candidat à un emploi, à un stage, ou le salarié, présente des faits laissant supposer l'existence d'une discrimination, directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Il s'agit ici d'une sorte de renversement de la charge de la preuve.

Cette solution du partage de la preuve a été par la suite étendue à toutes les matières, à l'exception de la matière pénale, afin de préserver la présomption d'innocence.

La victime de discriminations peut aussi être assistée par différents acteurs : associations, syndicats en matière de droit du travail, Défenseur des droits. Associations et organisations syndicales peuvent aussi être elles-mêmes demandeurs à l'action, y compris au nom de la victime. Il est cependant nécessaire pour l'association de justifier de l'accord de la personne intéressée. Les syndicats ne peuvent en revanche agir au pénal pour le compte d'un salarié qu'en matière de discriminations à raison du sexe.

Cette possibilité de substitution à la victime de discriminations a également été introduite en droit du travail sous l'influence du droit communautaire.

En dépit de ces dispositions, cette action de substitution n'est quasiment jamais mise en œuvre, tant par suite d'un certain désintérêt des organisations syndicales qu'en raison de la crainte des salariés d'être exposés aux représailles de l'employeur.

Quant au Défenseur des droits, en dépit de la reprise de l'ensemble des missions et prérogatives de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), vos rapporteurs n'ont pu que constater le large consensus des personnes entendues en audition pour regretter que la lutte contre les discriminations soit passée au second plan : baisse du nombre des saisines, perte de visibilité du Défenseur des droits en raison d'un

manque de communication, perception du Défenseur des droits comme un super-médiateur ayant pris la succession de l'une des autorités indépendantes plus que de l'autre.

Interrogé par vos rapporteurs, le secrétaire général du Défenseur des droits a également souligné que l'on constatait dans l'absolu un faible nombre de saisines en matière de discriminations, que ce soit de cette autorité administrative indépendante ou des juridictions.

Il a ajouté que ce faible taux de saisine ne reflétait pas la réalité des discriminations en France. De là le souhait d'introduire, en droit français, un recours collectif en matière de discrimination.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Ce recours collectif en matière de discriminations constitue en quelque sorte la traduction de la *class action* aux États-Unis, où il existe depuis 1934. J'avais déposé à ce sujet une proposition de loi, qui a donné lieu à un certain nombre d'auditions ; nous l'avons toutefois retirée par deux fois de l'ordre du jour, dans le cadre de l'espace réservé au groupe écologiste, à la demande du Gouvernement. Une telle action pourrait faire tomber les barrières psychologiques : l'union fait la force ! Un recours collectif permettrait enfin de traduire, en droit, de manière concrète, la notion de discrimination systémique ou indirecte, en rendant manifestes les pratiques, neutres en apparence, génératrices de discriminations.

Ma proposition de loi, déposée en juillet 2013, s'inspire du dispositif introduit en droit de la consommation par M. Benoît Hamon.

Après que le Gouvernement nous a une première fois demandé de retirer notre proposition de l'ordre du jour, la Garde des sceaux a diligenté la mission Pécaut-Rivolier sur les discriminations collectives dans les entreprises. Celle-ci donnait, en résumé, la possibilité aux seuls syndicats de se saisir des cas de discriminations collectives. Les syndicats que nous avons entendus nous ont dit qu'ils n'étaient pas suffisamment informés à ce sujet, ni en mesure de le faire.

Bien que conscients des bouleversements qu'introduit dans notre droit l'instauration d'un recours collectif en matière de discriminations, de la complexité du dispositif à mettre en place afin d'en garantir la constitutionnalité et la conventionalité, comme l'effectivité, nous souhaitons que le législateur se saisisse de cette réflexion, et que les associations et les collectifs puissent également saisir la justice, sans en réserver la faculté aux syndicats.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – J'en arrive à la troisième orientation destinée à conforter le cadre juridique de la lutte contre les discriminations, qui consiste à éviter toute mise en œuvre discriminante du principe de laïcité.

Il nous semble que la liberté religieuse doit être réaffirmée. Les débats récurrents sur la compatibilité de l'Islam avec la République ont été au cœur de nombre d'auditions, certains dénonçant le détournement de la laïcité comme un outil anti-Islam, d'autres exprimant la crainte que l'affaire Baby Loup, par exemple, ne soit le prétexte à une nouvelle loi qui ravive les débats parfois violents de la loi sur le voile intégral.

Quant au président du Consistoire central israélite de France, il a analysé la volonté de quitter la France d'un nombre toujours croissant de jeunes juifs comme résultant,

au premier chef, non de la montée de l'antisémitisme, mais d'une radicalisation de la laïcité, qui en deviendrait discriminatoire, empêchant les juifs de vivre leur identité religieuse. Il dénonçait ainsi une moindre tolérance vis-à-vis des demandes de dérogation pour les fêtes juives, par exemple durant les examens et concours, la remise en cause de l'abattage rituel, et la critique de la circoncision, qualifiée par certains de mutilation.

En réponse à cette montée de l'intolérance vis-à-vis des religions, certains craignent un repli communautariste, dont le succès des écoles confessionnelles juives – et désormais musulmanes, depuis l'ouverture du lycée Averroès à Lille en 2003, premier lycée privé musulman conventionné avec l'État – serait l'un des symptômes.

Un autre problème persistant a été évoqué lors de l'audition des représentants du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), celui de la création des carrés confessionnels dans les cimetières. Pour eux, le manque de places pour l'inhumation conforme à la religion des fidèles de certains cultes constitue en soi une discrimination religieuse. Le rapport Sueur-Lecerf de 2006, « Bilan et perspectives de la législation funéraire – Sérénité des vivants et respect des défunts », établi au nom de la commission des lois, estimait à l'époque l'intervention du législateur peu opportune. « *Vos rapporteurs* », pouvait-on y lire « *ne préconisent donc pas de modification de la législation, le respect des recommandations édictées dans les circulaires de 1975 et de 1991 leur semblant, d'une part, favoriser le règlement de cette question, d'autre part, limiter les risques contentieux.* »

La persistance de cette question nous incite à nous interroger à nouveau sur l'opportunité d'une modification de la législation, l'incitation des maires par les préfets semblant avoir atteint ses limites.

Il nous apparaît par ailleurs que le risque de contradiction avec le principe de laïcité peut être écarté. En effet, si l'article 2 de la loi de 1905 interdit à l'État et aux collectivités territoriales de reconnaître, salarier ou subventionner aucun culte, ce principe est immédiatement tempéré : la République garantissant le libre exercice du culte, elle doit mettre chacun en mesure de vivre sa religion.

Nous proposons donc dans ce rapport de conférer une base légale à la pratique des carrés confessionnels dans les cimetières.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Malgré le grand nombre de lois, rien ne remplace la formation et l'information. Une formation est aujourd'hui nécessaire, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

Il faudrait d'ailleurs également former le personnel enseignant, le personnel associatif ainsi, bien sûr, que les agents des forces de l'ordre, ce qui permettrait peut-être de limiter le phénomène du « contrôle au faciès ».

Cette expression désigne une pratique discriminatoire du contrôle d'identité, tout particulièrement du contrôle préventif prévu au septième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale. Selon une étude menée par le CNRS, cette pratique aboutirait à ce que les « noirs » aient six fois plus de risques d'être contrôlés que les « blancs », et les « arabes » sept à huit fois plus.

Une solution pour remédier à ce phénomène est préconisée depuis maintenant plusieurs années : l'instauration d'un récépissé lors des contrôles d'identité.

En premier lieu, ce récépissé formaliserait le contrôle d'identité, car seuls les contrôles suivis d'une garde à vue ou d'une retenue pour vérification d'identité sont aujourd'hui comptabilisés.

En second lieu, il permettrait à la personne contrôlée de disposer de l'identification professionnelle de l'agent qui la contrôle.

Enfin, il constituerait pour cette même personne une preuve pour démontrer, à l'appui d'un recours, le caractère abusif et discriminatoire des contrôles auxquels elle serait soumise.

En aucun cas, en revanche, ce récépissé ne devrait constituer un sauf-conduit exonérant son porteur de l'obligation de répondre à toute nouvelle demande de justification de son identité.

Cette solution a fait l'objet d'une proposition de loi, que j'ai déposée sur le Bureau du Sénat.

Elle a également été préconisée par le défunt Défenseur des droits, qui y a consacré une étude à propos des dispositifs mis en place au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Espagne, ainsi qu'un colloque, avant d'opérer une synthèse de ces travaux.

Quand bien même le récépissé ne serait pas la panacée, toute réduction du nombre des contrôles d'identité abusifs marquerait une avancée. Nous sommes favorables à la mise en place d'un tel dispositif, qui implique également une formation des agents, ceux-ci n'ayant qu'une seule heure d'instruction sur les religions et les cultures durant leur formation.

Rien ne remplace en effet la formation, qui est encore plus importante que le récépissé. La sensibilisation à la lutte contre les discriminations permettrait aussi de bénéficier d'éléments objectifs de mesure du phénomène, à condition que l'on commence par une expérimentation dans une zone donnée, comme cela a été fait en Espagne, où les résultats ont été concluants.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – J'en arrive au dernier point important du rapport, l'information dès le plus jeune âge.

Nous proposons ici, d'une part, d'améliorer la visibilité du Défenseur des droits dans sa mission de lutte contre les discriminations, d'autre part, de renforcer l'enseignement du fait religieux à l'école.

Je voudrais, dans ce domaine, vous faire part de mon expérience lilloise.

Dans le cadre de la dernière campagne municipale, j'ai été interpellé à de nombreuses reprises par des élèves de terminale du lycée Averroès, et par leurs professeurs, sur la compatibilité d'un enseignement du fait religieux à l'école publique avec le principe de laïcité. Ces jeunes estiment – je simplifie sans trahir, et en essayant de ne pas les caricaturer – que la religion devient un objet d'affrontement, voire d'hostilité et de haine, alors qu'elle devrait être un facteur de respect, de tolérance et de connaissance. Or, ils connaissent à peine leur propre religion, en ignorant tout de celles des autres !

On ne peut qu'évoquer ici le rapport de 2002 de M. Régis Debray, que je ne connaissais pas, sur l'enseignement du fait religieux dans l'école publique. Il écrivait, je le

cite : « *La relégation du fait religieux hors des enceintes de la transmission rationnelle et publiquement contrôlée des connaissances favorise la pathologie du terrain au lieu de l'assainir* ». Il précise : « *Une connaissance objective et circonstanciée des textes saints, comme de leurs propres traditions, conduit nombre de jeunes intégristes à renoncer à la tutelle d'autorités fanatisantes, souvent ignares ou incompetentes.* »

Il nous semble qu'un véritable parcours d'enseignement, autour du fait religieux et de la tolérance, pourrait être construit tout au long de la scolarité de l'élève, notamment dans les banlieues de nos grandes agglomérations.

Nous ne sommes pas devant une page blanche ; le fait religieux est évoqué dans de nombreux programmes d'histoire et de géographie, jusque dans les enseignements artistiques mais, comme le notait déjà Régis Debray, « *refuser de promouvoir une matière à part entière peut être [...] un danger pédagogique, celui du saupoudrage et de la désinvolture.* »

C'est pourquoi, devant le constat peu satisfaisant des résultats actuels, vos rapporteurs se déclarent plutôt en faveur d'un enseignement dédié. Cet enseignement n'aurait évidemment aucun objectif de prosélytisme, l'éducation religieuse restant du ressort des familles et des différents cultes.

Comme le disait Régis Debray, « *l'enseignement du religieux n'est pas un enseignement religieux. [...] Il faut distinguer le religieux comme objet de culture du religieux comme objet de culte.* » L'enseignement du fait religieux n'est pas un catéchisme : il ne serait pas confié à des autorités religieuses, ou à des croyants volontaires, mais à des enseignants formés. Cette proposition requiert une formation des enseignants du primaire comme du secondaire, car cet enseignement nous semble devoir se construire, avec des modalités différentes, tout au long de la scolarité de l'élève. À l'Éducation nationale et à l'Institut européen en sciences des religions d'élaborer les outils pédagogiques adéquats...

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Avec Régis Debray, nous avons créé en 2002 l'Institut européen en sciences des religions, à l'École pratique des hautes études en sciences sociales, afin d'élaborer des outils pédagogiques adéquats et de les proposer dans les IUFM aux futurs enseignants.

L'Éducation nationale n'ayant pas pris ce sujet au sérieux, des enseignants viennent bien se former, mais les structures ne sont pas utilisées au maximum, et c'est vraiment dommage, ces enseignants pouvant obtenir une formation en quelques mois.

C'est pour attirer l'attention du ministère que nous relançons cette idée de Régis Debray. L'enseignement, dans le secondaire, pourrait se faire en cours d'instruction civique et, au lycée, en cours de philosophie, par exemple. Nous ne préconisons pas un CAPES ou une agrégation de sciences religieuses. Cela existe cependant dans d'autres pays, comme en Allemagne.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Nous terminons notre rapport sur la nécessité de renouveler le message des pouvoirs publics.

Il ressort de nos auditions – et c'est quelque peu inquiétant – qu'en dépit de nombreuses politiques mises en œuvre pour lutter contre les discriminations, le sentiment qui prédomine de très loin est celui d'un désintérêt des pouvoirs publics pour cette question.

La répression des comportements discriminatoires n'est pas l'unique solution ; l'action contre les discriminations n'est pas seulement répressive, ni uniquement juridique.

La parole portée par les pouvoirs publics, depuis le chef de l'État jusqu'aux élus locaux, est importante en ce qu'elle pose des valeurs qui sont censées fonder le vivre-ensemble.

Enfin, une ultime remarque pour exprimer la réserve de vos deux rapporteurs face à la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale pour rayer le mot « race » de notre droit. Cacher les mots n'a jamais occulté les réalités. Supprimer le mot « race » ne fera pas disparaître le racisme !

M. Philippe Bas, président. – Nous pouvons remercier nos deux rapporteurs et l'équipe qui a travaillé avec eux. Ils ont procédé à de très nombreuses auditions.

Ainsi que vous avez pu le constater, ils ont exploré un champ très large pour pouvoir aboutir à ces propositions dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Je suis sûr qu'il y aura un débat entre nous sur beaucoup d'entre elles. Certaines ne devraient pas faire l'objet de trop de difficultés, notamment celle touchant à l'information et à la formation des magistrats. La création d'un instrument regroupant les dispositions juridiques en matière de lutte contre les discriminations dans une sorte de code « éditeur », ou encore l'harmonisation de la liste des critères de discrimination sont également des sujets sur lesquels on peut avancer de manière pratique et utile.

Je suis sensible à la conclusion que présentait M. Lecerf : la répression n'est pas le seul instrument pour faire reculer les discriminations. Il existe toutefois dans le rapport un certain nombre de propositions touchant à la répression qui vont faire certainement débat entre nous, notamment s'agissant des actions collectives.

Certains autres sujets ne sont pas vraiment nouveaux, mais vous les avez tous revisités, comme celui des statistiques et du progrès des connaissances sur la réalité de la population qui vit sur le territoire national, la question des carrés confessionnels, la question soulevée par Dominique Baudis lorsqu'il était Défenseur des droits au sujet de la délivrance obligatoire d'un récépissé à l'occasion d'un contrôle d'identité, ou encore la question de l'enseignement du fait religieux, qui figurait déjà dans le rapport Stasi de 2003.

Une question nouvelle pourrait paraître anecdotique, mais reste sensible : il s'agit de l'exercice détourné du droit de préemption dans les communes, afin d'empêcher l'acquisition d'un bien immobilier par des personnes pour des motifs discriminatoires.

Cela représente un ensemble copieux.

Je rappelle, ainsi que je le disais en préambule, que la commission n'a pas à approuver ou à désapprouver le rapport. Elle doit uniquement se prononcer sur sa publication, qui est en réalité presque systématiquement accordée. Ceci n'empêche pas que nous ayons entre nous un débat pour que les collègues qui le souhaitent puissent exprimer leur sentiment sur telle ou telle de ces propositions, ou sur l'ensemble des conclusions du rapport.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut remercier nos rapporteurs d'avoir travaillé sur un ensemble de sujets difficiles.

Ainsi que vous l'avez dit, Monsieur le Président, le compte rendu de la présente séance figurera dans le rapport. C'est pour chacun l'occasion de manifester un certain nombre de positions. Je voulais intervenir à cet effet sur trois points.

En premier lieu, il est important d'être extrêmement précis quant aux formulations choisies concernant la laïcité. Je suis très mal à l'aise vis-à-vis de l'idée qu'il puisse exister des effets discriminatoires ou sectaires de la laïcité. Je considère que, dans le cas où l'on perçoit les choses ainsi, il s'agit plutôt de dévoiement de la laïcité. La laïcité a pour objet de permettre de vivre ensemble à des personnes qui ont des opinions, des croyances, des philosophies, des conceptions différentes. L'idée que la laïcité puisse constituer une discrimination ou un sectarisme me paraît contraire à la notion de laïcité !

En second lieu, je voulais revenir sur la question des carrés confessionnels. En effet, j'aurais tendance, cher Jean-René Lecerf, à demeurer fidèle au rapport que nous fîmes, il y a quelque temps déjà. Pourquoi ? M. Pierre Joxe ou Mme Michèle Alliot-Marie réclamaient, en tant que ministres de l'intérieur, un dialogue sur ces sujets. Dans ma commune, il est arrivé, dans le cadre du dialogue, que les élus décident d'installer dans un cimetière un carré musulman tourné vers La Mecque.

Il se trouve qu'une femme de religion musulmane a épousé une personne de religion chrétienne. Cette dame est décédée, et les autorités qui avaient demandé la création de ce carré musulman ont fait part de leur hostilité au fait que cette femme fût enterrée à côté de son mari, au motif que cela porterait atteinte, selon eux, à la pureté du carré musulman, ce qui me mit très en colère ! Je trouve qu'on arrive là à des choses incroyables.

Par ailleurs, des Harkis ont demandé à bénéficier d'un carré musulman spécifique, pour ne pas être dans le carré musulman initial. J'en conclus que la loi républicaine, qui fait que les restes humains, qu'il s'agisse d'inhumations ou d'urnes, sont les uns à côté des autres dans le cimetière de la République, avec tous les signes possibles sur chaque tombe, sur chaque caveau, ou chaque columbarium, offre la meilleure solution.

Elle peut présenter des limites, mais veillons aux conséquences que pourrait avoir une légalisation des carrés confessionnels. Il existe des cimetières juifs ou d'autres religions, jusque dans un certain nombre de couvents ou de monastères. Cela ne me paraît pas aujourd'hui poser problème à notre société.

Quant à la question du manque de place, je ne crois pas que ce soit un vrai sujet, le développement de la crémation ayant pour effet de libérer quelques espaces. Les musulmans et les juifs étant toutefois hostiles à celle-ci, nous avons fort justement prévu, dans la loi de 2008, l'obligation de mettre en place deux ossuaires, l'un qui peut donner lieu à crémation au bout d'un certain temps, et un autre, qui ne donne jamais lieu à crémation. Cela figure donc déjà dans la loi.

Enfin, s'agissant de l'enseignement du fait religieux, je comprends tout à fait l'intention, mais ce qui me paraît problématique, c'est le mot « fait ». Qu'est-ce que le « fait religieux » ? Je ne pense pas qu'il soit possible, dans notre pays, de créer une matière spécifique qu'on appellerait « enseignement du fait religieux ». Le fait religieux relève d'abord de l'enseignement de la sociologie, en tant que composante de la vie sociale mais également de l'enseignement de l'histoire, l'histoire des religions faisant naturellement partie de l'histoire.

Les religions s'appuyant sur des livres, il faudrait plutôt, dans les cours de français ou de philosophie, apprendre à connaître un livre comme la Bible. Chacun admettra que l'on ne peut comprendre grand-chose à l'art dans ce pays, à Victor Hugo, Voltaire, Rabelais ou Racine, si l'on ne connaît pas cette part de la culture.

Parler d'enseignement du fait religieux me paraît quelque peu imprécis ; il faudrait donc indiquer qui enseigne quoi, étant entendu qu'il existe derrière cela des problèmes redoutables qui tiennent à l'enseignement de l'histoire sans chronologie, qui aboutit, dans l'esprit de certains jeunes, à une confusion très grande, ou à l'enseignement de la littérature sans référence à l'histoire littéraire, qui fait que l'on ne s'y retrouve plus. C'est plus général, mais je crois qu'il faut préciser qui enseigne quoi plutôt que créer une discipline.

M. Philippe Bas, président. – Votre intervention démontre une chose importante : chacune des principales propositions du rapport pourrait elle-même faire l'objet d'un rapport très volumineux ; en effet, une fois qu'on a fixé une ligne directrice, il faut ensuite entrer dans les détails, et l'on voit que ceux-ci soulèvent des questions de principes assez lourdes.

M. Hugues Portelli. – Je suis en désaccord avec la philosophie générale de ce rapport, qui crée une confusion entre le droit et les comportements. On peut constater un certain nombre de comportements dans des secteurs très larges de la société française, qui sont des comportements à caractère intolérant, raciste, discriminatoire.

Il faut d'autre part considérer l'état du droit. Or, j'ai la faiblesse de penser que, dans notre pays, nous avons un système juridique qui fonctionne bien, avec des lois qui ont prévu une panoplie de mesures pour combattre les discriminations, les comportements racistes, etc. Nous avons un excellent système judiciaire, avec des juges qui font leur métier, et qui, lorsqu'ils sont saisis, accomplissent leur travail.

Je ne vois pas pourquoi on renforcerait des arsenaux qui existent déjà, au nom d'une idéologie de l'anti-discrimination dont la HALDE, en son temps, s'était fait une spécialité, dont je pensais que nous étions heureusement débarrassés !

Cela revient sous d'autres formes. C'est normal, c'est ainsi. C'est aussi une mode mais, en ce qui me concerne, je ne me reconnais absolument pas dans ces dispositions. Je peux me reconnaître dans quelques-unes d'entre elles, mais il y en a d'autres dont j'estime qu'elles n'ont rien à faire dans le droit actuel, puisqu'elles existent déjà !

Par ailleurs, je partage les propos de M. Jean-Pierre Sueur, notamment au sujet des carrés confessionnels, qui ne sont pas uniquement musulmans. Je rappelle que le principe de l'égalité devant la loi existe aussi, et qu'il est plus ancien que les autres. On ne peut s'amuser à créer des carrés pour telle ou telle confession, ou dans telle ou telle direction.

Le problème s'est posé dans ma commune. Je l'ai réglé en accord avec les communautés religieuses. Moins on en dit dans les textes, mieux on se porte ; plus on fera confiance à nos juges et à notre droit positif, mieux nous nous porterons également !

Mme Cécile Cukierman. – Vous l'avez démontré, on constate, à travers les études statistiques, l'explosion de la discrimination. Il existe également de plus en plus de discriminations géographiques, notamment en matière d'accès à l'emploi : aujourd'hui, le lieu

d'habitation peut en effet constituer une vraie problématique discriminante. Cela fait partie des choses sur lesquelles il faut se pencher.

J'entends bien ce qui se dit : l'arsenal juridique existe. Toute la question est de savoir comment il est utilisé, et si l'on peut le renforcer ou non.

Nous sommes dans une période de crise et de tensions telles que l'ensemble des discriminations, quelles qu'elles soient, explosent.

Toutefois, même si la notion de vivre-ensemble permet de réduire les discriminations, il faut également tenir compte du développement croissant d'une notion de « vivre à côté ». Il faut prendre garde qu'un arsenal juridique protecteur et respectueux de chacun ne favorise cet entre-soi et le « vivre à côté », plutôt que le vivre-ensemble. C'est ce qui favorise la montée de l'intolérance et de phénomènes qui peuvent ensuite déboucher sur la discrimination.

Enfin, j'estime que le fait religieux a explosé et qu'on le met actuellement « à toutes les sauces » !

Avant de parler de fait religieux, il vaut mieux comprendre une religion et sa culture à travers les phénomènes historiques, économiques ou sociologiques qui expliquent le recours à telle ou telle religion. J'enseignais encore il y a trois ans, et je considère que l'on traite de plus en plus du fait religieux.

Prenons garde toutefois à ne pas oublier ceux qui ne croient pas. Je ne veux pas ouvrir à nouveau le débat, mais on est confronté à ce sujet dans un certain nombre d'établissements. Être athée est tout aussi respectable que de croire en quelque chose, quelle que soit la religion. Or, le manque de respect à l'égard de celui qui ne croit pas a tendance à se développer. La laïcité consiste à permettre à chacun de gérer ce problème en conscience, pour vivre en harmonie avec l'autre.

Bien évidemment, je ne m'opposerai pas à la publication du rapport, qui n'engage que ses auteurs.

Mme Jacqueline Gourault. – Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit M. Jean-Pierre Sueur.

Dans les années 1960, il existait, en cours d'histoire, un manuel consacré aux grandes civilisations, dans lequel on abordait les religions d'une manière intégrée. Revenir à cette méthode serait une très bonne chose. C'est un peu la « tarte à la crème » de l'éducation civique. On a toujours pratiqué cet enseignement, en utilisant des noms différents ; y revenir serait selon moi une démarche extrêmement positive et éviterait les jugements *a priori*, les images toutes faites qui, par méconnaissance, conduisent à des comportements discriminatoires.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je tiens à saluer la qualité et la richesse de ce rapport, même si on ne peut en épouser toutes les préconisations.

Je souhaiterais revenir sur deux points et, en premier lieu, sur la proposition relative aux carrés confessionnels. Nous disposons en effet d'un arsenal juridique suffisamment étoffé, et on ne peut être que réticent à légiférer davantage.

Cependant, j'aimerais vous conter une anecdote où il n'est pas question de carré musulman, mais de carré catholique. Cette histoire s'est déroulée dans mon département, Mayotte, où, il y a quelques années, une femme d'origine métropolitaine est décédée, à la suite d'une longue maladie. Elle souhaitait absolument être enterrée dans le village de Bandrélé, où elle avait longtemps vécu. Elle en avait sollicité l'autorisation avant son décès. Or, cela n'a pas été possible, faute de réglementation. C'est la première fois que le cas se posait sur ce territoire à forte composante musulmane. On a fini par l'enterrer dans le seul cimetière catholique de la capitale, Mamoudzou. C'est une histoire très touchante et terrible.

Certes, il faut en finir avec l'inflation législative, mais que faire dans ce cas précis ? Peut-être conviendrait-il d'adopter une législation minimale pour ne pas laisser des citoyens dans une telle situation, qui plus est en un moment aussi douloureux !

S'agissant de l'enseignement du fait religieux, peu importe ce que l'on peut mettre derrière ce que vous avez préconisé ; il me semble - surtout par les temps qui courent - qu'un enseignement minimal est nécessaire en matière de religion. On parle de compatibilité entre les religions et certains principes fondamentaux de notre République, comme la laïcité. Sans tomber dans ces débats polémiques, je pense qu'il faut réaliser un rappel minimum dans ce domaine, faute de quoi la place laissée vacante sera occupée par des « enseignants » qui n'ont pas la qualification requise, ou dont les intentions ne sont pas bienveillantes – au contraire !

Je veux évoquer ici la radicalisation que l'on note sur certaines parties du territoire français, notamment dans mon département, où l'Islam n'a jamais posé de problème, compte tenu de l'histoire de cette île, des mélanges culturels et culturels, et où nous assistons pourtant à de plus en plus de manifestations de radicalisation. Les facteurs qui expliquent ces démonstrations sont multiples. Il faut donc rappeler les principes républicains pour éviter les dérives.

M. Jean Louis Masson. – Monsieur le Président, la lutte contre les discriminations constitue un peu une bouteille à l'encre, dont on parle sans cesse, alors qu'il existe des problèmes plus importants dans la société.

Pour ma part, j'estime que ce rapport n'est pas opportun et je suis en désaccord avec ses conclusions. Je suis donc défavorable *a priori* à sa publication.

Pour ce qui est des carrés confessionnels, pourquoi choisir telle religion plutôt que telle autre ? Si on réalise des carrés confessionnels, il faut que toutes les religions puissent avoir le leur. La France n'a pas à reconnaître telle religion qui se met plus en avant que telle autre, et dont on parle davantage. Il va donc falloir prévoir un carré hindouiste, un carré de toutes les religions d'Extrême-Orient, etc., sans oublier toutes les succursales des religions - et la religion musulmane n'en manque pas ! Chaque succursale va donc vouloir son carré confessionnel : on sait où cela commence, mais on ne sait pas où cela s'arrête !

Les difficultés trouvent presque toujours leur origine dans le même type de religion. Certaines religions, en France, ne font pas parler d'elles, tandis que pour d'autres, c'est le contraire ! Il faut peut-être se poser des questions à leur sujet ! Est-ce vraiment pertinent de gesticuler, et de faire parler de soi ? Il existe en France des centaines de milliers de personnes venues d'Extrême-Orient qui ne posent ni problèmes, ni difficultés...

Il en va de même des contrôles d'identité. Il m'est arrivé d'être contrôlé : je n'ai jamais créé d'ennuis ! Il est évident que si je me promène dans Paris en costume-cravate, je

n'aurai pas de problème ; si je me déguise avec une capuche, je serai peut-être davantage contrôlé ! C'est normal : pour assurer la sécurité des personnes, la police doit s'intéresser à ceux qui sont susceptibles d'être à l'origine de difficultés. Quelqu'un avec un *attaché-case* et en costume-cravate peut aussi vous agresser, mais qu'on ne nie pas la réalité : quand on va dans certains quartiers, et qu'on croise un certain type de personnes, on court plus le risque d'être agressé que dans d'autres quartiers, où l'on croise d'autres personnes ! C'est difficile à dire, mais c'est l'évidence même, et on ne veut pas le reconnaître. Il y a une sorte de pensée politiquement correcte, de pensée unique. Cela commence à bien faire !

Dans les avions, on ne sert plus de porc parce que certains n'en consomment pas. Les Hindouistes prennent aussi l'avion, et on leur sert bien du bœuf ! Si on continue ainsi, on ne va plus rien manger dans les avions. Je considère qu'il n'y a pas de raisons que les compagnies aériennes cessent de servir du porc aux passagers et qu'elles continuent à servir du bœuf ou à ne pas servir de poisson le vendredi. La société française encourage le communautarisme, et c'est désastreux ! Ce sont de tels rapports qui l'encouragent, et ce n'est pas pertinent.

M. Christophe Béchu. – Je serais heureux que ce rapport soit publié pour pouvoir le lire. C'est par là que j'aimerais commencer. Je trouve assez frustrant de n'avoir qu'une liste de onze propositions. Le débat est du coup d'autant plus vif et, malgré la qualité des explications des rapporteurs, lesdites propositions risquent de créer des controverses.

Je regrette donc qu'on n'ait pu avoir connaissance de l'intégralité du rapport avant le débat.

Quoi qu'il en soit, je suis en désaccord avec la quasi-totalité de ces propositions. Paradoxalement, je reconnais qu'il existe un déficit de connaissances. Je ne suis pas totalement convaincu par les arguments qui prétendent qu'il vaudrait mieux ne pas avoir de « statistiques ethniques ». À force de ruser, on continue à alimenter l'opacité et les fantasmes de toutes natures, en donnant le sentiment qu'il existe, dans ce pays, des sujets dont on n'a pas le droit de parler.

Ces statistiques existent dans bien d'autres pays. Pourquoi une telle frilosité ?

D'autre part, il s'agit de propositions que je qualifierai de « fourre-tout ». Si je trouve les propositions relatives à une remise en cohérence de notre droit intéressantes, je ne suis pas d'accord avec la proposition qui consisterait à créer un délit de discrimination pour droit de préemption. C'est une folie administrative – y compris en matière géographique, Madame Cukierman ! En cas de préemption, il faudrait donc, désormais, s'assurer qu'il n'existe pas de discrimination ! En outre, certaines discriminations ne sont pas liées à des éléments apparents, comme l'orientation sexuelle, par exemple. On aura donc une plainte contre un maire au motif qu'il était susceptible de connaître l'orientation sexuelle de ceux qui étaient sur le point d'acheter la maison ! On se retrouverait alors devant un juge pour déterminer si l'on tombe ou non sous le coup d'une inculpation pénale éventuelle ! C'est une folie.

S'agissant des actions collectives, soyons raisonnables : nous avons débattu des semaines durant, et nous avons considéré qu'il fallait faire en sorte d'encadrer le processus. On vient de mettre en place un dispositif extrêmement restreint par rapport à ce qui se passe ailleurs : la discrimination deviendrait donc une porte d'entrée pour des actions collectives beaucoup plus larges, alors qu'on les a refusés dans d'autres cas, potentiellement, eux aussi,

extrêmement préoccupants pour l'unité de la société. Je ne puis être en accord avec les propositions tendant à instaurer un recours collectif en ce domaine.

Je ne reviens pas sur les propos de Jean-Pierre Sueur au sujet des carrés confessionnels. C'est l'évidence même : il ne faut pas légiférer ! Cela se passe d'une manière apaisée et sans contentieux ; le risque, dès lors qu'on aura une base juridique, sera de voir les contentieux se multiplier. Quel droit aura-t-on d'être enterré dans telle ou telle partie du cimetière ? Comment doit-on prouver son appartenance éventuelle à une religion ? La commune a-t-elle le droit de refuser l'accès d'une partie du cimetière à tel ou tel ?

Il y a quelques années, le précédent chanoine de Latran avait tenu des propos sur la « laïcité positive » qui avaient fait hurler, au motif qu'on ne pouvait accoler un adjectif au mot de « laïcité ». Ce débat mériterait une séance de la commission des lois à lui seul. On nous dit qu'il faut éviter une laïcité « discriminante ». J'espère que les mêmes bonnes âmes qui, hier, reprochaient le terme de « laïcité positive », feront également entendre leurs voix à l'encontre du terme de « laïcité discriminante » ! Une vision à géométrie variable de ce concept me poserait une certaine difficulté...

Ne soyons pas dupes : il existe aujourd'hui, dans notre pays, un parti politique qui considère que la laïcité pourrait devenir sinon son monopole, du moins le cheval de Troie juridique qui lui permettrait d'expliquer que notre pays est menacé. Toute remise en cause de ce principe alimente une forme d'extrémisme !

Quant au récépissé, quel dommage, dans un rapport où l'on essaye de dégager des solutions nouvelles, de revenir à un débat qui a déjà été tranché ! Une fois n'est pas coutume, je prends la défense du Gouvernement – ce qui n'est pas le moindre des paradoxes ! On a rétabli l'obligation d'inscription du matricule des agents sur leur uniforme, il y a près d'un an et demi. C'était là une manière de fonder une plainte, sans aller jusqu'à la remise d'un récépissé, considérée comme complexe, et qui pouvait donner le sentiment d'une présomption de culpabilité des policiers. Attendons d'avoir un minimum de retours d'expérience ! N'allons pas proposer à nouveau une mesure qui va alimenter une sorte de « bougisme » juridique ! On est passé de l'anonymat à l'indication du matricule, ne relançons pas l'idée du récépissé.

Quant à la proposition sur l'enseignement du fait religieux, je n'ai aucun doute sur un tel enseignement à la Sorbonne, avec un nombre de professeurs ou d'universitaires restreint, mais que va-t-on faire dans les écoles ?

Le fait religieux, ce n'est pas l'histoire des religions ; cela suppose également d'être capable d'assimiler les rites et un certain nombre d'éléments, sans lesquels on ne peut comprendre l'autre. Cela signifie aussi que l'on va amener des débats sur le fait de savoir si le port du voile est une obligation au sein de l'Islam, sur les obligations alimentaires, etc. On va se retrouver avec des tensions à l'intérieur de nos collèges et de nos lycées, compte tenu du fait que, quelle que soit la qualité des manuels, ce sont des femmes et des hommes qui dispenseront l'enseignement de cette matière.

Il existe déjà bien des polémiques dans la manière dont les familles reçoivent la façon dont sont présentés des faits historiques analogues par des professeurs différents. Sur un sujet comme le fait religieux, je ne crois absolument pas qu'on puisse avoir une présentation apaisée. Si l'histoire des religions consiste à expliquer que les chrétiens sont méchants parce qu'ils ont mené les croisades, et qu'il faut regarder les musulmans de façon différente parce qu'il s'agit d'une religion plus récente, c'est un peu court !

Je vous renvoie, en substance, à ce que chacun retiendra de ce débat. Que dira-t-on de la religion juive, de son histoire ?

« Mettre le doigt » dans le fait religieux nous oblige à savoir ce qu'est une religion et ce qui n'en est pas une. Demain, on aura un recours de l'Église de Scientologie devant la CEDH ; elle demandera à être incorporée au programme, puis un certain nombre d'interrogations se poseront parmi les nouvelles tendances évangélistes ou baptistes. Cela nous renverra au fait de savoir où est la frontière entre les sectes et tel ou tel sujet. Compte tenu de la réaction offusquée que deux de mes propos viennent de susciter de la part d'adultes ayant un degré de formation et de recul relativement important, je vous laisse imaginer ce qui se passera si on envisage de mettre ces propositions en place dans nos collèges !

M. François Bonhomme. – Je suis également assez inquiet et effrayé par un certain nombre de propositions qui sont faites dans ce rapport, et ce pour plusieurs raisons.

Comme cela a été dit par Mme Benbassa, la discrimination est une notion très polysémique et qui, traduite en droit, ne sera pas sans poser beaucoup de problèmes, dans un contexte de communautarisation très forte, qui existe depuis une quinzaine d'années en France.

Je renvoie chacun au livre intitulé « Les territoires perdus de la République », qui remonte à 2002, et qui décrit déjà, avec beaucoup de précisions, tous les phénomènes aujourd'hui amplifiés.

Par ailleurs, l'ethnisation des rapports sociaux me semble tout à fait préjudiciable et contraire à la République, qui s'honore de demeurer inflexible. Dès lors que le terme est polysémique, chacun peut se sentir discriminé. C'est bien le risque, et c'est là que réside le problème. Cela favorise l'intervention des « ligues de vertu » que sont certaines associations professionnelles spécialisées, voire des syndicats, même de façon moins importante. Ceux-ci ne manqueront pas, le cas échéant, de signaler le manque de moyens dont ils disposent pour défendre les personnes qui se sentiraient discriminées.

De ce point de vue, le recours collectif qui est proposé constituerait un facteur amplificateur et aggravant. Je pense donc qu'il convient de faire preuve, dans ce domaine, d'une extrême prudence, et je dois dire que cela me pose beaucoup de problèmes.

Si on appliquait le cadre juridique actuel aux grands auteurs du XIX^e siècle ou du début du XX^e siècle, ils seraient tous traduits devant la 17^e chambre correctionnelle de Paris – ou en tout cas une bonne partie – pour l'utilisation de mots susceptibles d'engendrer des interprétations malveillantes ! Je pense que la France a beaucoup progressé de ce point de vue, même s'il existe toujours des discriminations. Il y en aura malheureusement encore.

Nous devons également nous garder de croire que la statistique peut constituer une réponse à ce problème. On se heurtera toujours à l'application du droit. Toutes ces réserves m'amènent à invoquer la prudence, et à rejeter toute publication éventuelle.

M. André Reichardt. – Même s'il est clair que les discriminations constituent un vrai problème, et qu'il faut être particulièrement vigilant à cet égard, je ne suis pas sûr qu'il faille en faire un champ d'action aussi stratégique que celui qui est proposé ici.

Monsieur le Président, vous disiez que certaines de ces recommandations ne doivent pas poser de problèmes, tandis que d'autres sont beaucoup plus sensibles. Ce qui me gêne, c'est l'addition des unes aux autres.

Je ne suis pas sûr qu'à trop vouloir en faire, on soit sur la bonne voie, et qu'on renforce vraiment la vigilance ou la lutte contre les discriminations.

S'agissant de la proposition qui envisage l'extension du recours collectif en matière de discrimination, je n'ai rien à ajouter à ce que vient de dire M. Christophe Béchu. On sort d'un long débat à cet égard, et je ne vois pas pourquoi il faudrait réserver des actions collectives à la discrimination. Si tel est le cas, il faudra aussi le faire à propos d'autres sujets, et ce serait remettre en cause notre débat.

Concernant de la proposition relative aux carrés confessionnels dans les cimetières, je suis en plein accord avec ce qu'a dit M. Jean-Pierre Sueur. Il ne faut surtout pas légiférer en la matière !

Je suis également d'accord avec ce qu'a dit M. Christophe Béchu au sujet de la proposition relative au récépissé lors des contrôles d'identité : pourquoi relancer un débat qui n'a plus lieu d'être ? Je rappelle que l'actuel Premier ministre avait annoncé, lorsqu'il était ministre de l'intérieur, une démarche de ce type. On y a vite renoncé, pour les raisons que vous connaissez. Je ne suis donc pas sûr qu'il faille y revenir.

Enfin, pour ce qui est de la proposition sur l'enseignement du fait religieux, l'Alsacien que je suis, pour connaître plutôt bien ce qui se passe en matière d'enseignement religieux en Alsace, reste perplexe quant à cette suggestion. Là aussi, il faut être très prudent, comme l'a dit M. Sueur : qui va enseigner quoi ? S'il s'agit d'enseignements de matières classiques - histoire, éducation civique, etc. - je puis déjà vous prédire que cela fera un « flop ». Ces personnes ne sont pas outillées pour cela, et même si vous les formez, ce ne sera pas simple. Ce sera une de ces matières à laquelle on n'accordera que très peu d'importance, surtout si on commence de façon aussi précoce que vous le proposez. Bien d'autres matières retiennent davantage l'attention des parents !

Quant à un enseignement religieux plus classique, prenons garde au prosélytisme – même si je sais que ce n'est pas ce que souhaitent les rapporteurs. Je parle de l'enseignement religieux classique alsacien et mosellan, catholique et protestant. On assiste dans ce domaine à une transformation de l'enseignement religieux en catéchisme. Ce qui existe là peut donc naturellement se faire pour d'autres religions. Je ne suis pas sûr que ce soit ce que nous souhaitons, les uns et les autres !

J'appelle donc à la plus grande prudence. De vraies réflexions ont lieu à cet égard en Alsace. Si vous deviez persévérer dans cette voie, je vous invite vraiment à mener une étude sur ce qui se passe dans ma région, avant de vouloir, le cas échéant, étendre ou modifier quoi que ce soit.

M. Philippe Bas, président. – C'est une très bonne idée !

Mme Catherine Tasca. – Je veux dire tout d'abord que la richesse du débat et les controverses auxquelles celui-ci a donné lieu prouvent l'intérêt d'un rapport sur ce thème. Les faits de discriminations restent extrêmement présents dans notre société ; la lutte est engagée depuis déjà des années, et je déplore, pour ma part, que la HALDE ait été intégrée au

dispositif du Défenseur des droits. Je regrette de toute façon le regroupement au sein de cette institution.

En tout état de cause, l'actualité de la question de la lutte contre les discriminations me paraît incontestable, et tout ce que nous avons dit ici le prouve, encore une fois. Je remercie donc les rapporteurs de s'être engagés dans cette réflexion.

Cela étant, il faut bien prendre garde à ne pas trop axer le débat sur les différences religieuses. Il existe beaucoup d'autres points d'entrée en matière de discriminations, comme la situation des femmes dans notre société, par exemple.

S'agissant des statistiques, je suis personnellement favorable à ce que notre pays s'engage dans une telle démarche. Notre société est appelée à vivre de plus en plus des différences de toute nature, ne serait-ce que du fait des grands flux de migrations, qui amènent dans notre pays – et dans toute l'Europe – des populations éminemment différentes les unes des autres, ignorant d'ailleurs leurs différences.

Il y a là un travail à réaliser, qui relève des chercheurs, pour bâtir un canevas de la diversité des origines et des parcours. On le voit s'agissant des flux venant d'Europe centrale, qui ne se définissent pas par les différences religieuses ou ethniques, mais par des histoires différentes, des parcours différents. Je plaide donc pour que l'on travaille à l'élaboration d'une photographie réelle des populations, d'autant que ces différences ne feront que se multiplier sur notre territoire et sur les territoires voisins.

Il faut rendre compte de cette extrême diversité des origines et des parcours. Les politiques d'intégration sont tenues en échec depuis des décennies. On ne peut donc se désintéresser de la diversité des origines, au-delà de la diversité des religions.

S'agissant des propositions, tout le chapitre sur la formation me paraît absolument fondé, sauf – je le regrette – pour ce qui concerne l'institution d'un enseignement dédié aux religions. Je pense qu'il faut veiller, dans l'évolution des programmes de l'Éducation nationale, à tous ses niveaux, à l'intégration d'une connaissance des religions. Tous les enseignements – littérature, histoire de l'art, histoire, géographie – permettent d'aborder cette diversité. Je crois à la formation des enseignants de ce point de vue, je crois à la nécessité de former tous les acteurs de la lutte, mais je suis réticente quant à l'organisation d'un enseignement spécifique.

De même, je suis tout à fait réticente quant à l'idée de relancer la remise d'un récépissé lors des contrôles d'identité, et ce pour des raisons d'opportunité. Il existe aujourd'hui un climat de telle hostilité entre certaines populations - notamment les jeunes - et les forces de sécurité, que la délivrance d'un récépissé lors des contrôles ne pourra qu'allumer des feux. Je n'y suis donc pas favorable.

Pour ce qui est des actions collectives, je sais qu'il existe une législation récente sur ce point. Je ne serais pas hostile à ce que, dans ce domaine particulier - et peut-être de façon limitée et expérimentale - on puisse admettre leur mise en œuvre. Ce serait d'ailleurs une façon concrète d'illustrer ce principe.

S'agissant des carrés confessionnels, je suis d'avis d'en laisser la responsabilité aux élus locaux. Certes, ces carrés confessionnels doivent exister et sont même souhaitables sur certains territoires, mais je ne vois pas la nécessité immédiate de légiférer sur ce point.

M. Philippe Kaltenbach. – Je félicite nos deux rapporteurs pour le travail qu'ils ont mené pour aboutir à ce rapport.

J'ai du mal à comprendre pourquoi on ne poserait une question sur la nationalité antérieure qu'une fois tous les cinq ans : dans les grandes villes, les recensements ont lieu tous les ans, par fraction de population de 7 % à 8 %. Cette statistique serait utile, car elle permettrait de lever un certain nombre de phantasmes sur la présence massive de personnes d'origine étrangère. On aurait des éléments qui permettraient de répondre à ceux qui ont tendance à exagérer et à multiplier les chiffres pour effrayer nos concitoyens.

Par ailleurs, concernant l'usage abusif du droit de préemption à des fins discriminatoires, je rappelle qu'un maire ne peut préempter sans raison ni projet. Dans le cas contraire, les personnes attaquent et gagnent. Même lorsqu'il existe un projet, il peut arriver que l'on perde ! La chose m'est personnellement arrivée. Le droit de préemption est très encadré, et il faut argumenter devant le juge si le droit de préemption est utilisé à mauvais escient.

S'agissant de l'enseignement, il existe aujourd'hui un enseignement très fort de l'histoire des religions. J'ai deux enfants au collège, et je les trouve très « pointus » en histoire des religions. C'est une avancée importante par rapport à ce qui se pratiquait il y a quelques années. Il faut, selon moi, en rester à l'histoire religieuse, et ne pas entrer dans d'autres considérations, afin de ne pas « mettre le doigt » dans des débats qui risquent de tendre les situations et d'aboutir à l'effet inverse de celui que l'on recherche.

Pour le reste, j'adhère à ce qu'a dit Mme Catherine Tasca : je trouve le rapport trop centré sur les religions. Il existe indéniablement une discrimination en matière de religion. Le code pénal liste une vingtaine de motifs de discrimination, et si la religion en fait partie, d'autres motifs existent également : le sexe, l'âge, l'origine ethnique ou géographique, l'orientation sexuelle. Il ne faudrait donc pas donner le sentiment qu'il s'agit d'un rapport portant uniquement sur la discrimination religieuse - mais j'attends de le lire en totalité...

M. Philippe Bas, président. – Ce serait faire un mauvais procès à nos rapporteurs : le rapport n'est pas centré sur les religions. Il aborde des questions religieuses sur deux points, les cimetières et l'enseignement du fait religieux. Pour tout le reste, c'est plus général.

M. Philippe Kaltenbach. – J'ai bien compris, mais j'attends de lire le rapport. Peut-être faudrait-il, à l'avenir, que l'on dispose des rapports, bien que ce soit une tradition de la commission des lois d'examiner les rapports sans les avoir lus.

Le débat a cependant beaucoup tourné autour des questions religieuses. Il ne faudrait pas que cela continue, sous peine d'affaiblir la crédibilité et la force du rapport.

En conclusion, le plus important selon moi, et ce sur quoi on devrait mettre l'accent, ce sont les discriminations au travail. Mme Benbassa avait rédigé une proposition de loi, dont j'avais été nommé rapporteur, avant qu'elle ne soit retirée de l'ordre du jour. J'ai donc beaucoup travaillé avec Mme Benbassa. Nous avons réalisé un grand nombre d'auditions. Il existe un véritable enjeu sur ces questions, sur lesquelles nous sommes très en retard. Toutes les associations et tous les syndicats que nous avons rencontrés ont pointé le fait qu'il existe beaucoup de discriminations à l'embauche et au travail, et que l'on ne compte

pas assez de moyens juridiques pour lutter contre celles-ci. Dans la pratique, on constate en France un véritable déficit à ce sujet.

Un recours collectif fournirait un outil juridique aux salariés pour pouvoir mieux se défendre. Un tel recours a été créé dans le cadre du droit de la consommation. Mme Marisol Touraine a annoncé un texte de loi qui va instaurer un tel dispositif dans le domaine médical. On aurait intérêt à réfléchir aux discriminations liées au travail, sur la base du rapport Pécaut-Rivolier, qu'il faut modifier, aménager et renforcer. Ces discriminations concernent à la fois l'origine ethnique, mais aussi l'âge, ou le sexe.

C'est un véritable enjeu de société. J'insiste sur ce point afin que la commission des lois se saisisse à nouveau du sujet, et que l'on puisse aboutir à un recours collectif.

L'idée initiale était de créer un tronc commun, puis des branches en matière de recours – consommation, travail, santé. On n'a pas choisi cette voie, puisqu'on a retenu le recours en matière de droit de la consommation, mais il faut avancer sur cette base. Notre société a aujourd'hui besoin de cette démarche pour permettre à nos concitoyens de trouver collectivement des solutions.

Mlle Sophie Joissains. – Je suis globalement d'accord avec ce qu'ont dit MM. Jean-Pierre Sueur, Christophe Béchu et Mme Catherine Tasca, sauf en ce qui concerne le récépissé : expérimentons déjà ce qui est en œuvre !

Je voudrais féliciter les rapporteurs pour avoir eu le courage de rédiger ce rapport. Ils se doutaient en effet du débat qu'il allait soulever !

Je pense que la lutte contre les discriminations constitue un principe qui est établi dans notre République, et qui a valeur d'universalité. Je trouve donc dommage de ne traiter que le fait religieux, mais aussi de le circonscrire à deux religions, la religion juive et la religion musulmane. D'autres communautés sont, elles aussi, discriminées et stigmatisées. Je le vis dans certains quartiers dits « prioritaires ».

C'est selon moi en examinant toutes les discriminations, même celles dont le volume est moins important, qu'on pourra trouver des outils communs pour s'en sortir.

Quant aux abus de droit, comme l'ont souligné MM. Philippe Kaltenbach et Hugues Portelli, j'estime que le droit positif traite déjà beaucoup du sujet. Le droit de préemption est très encadré, cela vient d'être rappelé. Dans le même temps, les abus sont très délimités sur le plan jurisprudentiel. Il serait dommage de vouloir distinguer un abus de droit parmi les autres, sans compter que l'on va se retrouver, en matière de droit de préemption, face à énormément de revendications. Or, ce n'est pas le lieu pour les gérer. Cela doit plutôt se traiter de manière œcuménique, avec les élus locaux.

S'agissant du principe de laïcité, je reprendrai ce qu'a dit M. Jean-Pierre Sueur tout à l'heure. Il ne peut y avoir dévoiement de ce principe, comme on l'a vu dans certains discours extrémistes. En revanche, il ne peut y avoir de laïcité mal utilisée par la loi. La laïcité, selon moi, est un principe fondateur et intangible de notre République ; il s'applique à tous de la même manière. Je trouverais dangereux, avec la mondialisation et les conflits que l'on traverse, d'essayer d'y toucher.

Enfin, l'enseignement du fait religieux, s'il apparaît une bonne initiative dans l'absolu, ne pourra donner lieu qu'à polémiques s'il s'agit d'un enseignement spécifique.

Cependant, pourquoi ne pas « accoler » une vision plus objective, plurielle des faits religieux, dans le cadre de modules d'histoire ou d'art et de civilisation ? Il faut en tout état de cause se montrer très prudent, et faire en sorte que cet enseignement demeure totalement objectif.

M. Christophe-André Frassa. – Je remercie les rapporteurs d'avoir abordé un sujet aussi important, et d'avoir eu le courage d'affronter ensuite les orateurs !

Au-delà de la frustration que constitue le fait de ne pas disposer du rapport, j'ai un peu de mal – en dehors des propositions visant à remettre de la cohérence dans notre droit et à conférer davantage de visibilité au Défenseur des droits – à adhérer aux autres en l'état actuel, sans avoir vos explications. Vous me direz que celles-là sont assez simples à comprendre : c'est peut-être pour cela que j'y adhère. J'attends de lire l'intégralité du rapport pour me faire une opinion sur les huit autres...

Pour ce qui est des actions de groupe, je ne souhaite pas ouvrir à nouveau un débat que l'on a tranché depuis longtemps dans cette maison ; je n'aborderai pas non plus les autres propositions, car tout a été dit, et fort bien...

Je reviendrai simplement sur la proposition relative au fait religieux. Si l'enseignement doit se faire, il doit débiter dans le cadre supérieur, et dans toutes les matières - philosophie, lettres, histoire, matières artistiques - sans quoi il faudrait créer un cours dédié, avec un professeur formé spécialement. Dans ce cas, c'est la question même du professeur qui va se poser, de sa neutralité à l'égard des religions, de sa formation spécifique. La création même de cet enseignement posera donc un problème en amont.

Au-delà, qu'entend-on par les termes de « fait religieux » ? S'agit-il des religions du Livre, ou est-ce le fait religieux dans son ensemble ? La définition même du fait religieux repose-t-elle sur les courants philosophiques ? Lesquels ? On peut l'élargir aussi à des courants de pensée, comme ceux nés au XVIII^e siècle en Angleterre. Il faudra également expliquer aux élèves le fait de ne pas croire, qui fait partie aussi du fait religieux.

On part alors dans des débats sans fin au sein d'une classe ; toute action entraînant une réaction, il faut avoir énormément de doigté dans un tel enseignement, qui va générer des discussions dans la cour de récréation, mais aussi dans les familles. Ceci nécessite un certain encadrement : comment le réaliser au-delà même du cours ?

C'est là un sujet délicat, car il faut expliquer l'apport des grandes civilisations à travers l'histoire, la géographie, les sciences. On ne peut ignorer ce qu'a amené le monde arabo-musulman aux sciences, à la médecine, en dehors de la question de la religion.

Enfin, s'agissant de la laïcité, l'un des deux rapporteurs a cité une personne auditionnée qui affirmait qu'une des causes de l'augmentation des départs de Français de confession juive en Israël s'expliquait par la réaffirmation de la laïcité en France.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Il s'agit du président du Consistoire central israélite de France...

M. Christophe-André Frassa. – Je suis à la fois sénateur des Français de l'étranger, et membre du Bureau du groupe France-Israël au Sénat. Je me rends à ce titre régulièrement en Israël, où je rencontre les représentants de la communauté française, ainsi que des Français vivant sur place. C'est la première fois que j'entends dire une telle énormité ! Généralement, on m'explique que l'augmentation du nombre de Français qui se

sont installés en Israël est surtout due à l'accroissement de faits antisémites, mais non au renforcement de la laïcité.

À titre personnel, je ne peux accepter que l'on dise que l'affirmation de la laïcité, en France, est à l'origine de l'*Alya* des juifs français. C'est totalement inacceptable !

M. Philippe Bas, président. – Nos rapporteurs se sont déjà longuement exprimés, mais peut-être souhaitent-ils dire un mot avant que l'on ne passe au vote...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Les rapporteurs sont quelque peu frustrés, un certain nombre de critiques ayant été formulées par des personnes qui sont déjà parties. Je ne voudrais cependant pas décevoir ceux qui sont encore présents en les privant de réponses. J'ai suffisamment présenté de rapports consensuels pour ne pas être mécontent qu'il en existe, de temps à autre, qui donne lieu à ce genre de frictions !

Je suis principalement en désaccord avec mon ami Hugues Portelli. Je ne puis accepter d'entendre que tout va bien, et que le droit couvre l'ensemble des problèmes. Je rends la parole à Roger Fauroux, cité tout à l'heure, dont on ne peut pas dire qu'il est extrémiste, qui déclare : *« L'intégration des minorités visibles, c'est surtout jusqu'ici un arsenal législatif et réglementaire impressionnant, »* – sur ce point, M. Hugues Portelli a raison – *« une série de rapports excellent, »* – je vous en laisse juges en l'espèce – *« enfin, un empilement d'institutions auxquels les gouvernements successifs ont apporté chacun une strate, le tout, au bout du compte, pour un résultat d'une effrayante médiocrité. [...] La discrimination vis-à-vis des maghrébins ou des noirs, pour les appeler par leur nom, [...] est dans le domaine de l'emploi, largement et impunément pratiquée. »*

Je constate que le Gouvernement vient de nommer une nouvelle personne chargée de se préoccuper des problèmes de discriminations en matière d'emploi. Nier le problème, c'est le contraire de ce qu'il faut faire !

Si M. Hugues Portelli était là, je le renverrais aux travaux de son collègue Jean-François Amadiou sur le caractère évident de la discrimination en fonction de la couleur de la peau, du sexe, du handicap ou du domicile, sujet évoqué par Mme Cukierman.

De la même façon, le fait de croire que la formation des enseignants en matière religieuse est aujourd'hui satisfaisante revient à rejeter la réalité. Cette formation n'est pas satisfaisante ! Il existe peut-être quelques écoles où les choses se passent bien, mais je suis prêt à parier qu'il est extrêmement difficile pour les jeunes du secondaire de posséder des rudiments sur le fait religieux. Un de nos hommes politiques, ancien Premier ministre, et aujourd'hui maire de Bordeaux, a avoué – en le regrettant – son incompetence totale en matière d'Islam et souhaite, pour gérer les problèmes de sa ville, acquérir des connaissances qu'il ne possède pas !

Le problème des carrés confessionnels est par ailleurs un débat important. Je veux rassurer mon collègue Jean Louis Masson : ce sont les représentants de la religion juive qui ont introduit ce problème, et non les musulmans. D'autre part, m'occupant de la question des prisons, où l'on avait cessé de servir des plats à base de porc, j'ai fait en sorte que l'on puisse les servir à nouveau, sans imposer à une partie de la population des règles ne relevant pas de leur culte, mais seulement d'une partie d'entre elle.

S'agissant des carrés musulmans, il y a six ou sept ans, lors de la rédaction de notre rapport, M. Jean-Pierre Sueur et moi avons auditionné le vice-président du Conseil français du culte musulman (CFCM), qui nous avait dit que 80 % de nos compatriotes de confession musulmane, à leur mort, faisaient en sorte que leur corps soit rapatrié dans le pays d'origine de leurs parents ou de leurs grands-parents pour y être enterré selon leurs rites. C'est toujours le cas aujourd'hui, et c'est ce qui explique le peu de problèmes qui se posent en matière d'inhumation des citoyens musulmans qui, n'ayant pas la possibilité d'être inhumé en France, se font inhumer ailleurs !

Le vice-président du CFCM se demandait comment il était possible de s'intégrer totalement dans un pays devenu le leur, en sachant qu'à la fin de leur vie, leurs restes humains ne pourraient rester dans ledit pays et qu'ils seraient contraints, pour respecter les convictions religieuses qui sont les leurs, de se faire enterrer ailleurs.

Dans mon département, le Nord, un certain nombre de maires n'accordent plus de dérogations aux habitants de confession musulmane des communes voisines, le carré musulman ne pouvant pas tous les accueillir !

Je n'ignore pas les problèmes que peuvent poser les mariages mixtes en la matière, mais la parole est à l'« intelligence des territoires » ! On peut fort bien prévoir que, pour ces cas, ce sera l'extrémité du carré musulman pour l'un, et la partie du cimetière catholique immédiatement adjacente pour l'autre ! On peut trouver des solutions à ce type de problèmes. L'intégration de nos compatriotes musulmans est d'une très grande importance.

M. Christophe Béchu a regretté que nous n'ayons pas eu le courage de réclamer des statistiques beaucoup plus ouvertes sur les problèmes que l'on qualifie, faute d'expression plus pertinente, d'« ethniques ». Si nous ne l'avons pas fait, c'est parce que nous avons craint que le fait de remettre en lumière la nécessité de « statistiques ethniques » n'entraîne un débat qui nous ferait reculer.

Je me souviens de la loi sur l'égalité des chances. J'étais alors rapporteur pour avis de la commission des lois. Je n'ai jamais été aussi violemment attaqué que lorsque j'ai prôné l'obligation d'éléments statistiques pour mesurer la discrimination. J'ai été pris à partie par deux personnes éminemment respectables, l'une comme l'autre, mais qui ne siégeaient pas exactement du même côté, M. Roger Romani, d'un côté, et M. Jean-Luc Mélenchon, de l'autre. Tous deux ont mis en évidence le principe républicain selon lequel les hommes naissent et demeurent libres et égaux entre eux. L'universalité de l'égalité faisait que la question des statistiques ne pouvait se poser à propos de problèmes relatifs à la couleur de la peau. On m'a même opposé la mixité, au motif que je parlais d'un problème qui devait cesser d'exister, du fait des mariages mixtes. Je leur avais alors demandé, à l'un comme à l'autre, s'il leur arrivait de prendre le métro !

Les critiques sont parfois contraires : M. Christophe Béchu, pour sa part, regrette que l'on ne soit pas allé plus loin sur le problème des « statistiques ethniques », pour reprendre un terme simple.

S'agissant de la préemption, monsieur Kaltenbach, il faut distinguer l'aspect administratif de l'aspect pénal. Dans les arrêts de la Cour de cassation que nous avons cités, le détournement de pouvoir était avéré, les maires ayant reconnu qu'ils ne voulaient pas qu'une personne de confession musulmane achète la maison. La décision aurait donc été annulée par le juge administratif.

Le problème que nous posions ne relève pas de l'ordre administratif, mais du juge pénal. Un maire qui reconnaît de tels faits ne doit-il pas tomber sous le coup de la loi pénale pour l'attitude qui a été la sienne ? C'est ce que nous proposons, à la suite de notre collègue M. Vandierendonck, il n'y a pas si longtemps, qui n'a pas été suivi.

Enfin, s'agissant du fait religieux, j'ai assisté, à Lille, à une conférence qui m'a paru extrêmement intéressante, au sujet de l'enseignement du fait religieux, donnée par l'évêque, par le rabbin, par l'imam et par le représentant de la religion protestante. Tous ces gens nourrissaient une telle sympathie, une telle amitié, une telle admiration, un tel respect les uns pour les autres, relevant les éléments communs à ces différentes religions, que j'ai trouvé désespérant qu'il n'y ait qu'une trentaine de notables pour les écouter. À l'opposé, les jeunes musulmans, dans certains quartiers, m'expliquaient de leur côté qu'ils ne savaient pas ce qu'est la religion chrétienne, pas plus que ceux qui attaquent l'Islam ne savent ce qu'il signifie.

Je ne crois pas que les conditions actuelles d'enseignement du fait religieux soient satisfaisantes ; c'est la raison pour laquelle nous avons proposé cet enseignement dédié. Nous n'avons aucune certitude de détenir la vérité. Le type d'enseignement, son éparpillement sur des matières différentes, la désinvolture ou l'incompétence d'enseignants n'ayant pas été formés jusqu'à présent à ces sujets, font que nous ne sommes pas parvenus à des résultats satisfaisants.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Le fait que nous nous soyons attardés sur la religion lors de nos débats montre que beaucoup de gens s'y intéressent.

Sur 39 personnes auditionnées, trois seulement venaient du monde religieux ; 14 étaient des scientifiques, maîtres de conférences ou professeurs à l'université - ce qui est rare dans des auditions, il me semble. Nous nous sommes entourés de toutes les garanties scientifiques, et avons voulu également entendre les associations non religieuses. Ces statistiques ne règlent pas pour autant tous les problèmes...

Je m'attarderai sur la question qui a tant intéressé nos collègues, l'enseignement du fait religieux. Nous avons certainement mal expliqué ce que nous entendons par le terme de « fait religieux ».

Un exemple pour ceux qui craignent le pire : j'enseigne à l'EHESS les sciences religieuses, discipline fondée à la fin du XIX^e siècle par des libres-penseurs pour s'opposer aux dogmes religieux. Nous n'avons jamais formé d'imams ni de rabbins, mais des scientifiques ! La religion, au sens le plus large, peut être enseignée d'une manière objective, scientifique, sans rentrer dans l'intimité de la religion, ni la spiritualité, ni le culte. Ce n'est pas notre rôle. Pour les juifs, il y a le Talmud Torah ; pour les catholiques, c'est le catéchisme. Mais c'est à l'EHESS qu'ont été formées des générations de sociologues comme Émile Durkheim. Ces personnes ne sont pas devenues rabbins, imams, ou quoi que ce soit d'autres !

Il va de soi que, pour enseigner le fait religieux, il faut également enseigner la laïcité, sans quoi cela n'a pas de sens ! Je suis amateur d'art : je vois souvent des groupes de personnes âgées qui se demandent qui est ce personnage criblé de flèches – Saint Sébastien ! Sur le plan de la culture générale, il est important que chacun sache ce que signifient les textes et les grands mouvements religieux. Si nous nous sommes attardés uniquement sur l'Islam et sur le judaïsme, c'est que nous n'avons pas pu y consacrer davantage de temps. Nous y avons

pourtant travaillé pendant dix-huit mois ! L'objectif n'est pas de « confessionnaliser » ce rapport.

Il faut former les enseignants, tous les enseignants. J'ai été choquée par les paroles de M. Christophe Béchu. Il faut faire confiance aux enseignants ! Il faut nous respecter. La plupart d'entre nous ne font ni catéchisme, ni quoi que ce soit d'autre. Nos idées en la matière, nous les laissons chez nous ; quand nous enseignons, nous le faisons de la manière la plus objective possible, même si l'on vient toujours avec son bagage humain, qu'on essaye de gérer.

J'ai bien insisté, mes chers collègues, sur le fait qu'un CAPES ou une agrégation de religion n'était pas nécessaire pour enseigner le fait religieux ! Il n'empêche : il faut des faits religieux dans toutes les matières ! Qui peut, en effet, comprendre aujourd'hui la littérature sans connaître les faits religieux ? Je suis d'accord avec cela !

Madame Tasca, il existe un panorama de la diversité en France, grâce à la fameuse enquête « TeO » – « Trajectoires et Origines » –, qui a pris de très nombreuses années. Elle est d'ailleurs utilisée par les chercheurs d'une manière très positive.

Je ne répondrais pas à davantage de questions ; la sociologie n'existant pas à l'école, j'aurais un peu de mal à le faire...

M. Philippe Bas, président. – Il nous faut maintenant conclure nos travaux.

Je m'associe à tous ceux qui ont rendu hommage au courage de nos rapporteurs, qui ont fait des propositions dont l'audace est bien ressortie à travers les controverses qu'elles ont provoquées au sein de la commission.

La question qui va se poser à nous va être celle de la publication du rapport. J'ai bien d'entendu qu'un certain nombre de collègues auraient aimé, avant de se prononcer, en prendre connaissance. Il n'y a pas péril en la demeure ; il faut qu'on s'oriente doucement vers la publication de ce rapport, mais il est loyal de permettre à chacun d'en prendre connaissance.

Compte tenu de l'absence de consensus au sein de la commission sur les principales propositions du rapport, la publication de celui-ci me semble devoir être assortie d'un avant-propos retraçant de manière synthétique les débats que nous avons eus, suivi du compte rendu des discussions qui ont eu lieu, comme c'est toujours le cas.

Nous allons donc organiser un vote sur la publication du rapport lors de la prochaine séance de la commission, mercredi prochain ; d'ici là, chacun pourra en prendre connaissance. Pour le moment, il reste un document de travail interne à la commission, sur lequel nous ne communiquerons naturellement pas avant le point de presse qui sera organisé, si nous décidons de publier le rapport la semaine prochaine.

Mme Catherine Tasca. – Mon souci est de ne pas créer un mauvais précédent ; la pratique de notre commission a toujours été de laisser publier les rapports, avec toutes les réactions qu'ils suscitent.

Si vous estimez qu'il faut se donner du temps en l'espèce, cela signifie qu'il faut, à l'avenir, prendre l'engagement de donner l'avant-projet de rapport aux membres de la

commission, avant le débat en commission ! Il est clair que si nous votions à présent, la publication du rapport serait décidée.

Si on choisit cette solution en l'espèce, je demande que nous disposions à l'avenir de l'avant-projet de rapport avant le débat en commission, qui doit se clore par le vote sur la publication.

M. Philippe Bas, président. – Je comprends votre demande. Il faut y réfléchir posément. Tous les rapports ne se présentent pas de la même façon que celui que nous avons examiné ce matin.

Il est préférable – tous nos collègues l'ont demandé – qu'on puisse disposer d'un rapport de ce type préalablement, quitte à en repousser d'une semaine l'examen, de sorte que nous puissions débattre ici de manière plus éclairée.

Les propositions, si elles ne sont pas explicitées par le ou les rapporteurs, ne sont pas toujours compréhensibles. Celle sur le droit de préemption demandait des explications. Il a fallu que nos rapporteurs nous expliquent qu'il existait des arrêts de la Cour de cassation, que des cas s'étaient présentés, que des sanctions pénales avaient été jugées impossibles par la Cour de cassation, pour justifier leur position.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne veux pas prolonger les débats, mais je suis réticent quant à l'idée de publier un avertissement. La commission, depuis fort longtemps, a l'habitude de présenter le rapport et le compte rendu des échanges. Or, ceux-ci ont duré plus de deux heures. Cette partie va donc occuper presque autant de pages que le rapport lui-même !

Je suis plutôt partisan de le publier, avec l'ensemble des déclarations.

Si l'on envoie le rapport pour que les commissaires en prennent connaissance, lors de la prochaine séance, ne risque-t-il pas d'y avoir un débat avec trente amendements sur le rapport lui-même ? Comment les choses vont-elles se passer ? Votera-t-on oui, ou non ?

Mme Cécile Cukierman. – Vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, on ne se prononce pas sur le contenu, on ne vote que la publication. Ce contenu n'engage que les auteurs. J'ose espérer qu'ils partagent ce qui se trouve dans le rapport.

Nous avons tous et toutes émis des remarques, peut-être à tort, faute d'une connaissance pleine et entière du rapport. Cela devrait nous amener à réfléchir pour la suite. Ne modifions pas pour autant la règle tout de suite. Il me semble cependant que certains collègues ont exprimé des divergences parfois profondes, sans forcément remettre en cause la publication, se démarquant fortement de ce qui pouvait y être exprimé, afin que leur nom n'y soit pas associé au moment de la publication. Ce sera attesté par le compte rendu.

Je ne vois pas pourquoi on repousserait ce vote d'une semaine. Cela va ouvrir une nouvelle discussion, et on va voter pour ou contre les idées mises en avant dans le rapport. Le vote doit porter sur la publication du rapport. Le travail de nos collègues n'a rien d'offensant pour la commission des lois, bien au contraire selon moi, que l'on partage ou non leur avis.

M. Philippe Bas, président. – J'entends ce que vous dites ; je maintiens cependant ma position. Il est malgré tout plus loyal de permettre à l'ensemble de nos collègues qui se sont exprimés, ainsi qu'aux autres membres de la commission, de prendre

connaissance du détail du rapport, avant que nous ne nous prononcions sur sa publication. C'est donc ainsi que nous allons procéder.

M. Philippe Kaltenbach. – Il faut que l'on s'engage, à l'avenir, à fournir les rapports à chaque fois...

M. Philippe Bas, président. – J'ai déjà répondu à cet aspect de la question. Nous allons nous en tenir là, si vous en êtes d'accord.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut préciser que la semaine prochaine aura lieu un vote sans débat, afin de ne pas débattre de chaque ligne du rapport. On risque d'y passer la matinée !

M. Philippe Bas, président. – Je suis tout à fait d'accord pour qu'il n'y ait plus de débat, après celui de ce matin.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Ma seule crainte est que cela entraîne de la part de la presse, qui était convoquée demain, un intérêt pour le rapport supérieur à celui qu'il aurait eu sans cela !

M. Philippe Bas, président. – Personne ne se plaindra que nos travaux suscitent plus d'intérêt que prévu !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Je vais dans le sens de Jean-René Lecerf. Les journalistes vont penser qu'il y a des arrière-pensées politiques. Cela risque d'avoir un effet regrettable, comme pour les « statistiques ethniques ». Le débat va partir dans le sensationnel, et nous allons produire l'effet inverse à celui qui est recherché, alors que nous avons auditionné quatorze scientifiques, ainsi que je l'ai déjà dit.

Nous n'allons pas nous plaindre de la publicité qui est faite à ce rapport, mais depuis trois ans et demi que je suis membre de cette commission, c'est la première fois que l'on reporte un vote.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons nous tenir à ce qui a été proposé. Cela me semble loyal vis-à-vis de l'ensemble de nos collègues. Ce n'est pas une mauvaise chose, à l'avenir, que le rapport soit sur table au moment où il est discuté. Cela permettra d'éviter ce genre de difficultés.

Quant au point de presse, ce sujet n'est pas le ressort principal de la décision que nous devons prendre en commission.

La commission fait confiance à ses rapporteurs pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les raisons du report d'un point de presse déjà programmé.

La séance est levée à 12 heures 35

Mardi 18 novembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable – Examen des amendements

La commission examine les amendements sur la proposition de loi constitutionnelle n° 779 (2013-2014), présentée par M. Jacques Mézard, visant à rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – La semaine dernière, notre commission a rejeté la proposition de loi constitutionnelle visant à rétablir le septennat, mais on ne peut pas présumer du vote en séance publique. Nous devons donc formuler un avis sur l'amendement n° 1 de M. Leconte, qui porte sur le droit de dissolution.

L'article 12 de la Constitution permet au Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale, sous deux réserves : l'interdiction de dissoudre à nouveau dans l'année suivant une dissolution et l'interdiction de dissoudre pendant le recours à l'article 16. Il s'agit donc d'un droit que le Président exerce souverainement, voulu comme tel par le constituant.

Sous la III^{ème} République, le droit de dissolution n'a été utilisé que par Mac Mahon, de sorte que son usage a été perçu comme antirépublicain. La Constitution de 1946 a, elle aussi, prévu la dissolution mais dans des conditions draconiennes. Il fallait deux crises ministérielles dans les formes constitutionnelles pour qu'elle soit possible. Cette configuration ne s'est rencontrée qu'une seule fois, avec Edgar Faure.

M. Philippe Bas, président. – Edgar Faure est tombé sur un texte visant à avancer la date des élections législatives, ce qui lui a permis de demander la dissolution au chef de l'État, ce qui a conduit à avancer les élections...

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Edgar Faure a ensuite été exclu du parti radical, permettant à Pierre Mendès France d'en prendre la tête.

En 1958, Michel Debré et le Général de Gaulle ont voulu donner au Président de la République le droit souverain de dissoudre quand il le jugerait utile, conformément à sa fonction d'arbitrage.

Limiter le droit de dissolution va à l'encontre de l'esprit des institutions comme en témoigne la pratique du septennat avant 2002. On recense cinq dissolutions, qui correspondent à quatre types d'utilisation : en 1962, en réponse au renversement du Gouvernement par l'Assemblée nationale, en 1968, pour faire face à une situation de grave crise sociale, en 1981 et 1988, pour trouver une nouvelle majorité parlementaire après l'élection présidentielle, et en 1997, pour avancer la date des élections. Ainsi, l'usage du droit de dissolution dépend uniquement de l'appréciation du Président de la République, en fonction des circonstances. Limiter son usage à une fois par mandat présidentiel, comme le propose l'amendement, est donc tout à fait contraire à l'esprit des institutions.

Je veux faire un parallèle avec l'usage du troisième alinéa de l'article 49, que l'on a restreint en 2008, après un usage excessif par Raymond Barre, Pierre Mauroy ou, encore, Michel Rocard. Cette restriction a été possible car le Premier ministre dispose d'autres armes pour intervenir dans la discussion parlementaire, par exemple le vote bloqué. En revanche, le Président de la République n'a que l'arme de la dissolution : en limiter l'usage, ce serait porter lourdement atteinte à ses prérogatives constitutionnelles.

Je propose un avis défavorable à l'amendement.

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne regrette pas d'avoir déposé cet amendement, même si la commission a déjà rejeté la proposition de loi la semaine dernière. Je sais que sa durée de vie sera sans doute très brève.

M. Mézard justifie explicitement sa proposition de loi constitutionnelle en disant qu'il faut déphaser l'élection présidentielle et les élections législatives, en vue de renforcer la fonction présidentielle. Dans cette configuration, sauf en cas de crise, le Président de la République n'a donc pas vocation à être le chef de la majorité parlementaire, mais seulement le chef de l'État, ce qui explique mon amendement.

De plus, cet amendement apporterait une clarification permettant à nos institutions d'être plus en cohérence avec celles de nos partenaires européens.

Je présente donc cet amendement pour contribuer à la réflexion sur l'évolution de nos institutions.

M. Philippe Kaltenbach. – Notre collègue a présenté un amendement d'appel pour ouvrir le débat sur le droit de dissolution, en complément de la proposition de loi sur le rétablissement du septennat. Nos institutions méritent mieux qu'un texte qui n'aborde que quelques aspects de la question. Nous avons besoin d'une réflexion plus large sur l'avenir de nos institutions, pour en approfondir le caractère démocratique, en évitant qu'elles ne reposent que sur un seul homme, en donnant plus d'espace au Gouvernement. Je ne sais pas si la mission créée par M. Bartolone sera suffisante.

Cette proposition de loi constitutionnelle lance le débat, mais n'a pas vocation à prospérer, et je ne voterai pas cet amendement.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Un argument de M. Leconte m'a beaucoup surpris : dans l'Union européenne, on aurait vocation à avoir des institutions semblables à celles de ses voisins. Mais l'Union européenne n'est pas un État fédéral ! Lorsque nous élisons le Président de la République, nous n'élisons pas le gouverneur du Texas. Et quand bien même, la Constitution américaine n'interdit pas aux États fédérés d'avoir des institutions différentes, mais seulement de rétablir la monarchie.

M. Jean-Yves Leconte. – Si vous l'avez compris de cette manière, je le regrette. J'avais dit que c'était un devoir pour nous d'avoir les institutions les mieux adaptées pour peser auprès de nos partenaires européens, c'est-à-dire adaptées à leurs propres systèmes politiques. Tout faire procéder de l'élection présidentielle ne nous permet pas de nous faire comprendre de nos partenaires. Ce n'est pas l'Union européenne qui nous dicte de changer nos institutions, mais c'est un devoir pour nous.

M. Philippe Bas, président. – Laisser le Gouvernement responsable devant l'Assemblée nationale sans ouvrir l'accès au droit de dissolution, c'est créer un grave

déséquilibre dans nos institutions. Les pouvoirs du Président de la République sont conçus pour soutenir le Gouvernement face à une Assemblée nationale sans majorité solide. L'actualité récente nous montre d'ailleurs que l'arme virtuelle de la dissolution peut faire réfléchir une majorité parlementaire.

Vous auriez dû présenter un deuxième amendement pour éteindre la disposition permettant d'engager la responsabilité du Gouvernement.

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne l'ai pas supprimée !

M. Christophe Béchu. – La plupart du temps, c'est plutôt l'opposition au Président de la République qui propose d'en réduire les pouvoirs. Cet amendement me paraît donc assez singulier.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, mon cher collègue, pour ce commentaire indispensable !

La commission émet un amendement défavorable à l'amendement n° 1.

La réunion est levée à 9 h 50

Mercredi 19 novembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures

Simplification de la vie des entreprises – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède tout d'abord à la désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

MM. Philippe Bas, André Reichardt, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-Marc Gabouty, Martial Bourquin, Alain Richard, Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires et Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Pierre-Yves Colombat, Gérard Cornu, Philippe Dominati, Jean-Jacques Filleul et Mme Catherine Procaccia sont désignés en qualité de membres suppléants, pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

M. Philippe Bas, président. – Cette commission mixte paritaire se réunira au Sénat le mardi 25 novembre à 14 heures.

Missions d'information de la commission – Nomination des co-rapporteurs

La commission procède ensuite à la désignation des co-rapporteurs des missions d'information de la commission des lois (session 2014-2015).

MM. Christophe-André Frassa et Michel Delebarre sont nommés co-rapporteurs de la mission d'information « Le droit des entreprises : enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté ».

Mme Catherine Tasca et M. Yves Détraigne sont nommés co-rapporteurs de la mission d'information « Assistance médicale à la procréation et gestation pour autrui : le droit français face aux évolutions jurisprudentielles ».

Mme Catherine Troendlé et M. Pierre-Yves Colombat sont nommés co-rapporteurs de la mission d'information « Situation et évolution des services départementaux d'incendie et de secours et des secours sanitaires d'urgence dans le cadre de la réforme territoriale ».

MM. François Pillet et Thani Mohamed Soilihi sont nommés co-rapporteurs de la mission d'information « Le droit pénal à l'heure d'Internet ».

MM. François Bonhomme et Jean-Yves Leconte sont nommés co-rapporteurs de la mission d'information « Usage de la biométrie en France et en Europe ».

Nouvelle-Calédonie – Examen du rapport d'information

La commission procède ensuite à l'examen du rapport d'information de Mme Sophie Joissains, M. Jean-Pierre Sueur et Mme Catherine Tasca relatif à la Nouvelle-Calédonie.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Comme d'autres sénateurs l'avaient fait avant nous, nous nous sommes rendus en Nouvelle-Calédonie pendant une semaine. Nous y avons été accueillis par de nombreux responsables locaux, notamment notre collègue Pierre Frogier. Nous avons entendu l'ensemble des responsables politiques, les services de l'État, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du Congrès, les présidents des trois provinces, des élus municipaux, les représentants des organisations patronales et syndicales, les chefs de cour et de juridictions locales, les autorités coutumières, les représentants de la sécurité civile, soit une trentaine d'auditions.

Les accords de Matignon en 1988 puis celui de Nouméa en 1998 ont initié un processus institutionnel inédit qui a ramené la paix civile après des troubles graves. Nous nous sommes appuyés sur les rapports de Christian Cointat et Bernard Frimat de 2011 ainsi que sur celui de nos collègues députés Urvoas, Bussereau et Dosière de 2013. Nous avons reçu Alain Christnacht et Jean-François Merle, auxquels le Gouvernement a confié une mission d'écoute et de conseil. Le président de la République vient de se rendre sur l'archipel où il a tenu des propos extrêmement équilibrés.

La transcription de l'Accord de Nouméa par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 a doté le territoire d'une autonomie sans équivalent dans notre pays. Depuis 1946, la Nouvelle-Calédonie a connu huit statuts différents. Celui qui est issu de l'Accord de Nouméa

conforte les provinces qui apparaissent désormais comme l'instance décisionnaire principale. Malgré des ressources fiscales propres restreintes, les provinces font preuve d'une vitalité incontestable.

S'agissant des élections provinciales, le droit de vote est restreint. Le Conseil constitutionnel a imposé un corps électoral « glissant ». Évoquant avec nous la situation des 23 000 résidents calédoniens sans droit de vote, qu'il qualifie de « sujets calédoniens », par opposition aux citoyens, M. Gaël Yanno, le président du Congrès, a souligné l'importance de la question de la composition du corps électoral.

Le Congrès, autrefois divisé entre indépendantistes et non-indépendantistes, comprend aujourd'hui cinq groupes différents.

Comme l'a rappelé avec fierté le président Yanno, le Congrès, doté de la faculté de voter des lois du pays soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, constitue la troisième assemblée législative française.

Mme Cynthia Ligeard, présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, nous a décrit celui-ci comme une machine lente. Le consensus doit y être assuré à chaque instant afin d'éviter le blocage. Malgré la bonne entente des membres du gouvernement, la coexistence en son sein de deux camps ne favorise pas l'efficacité de l'institution. Nous reviendrons sans doute sur « l'affaire des deux drapeaux ». Selon Mme Ligeard, la réalité du pouvoir se situe dans les provinces. Le décalage entre l'affichage institutionnel et la réalité suscite l'incompréhension de la population.

S'agissant de l'exercice des compétences de l'État, la distance avec Paris est compensée par une entraide des services déconcentrés entre eux, par exemple la police et la gendarmerie. De même, une forte solidarité existant avec les services de l'administration pénitentiaire en raison de ce qu'il appelle l'éloignement du camp de base qui a été soulignée par le directeur de la prison de Nouméa. Le rapport de Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, n'a pas seulement marqué les esprits. Il a été fort utile et a débouché sur des travaux. Des progrès restent à faire dans les quartiers disciplinaires et d'isolement qui reçoivent les détenus dans des conditions indignes. Par ailleurs, les moyens budgétaires sont alloués en fonction des standards métropolitains sans égard pour le coût plus élevé des achats, ce qui débouche sur des impayés. Comme cela est souvent le cas, l'établissement s'adapte à son budget et non l'inverse. Le projet de déménagement de la prison, fort coûteux, a été heureusement abandonné. Enfin, sujet d'étonnement, 95 % des détenus sont Kanaks, 5 % sont européens.

La répartition des compétences entre l'État et les autorités locales dans les domaines régaliens – justice, formation professionnelle – n'est pas toujours cohérente et appelle des ajustements. Sur de nombreux sujets, tels l'entrée et le séjour des étrangers, la délivrance des visas, le maintien de l'ordre, la communication audiovisuelle, les contrats d'établissement avec les universités, la coopération est prévue. Partisan de l'indépendance, M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, a regretté que le transfert des compétences régaliennes ne soit pas préparé dans la perspective d'une réponse positive au référendum d'autodétermination. Les autorités de l'État exercent encore un magistère d'influence important. Notre collègue Pierre Frogier souhaite qu'elle demeure et que l'État garde toute sa part dans le processus en cours.

Le transfert des compétences non régaliennes est bien avancé. Il est achevé en ce qui concerne la police, la sécurité de la circulation aérienne, la sécurité maritime interne, la sauvegarde de la vie en mer, l'enseignement primaire et secondaire public, l'enseignement privé, le droit civil et commercial, la sécurité civile. Nous avons d'ailleurs été alertés lors de notre visite du centre de crise de Nouméa sur un certain nombre de difficultés. Les disparités en matière d'équipements sont très importantes entre les communes. L'établissement public d'incendie et de secours dont la création était prévue par l'ordonnance du 15 février 2006 n'a pas vu le jour. Selon le directeur de la sécurité civile et de la gestion des risques, les compétences ont été transférées administrativement sans réflexion sur l'incidence pratique et financière de ces transferts.

En matière d'éducation, le vice-recteur nous a déclaré que le paiement du salaire des enseignants par l'État était un frein à l'indépendance. Cela dit, le transfert de compétences est réalisé avec un accompagnement de l'État pour l'enseignement primaire et secondaire.

MM. Frogier et Yanno s'inquiètent de la soutenabilité de certains transferts ; ils ont évoqué la « vitrification » du droit du travail et des assurances relevant de longue date de la compétence des autorités calédoniennes et les difficultés concernant le droit civil et le droit commercial.

Le transfert a également été réalisé pour les établissements publics de l'État : l'office des postes et télécommunications, l'institut de formation des personnels administratif, celle de développement de la culture kanak, le centre de documentation pédagogique sont déjà sous tutelle calédonienne, mais pas l'agence de développement rural et d'aménagement foncier.

L'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 suscite des débats. Les non-indépendantistes estiment que le transfert prévu par ce texte des dernières compétences en matière de communication audiovisuelle, d'enseignement supérieur, des règles relatives à l'administration des provinces, au contrôle de légalité et au régime comptable et financier des établissements publics, est optionnel. Les indépendantistes jugent au contraire qu'il s'impose.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – La consultation référendaire doit avoir lieu, en tout état de cause, avant 2019 si elle n'est pas demandée avant par la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès, ce qui est hautement improbable au regard des résultats des dernières élections provinciales. A défaut de demande d'ici fin 2018, l'État devra l'organiser.

Les indépendantistes et une partie des non-indépendantistes, comme *Calédonie ensemble*, sont favorables à l'organisation du référendum. L'autre partie du camp non-indépendantiste, dont notre collègue Pierre Frogier, souhaite un troisième accord négocié de manière consensuelle sur le modèle de ceux de Matignon et de Nouméa pour éviter les risques de tension et de ralentissement des investissements, liés selon eux à l'organisation d'un référendum dont les résultats peuvent au demeurant être anticipés.

En 1998, lors de la signature de l'Accord de Nouméa, l'État s'est engagé à organiser un référendum. En dépit de l'ouverture de M. Jean-Marc Ayrault, il n'y a pas de consensus sur une alternative au référendum. Comme le souhaite la majorité des forces politiques, le référendum aura sûrement lieu. Le président de la République a rappelé ce cadre.

Le rapport établi par MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien à la suite d'une mission confiée par M. François Fillon puis confirmée par M. Jean-Marc Ayrault, rappelle qu'aucun modèle institutionnel ne peut être plaqué sur la situation calédonienne dont l'évolution institutionnelle sera nécessairement originale et créative. Plusieurs solutions sont possibles dont celle évoquée d'un accès à la pleine souveraineté assorti du maintien d'un lien privilégié entre une Nouvelle-Calédonie souveraine et la France ; un accord de partenariat pourrait être conclu sur un pied d'égalité entre ces deux nouveaux pays, comme pour Monaco, le Liechtenstein ou la Micronésie, et un statut privilégié pourrait être accordé aux ressortissants de l'État partenaire constitue une seconde voie crédible. Un statut d'autonomie étendue, à l'instar de celui des îles Cook par rapport à la Nouvelle-Zélande, avec une révision de la Constitution française pour pérenniser des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie sur l'exercice des compétences régaliennes, sur la représentation du territoire au niveau national, sur l'équilibre des pouvoirs et le fonctionnement des institutions ou encore les droits attachés à la citoyenneté calédonienne.

Dans la perspective de ce référendum, la question de l'élaboration de la liste électorale des citoyens appelés à y participer – qui est distincte de la liste pour les élections provinciales – soulève plusieurs interrogations.

Les représentants des formations politiques ne remettent pas en cause les critères d'admission à voter fixés par la loi organique du 19 mars 1999 qui a fidèlement traduit l'Accord de Nouméa sur ce point. Il y a localement un consensus sur la nécessité d'élaborer cette liste au plus tôt, préoccupation que nous partageons afin d'éviter des polémiques sur les conditions du vote. Une divergence existe sur le rôle de la commission administrative chargée d'élaborer cette liste au niveau de chaque commune. Certains indépendantistes récusent son intervention. Le Gouvernement envisage le dépôt d'un projet de loi organique début 2015 pour modifier la procédure.

Si la question institutionnelle focalise les débats de la classe politique, les questions d'ordre social et économique méritent une certaine attention. La Nouvelle-Calédonie est en effet engagée dans un processus de rééquilibrage et de décolonisation inédit ; 30 % de la population calédonienne est d'origine européenne, plus de 40 % d'origine mélanésienne ; environ 10 % est originaire des îles Wallis et Futuna – il y a davantage de Wallisiens et Futuniens vivant en Nouvelle-Calédonie que dans ces deux îles.

L'Accord de Nouméa affirme que l'identité kanak doit être préservée. Plusieurs rencontres ont été précédées d'un geste coutumier. La coutume est un aspect essentiel de l'organisation sociale kanak même si les plus jeunes, attirés par la vie en ville plutôt qu'en tribu, lui accordent moins d'intérêt. La coutume évolue et doit prendre compte leurs aspirations, ainsi que celle des femmes.

Longtemps synonyme d'inégalité par rapport aux citoyens français, le statut de droit coutumier a été consacré par l'Accord de Nouméa. Droit commun et droit coutumier sont désormais appliqués par la justice, les assesseurs coutumiers apportant aux magistrats la connaissance de ce droit qui, du fait de son oralité, n'a jamais été codifié. La loi organique du 15 novembre 2013 a instauré une « passerelle procédurale » pour remédier à la situation des victimes relevant du droit coutumier qui devaient, après la condamnation définitive des auteurs de l'infraction, introduire un recours civil pour obtenir réparation. Désormais, la juridiction pénale compétente, dans sa formation de droit commun et en l'absence de demande contraire de l'une des parties, peut statuer sur les intérêts civils. En cas d'opposition

de l'une des parties, cette juridiction est complétée par des assesseurs coutumiers. Des solutions équitables sont trouvées pour la prise en compte du statut coutumier.

Le préambule de l'Accord de Nouméa rappelle l'appropriation des terres coutumières au cours de la colonisation. Les accords de Matignon ont créé l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) qui acquiert des terres coutumières pour les restituer aux clans auxquels elles appartenaient. Depuis sa création, l'ADRAF a attribué 97 000 hectares. Ainsi, les terres coutumières occupent désormais 17 % de l'espace de la Grande Terre. L'Accord de Nouméa prévoit le transfert de l'ADRAF, avec son personnel et ses missions, à la Nouvelle-Calédonie sur demande à la majorité simple du Congrès. Malgré la concertation menée pour préparer ce transfert, ni une demande formelle, ni un calendrier précis n'ont à ce jour été transmis à l'État qui exerce encore la tutelle sur l'ADRAF. Cela suscite des interrogations sur les missions de l'ADRAF dans l'avenir et l'achèvement de la réforme foncière. Plusieurs autorités coutumières préfèrent que cette question soit résolue sous la tutelle de l'État jugé plus impartial, un besoin d'État qui nous a surpris.

Les autorités coutumières jouent un rôle éminent dans la régulation de la vie sociale. Le Sénat coutumier, composé de 16 membres désignés selon les usages de la coutume et dépourvu de rôle décisionnel, est toujours en quête de sa légitimité depuis sa création. Son initiative de publier une charte des valeurs kanak est de nature à favoriser une meilleure compréhension de la culture kanak et à conforter l'utilité de l'institution. Les membres du Sénat coutumier ont regretté que l'approche du pluralisme normatif, assurant la coexistence du droit écrit et du droit coutumier, ne soit pas encore aboutie ; la charte pourrait y contribuer. Les autorités coutumières souhaitent participer à la médiation pénale, comme l'évoque explicitement l'Accord de Nouméa.

La construction d'un destin commun est l'objectif partagé par toutes les communautés qui composent la population calédonienne.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Les accords de Matignon et de Nouméa ont fait du rééquilibrage du territoire un objectif central, compte tenu de l'inégalité de développement des provinces. La réalisation de certains équipements, tels que la route transversale de la province Nord, y contribue.

L'instauration d'une clé de répartition des moyens financiers des provinces établit une solidarité entre elles. Les dotations versées par l'État sont ainsi réparties non en fonction du poids démographique mais de façon à corriger les déséquilibres. Les dotations en fonctionnement profitent pour 50 % à la province Sud, pour 32 % à la province Nord et pour 18 % aux îles ; 40 % des dotations d'équipement sont versées à la province Sud, 40 % à la province Nord et 20 % aux îles Loyauté. Cette clé de répartition est contestée par la province Sud qui connaît une importante croissance démographique (les trois quarts de la population calédonienne habitent le grand Nouméa). Toutefois son maintien s'avère nécessaire, d'autant que les dispositifs de défiscalisation bénéficient au Sud et que la province des îles Loyauté demeure pénalisée par la distance, la division en trois îles et le coût des transports. Le maintien de ce correctif apparaît légitime.

Une politique active de formation constitue une seconde voie de rééquilibrage. La nécessité de préparer l'accès des jeunes aux fonctions d'encadrement figure dès les accords de Matignon. Les programmes « 400 cadres » et « cadres avenir », élargis au secteur privé, ont favorisé l'insertion d'une élite locale. Ces efforts doivent être renforcés, notamment dans le

domaine des professions juridiques qui restent l'apanage des non calédoniens. La préférence locale étant difficile à mettre en œuvre dans la fonction publique d'État en raison des règles constitutionnelles, appelle imagination et souplesse, notamment pour les postes d'encadrement.

La Nouvelle-Calédonie réalise 6 % des extractions mondiales de nickel et disposerait de 17 % des réserves mondiales de ce minerai. L'exploitation de cette richesse, dont l'encadrement relève de la compétence des provinces, doit être organisée de manière équitable afin de contribuer au développement territorial. Le secteur est très concentré au niveau mondial. La consommation de nickel augmente. En Nouvelle-Calédonie, quatre sociétés majeures se partagent le marché, dont la SLN est la plus ancienne. Une stratégie commune de l'ensemble de ces acteurs devrait être mise en œuvre. En outre, afin d'éviter les dangers d'une mono-industrie, Mme Anne Duthilleul a plaidé pour que les ressources financières du nickel servent aussi à la diversification économique.

La construction de l'usine de Koniambo, portée avec conviction et persévérance par M. Paul Néaoutyine, répond à une attente de tous les Calédoniens. Nous avons constaté l'ampleur impressionnante du projet et la bonne insertion du chantier dans l'environnement. L'emploi local y a été privilégié. L'environnement n'a pas été oublié.

Le rééquilibrage est en marche. Il est loin d'être achevé. Les défis de la « vie chère » restent à l'origine d'inégalités sociales. La Nouvelle-Calédonie pâtit de son insularité, du faible nombre de ses habitants – 250 000 – de l'habitude prise par ces derniers de consommer des produits métropolitains comme de sa situation à l'écart des grands circuits de distribution. Les prix très élevés qui en résultent ont provoqué des mouvements sociaux durs en 2011 et 2013. Les négociations entamées entre le patronat et les syndicats, sous l'égide de l'État, y ont mis fin. En 2013, un protocole d'accord a prévu le gel immédiat des prix, la baisse de 10 % du prix des produits de première nécessité et des mesures de contrôle des prix. Une autorité locale de la concurrence a été créée. Une loi du pays « anti-trust » a été adoptée. Selon les représentants syndicaux, les progrès sont dus à la forte mobilisation sociale. La question sociale est plus importante pour l'opinion que la question institutionnelle qui mobilise tant la classe politique.

Les fortes inégalités sociales se superposent aussi aux différences ethniques. L'accès au logement est au cœur des difficultés, notamment dans l'agglomération de Nouméa. La conférence économique, sociale et fiscale tenue les 20 et 21 août 2014 à Nouméa a élaboré un agenda des réformes nécessaires. Le chantier, qui concerne la fiscalité, les frais bancaires, la protection de l'emploi local, est immense. Des lois du pays devront être votées. Un travail considérable attend les institutions calédoniennes et l'État qui les épaulent.

Ce déplacement a été l'occasion d'évaluer sur place le devenir de la Nouvelle-Calédonie. Des progrès importants ont été effectués depuis 1988 et surtout 1998. La Nouvelle-Calédonie a retrouvé la paix civile. Elle a posé les jalons pour construire le destin commun de la société calédonienne. Le rééquilibrage en cours produit ses premiers effets tangibles ; un vivier d'élus locaux, actifs et compétents a émergé dans toutes les provinces. Par-delà la question institutionnelle, la Nouvelle-Calédonie doit affronter de nouveaux enjeux économiques ainsi que le défi social et ethnique du processus de décolonisation. Le respect de l'identité kanak est une composante essentielle du destin commun. La jeunesse kanak est attirée par les modes de vie urbains. Les formations politiques locales devront prendre en compte ses aspirations. L'éducation et la formation professionnelle seront déterminantes pour

l'avenir et le partage du territoire. Les Calédoniens doivent prendre le chemin de la réconciliation et bâtir ensemble les conditions de la concorde.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour ce rapport très complet. La Nouvelle-Calédonie de 2014 est différente de celle de 1988 et de 1999, du point de vue démographique, économique, institutionnel et politique. Nos rapporteurs ont rappelé les récentes tensions sociales que l'État a apaisées après avoir réuni les parties prenantes. La question du logement a revêtu une grande acuité dans certaines parties du territoire.

Le référendum prévu par les textes a contribué à rétablir la paix sur le territoire. La question de l'indépendance, dont l'on avait différé la formulation, se pose désormais dans de nouveaux termes. L'on n'est plus dans la perspective univoque qui avait été conçue. Décidément, les déplacements outre-mer sont utiles à notre commission.

M. Pierre Frogier. – Je vous remercie pour l'attention que vous portez à la Nouvelle-Calédonie, dont je ne saurais traiter avec le même recul que vous. Elu local depuis 1977, j'ai été maire du Mont-Dore à partir de 1984. Entre cette date et 1988, j'ai dû affronter des barrages et des balles ont sifflé à mes oreilles.

Si l'on veut comprendre la situation, il faut remonter au 18 novembre 1984, lorsqu'Eloi Machoro a brisé une urne à Canala. Thio a ensuite été pris en otage par le FLNKS pendant plusieurs semaines ; les gendarmes ont été désarmés. Hier, 400 personnes y ont manifesté en tenant des propos assez agressifs.

L'Accord de Nouméa, que j'ai négocié et signé, prévoit d'ici 2019 un référendum d'autodétermination et je crains que ce choix manichéen ne réveille une lutte bloc contre bloc. Je me battraï de toutes mes forces pour éviter cet affrontement. Avant de quitter la Nouvelle-Calédonie, le président François Hollande a prononcé un discours devant les élus puis il a été interviewé par France Ô : il a dit que la France serait toujours présente en Nouvelle-Calédonie, quel que soit son statut. Il a estimé que son rôle n'était pas d'imposer sa solution, mais qu'il valait toujours mieux parvenir à une solution consensuelle. Il espère que la consultation pourra ressembler plutôt que diviser. J'approuve bien évidemment ces propos – je tiens à votre disposition la lettre ouverte que je lui ai adressée, mais comment imaginer que la consultation va réduire l'antagonisme fondamental entre les pro et les anti-indépendantistes ? Comment croire à une solution qui exclurait la France alors qu'en mai 2014, le rapport de forces donnait 60 % en défaveur de l'indépendance ?

Le corps électoral est contesté. L'Accord de Nouméa prévoyait qu'il serait « glissant ». Comme la loi du 19 mars 1999 n'était pas claire, le Conseil constitutionnel l'a interprétée. La majorité de l'époque a alors voté, à la demande des indépendantistes, la révision constitutionnelle de 2007. Aujourd'hui, la jurisprudence de la Cour de cassation va plus loin que la volonté du constituant. Une loi organique sur la procédure ne suffira pas. Les indépendantistes ont porté le débat sur le corps électoral provincial devant l'ONU. Tant que cette question ne sera pas réglée, il ne sera pas possible d'organiser un référendum. Contrairement à ce qu'a indiqué le Gouvernement lors du dernier comité des signataires, ce n'est pas en créant une nouvelle commission administrative qu'on résoudra ce problème avant tout politique. En début d'année, j'ai proposé au Premier ministre de convoquer un comité des signataires extraordinaire, mais il n'a pas donné suite.

Je regrette que les gouvernements successifs ne se soient pas plus impliqués dans ce dossier. Les réunions du comité des signataires ne servent pas à grand-chose. Un haut

fonctionnaire m'a dit être là pour nous expliquer comment nous passer de ce dont nous avons besoin...

Pour revenir sur les propos de Mme Tasca sur la clé de répartition : depuis 1988, l'État verse en effet une dotation d'investissement. Mais la dotation de fonctionnement repose sur la fiscalité locale qui est répartie entre chacune des provinces. Cette clé de répartition peut aussi être modifiée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Or la province Sud, soit les trois-quarts de la population, consacre 60 % de ses dépenses de fonctionnement à la santé et à l'enseignement. L'exercice 2015 sera un numéro d'équilibriste. Un rééquilibrage de cette clé est donc nécessaire.

Je partage les propos de mes collègues sur l'identité kanak, au centre de l'Accord de Nouméa. Il est essentiel que le drapeau kanak soit devenu celui de l'identité, et non de la violence. Le Sénat coutumier, auquel je l'avais remis avec Charles Pidjot, l'a voulu ainsi et il doit flotter à côté du drapeau bleu blanc rouge. Je regrette que la majorité ne soit pas capable de reconnaître cette réalité : contrairement à l'Australie qui n'a pas su reconnaître sa population originelle, notre République prend acte de l'identité particulière – kanak, mais aussi océanienne – de la Nouvelle-Calédonie. Voilà la réalité sur laquelle nous construirons une nouvelle solution évitant un scrutin d'autodétermination qui dresserait les uns contre les autres, car la revendication indépendantiste est avant tout identitaire et non pas en rupture avec la France.

M. Jean-Jacques Hyst. – Je remercie Pierre Frogier d'avoir exprimé ce qu'il a vécu de cette histoire complexe, que la commission des lois a toujours suivie avec une grande attention.

Pour ma part, je considère que le Conseil constitutionnel a mal interprété notre volonté en 1999 et nous avons dû y revenir avec une révision constitutionnelle en 2007. Certains craignent des violences à l'occasion du référendum, mais nous savons tous quel en sera le résultat. Je suis en revanche inquiet de l'évolution de la société calédonienne, notamment chez les jeunes. Comment parler de rééquilibrage entre les provinces alors que la concentration de la population s'accroît dans l'agglomération de Nouméa ? Certes, de beaux immeubles sortent de terre, mais aussi des bidonvilles, tandis que l'alcool et la drogue se répandent. Je ne suis pas sûr que le nickel offrira des emplois à tous les jeunes.

Cette collectivité, qui a beaucoup de potentialités, doit encore trouver sa place : ce débat me semble bien plus important pour l'avenir que celui sur le corps électoral.

M. Simon Sutour. – Merci à nos collègues pour cet excellent travail. Les choses changent, dites-vous. Sans doute, mais pas si vite que cela, car lorsque nous sommes allés en Nouvelle-Calédonie avec Jean-Jacques Hyst et Christian Cointat en 2003, les constats que nous avons formulés étaient sensiblement identiques aux vôtres. Il est vrai qu'à l'époque, le débat sur la consultation était bien plus apaisé, car encore lointain. Le centre pénitentiaire connaissait déjà une situation dramatique.

M. Jean-Jacques Hyst. – Un nouvel établissement était prévu.

M. Simon Sutour. – Ce n'aurait peut-être pas été une mauvaise option. Depuis, M. Delarue est venu et les choses se sont améliorées.

Lorsque nous sommes allés à Nouméa, M. Pierre Frogier était président du gouvernement et il nous avait fort bien reçus. Nous avons été la première délégation à nous rendre à Ouvéa après les événements dramatiques qui s'y étaient déroulés.

Comme le dit Jean-Jacques Hyest, le problème n'est pas l'indépendance : il n'est qu'à constater la situation du Vanuatu pour s'en persuader. La question centrale est celle de l'identité kanak. Même s'ils ne sont pas parfaits, les accords de Matignon et de Nouméa ont été signés : si l'on ne parvient pas à une solution consensuelle après avoir accompli les gestes nécessaires, le référendum devra avoir lieu. Pour ce qui est du corps électoral, nous devons respecter les grands principes républicains, à savoir que les citoyens sont égaux entre eux.

M. François Grosdidier. – Bien que n'ayant jamais été en Nouvelle-Calédonie, j'ai le sentiment que la question sociale a quelques similitudes avec celles que nous rencontrons en métropole : des minorités se sentent bafouées dans leur identité et sont confrontées à des problèmes sociaux. Pour ce qui est du référendum, nous devons respecter notre parole. Il n'est pas possible de différer éternellement ce scrutin. Enfin, il serait choquant que, lors du vote, le corps électoral ne soit pas celui des citoyens : nous serions en totale contradiction avec les principes fondamentaux de notre République.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous ne pouvons pas ne pas organiser ce référendum. Cela dit, la question sera évidemment clivante. Enfin, nous devons faire en sorte que le résultat de cette consultation soit acceptable par ceux qui n'auront pas gagné. Pensez-vous que nous serons prêts ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Tous les syndicats de Nouvelle-Calédonie nous ont dit que leur principal problème n'était pas le référendum, mais la question économique et sociale.

Les perdants auront sans doute du mal à accepter le résultat du vote, mais il me semble difficile de ne pas procéder à cette consultation. D'ici deux ans, il est indispensable de parvenir à un accord sur la composition du corps électoral. La clef est politique, sans accord sur le corps électoral, il y aura une élection sur l'élection. Il faut trouver un accord maintenant.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Notre collègue Pierre Frogier nous a dit que des conflits pourraient intervenir en Nouvelle-Calédonie à l'occasion du référendum, mais le risque n'est-il pas plus fort en l'absence de scrutin ? On ne peut oublier que 40 % de la population est favorable à l'indépendance. S'il est très important de ne pas arriver à une solution binaire, il me paraît compliqué de faire autrement. La Cour européenne des droits de l'homme a autorisé seulement un gel temporaire du corps électoral.

Mme Catherine Tasca, rapporteur. – Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait franchir l'étape du référendum pour que ce ne soit plus l'unique objet du débat politique. Après quoi, le chantier des réformes sera colossal.

Je suis néanmoins optimiste car les communautés ont appris à travailler ensemble et les élites des deux camps se connaissent bien. Une fois purgé la question référendaire, les communautés pourront bâtir ensemble leur destin commun, car elles n'ont pas d'autre choix. N'oublions pas l'histoire : un peuple d'origine a été colonisé par des colons venus d'ailleurs.

J'espère que les communautés se mettront autour de la table pour apporter des réponses concrètes aux questions qui se posent, quelle que soit l'issue du référendum.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – En période électorale, un camp a travesti le message initial des « deux drapeaux », si bien que ce message n'a pas été aussi important qu'espéré.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Si l'on renonce au référendum, il n'y aura pas d'accord. Le référendum ne pourrait-il pas être le prélude à un nouvel accord ?

La commission autorise la publication du rapport d'information relatif à la Nouvelle-Calédonie.

Îles Wallis et Futuna – Examen du rapport d'information

Puis la commission procède à l'examen du rapport d'information de Mme Sophie Joissains et M. Jean-Pierre Sueur relatif aux îles Wallis et Futuna.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Notre mission n'est pas allée à Futuna en raison des difficultés des moyens de transport mais nous avons reçu les représentants des deux rois.

Situées à plus de 19 500 kilomètres de la métropole, les îles Wallis et Futuna, isolées dans l'océan Pacifique, se trouvent à 3 000 kilomètres au sud-ouest de la Polynésie française et à 2 200 kilomètres à l'est de la Nouvelle-Calédonie, avec laquelle Wallisiens et Futuniens conservent un lien privilégié, fruit de l'histoire. L'île de Wallis est elle-même distante de Futuna de 240 kilomètres.

Futuna a été découverte en 1616 par un navigateur hollandais et Wallis en 1767 par un capitaine anglais qui lui a donné son nom. L'arrivée des puissances européennes dans la région s'effectue à la faveur d'une concurrence aiguë entre les missions religieuses dans le Pacifique Sud. En 1837, les pères maristes installent les premières missions catholiques. Ils joueront un rôle moteur dans la demande des autorités locales pour solliciter la protection de la France.

Une demande de la reine Amélia de Wallis et du roi de Futuna aboutit en 1886. Le protectorat français unit l'île de Wallis et celle de Futuna qui connaissaient jusque-là des histoires distinctes. Le décret de 1909 réglant l'organisation administrative et financière des îles Wallis et Futuna crée, pour la première fois, officiellement le « protectorat des îles Wallis et Futuna » et lie ainsi le sort des Wallisiens et Futuniens.

La création, en 1942, d'une base arrière américaine dans la perspective d'une percée japonaise dans le Pacifique central entraîne subitement Wallis-et-Futuna dans l'ère des biens matériels et de l'économie monétaire, période aussi faste qu'éphémère car la base ferme à la fin de 1943 – une grande quantité de matériel américain a d'ailleurs été noyée dans un lac volcanique de Wallis. Une crise économique intervient alors, provoquant des tensions politiques au gré de la succession rapide de rois contestés. Lors du référendum du 22 décembre 1959, Wallisiens et Futuniens choisissent l'adhésion à la France par un vote sans ambiguïté : 94,12 % des suffrages exprimés, et près de 100 % pour la seule île de Wallis,

approuvent l'intégration dans la République. Conformément à ce souhait, les îles Wallis et Futuna sont érigées en territoires d'outre-mer par la loi du 29 juillet 1961 qui constitue encore le statut du territoire. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a pas conduit à la refonte de ce statut d'une grande stabilité.

Nous nous sommes rendus du 28 au 30 juillet à Wallis, en recevant également les premiers ministres des rois de Futuna. C'était le quatrième déplacement d'une délégation de notre commission à Wallis. Les rapports de nos collègues et anciens collègues de 1985, de 1993 et de 2003 attestent de l'intérêt que notre commission porte à ce territoire.

Les institutions locales résultent d'une alliance surprenante mais réussie entre la coutume et la République. Les grands équilibres du statut de 1961 n'ont pas été remis en cause et nous avons, lors de la fête du territoire organisée le 29 juillet, date de la promulgation de la loi, mesuré la ferveur patriotique des Wallisiens et partagé le kava avec le roi et les dignitaires du territoire.

L'assemblée territoriale, organe délibérant de la collectivité, dispose d'attributions encore limitées. Elle est élue au suffrage universel direct, tous les cinq ans, dans le cadre de cinq circonscriptions à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Les élections de 2012 ont marqué un profond renouvellement de sa composition politique. Il existe depuis un ballet des majorités qui nuit à son fonctionnement, le président changeant pratiquement chaque année.

L'exécutif de la collectivité est assuré par le représentant de l'État. L'administrateur supérieur est donc également le chef du territoire. Il existe même une tutelle administrative puisqu'il doit approuver les délibérations de l'assemblée territoriale pour les rendre exécutoires, ce qui est une fragilité constitutionnelle au regard des articles 72 et 74 de la Constitution quand bien même l'usage qui en est fait est éclairé.

L'autorité coutumière est associée à la gestion des affaires territoriales. Il existe trois royaumes : Uvéa situé à Wallis, Alo et Sigave à Futuna. Ces rois, désignés par les familles nobles, exercent le pouvoir coutumier avec leurs ministres et les chefs de district et de village qu'ils désignent. Les rois perçoivent une dotation de l'État et ils ont un rôle éminent et une influence plus importante encore. Ils ont parfois des prétentions qui excèdent leurs compétences : le président du tribunal de première instance nous a ainsi expliqué comment le porte-parole du roi de Wallis lui avait demandé de libérer les prisonniers auxquels le roi avait accordé sa grâce à l'occasion de Pâques.

Les communes sont remplacées à Wallis-et-Futuna par des circonscriptions territoriales, correspondant aux royaumes. Chaque circonscription est dirigée par un conseil présidé par le roi et dispose d'un budget autonome pour assurer les missions qui relèvent traditionnellement d'une commune. À cet égard, il faudra veiller à ce que le budget reste suffisant. L'absence de commune ne constitue pas un amoindrissement démocratique : les affaires du village sont gérées par les assemblées d'habitants qui décident collectivement et peuvent même déchoir les chefs de village.

À Wallis-et-Futuna, l'Église assure une mission de service public en matière d'enseignement. En effet, l'État concède l'enseignement primaire à la mission catholique des îles Wallis et Futuna à laquelle il est lié par convention. Ce n'est pas un enseignement privé, comme le précisait l'évêque de Wallis-et-Futuna, mais bel et bien un enseignement public,

contrôlé par l'éducation nationale, assuré par la mission catholique pour le compte de l'État qui compense d'ailleurs la charge financière.

Les juridictions judiciaires et administratives sont représentées à Wallis-et-Futuna mais avec des spécificités. Un tribunal de première instance juge tous les contentieux civils, commerciaux et pénaux. Il ne comporte qu'un juge et une fonctionnaire territoriale de grand talent qui fait office de magistrat du Parquet. Sans doute faudrait-il la nommer magistrat. Les moyens matériels et humains sont dérisoires. L'appel se fait devant la cour d'appel de Nouméa ou devant la cour administrative d'appel de Paris : dire qu'il y a des obstacles matériels à son exercice est un doux euphémisme.

Autre particularité, le territoire ne compte aucune profession judiciaire : ni avocat, ni huissier, ni notaire. Des adaptations ont ainsi été prévues : la compagnie de gendarmerie locale assure parmi ses missions celle de « fonctionnaire-huissier », les personnes agréées par le président du tribunal de première instance, de « citoyens défenseurs », peuvent faire office d'avocat, même s'ils ne disposent pas de formation juridique.

La coutume a une place prépondérante. Ainsi nous a-t-on dit qu'un divorce « civil » pouvait être prononcé pour un mariage civil « coutumier ».

La prison de Wallis qui compte six places à Mata'Utu est située dans l'emprise de la caserne du commandement de la gendarmerie locale. Cependant, les mineurs sont envoyés à Nouméa, ce qui soulève encore une fois la question de l'éloignement et met en relief la difficulté des visites familiales comme du coût du transfèrement.

Enfin, la Cour des comptes est toujours compétente pour le Territoire de Wallis-et-Futuna. Il y aurait sans doute lieu de confier cette mission à la chambre territoriale des comptes de Nouméa ou à une chambre distincte mais rattachée à celle de Nouméa.

Le président du tribunal de grande instance nous a dit que le droit applicable à Wallis-et-Futuna est complexe et obsolète pour l'essentiel. Une réflexion sur la portée du principe de spécialité législative serait bienvenue.

Les trois rapports d'information précédents ont conclu à des ajustements nécessaires du statut de 1961. La tutelle administrative soulève ainsi une question de constitutionnalité mais les habitants sont attachés à l'équilibre des pouvoirs institués en 1961 – c'est par référendum, à rebours de la décolonisation des années 1960, que les Wallisiens et Futuniens ont choisi librement de devenir Français sans que le territoire ait jamais été colonisé par la France. Le protectorat devient territoire d'outre-mer : ses habitants accèdent à la nationalité française et au droit de vote. Ils peuvent dès lors participer aux scrutins nationaux et ont un représentant à l'Assemblée nationale et un autre au Sénat. La clef de voûte de cet accord est l'article 3 de la loi du 29 juillet 1961 : « *La République garantit aux populations du territoire des îles Wallis et Futuna le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi.* »

Les termes de l'adhésion à la République ont été négociés par Jacques Soustelle, avec les rois en place. Les réflexions sur l'avenir institutionnel n'ont pas abouti, essentiellement à cause des réserves des autorités coutumières sur un possible affaiblissement de la place reconnue à la coutume dans le statut. La discussion doit se poursuivre car la coutume évolue. En 2005, une grave crise politique a éclaté à l'occasion de la condamnation

judiciaire pour homicide du petit-fils du *Lavelua*. Pour échapper à la justice, ce dernier s'est réfugié au palais royal, provoquant de fortes dissensions au sein des familles aristocratiques tiraillées entre le devoir de solidarité familiale et le respect de la légalité républicaine. Après une tentative de destitution du roi par l'administrateur supérieur, un médiateur envoyé par le gouvernement a finalement maintenu sa reconnaissance de l'autorité du *Lavelua* en place. Cet épisode a laissé des traces : coexistent les tenants d'une lecture réformatrice de la coutume et ceux soucieux de préserver la coutume des atteintes de la modernité. Nous avons ainsi assisté à un débat étonnant sur l'opportunité d'un réseau de téléphonie mobile sur Wallis. La coutume est très riche : on ne peut la réduire à une interprétation monolithique.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Pour la première fois, une délégation de notre commission assistait à la grande fête du 29 juillet, date à laquelle Wallis-et-Futuna a été déclaré territoire d'outre-mer. Reçus par le roi, nous avons bu le kava. Mon discours, dans lequel j'ai mis toute ma conviction, a satisfait le roi, puisque j'ai eu droit à une deuxième coupe. *Le Monde* nous a appris peu après que le roi avait été destitué, si bien que notre collègue Robert Laufoaulu aurait pu y prétendre plutôt qu'à un mandat de sénateur.

Le poids de la coutume est très important. La majeure partie de la population n'est pas intégrée dans une économie monétarisée. La solidarité entre les familles, qu'il s'agisse d'agriculture ou de pêche, joue à plein. L'administration publique représente 54 % du PIB. La contribution du secteur privé est relativement faible.

La principale question est l'exode puisque la population a diminué de 2 000 habitants depuis 1996 : il y a plus de Wallisiens en Nouvelle-Calédonie qu'à Wallis. Une fois partis, les jeunes ne reviennent pas. Certes, un lycée agricole a été créé, mais les choses n'ont pas fondamentalement changé ; le bateau de pêche, financé par l'État reste à quai ; le tourisme pourrait être développé, mais le coût du transport est dissuasif.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont une des clés de la réussite de ce territoire : un réseau de téléphonie mobile ainsi que des liaisons satellitaires sont indispensables. En outre, des câbles sous-marins avec les îles Samoa et Fidji devraient relier ces îles au reste du monde.

Nous demandons que la desserte aérienne des îles Wallis-et-Futuna se diversifie et qu'un navire mixte assurant une liaison à plus faible prix entre les îles soit envisagé.

L'offre bancaire devra également se développer : pour l'instant, il n'y a que la banque de Wallis-et-Futuna, détenue à 51 % par BNP-Paribas Nouvelle-Calédonie, avec un guichet permanent à Wallis et un guichet périodique à Futuna. Une seconde banque, publique par exemple, pourrait intervenir. L'association pour l'initiative économique (Adie) a déjà octroyé des micro-crédits à des personnes ayant des difficultés à accéder aux prêts bancaires.

Le rapport de 1993 de notre commission dressait un constat toujours d'actualité : l'inaliénabilité des terres coutumières, l'absence de cadastre et de propriétaires identifiables et la non-applicabilité du droit de la prescription et de l'expropriation à ces terres demeurent. La Cour des comptes demande une évolution, ce qui a suscité de fortes craintes localement. Il faudra nous appuyer sur des projets économiques pour faire évoluer les règles foncières.

Il y a deux établissements hospitaliers à Wallis-et-Futuna, mais pas de système de garde. En cas de prescription urgente, il est possible de se fournir dans la pharmacie de la salle d'urgence. La ministre des outre-mer souhaite doter ce territoire d'un scanner, d'une

mammographie et d'une salle d'obstétrique : 9 millions d'euros sont prévus, ce qui représentera une économie étant donné les frais de transport économisés pour les évacuations sanitaires.

Les relations financières entre l'agence de santé de Wallis-et-Futuna et le régime d'assurance maladie calédonien est, selon Mme Pau-Langevin, « *un sujet qui empoisonne les relations des Wallisiens et Futuniens avec la Nouvelle-Calédonie depuis trop longtemps* ». L'agence de santé est effectivement recevable d'une année de fonctionnement envers le régime d'assurance maladie calédonien. Les conséquences financières de cette situation conduit à une dégradation des rapports entre les acteurs sanitaires des deux territoires, laquelle pourrait à terme entraîner une limitation de l'accueil des patients de Wallis-et-Futuna à la seule prise en charge des évacuations sanitaires urgentes. Plusieurs mesures ont été adoptées par l'État, qui assure la tutelle de l'agence de santé, pour circonscrire le montant de cette dette. Ainsi, le ministère de la défense a accepté d'abandonner les créances détenues sur l'agence de santé, soit une aide financière indirecte de 1,4 million d'euros. Afin d'éviter que la dette ne se reconstitue chaque année, il a été mis fin, dans le projet de budget pour 2015, à la sous-évaluation chronique des crédits versés à l'agence de la santé. Reste à la tutelle d'apurer l'arriéré de la dette selon un plan de remboursement réaliste et soutenable.

Je veux rendre hommage à l'action remarquable menée par Mme Marie-Ange Gerbal contre la vie chère. Elle préside l'observatoire des prix, des marges et des revenus, qui a montré l'importance des marges. Appliquer l'ensemble des règles pour favoriser la concurrence est nécessaire pour avancer.

La réalité coutumière encore prégnante doit se concilier avec les principes républicains, sans constituer une cause d'immobilisme. Le développement économique reste indispensable pour enrayer la diminution de la population et son exil.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions pour la qualité de votre travail et sommes très sensibles à l'accueil que vous avez reçu à Wallis-et-Futuna.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je signale qu'un cochon et une natte ont été offerts à la délégation par le roi de Wallis.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes sensibles au témoignage d'amour de nos compatriotes de Wallis-et-Futuna à l'égard de la France. Votre rapport illustre le souci du Sénat de favoriser le développement économique des îles, en travaillant les questions des télécommunications, de la desserte maritime, des services bancaires, du foncier, de la santé, de la lutte contre la « vie chère ». J'espère que son écho parviendra jusqu'à Wallis-et-Futuna.

M. Simon Sutour. – Je regrette que vous n'ayez pu vous rendre à Futuna où vous auriez pu rencontrer les deux autres rois. J'attire votre attention sur les dégâts écologiques dont souffre Wallis. Il n'y a plus de sable sur les plages ; il a été utilisé pour les constructions. J'avais avec le Président Hyest et notre ancien collègue Christian Cointat participer à la délégation de notre commission qui s'était rendue à Wallis et Futuna.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il est crucial que nos collègues de l'hexagone se déplacent dans les outre-mer, où les choses évoluent très vite et de façon déconnectée des autres territoires.

La demande d'une intervention plus importante de l'État peut sembler paradoxale sur un territoire qui revendique son autonomie. On la comprendra le jour où l'on étudiera les fondements de cette demande.

M. Pierre Frogier. – Je félicite nos collègues pour la qualité de leur rapport. Il existe un accord particulier entre la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. La population de ces deux îles – 12 000 habitants – diminue. Les habitants s'exilent en Nouvelle-Calédonie. Ils y sont 35 000 et bientôt 45 000. Ils peuvent y rencontrer des difficultés en matière d'accès à l'emploi local. Les dispositions de l'accord particulier sur ce sujet ne sont pas respectées. L'existence de cette communauté n'est pas neutre pour l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

La commission autorise la publication du rapport d'information relatif aux îles Wallis et Futuna.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis

La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Outre-mer »).

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Il me revient, pour la première fois, de vous présenter l'avis budgétaire sur les crédits de la mission « outre-mer », succédant ainsi à notre collègue Félix Desplan, à qui je tiens à rendre hommage, et à notre ancien collègue Christian Cointat qui a mené cet exercice pendant une décennie au nom de notre commission. C'est l'occasion pour moi, comme la ministre des outre-mer lors de son audition, de saluer son engagement pour les outre-mer, nourri d'une passion et d'une expérience précieuses pour le Sénat.

Sans revenir sur les éléments budgétaires que la ministre des outre-mer a présentés en commission mercredi dernier et qui seront approfondis lors de la discussion en séance publique, j'insisterai sur deux points.

D'une part, la mission « outre-mer » ne regroupe pas l'ensemble des crédits de l'État qui sont affectés en faveur des populations ultramarines puisque ces crédits sont ventilés au sein des autres missions budgétaires : le « document de politique transversale » permet d'avoir une vision consolidée ;

D'autre part, conformément à l'orientation du Président de la République, la mission « outre-mer » connaît une hausse de ses crédits : à périmètre constant, l'augmentation est de 2,7 % pour 2015 et 8,3 % pour le budget triennal. L'équilibre retenu est simple : faire participer à l'effort financier les collectivités ultramarines en prenant en compte leur situation actuelle pour calculer leur part de l'effort. Cette différence est justifiée par la situation socio-économique difficile dans laquelle se trouvent les territoires ultramarins.

Ces éléments me conduiront à vous proposer un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Au-delà de ce cadrage budgétaire, compte-tenu des délais contraints, j'ai souhaité m'intéresser à un sujet particulier : les difficultés d'application de la législation outre-mer.

Sujet récurrent pour notre commission, cette question a d'ailleurs été évoquée par notre collègue Alain Richard lors de la réunion du Bureau de notre commission.

Ce sujet n'est pas sans incidence budgétaire. En effet, le droit ultramarin – le statut de ces collectivités mais aussi les règles de fond qui s'y appliquent – est foisonnant. Il correspond à du « sur-mesure » pour reprendre l'expression de la ministre des outre-mer. On peut *a priori* se féliciter que dans une logique de subsidiarité le droit soit adapté au fait.

Cependant, manier des règles différentes d'une collectivité à l'autre, jongler avec les régimes d'entrée en vigueur des lois et règlements variant d'une collectivité à l'autre, suppose d'avoir une expertise interne suffisante. Or les effectifs du ministère des outre-mer à la suite de la réforme de 2007 à 2009 de son administration centrale ont drastiquement diminué. De même, les collectivités territoriales disposent-elles des moyens pour exercer leur compétence normative ?

Je vous propose de parcourir les quelques particularités ultramarines en matière d'application de la loi, sans épuiser la réflexion que notre commission pourrait poursuivre.

Tout d'abord, les collectivités situées outre-mer ont davantage de compétences que leurs homologues métropolitaines, ce qui est particulièrement vrai pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie dont le statut et les compétences sont fixées par une loi organique.

Si le législateur empiète sur cette compétence, le Conseil constitutionnel le censure, au besoin d'office. Cependant, les lois relatives à l'outre-mer font rarement l'objet d'une saisine du Conseil et échappe donc à son contrôle. C'est pourquoi en 2003 le constituant a prévu une procédure inédite : la demande de « déclassé » au Conseil constitutionnel des dispositions législatives qui seraient intervenues dans le domaine de compétence d'une collectivité d'outre-mer. Cette procédure s'applique pour la Polynésie française, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Longtemps, elle fut une « belle endormie » : on comptait une seule décision – en 2007 – qui plus est de rejet. En 2014, la Polynésie française a décidé de saisir le Conseil constitutionnel de 7 requêtes. 5 décisions ont été rendues et 4 d'entre elles ont constaté, en tout ou partie, que l'État avait excédé sa compétence. C'est ainsi que le Conseil a admis la compétence de la Polynésie française pour fixer elle-même les règles en matière d'accès et de motivation des actes administratifs. Il nous faudra, en tant que législateur, en tirer toutes les conséquences.

Je souligne que dans les quatre cas où le Conseil a « déclassé » des dispositions législatives, trois étaient issues, dans leur dernière rédaction, d'ordonnances, ce qui démontre que le recours aux ordonnances, même pour des sujets prétendument techniques, n'est pas un gage absolu d'infailibilité.

J'en viens à une seconde particularité qui concerne, cette fois, les régions d'outre-mer. L'article 73 de la Constitution leur permet de disposer d'un pouvoir législatif délégué. L'assemblée délibérante, dans le cadre de l'habilitation consentie par le Parlement, peut être habilitée à adapter sur leur territoire les lois et règlements dans les matières où s'exercent leurs compétences. Elle doit formuler une demande à l'État qui peut accorder ou non une habilitation qui ne vaut que pour la durée du mandat en cours. L'assemblée délibérante peut alors adapter les règles de droit commun par délibération. Ces délibérations

obéissent à un régime particulier : elles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité absolue des élus, elles sont publiées au *Journal officiel* et peuvent être déferées au Conseil d'État.

Ce mécanisme a été sollicité depuis 2007 à plusieurs reprises, le législateur y ayant donné suite dans au moins six cas, à chaque fois, en faveur de la Martinique et de la Guadeloupe qui semblent demanderesses de ce mécanisme.

Aucun bilan n'a été dressé de l'usage que ces collectivités ont fait de ces habilitations : ont-elles été complètement utilisées ? Des délibérations ont-elles déjà été déferées au juge ? Comment faire pour que le droit applicable localement reste lisible ? Nous n'avons pas de retour réel, ce qui pourrait pourtant nous éclairer lorsque ces collectivités territoriales saisissent le Parlement de nouvelles demandes d'habilitation.

Sur la lisibilité du droit en particulier, il faudrait sans doute mieux préciser la coordination de l'intervention du législateur et de l'assemblée délibérante. Actuellement, de manière concrète, il y a la loi ou le code national et, à côté, une délibération qui vient y déroger. Il n'est pas sûr que cette manière de « légiférer » assure un droit facilement lisible et accessible.

Après avoir évoqué les pouvoirs normatifs des collectivités territoriales, je voudrais présenter les difficultés d'application du droit édicté par l'État dans ces collectivités.

Se pose la question délicate du principe de spécialité législative auquel nous sommes confrontés avec l'article final de la plupart des lois qui prévoit, comme une ritournelle, que les articles sont applicables « *en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna* ».

Cette précision est nécessaire puisque la loi n'y est applicable que sur mention expresse. Le législateur doit donc prévoir d'étendre l'application d'un article lorsqu'il le crée mais aussi chaque fois qu'il le modifie. À défaut, on peut aboutir à une « fossilisation » du droit : le droit se fige et devient en décalage par rapport au droit applicable en métropole.

Je ne présenterai pas l'historique du principe de spécialité législative qui remonte, au moins, aux lettres royales de 1744 et 1746. Il était à l'origine une manière de s'assurer que le droit applicable outre-mer était adapté ou devait l'être avant d'y être étendu. Il a progressivement décliné.

D'une part, il a été abandonné pour une large partie des outre-mer : les départements d'outre-mer puis – ce qui est plus notable – certaines collectivités d'outre-mer sont régies par le principe d'identité législative.

D'autre part, dans les collectivités où il s'applique réellement – Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et Terres australes et antarctiques françaises –, le législateur organique a prévu des dérogations en permettant que certaines dispositions s'y appliquaient sans nécessiter de mention expresse.

Enfin, le juge constitutionnel lui-même a forgé la notion de « loi de souveraineté » qui implique que les lois appartenant à cette catégorie sont directement applicables.

La question se pose : faut-il maintenir le principe de spécialité ? En effet, il crée une complexité particulièrement forte dans le droit applicable localement. Nos collègues qui se sont rendus en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna ont été alertés par les magistrats

de cette difficulté. Les juridictions doivent parfois, avant tout examen au fond, se demander quelle est la rédaction applicable de la disposition en cause.

L'utilité de ce principe de spécialité n'est plus évidente. En effet, l'État n'est compétent dans ces collectivités que pour des matières essentiellement régaliennes : le besoin d'adaptation ne s'impose pas *a priori* dans ces matières. En outre, même dans le cadre du principe d'identité législative, les adaptations restent possibles. Dès lors, on pourrait sérieusement s'interroger sur la possibilité de renverser le principe de spécialité et de prévoir l'application directe de la loi, sauf dans certaines matières qui appellent par principe des adaptations.

Je conclurai mon propos avec le recours massif aux ordonnances pour l'application et l'adaptation de la loi outre-mer. Il est quasiment devenu traditionnel qu'une habilitation accompagne chaque projet de loi pour prévoir le « volet outre-mer » de la loi. Le constituant lui-même a, d'une certaine manière, reconnu cet état de fait avec l'article 74-1 de la Constitution qui habilite de manière permanente le Gouvernement à étendre et adapter, par ordonnance, le droit dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Je rappelle que c'est à l'initiative de notre commission qu'en 2003, il a été prévu que ces ordonnances devaient être ratifiées de manière expresse, ce qui fut fait seulement en 2008 pour les ordonnances de l'article 38.

Le Gouvernement utilise indistinctement l'article 38 et l'article 74-1 pour adopter des ordonnances spécifiques aux outre-mer ou comportant une adaptation outre-mer.

Depuis 2009, sur le fondement de l'article 38 – et pour ne retenir que les projets de lois que notre commission a examinés au fond ou pour avis –, 87 habilitations ont été accordées au Gouvernement. 25 n'ont pas été utilisées avant leur terme, ce qui pose tout de même question sur l'inertie de l'action gouvernementale. Sur les 50 habilitations qui ont donné lieu à ordonnances, 12 d'entre-elles sont en attente de ratification.

Je préciserai que 31 habilitations accordées depuis 2009 ont eu pour objet exclusif Mayotte, notamment du fait de sa départementalisation, ce qui représente plus d'un tiers des habilitations concernées sur la période examinée.

Depuis 2007, sur le fondement de l'article 74-1, les 20 ordonnances – à l'exception d'une – ont été ratifiées car c'est une condition pour les faire échapper à la caducité.

Ce recours aux ordonnances donne parfois un sentiment de relégation des outre-mer qui font l'objet d'un traitement à part. Pourtant, le recours quasi-systématique aux ordonnances pourrait être évité si le ministère des outre-mer était davantage associé en amont à la rédaction des projets de loi, ce que la ministre a admis lors de son audition. Ce serait surtout un moyen pour le Parlement de se prononcer sur les adaptations qui sont prévues pour chaque projet de loi. Je crois que le Gouvernement devrait se tenir à cette discipline dans le dépôt de ses projets de loi.

M. Philippe Bas, président. – Puisque nous sommes à la commission des lois, il est utile que l'on soulève des questions juridiques lors de l'examen des avis budgétaires. Notre rapporteur l'a fait sur un certain nombre de procédures qui apparaissent davantage formalistes que substantielles et qui, pour certaines, finissent par devenir des procédures parasites.

M. Jean-Pierre Sueur. – D’abord, il faut saluer l’effort de notre rapporteur d’aborder ces questions. Il est très utile que nous puissions ratifier effectivement et que nous soyons associés en amont à l’élaboration de ces ordonnances qui sont fréquentes pour les outre-mer.

Ensuite, il faut souligner que le budget des outre-mer est en hausse, ce qui est remarquable compte tenu du contexte.

Enfin, qu’en est-il de l’immigration très importante à Mayotte en provenance des Comores ? La situation a-t-elle évolué ? Cette question ne se résoudra pas seule.

M. Alain Richard. – Notre rapporteur a souligné, de manière argumentée la dysfonctionnalité de notre système. Le principe de spécialité législative trouve ses sources dans l’histoire de la colonisation française, et plus spécifiquement dans l’histoire de la République colonisatrice qui a voulu, en permanence, adapter les principes républicains à des réalités sociales et des modes de pensée radicalement opposés. Si l’on retrace l’histoire institutionnelle de la colonisation française, ce que l’on ne fait pas suffisamment, on constate que le législateur républicain a fait le choix, par exemple en 1905, de ne pas appliquer partout dans l’empire colonial le principe de séparation de l’Église et de l’État. On a appliqué le protectorat pour protéger des institutions non républicaines, à la fois une royauté et une théocratie au Maroc, par exemple. Nous avons une responsabilité d’État qui fait que l’on ne peut pas balayer cela d’un geste de la main. Nous avons des intérêts nationaux et une volonté de la population de ces territoires d’être dans un ensemble français. Nous rencontrons trois obstacles.

D’abord, nous demandons à ces territoires de construire un système de droit complet à partir de rien. Cela pose un problème de disproportion écrasante des moyens entre l’État central et ces collectivités. Qui, dans les administrations locales de territoires aussi petits, peut participer à la construction d’un système aussi abouti ? Comment demander à ces territoires de construire aussi rapidement un système de droit que nous avons mis deux cents ans à construire.

Ensuite, se posent des problèmes conceptuels. Ces systèmes de représentation de la société sont radicalement opposés au système français traditionnel. En même temps, il me semble que la piste de la révision constitutionnelle n’est pas à ouvrir. En revanche, il faudrait appliquer le principe de spécialité avec moins de dommages. Je me demande s’il ne faut pas chercher du côté des modalités de décision des assemblées délibérantes de ces collectivités. J’avance une piste. Si, dans un délai donné, l’assemblée délibérante ne s’est pas prononcée sur un texte législatif national qui vient d’être adopté, alors seulement le législateur national se substituerait à elle. On demanderait en fait à la collectivité éventuellement de renoncer à adapter plutôt que de demander au législateur national de tout régler.

Enfin, les territoires de la collectivité concernée ne parviennent pas à construire le droit qui serait nécessaire. Quand le droit n’est plus repérable, c’est la voie de fait, donc la raison du plus fort, qui l’emporte. Si on laisse ce « droit à trous » se développer, on créera de la conflictualité.

M. Félix Desplan. – Notre rapporteur a parfaitement compris sous quel angle orienter sa mission, en tant que bon juriste. Il a souligné certaines incohérences législatives. Il a également souligné l’augmentation des crédits alloués aux outre-mer, c’est le cas depuis deux ou trois ans, ce sera également le cas dans les deux ou trois années à venir. Cela ne doit

pas masquer qu'il existe une légère diminution, si l'on tient compte de la répartition territoriale, des crédits affectés aux départements d'outre-mer. Il ne faudrait pas que cette diminution des crédits gêne la continuité territoriale, en particulier en raison de l'impact sur les politiques publiques à destination des jeunes et des étudiants. D'ici à 2017, on attend jusqu'à 6 000 stagiaires du service militaire adapté. Beaucoup d'entre eux, selon la spécialité choisie, viennent en métropole se former. Il ne faudrait pas que la diminution de ces crédits contrarie ce plan de formation pour les jeunes.

Il faut aussi aborder la situation carcérale. J'ai visité en 2013 le centre pénitentiaire de Baie-Mahault, qui est une prison relativement récente par rapport à d'autres mais victime de la surpopulation : il faut mettre deux à trois matelas supplémentaires par cellule pour y faire face. J'ai également visité la maison d'arrêt de Basse-Terre, qu'un ministre avait qualifié il y a quelques années de « honte de la République ». Aucune amélioration n'a été apportée et ce n'est pas possible au regard de sa situation initiale. Je sais que les prisons de Guadeloupe n'ont pas été retenues parmi les établissements concernés par les trois premières années du plan d'amélioration et de construction de prisons. Souhaitons qu'elles le soient par la suite, car cette situation est inhumaine.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Sur la politique carcérale outre-mer, je partage votre analyse, Monsieur Desplan. Rien de nouveau n'est intervenu depuis ce rapport. Un groupe de travail a été mis en place au ministère de la Justice sur les prisons outre-mer. Ces travaux seront, je l'espère, suivis d'effets.

S'agissant de la spécialité législative, la question est posée. Faut-il maintenir ou aménager ce principe ? Il y a en tout cas unanimité sur la nécessité d'améliorer son application.

Enfin, sur l'immigration clandestine à Mayotte, rien ne semble avoir évolué. J'insiste sur le fait que ce n'est pas un problème qui concerne seulement Mayotte, car Mayotte est en fait une porte d'entrée ponctuelle vers le reste de la France.

Parmi les menaces à l'humanité, il y a le virus Ébola et la radicalisation religieuse. Si on ne contrôle pas davantage les entrées sur le territoire, cela posera des problèmes. Le virus Ébola pourrait entrer par ce territoire. Nous avons recensé des immigrés clandestins venant du Bhoutan, *via* l'Afrique puis Mayotte ! C'est une menace réelle et non virtuelle.

Pour ce qui concerne la radicalisation religieuse, en particulier musulmane, il faut souligner que c'est récent et intense à Mayotte où 95 % de la population est musulmane. Il existe une longue tradition musulmane, pour des raisons historiques. Des signes de radicalisation apparaissent pour la première fois. La problématique de l'immigration concerne donc tout le territoire français.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-Mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis

La commission procède enfin à l'examen du rapport pour avis de M. Hugues Portelli sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « Fonction publique »).

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Ce programme « fonction publique » concerne la formation et l'action sociale interministérielles.

Pour 2015, le plafond des emplois des ministères s'établit comme suit : 10 601 ETP sont créés dans les secteurs prioritaires tandis que 11 879 sont supprimés par ailleurs, soit un solde négatif de 1 278 ETP. Les créations interviennent principalement dans l'éducation nationale (10 561) conformément à la promesse présidentielle de créer 60 000 emplois dans l'enseignement. La Police et la Gendarmerie bénéficient de 405 postes et la Justice 635, dont 35 seulement au bénéfice de la juridiction administrative, ce que l'on peut regretter.

Les ressources humaines sont marquées par une évolution des départs en retraite. En baisse en 2012, ils sont en hausse en 2013. On peut envisager un nouveau ralentissement de la tendance, certains personnels pouvant faire valoir leurs droits à la retraite optent pour un départ plus tardif.

Le programme 148 comprend deux actions : la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielles. La formation est pour l'essentiel assurée par les ministères. Les crédits de formation inscrits au programme 148 sont quant à eux destinés à financer principalement l'ENA et les cinq IRA. Le reste de l'enveloppe revient sous forme de subventions aux organisations syndicales, centres de préparation, Institut européen d'administration publique et classes préparatoires intégrées.

Ce programme a aussi pour objectif de renforcer l'aide sociale, grâce à des prestations individuelles (chèques-vacances) et collectives qui complètent l'action de chaque ministère, diverse de l'un à l'autre.

En conclusion, les orientations de ce programme pour 2015 sont les mêmes depuis cinq ans. Je suis favorable à l'adoption de ses crédits

M. Philippe Bas, président. – C'est un programme qui se situe dans la continuité des précédents. C'est la continuité de l'État et du Parlement.

M. Pierre-Yves Collombat. – La continuité est parfois discutable. J'ai l'impression que la théorie est de mutualiser par des programmes interministériels mais que la LOLF et le découpage en missions sont un obstacle à la compréhension et à la mise en œuvre de ces objectifs de mutualisation et polyvalence. Est-ce que vous partagez ce sentiment M. le rapporteur ?

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Les ministères, notamment les plus puissants, mènent leur propre politique à laquelle se superpose la politique interministérielle.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est exactement ce que je pense.

M. René Vandierendonck. – On peut regretter qu’il n’y ait aucune projection sur les mouvements susceptibles d’être observés, avec la logique de la clarification des compétences, comme par exemple pour les DIRECCTE. Concernant la politique de la ville, les préfets sentent que la recentralisation n’a jamais été aussi efficace. Il y a beaucoup à attendre de ce que M. Thierry Mandon, secrétaire d’État à la réforme de l’État, va produire en synchronisation avec la réforme territoriale.

M. Christian Favier. – Nous sommes dans la continuité avec 150 000 emplois en moins depuis 2008. Dans l’éducation nationale, les créations ne compensent pas les suppressions de postes. L’État doit jouer un rôle important ; ce ne doit pas être un État « rabougri », replié sur ses compétences régaliennes, et ce afin d’assurer l’égalité des citoyens sur le territoire. Pour ma part, je ne donnerai pas un avis favorable à l’adoption de ces crédits.

M. Yves Détraigne. – On constate une évolution inquiétante des services de l’État. On sent sur le terrain que les préfets ont de moins en moins de liberté d’appréciation. C’est le retour à l’État central avec des normes et des contraintes qu’on nous impose sur le terrain et qui nous paralysent et nous gênent. Nous avons un problème de cohérence dans le fonctionnement de l’État entre les discours et les réalités. Élu local depuis plusieurs années, je constate un retour à la norme centrale sur la mise en œuvre des politiques sur le terrain.

M. Philippe Bas, président. – Effectivement l’inquiétude se manifeste sur l’état d’un certain nombre de services déconcentrés de l’État.

M. Hugues Portelli. – Mon point de vue est purement technique sur les crédits du programme. Je note une fidélité de ces objectifs par rapport à ce qui se passe depuis plusieurs années. Je donne donc un avis favorable à la cohérence.

La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

La réunion est levée à 11 h 50

La réunion est ouverte à 18 h 30

Loi de finances pour 2015 – Missions « Administrations générale et territoriale de l’État », « Immigration, asile et intégration » et « Sécurités » – Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l’intérieur

Au cours d’une seconde réunion tenue dans l’après-midi, la commission a procédé à l’audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l’intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2015 (missions « Administration générale et territoriale de l’État », « Immigration, asile et intégration » et « Sécurités »).

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l’intérieur. – Vous avez souhaité m’entendre sur les grandes lignes du budget du ministère de l’intérieur pour 2015.

En préambule, je voudrais évoquer le contexte budgétaire global. Alors qu’entre 2002 et 2011, la dépense publique a crû à un rythme annuel moyen de 2 %, puis de 1,7 % par

an entre 2007 et 2011. Elle a été stabilisée en 2014 avec une croissance en volume de + 0,9 %. Cette stabilisation est confirmée en 2015 à + 0,2 % en volume, soit un effort historique.

Alors que dans tous les ministères hors Justice, Éducation nationale et Intérieur pour sa mission de sécurité voient leur budget diminuer, l'effort de réduction de la dépense publique est majeur, et, dans ce contexte, le budget du ministère est stabilisé, les effectifs et les moyens de la police et de la gendarmerie sont renforcés, la baisse des effectifs de l'administration territoriale est fortement atténuée par rapport aux années précédentes, les effectifs dédiés aux traitements de la demande d'asile sont renforcés, la réforme destinée à réduire les délais d'instruction de la demande d'asile est engagée.

En premier lieu, j'ai souhaité préserver les crédits de la mission « Sécurités », définie comme une politique prioritaire par le Président de la République. Ainsi, les crédits de la mission sont stabilisés, en légère hausse, à 12,2 millions d'euros hors dépenses de pensions.

Cela traduit la volonté du Gouvernement de préserver la capacité opérationnelle des forces de sécurité à répondre aux missions régaliennes qui sont les leurs. L'État assume sa mission de protection, au cœur des préoccupations de nos concitoyens, dans un contexte de menaces sérieuses et multiformes.

En termes d'emplois, dès son arrivée aux responsabilités, la majorité actuelle a fait un choix très clair : elle a stoppé l'effondrement des effectifs des forces de sécurité subi entre 2007 et 2012, équivalent à -12 500 postes dans la police et la gendarmerie. Comme en 2013 et en 2014, nous créons des postes : en 2015, 405 postes sont créés, cet effort se poursuivra sur la durée du budget triennal. Les effectifs d'inspecteurs du permis de conduire sont stabilisés pour accompagner la réforme du permis de conduire.

S'agissant des conditions de rémunération et des conditions sociales des personnels de la mission « Sécurités », une enveloppe catégorielle de 21 millions d'euros dans la police, de 16 millions d'euros dans la gendarmerie est prévue, mais également un renforcement de 2,4 % de la masse salariale de la sécurité civile. Ces crédits permettront de mettre en œuvre la dernière phase de revalorisation de différentes catégories d'agents, notamment des catégories B et C.

Ces mesures de renforcement net des effectifs et du pouvoir d'achat des personnels, n'auraient que peu de sens si les moyens de fonctionnement et l'investissement de la mission « Sécurités » n'étaient pas renforcés. Ces moyens ont trop longtemps été négligés et l'avenir n'a pas été préparé dans ce domaine. Pour mémoire, ces crédits ont dramatiquement diminué entre 2007 et 2012 avec une baisse de 17 %.

Nous avons donc décidé d'inverser la tendance et de fixer de nouvelles priorités. Pour la police, ce sont 34 millions d'euros supplémentaires dédiés au fonctionnement et à l'investissement, par rapport à la loi de finances pour 2014. Cela représente une hausse très nette de 3,7 % et par ailleurs une hausse très forte des crédits immobiliers, de 22 % en AE et 9,7 %. Cette tendance à la hausse sera poursuivie jusque la fin du quinquennat.

Pour la gendarmerie, les crédits de fonctionnement et d'investissement sont préservés en 2015. D'ici 2017, un renforcement de 24,5 millions d'euros est prévu. Au-delà de ce renforcement des moyens et des investissements courants, ce gouvernement répond à une attente forte et ancienne des gendarmes : un plan triennal de réhabilitation de l'immobilier

domanial, doté en tout de 79 millions d'euros par an, est mis en œuvre pour stopper la détérioration du logement et du lieu de travail des gendarmes.

Dès 2014, l'acquisition de quelque 2 000 véhicules supplémentaires a été permise pour chacune des forces de police et de gendarmerie et ces efforts se poursuivront en 2015 avec 40 millions d'euros par force, soit encore 2 000 nouveaux véhicules pour chacune des deux forces.

Concernant la sécurité civile, les moyens prévus en 2015 permettront de poursuivre le développement de son réseau de transmission ANTARES, intégré au réseau INPT, avec pour objectif d'achèvement en 2017, grâce à un effort de 36 millions d'euros. Par ailleurs, la sécurité civile se voit allouer les moyens de moderniser le système d'alerte aux populations à hauteur de 6 millions d'euros. Elle pourra ainsi poursuivre le déménagement de sa base d'avions à Nîmes.

Dans la même logique de préparation de l'avenir et afin de répondre aux menaces multiples auxquelles nous sommes confrontées, un plan d'investissement de modernisation technologique des forces (police, gendarmerie et sécurité civile) sera déployé à hauteur de 108 millions d'euros sur trois ans.

Nous devons poursuivre les mutualisations et les efforts de dématérialisation pour redonner des marges opérationnelles aux forces de sécurité, dans le respect de leurs spécificités. Nous rechercherons également des sources alternatives de financement, par exemple en mobilisant les saisies d'avoirs criminels. Nous souhaitons réaffecter une partie de ces sommes aux forces de sécurité.

Dans le cadre du budget pour 2015, j'ai également tenu à accompagner la réforme territoriale par la réforme des services de l'État qui sont sous mon autorité, les préfetures et sous-préfetures. Cette réforme de l'État est fondamentale pour réussir la réforme territoriale dans son ensemble. Elle est une condition du renforcement du service public sur les territoires, dans un contexte où aucune réforme importante de l'administration territoriale de l'État n'est intervenue depuis de nombreuses années. Cette réforme permettra d'assurer la pérennité des services publics, alors que ces derniers connu des déflations importantes avec la révision générale des politiques publiques.

Ainsi, je tiens à souligner que les effectifs de l'administration territoriale portés par le ministère de l'intérieur, qui, depuis plusieurs années, subissaient de fortes réductions, voient leur contribution à l'effort de redressement des finances publiques passer de -550 postes en 2014 à - 180 postes en 2015. J'ai d'ailleurs veillé à ce que ces 180 postes puissent être déflatés sans préjudice pour le fonctionnement des services de l'administration déconcentrée de l'État. Cette marge de manœuvre est dégagée notamment par un effort de mutualisation, avec la mise en place par exemple de plates-formes interdépartementales de naturalisation. L'effort est donc en 2015 du tiers de celui effectué en 2014.

Il aurait en effet été incompréhensible pour les agents de lancer la réforme de l'administration territoriale de l'État qui est en cours en continuant d'absorber des réductions d'effectifs importantes.

Quelques mots sur la philosophie de cette réforme territoriale. Nous allons d'abord poursuivre la revue des missions, qui est conduite par le secrétariat d'État à la réforme de l'État, le ministère de l'intérieur et le secrétariat général du gouvernement, en

association étroite avec les secrétariats généraux des administrations centrales, à faire, ministère par ministère, la part de ce qui doit être confiée à l'administration déconcentrée et ce qui reste entre les mains des administrations centrales. Aux termes de cette revue des missions, fin 2014, nous élaborerons début 2015 une charte de la déconcentration, qui définira les conditions de transfert des missions vers l'administration déconcentrée. L'objectif est aussi de donner plus de pouvoirs au préfet, dans un cadre interministérielisé, en matière budgétaire et en matière de gestion des personnels. Je tiens à rappeler ici que ce qui sera transféré vers les administrations territoriales de l'État ne fera pas par un processus de recentralisation au détriment des collectivités locales.

Nous allons également donné un mandat de négociation aux préfets de région, à l'instar de ce qui a été fait en Alsace et dans la Moselle, qui les conduira à engager avec les élus locaux et les organisations syndicales, pour déterminer les sous-préfectures à fermer, si elles doivent l'être, substituer à des sous-préfectures des Maisons de l'État et moderniser le réseau infra-départemental, avec comme objectif qu'il y ait plus de services publics et non pas moins. Il y a des territoires qui se sont désertifiés qui ont des sous-préfectures, des territoires qui se sont densifiés qui n'en ont pas assez. Je souhaite que ce travail de négociation fasse l'objet d'un rendu régulier devant les parlementaires.

Ainsi, en 2015, comme je l'ai précédemment indiqué, les agents bénéficieront des mesures transversales décidées par le Gouvernement au plan interministériel, en particulier pour ce qui concerne les personnels de catégories B et C.

Enfin, je veillerai à ce que, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale et des efforts d'optimisation et de mutualisation, les moyens de fonctionnement et d'investissement de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » soient protégés. Je souhaite atteindre ce résultat grâce au recentrage engagé par les préfetures et sous-préfectures sur les missions qui sont au cœur de leurs métiers, grâce à la rationalisation immobilière, pour dégager les marges nécessaires au financement des besoins de fonctionnement et d'investissement dont l'État a besoin au plan local.

S'agissant enfin de la mission « Immigration, asile, intégration », ce Gouvernement souhaite afficher des objectifs clairs : la lutte déterminée contre les filières et l'immigration irrégulière, le renforcement de notre attractivité pour les migrations de l'excellence, de la connaissance et du savoir, et l'harmonisation et la simplification des conditions d'accueil et de séjour pour une meilleure intégration des étrangers qui ont vocation à nous rejoindre.

Au plan global, les crédits de la mission progressent de 2,7 millions d'euros par rapport à la LFI 2014. Par ailleurs, les crédits du programme 303 portant sur la politique d'immigration et d'asile, qui représentent 91 % des crédits de la mission, sont globalement stabilisés par rapport à l'an dernier. Le projet de loi de réforme de l'asile répond à la nécessité de transposer les directives communautaires dites « paquet asile » et de refonder notre dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile. Cette réforme apporte des garanties nouvelles par la généralisation du recours suspensif, la présence d'un conseil juridique lors de l'entretien à l'OFPRA, et la détection des personnes vulnérables.

Le Gouvernement entend réduire les délais d'instruction des demandes d'asile, au bénéfice des demandeurs, dont l'attente est trop longue, et des services. Cet objectif sera atteint notamment en affectant 55 agents supplémentaires à l'OFPRA pour faciliter l'instruction des dossiers et en portant la subvention de l'Office à 46 millions d'euros. En

outre, il est prévu d'étendre les procédures accélérées, d'encadrer les délais de jugement de la CNDA, de simplifier le régime de l'aide juridictionnelle et de prévoir le passage de certains dossiers en juge unique.

Une nouvelle allocation pour demandeur d'asile sera également mise en place. Le principe retenu est celui d'une unification des barèmes pour les demandeurs d'asile, compensée par un caractère plus directif et obligatoire de l'hébergement ainsi qu'une plus grande efficacité des sanctions, permettant des économies importantes. La baisse de la dotation de l'allocation temporaire d'attente est le reflet de la réforme de l'asile dont l'un des objectifs est de réduire les délais d'instruction et donc les coûts associés.

Enfin, la réforme s'appuie sur la poursuite de la création d'un nombre important de places de CADA, après la création de 4 000 places en deux ans, en 2013 et 2014. Si, comme le souhaite le Gouvernement, la réforme est votée d'ici mi-2015, nous ambitionnons de créer 5 000 places supplémentaires en CADA, par transformation de 1 000 places d'hébergement d'urgence et grâce à l'unification et à la simplification du système d'allocation.

Malgré un contexte de crise en Méditerranée, je tiens à rappeler que la France est moins touchée que ses voisins par la hausse des demandes d'asile : ces dernières devraient être stable en 2014 en France alors qu'elle augmente de plus de 50 % chez nombre de nos partenaires. Par ailleurs, nous agissons au niveau de l'Union européenne : à notre initiative, des réponses collectives sont désormais apportées au travers de l'action de Frontex ou du lancement de l'opération Triton. L'Union européenne va également intensifier le dialogue avec les pays source et de transit de la Corne de l'Afrique et veiller à ce que l'ensemble des États membres respectent leurs obligations, notamment d'identification. Je pense ici notamment à l'Italie. C'est le résultat de la démarche que j'ai faite à la fin du mois d'août et dont les propositions ont été reprises lors du dernier conseil des ministres Justice et affaires intérieures de l'Union européenne.

Au plan budgétaire, les crédits destinés à la lutte contre l'immigration irrégulière sont stabilisés en 2015. En particulier, l'investissement immobilier dans les centres de rétention administrative est préservé et servira notamment à terminer la construction du nouveau centre de rétention administrative de Mayotte, que j'ai récemment visité, constatant qu'il est d'une indignité totale.

Enfin je tiens à rappeler les résultats significatifs obtenus en matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine : ils ont augmenté de 26 % entre 2013 et 2014. Nous avons vu ce qu'il s'est passé récemment en Libye. Les filières qui y opèrent sont de véritables filières de la traite des êtres humains, tenues par des acteurs du crime organisé. Ces derniers mettent un nombre de plus en plus important de migrants, qui sont de plus en plus vulnérables, sur des embarcations de plus en plus frêles, en leur faisant payer un impôt de plus en plus significatif, et les conduisent souvent vers la mort. L'opération « *mare nostrum* » conduite par les italiens, qui s'est tenue au plus près des côtes libyennes et a sauvé des vies, mais a conduit les passeurs à mettre de plus en plus de monde sur les embarcations. Cette opération a donc conduit, paradoxalement, à plus de sauvetages mais aussi plus de morts. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé à ce que cette opération prenne fin, et que se substitue à cette opération une opération de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne.

Je vous remercie et suis maintenant à votre disposition pour échanger.

Mme Esther Benbassa, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'asile. – Je vous remercie pour votre présentation. Je souhaiterais tout d'abord observer que si l'objectif de création de 4000 places supplémentaires en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) fixé en 2012 pour la fin 2014 est apparemment en passe d'être atteint, ce qui porterait le nombre de places à 25 689, cela reste pourtant insuffisant au regard de la demande d'asile. Le rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile établi en avril 2013 par l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration fixait comme objectif-cible un parc de 35 000 places à l'horizon 2019, mais dans le PLF 2015, seule la pérennisation du parc existant au 31 décembre 2014 semble être prévue. Quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard ?

De même, si l'on ne peut que souligner le réalisme consistant à ré-augmenter le nombre de places en hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, prévu par le projet de loi de finances pour 2015, pourquoi ne pas consacrer une partie de cette somme à la poursuite de la création de CADA ?

On constate une augmentation du financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile mais, en même temps, une baisse de la dotation de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Pourquoi cette divergence concernant des dépenses visant *grosso modo* le même public ?

La sous-budgétisation de l'ATA reste une constante du budget de l'asile, et ce, en dépit des efforts de sincérité budgétaire menés depuis 2012, salués par notre commission. Aujourd'hui, Pôle Emploi ne peut assurer la distribution de l'ATA qu'au prix d'une avance de trésorerie mais l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) sera-t-il en capacité de faire de même ?

Enfin, l'OFII voit ses missions profondément remaniées et accrues par le projet de loi relatif à la réforme de l'asile : détection de la vulnérabilité, gestion du dispositif d'orientation directive des demandeurs d'asile, en sus de la reprise de la gestion de l'ATA. Sera-t-il en mesure d'assumer ses missions ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'immigration, l'intégration et la nationalité. – Monsieur le ministre, je souhaiterais insister sur la question de la sous-dotation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Par ailleurs, je note que le renforcement des moyens en personnels de l'OFIPRA permettra de faire diminuer le délai d'instruction des demandes. C'est le seul type de solution possible pour résorber le flux et, même si je n'aime pas trop ce terme, le stock des demandes.

Dans votre propos introductif, vous avez répondu à la question que je me posais à propos de l'échéance des travaux au centre de rétention administrative de Mayotte.

Je souhaiterais savoir si vous pouvez nous faire état des conclusions menées sur les cahiers des charges communs de travaux et de maintenance des centres de rétention administrative par le groupe interministériel constitué sur ce sujet ?

En outre, peut-on disposer de précisions sur l'avenir du centre de rétention administrative de Coquelles ?

Enfin, j'ai une remarque d'ordre plus général : la lutte contre l'immigration irrégulière passe par la lutte contre les filières de l'immigration clandestine mais il existe aussi le cas d'étrangers entrant sur le territoire avec un visa touriste et restant sur le territoire à l'expiration de celui-ci.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – En tant que rapporteur de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », je n'épiloguerai pas sur la thèse, qui me surprend, selon laquelle avec moins de personnels et moins de crédits, l'administration est plus efficace.

Ma première question est relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État. L'un des objectifs de cette réforme est d'adapter cette organisation à l'évolution des compétences des collectivités territoriales mais au regard des incertitudes pesant sur l'organisation territoriale, est-ce possible ? Par exemple, après avoir restauré le rôle des départements et des régions, en leur accordant notamment une clause générale de compétence, le Gouvernement a successivement entendu redécouper les régions, dévitaliser les départements, puis restaurer partiellement ces derniers et abandonner la clause générale de compétence, ce à quoi la gauche s'était opposée quand elle était dans l'opposition, sans parler des évolutions récentes et variables quant au rôle des départements. Dès lors, comment voyez-vous l'articulation entre l'administration territoriale de l'État et la réforme des collectivités territoriales ?

Ma deuxième question porte sur l'évolution du rôle du préfet. La Cour des comptes a consacré un rapport qui porte un bilan contrasté de la gestion des préfets, proposant en conséquence la suppression des préfets et leur remplacement par des emplois fonctionnels. Le Premier ministre ne m'a pas semblé opposé à cette conclusion. Mais peut-on sans danger politique majeur, oublier qu'un préfet, avant d'être un directeur général des services de l'État, est l'affirmation de la présence de la République, une et indivisible, sur tout le territoire national ?

Ma dernière question est relative à la pérennisation du déploiement d'un hélicoptère de la sécurité civile en Centre Var, sur la base du Cannet. Votre prédécesseur, à trois reprises et vous-même, en juin 2014, m'avez affirmé que ce serait le cas. Pourtant la direction de la sécurité civile ne semble pas en avoir été informée, et ne fait rien en ce sens.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis des programmes « Police nationale » ; « gendarmerie nationale » ; « sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités ». – Monsieur le ministre, vous avez répondu dans vos propos d'introduction à un certain nombre de questions que je souhaitais vous poser. J'ai trois questions, deux relatives aux moyens, par lesquelles je commencerai, et une, relative à la gestion et à la direction du personnel au sein de la police nationale.

Les syndicats s'inquiètent de l'état des véhicules, dont l'état les rend inaptes à l'utilisation par les services. Le nombre de véhicules, qui est certes en augmentation par rapport aux autres années, ne permettra pas de lutter contre le vieillissement du parc automobile.

Ma deuxième préoccupation est relative à l'immobilier, certains commissariats étant dans un état indigne, comme nous l'ont rapporté les syndicats de policiers. En ce sens, il serait souhaitable de permettre aux collectivités territoriales de participer au financement de la

construction de certains bâtiments relevant de la police nationale, comme cela a été fait pour la gendarmerie. Ne pourrait-on pas reconduire le mécanisme instauré par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure 2 consistant à permettre aux collectivités territoriales de participer au financement d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationale ? Cela permettrait notamment d'avoir des commissariats aux normes pour l'accueil des handicapés.

Ma dernière question, sur laquelle je m'attarderai plus longuement, porte sur la gestion et le commandement des personnes dans la police. J'ai trois observations. En premier lieu, les personnels, à tous les niveaux, ont le sentiment d'un accroissement continu des tâches administratives à effectuer. La démotivation qui s'ensuit a pour effet de rendre moins attractifs les services de police judiciaire. N'est-il pas possible de limiter ces tâches administratives ? Des réflexions sont-elles menées avec la Justice sur ce sujet ? En deuxième lieu, une certaine défiance des échelons inférieurs vers les échelons supérieurs semble se manifester. En effet, l'échelon supérieur ne peut plus prendre le temps nécessaire pour écouter, accompagner l'échelon inférieur. Enfin, il semble y avoir une certaine méfiance à l'égard de l'administration centrale, qui se concrétise par une augmentation des recours contentieux. Quelles sont les mesures que vous envisagez de prendre en la matière ?

M. Philippe Bas, président. – Je vais poser à la place de Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis, qui est empêchée, trois questions relatives au programme « Sécurité civile ». Pouvez-vous nous fournir un bilan du volontariat, de l'accès prioritaire des sapeurs-pompiers au logement social et de sa pérennisation au regard de la directive « Temps de travail » ? La deuxième question a trait au secours en montagne ; comment pourrait-on réguler les interventions actuellement concurrentes des sapeurs-pompiers, des CRS et de la Gendarmerie nationale ? Enfin Mme Catherine Troendlé souhaiterait que vous lui fassiez un point de situation à propos de la rationalisation des interventions des commissions consultatives de sécurité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le ministre, votre tâche est considérable. Je souhaiterais vous interroger tout spécialement sur la question de la lutte contre le terrorisme. En premier lieu, quel bilan pouvez-vous tirer du passage de la direction centrale du renseignement intérieur à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ? En particulier, quelles ont été les dispositions prises pour qu'entre les échelons locaux de la DGSI et l'échelon central une parfaite coopération soit assurée : l'histoire a montré que c'était essentiel. Dans le même ordre d'idée, Existe-t-il une synergie totale entre la préfecture de police de Paris et la DGSI ? La lutte contre le terrorisme est d'actualité, j'estime qu'il est légitime d'aborder le sujet. Je souhaiterais également connaître les dispositions prises au titre de la police de l'air et des frontières, dans le cadre du renforcement de la lutte contre le terrorisme.

M. Jacques Mézard. – Ma question porte sur le budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Nous avons bien entendu les déclarations de M. le Premier ministre concernant la réforme territoriale, nous indiquant que des efforts conséquents seraient faits pour renforcer les services de l'État dans nos départements, en considérant qu'il y avait eu beaucoup de transferts des préfectures de département vers les préfectures de région et qu'il fallait désormais enclencher un mouvement inverse pour renforcer les services de l'État, afin de pallier à certaines difficultés résultant de la réforme territoriale. Or, je constate que dans les objectifs du budget triennal il est indiqué comme objectif l'« *allégement et la simplification des missions des préfectures* », certes concomitamment à l'allégement des procédures pour les usagers, dans le cadre du choc de

simplification que nous attendons tous ; d'autre part, quand je regarde les crédits, sur un point précis, par exemple le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales, je relève une diminution des crédits, alors que dans la période allant de 2015 à 2017, les collectivités auront à instruire directement les autorisations d'urbanisme, les permis de construire et un certain nombre d'autres opérations. Au vu de ces chiffres, je n'ai pas le sentiment que la pratique corresponde aux objectifs sagement déterminés par le Premier ministre et le Gouvernement. Je souhaiterais donc savoir ce que vous comptez faire pour être en harmonie avec ce qui a été annoncé.

M. Jean-Yves Leconte. – La durée de validité de la carte nationale d'identité a été allongée de cinq ans pour des raisons de simplification affichées, mais en réalité pour des questions d'économie. Serait-il possible de permettre à ceux qui le souhaitent de disposer d'une carte nationale d'identité faisant apparaître sa véritable durée de validité ? Est-ce envisageable ?

Le Président de la République a annoncé la possibilité de renouveler son passeport en ligne en 2015. Cela sera-t-il possible ? Quels sont les effets budgétaires de cette annonce ?

Une question sur les visas biométriques qui seront mis en place définitivement l'an prochain. L'ANTS va être conduite à développer beaucoup de dispositifs en recourant notamment à des prestataires extérieurs. Je n'ai pas l'impression qu'il est prévu de leur faire payer l'usage des machines qui seront mises à leur disposition. Pourquoi ? Et quel est le coût de cette opération ?

La réforme de l'asile. L'OFPRA va devoir faire face à la réduction des délais et à des besoins nouveaux, en particulier au moment des entretiens. Question : le fléchage des hébergements impose d'en disposer pour les proposer. Les contraintes budgétaires vous permettent-elles de transposer la directive « procédures » dans de bonnes conditions ?

M. Alain Richard. – Quelques questions sur la situation de la gendarmerie.

En 2013 – ce sera peut-être vérifié en 2014 –, la gendarmerie nationale n'est pas arrivée à honorer ses engagements avec les crédits de fonctionnement dont elle dispose. C'est une situation de rigidité : une partie très substantielle de ces crédits est consacrée à des loyers. Cette information correspond-elle à la réalité ? Et des mesures d'efficacité permettent-elles qu'avec des crédits qui n'augmentent pas et des effectifs qui augmentent un peu, la gendarmerie nationale puisse faire face à ses responsabilités dans des conditions opérationnelles adaptées ?

L'immobilier ensuite. Le mécanisme des relations contractuelles immobilières avec les collectivités locales s'est singulièrement affaibli. La plupart des conseils généraux ne proposent plus de locaux à la gendarmerie. Certaines intercommunalités relativement importantes peuvent le faire encore mais la carte des intercommunalités importantes ne coïncide pas avec celle de la gendarmerie. On voit s'engager des négociations pour la construction de bâtiments qui sont des investissements lourds avec des communautés qui n'ont pas la surface financière pour y faire face. Y a-t-il une réflexion d'ensemble au ministère pour réamorcer la pompe de relations contractuelles pour des financements équilibrés avec les collectivités territoriales ?

La France est un peu en difficulté pour faire face à de multiples engagements d'affluence en matière de coopération technique internationale. Pour certaines de ces

opérations au moins, certains financements internationaux compensent ces difficultés. Qu'en est-il au ministère de l'intérieur ?

M. René Vandierendonck. – Vu de Roubaix, on constate une amélioration des délais de réponse aux demandes d'asile et aux demandes de naturalisation. Les effectifs de police nationale que j'ai vu chuter s'améliorent également.

Je sais qu'un secrétaire d'État réfléchit et consulte sur la révision des missions de l'État. On dit : le projet de loi NOTRe est un vrai texte de décentralisation. Alors je dis : chiche ! Que ce texte soit amendé tant qu'il est encore temps pour qu'il le soit véritablement.

Le Sénat a organisé hier un débat sur la ruralité. En ce qui concerne l'ingénierie territoriale, dans certains endroits, on marche dessus ; dans d'autres, c'est le désert le plus complet.

J'ai connu un nombre de préfets considérables et je continue à discuter avec eux dans le Nord-Pas-de-Calais et ailleurs. Il y a un recul préoccupant de la déconcentration. Je milite en conséquence pour que, par un amendement du Gouvernement, vous puissiez dire les choses très clairement sur la déconcentration et l'autorité à reconstituer chez les préfets. Beaucoup de décisions maintenant remontent dans les ministères.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Je vais tout d'abord répondre à la première série de questions de la sénatrice Esther Benbassa.

Le nombre de places en CADA : l'objectif de 4 000 places sera atteint fin 2014. Cet effort, dans un contexte budgétaire difficile, mérite d'être souligné. 3 066 de ces 4 000 places créées sont déjà ouvertes, le reste sera effectif avant la fin de l'année. En 2015, 5 000 places supplémentaires seront créées, dont 1 000 par transformation de places d'hébergement d'urgence grâce à la simplification des systèmes de location en 2015 et 2016.

Je sais bien que les milieux associatifs disent qu'il faudrait 35 000 places, mais vous connaissez les contraintes.

J'insiste sur l'importance de ce que nous faisons pour que la France retrouve sa vocation en matière d'asile. Avec franchise, je dis que les déboutés du droit d'asile n'ont pas vocation à rester sur le territoire sinon, il n'y a plus d'asile. Mais il faut que ceux qui sont déboutés puissent quitter le territoire dans de bonnes conditions avec des garanties de destination. Je ne suis pas naïf et je pressens que lors des débats parlementaires, toutes les dispositions visant à améliorer les droits aux demandeurs d'asile seront approuvées par tous, mais que celles tendant à améliorer l'efficacité des mesures d'éloignement ne le seront que par une partie des parlementaires.

Pour ce qui concerne l'ATA, je souhaiterais, Madame Benbassa, vous fournir des éléments très précis qui, je l'espère, vous rassureront. En 2011, les crédits d'ATA en loi de finances initiale représentaient 34 % de la dépense réelle ; l'inquiétude que vous avez formulée dans votre question était donc légitime. En 2013 – et je pense que cela sera encore plus significatif en 2014 –, 93 % de la dépense est satisfaite. Vous mesurez donc le progrès accompli. L'objectif du Gouvernement est de faire en sorte que ce nous budgétions corresponde effectivement à ce que nous dépensons. Dans la mesure où la réforme de l'asile devrait permettre de réduire les délais, nous pouvons légitimement espérer que tout ce que nous ferons en termes de réduction des délais aura un impact sur le volume de l'enveloppe.

Cela ne sera certes pas instantané, mais la tendance est bien celle-ci. Tel est le pari de la réforme que nous proposons au Parlement.

Pour ce qui concerne l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et la baisse de l'ATA, vous avez exprimé une préoccupation globale à laquelle je viens de répondre en vous renvoyant à la réforme de l'asile.

Pour ce qui concerne l'OFII, qui a des missions extrêmement importantes, nous confortons ces missions comme nous confortons celles de l'OFPRA. L'OFPRA verra ainsi ses effectifs croître de 55 ETPT, effectifs qui viendront s'ajouter à des efforts de réorganisation interne de l'Office, conduits par le très remarquable directeur général de l'OFPRA, M. Pascal Brice. Cela permet d'améliorer les délais de traitement des dossiers.

Pour le reste des réponses à vos questions, Madame Benbassa, vous les recevrez par écrit.

Monsieur Buffet m'a interrogé au sujet des centres de rétention administrative.

Je saisis cette occasion pour vous indiquer que sont parus aujourd'hui dans la presse quelques articles sur les durées de retenue dans ces centres, qui mériteraient presque des communiqués de correction tant ils laissent à penser que nous sommes dans une situation très dégradée par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Ce n'est absolument pas le cas puisque nous sommes au contraire l'un des pays pour lesquels la durée en centre de rétention est la plus courte possible. Je souhaite d'ailleurs, compte tenu de ces articles d'aujourd'hui, que tous les membres de la commission des lois disposent d'un document extrêmement précis sur ce qu'est la réalité des conditions de rétention dans les CRA, car je constate sur ce sujet, comme sur d'autres, que le décalage est abyssal entre ce qu'on lit dans la presse et la réalité. J'invite d'ailleurs, sans vouloir m'ingérer dans des affaires qui ne me regardent pas, les rapporteurs pour avis du budget à venir vérifier la véracité de ce que j'avance par des contrôles sur pièces et sur place, et autres procédés de contrôle de l'action de l'administration à leur disposition.

Un groupe de travail interministériel a été mis en place pour étudier, dans un souci d'économies de gestion, les possibilités d'améliorer les conditions de gestion des marchés de maintenance, d'entretien des locaux et de restauration. Sur ce dernier point, le projet de rattacher pour la fourniture de plateaux-repas le marché des CRA à celui des gardés-à-vue a été abandonné, les plateaux ne constituant pas des repas adaptés aux conditions de rétention. Je vais vous faire passer toute une série d'éléments sur les marchés relatifs au fonctionnement des CRA qui vous permettront de constater, poste par poste, les économies que nous nous efforçons de réaliser.

Monsieur Collombat me pose des questions de toute nature. Je vais commencer par celles auxquelles il attend des réponses depuis longtemps sans les avoir obtenues.

Vous avez souhaité la remise en service sur votre territoire d'un hélicoptère de la sécurité civile pendant la période estivale. Ce qui a été fait durant cette période pour des raisons de risque spécifiques. Puis l'hélicoptère est reparti.

De fait, il nous faut reconnaître qu'il y a un problème dans ce pays sur la gestion des flottes d'hélicoptères. Nous disposons d'hélicoptères bleus relevant de la gendarmerie, de blancs relevant du ministère de la santé et de rouges de la sécurité civile, auxquels

correspondent autant de contrats de maintenance et autant de gestion qu'il y a de ministres fiers de la flotte d'hélicoptères dont ils disposent dans un contexte où pourtant on demande des sacrifices à chacun. Il n'existe pour l'heure aucune réflexion sur une éventuelle mutualisation de la maintenance ou sur la mise en commun d'éventuels marchés de location ou d'acquisition, ce qui, en tant qu'ancien ministre du budget et actuel ministre de l'intérieur gestionnaire d'une flotte, m'agace au plus haut point. Si nous avions une gestion commune des hélicoptères, nous pourrions répondre plus facilement aux sollicitations dans un cadre plus rationnel. Je souhaite pour ma part que nous fassions cet effort de rationalisation. Les hélicoptères, qui sont des moyens de secours d'urgence à la personne et auxquels tiennent beaucoup les élus, ne sont pas forcément nécessaires sur les territoires dès lors qu'il existe d'autres moyens de secours à la personne mobilisables. C'est le cas par exemple au Touquet où les moyens très importants qui peuvent être mobilisés n'empêchent pas le maire du Touquet de m'adresser un mot à chaque séance de questions d'actualité au Gouvernement. Mais dans le contexte de contrainte budgétaire qui est le nôtre, on ne peut fournir autant d'hélicoptères qu'il y a d'élus pour en réclamer.

C'est pourquoi, actuellement j'essaie de rationaliser l'utilisation de la flotte d'hélicoptères, de regarder bassin de vie par bassin de vie les moyens de secours d'urgence à la personne dont les territoires ont besoin afin d'identifier les zones dans lesquelles un hélicoptère est indispensable et celles dans lesquelles on peut mobiliser d'autres moyens moins coûteux. Sans cela, je manquerais à mon devoir de responsabilité eu égard aux contraintes budgétaires, mais également de l'efficacité du service public.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – Monsieur le ministre, je vous remercie pour votre patience et n'insiste pas. Mais outre le problème de fond, je tiens à rappeler que j'ai déjà obtenu par le passé des réponses précises mais que je ne vois toujours pas d'hélicoptère venir !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – La question du secours d'urgence à la personne est un sujet important qui est d'autant mieux traité qu'il est examiné sur place. Aussi je vous propose de me déplacer afin de pouvoir poursuivre les expertises et prendre une décision définitive.

Concernant la question des préfets, je me rendrai dans quelques jours à l'assemblée générale du corps préfectoral pour faire un certain nombre de propositions sur la base du rapport de la Cour des comptes. Je peux toutefois d'ores et déjà vous indiquer qu'il est hors de question de remettre en cause le corps préfectoral contrairement à ce que j'ai lu dans la revue *Acteurs publics* après que le Premier ministre a dit simplement qu'il prendrait en compte les recommandations de la Cour des comptes pour améliorer la gestion du corps, qui en a besoin.

Je voudrais d'ailleurs saisir l'occasion que m'offre votre question pour tordre le cou à certaines idées qui courent quand bien même elles ne correspondent pas du tout à la réalité. On a le sentiment qu'il existerait au ministère de l'intérieur d'immenses placards dans lesquels seraient entreposés des préfets hors cadre qu'on oublierait et dont on s'efforceraient de faire oublier qu'on les rémunère. C'est faux. Le nombre de préfets hors cadre sans affectation et sans mission au ministère de l'intérieur est actuellement de six. Dix-neuf se sont vus confiés des missions pour lesquelles l'appui d'un haut-fonctionnaire était nécessaire. Je vous citerai deux exemples d'actualité : accueil des minorités chrétiennes et yézidis de Syrie en France et Ebola. Ces préfets remplissent des missions de service public à temps plein. Je

souhaite rendre publiques les conditions de mobilisation de ces préfets qui sont des hauts-fonctionnaires engagés en faveur du service public, possèdent le sens de l'État et font un travail remarquable.

Les trois directions dans lesquelles je vais engager la réforme du corps préfectoral sont : la suppression de la notion de préfet hors cadre – je rendrai public chaque année le tableau des emplois et des missions de chacun des préfets –, le renforcement de la professionnalisation, de la gestion, de l'accompagnement des préfets et des sous-préfets, la formation et l'évaluation, notamment par le CSATE auquel je souhaite donner des pouvoirs plus importants afin de décriper les préfets par rapport à l'évaluation dont je pense, de manière générale, qu'elle est une excellente chose, enfin une réflexion sur la durée des carrières et les conditions de titularisation de manière à améliorer la fluidité, la lisibilité de la gestion du corps préfectoral.

Je répondrai à la question de Monsieur Buffet sur la prolongation du séjour des personnes entrées avec un visa de tourisme par écrit.

Sur la situation du parc automobile de la police nationale en 2015 : 28 190 véhicules, près de six ans d'âge moyen, un budget de renouvellement estimé à 40 millions d'euros – tels sont les trois chiffres-clé. Aujourd'hui des directeurs généraux de la gendarmerie et de la police nationale essaient de faire fonctionner une voiture en en démontant deux qui ont 250 000-300 000 kilomètres. À mon arrivée au ministère de l'intérieur, je me suis demandé si ce n'était pas une forme de bizutage d'un ancien ministre du budget que de me raconter cela. Puis je me suis rendu compte que c'était vrai. Je me suis d'abord battu pour que le dégel de la fin de l'exercice 2014 permette l'acquisition de 2 000 véhicules pour la gendarmerie nationale avant la fin de l'année. Pour 2015, j'ai obtenu 40 millions d'euros par force, ce qui revient à l'achat de 2 000 véhicules par force. Voici la ventilation par type de véhicule : 34,4 millions pour les quatre roues, 2,6 millions pour les deux roues et 3 millions sur les poids lourds.

Quant aux relations entre la gendarmerie nationale et la police nationale d'une part, et la justice d'autre part, on est face à des procédures qui s'alourdissent et une démotivation qui gagne. J'ai engagé un travail avec la Garde des sceaux pour identifier tout ce qui peut faire l'objet d'une simplification des procédures. Les services ne peuvent en effet à la fois trouver, élucider et interroger dans le cadre de procédures de plus en plus lourdes, qui fournissent autant d'occasions pour les avocats de déceler des vices de forme susceptibles d'aboutir à la remise en liberté de personnes arrêtées au terme de longues procédures.

S'agissant du management des forces de police et de gendarmerie, la mise en place de comités techniques départementaux permet aux personnels de s'exprimer, de même que le CHSCT pour évoquer les conditions de travail. Je signale également la mise en place de cellules de prévention de risques médico-sociaux. Nous déplorons en effet depuis le début de l'année 2014 46 suicides dans la police et 19 dans la gendarmerie. Toute la violence qui s'exerce à l'encontre des forces de l'ordre finit par atteindre les policiers et les gendarmes au plus profond d'eux-mêmes. La théorisation de la consubstantialité de la violence à la police n'arrange rien, permettez-moi de le dire. L'espace public est effectivement saturé d'un discours selon lequel il y aurait derrière chaque policier, chaque gendarme, chaque ministre de l'intérieur une espèce d'avidité répressive. Cela ne correspond pas à la réalité de l'état d'esprit des forces de l'ordre. Les policiers, les gendarmes sont de véritables républicains, de même que le ministère de l'intérieur. Ils subissent des violences constantes qu'ils doivent intérioriser. C'est pourquoi il y a un gros travail à faire sur le management, d'autant que

certaines conditions de travail contribuent à dégrader davantage l'état d'esprit des agents. L'effort consenti en termes d'effectifs et de moyens hors titre 2 vise à donner à ceux-ci les moyens de remplir leur mission dans ce contexte.

Concernant la question de l'immobilier dans la gendarmerie, nous mettons beaucoup de moyens sur la rénovation du parc immobilier, 70 millions d'euros. C'est un effort considérable, par rapport aux importantes baisses d'investissement intervenues sur la période 2007-2012.

Les relations avec les collectivités locales se modifient pour des raisons liées à la contrainte budgétaire. La diminution des effectifs, le départ de pelotons dans un certain nombre de territoires, l'inadaptation de certains locaux conduit à conduire les collectivités territoriales à financer le maintien des pelotons, dans le cadre de partenariats public-public. J'ai eu l'occasion d'expérimenter ce partenariat dans la ville dont j'ai été le maire. Je souhaite développer ces montages.

Enfin, les avoirs récupérés par la police et la gendarmerie ont représenté l'an dernier 357 millions d'euros. Si nous parvenons à récupérer ne serait-ce qu'un tiers de ces avoirs pour abonder le budget d'investissement, cela n'est pas négligeable. Je suis déterminé à mener ce combat.

Je réponds maintenant à Mme Troendlé sur le volontariat des sapeurs-pompiers. La plupart des 25 propositions de l'« accord de Chambéry » sont engagées ou réalisées. Concernant le logement, nous travaillons avec les grands organismes bailleurs et le ministère du logement pour faciliter l'accession au logement social des sapeurs-pompiers volontaires à proximité du lieu où ils interviennent.

Sur le secours en montagne, je répondrai précisément par écrit, mais j'indique d'ores et déjà que nous allons rationaliser les modes d'intervention entre la gendarmerie et les pompiers.

En réponse à M. Sueur, nous créons 436 postes à la DGSI, sur 3 ans, et nous mettons 12 millions d'euros chaque année pour moderniser ses moyens, afin de lui permettre, notamment dans la lutte contre le terrorisme, de faire son travail.

Pour M. Mézard, il y a un enjeu de la présence territoriale important, notamment au plan départemental. C'est au niveau départemental que se fera la grande part de l'opération de déconcentration que j'ai évoquée. Le maintien des effectifs dans l'administration déconcentrée sera assuré par plusieurs moyens. Tout d'abord, le rythme des baisses d'effectifs ralentit, et l'effet de la mutualisation des back-office devrait permettre de neutraliser la baisse de 180 EPTP. Il y aura aussi des mutualisations sur les fonctions support. Il y a encore l'effet de la simplification et de la numérisation : un ordinateur ne peut remplacer un fonctionnaire, mais il y a de grandes possibilités de progrès. Par exemple, l'inscription numérique sur les listes électorales, pour laquelle nous visons un objectif de 60 à 80 % des inscriptions. Nous souhaitons par ailleurs autoriser l'inscription jusqu'à la veille du jour de l'élection.

Je répondrai à M. Leconte sur les passeports biométriques, ainsi que sur les visas.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, Monsieur le ministre.

La réunion est levée à 20 heures

Jeudi 20 novembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de confédérations syndicales

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède tout d'abord à l'audition, au cours d'une table ronde, de confédérations syndicales.

M. Philippe Bas, président. – Nous remercions ce matin les confédérations syndicales françaises les plus représentatives qui ont accepté notre invitation à échanger sur la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et tirant les conséquences du remodelage de la carte des régions. L'un des deux rapporteurs, M. René Vandierendonck, a auditionné en septembre les fédérations syndicales de la fonction publique territoriale. Avec Jean-Jacques Hyest, l'autre rapporteur, nous avons souhaité adopter une approche plus globale cette fois-ci, en auditionnant les confédérations. Les forces vives représentatives des salariés français ont en effet des choses à dire sur l'organisation territoriale la plus appropriée à une politique porteuse de croissance et d'emploi. Les régions ont en la matière un rôle moteur, certes, mais les métropoles, les agglomérations, les villes, articulées aux départements, ont également leur rôle. Le législateur ne peut ignorer leur point de vue. Vous pouvez naturellement ajouter toutes les considérations sur la fonction publique territoriale qu'il vous plaira.

M. Frédéric Gousset, conseiller fédéral de la CFTC. – Merci de nous recevoir. La CFTC a déjà eu l'occasion, notamment lors de la grande conférence sociale de juillet dernier, de donner un avis favorable au principe de la réforme territoriale. Notre pays a besoin de clarifier les compétences de ses territoires pour une meilleure administration, lisible par les citoyens et les 1,8 million d'agents territoriaux chargés de la faire fonctionner. Mais à quel prix ? Nous sommes nombreux à ne pas y voir clair, et la présentation en trois tronçons législatifs successifs ne nous aide pas. Mme Lebranchu était favorable à une seule loi.

Le mille-feuille reste peu lisible, et n'a pas profité du choc de simplification – nous saluons à ce propos les récentes déclarations du président du Sénat M. Gérard Larcher en faveur de la clarification des compétences. Le mauvais exemple de la métropole lyonnaise renforce nos craintes : la loi devait préciser le régime des agents, mais à quelques semaines de la mise en œuvre du nouveau dispositif, les agents du conseil général du Rhône ne savent toujours pas quel sera leur avenir. Alors que ces changements ont des conséquences directes sur la vie familiale, la mobilité fonctionnelle, l'organisation du temps de travail, le droit syndical, les avantages sociaux – parfois durement négociés – M. Gérard Collomb a indiqué qu'il n'avait « *pas les moyens de préserver le régime antérieur des agents* » – dont le coût a été évalué à 20 millions d'euros pour la métropole.

Les agents territoriaux sont à 75 % des cadres de catégorie C, dont la rémunération est souvent très proche du Smic, les fonctionnaires n'étant pas tous privilégiés. Certains perdront, selon leurs calculs, presque un mois de traitement. Est-ce la réforme que vous nous proposez ? La mise en œuvre du premier volet de la réforme territoriale tourne au

fiasco. Marseille Métropole demain, le Grand Paris et ses sous-territoires après-demain, préparent de nouvelles usines à gaz. Pour les régions, nous craignons le pire.

Nous ne rentrerons pas dans le débat politique entre élus locaux, car c'est votre prérogative. Nous pensons plutôt aux agents publics qui font tourner les services publics. Combien seront concernés à terme par les différents volets de la réforme ? Sans doute des centaines de milliers, dont un quart ou un tiers de contractuels. Or ils n'y sont pas associés ! Et comment pourraient-ils l'être lorsque les informations d'un jour sont démenties le lendemain, que le puzzle est monté, démonté, remonté autrement, et que la complexité des régimes juridiques s'accroît ? Nous applaudissons à la fusion de collectivités pour un meilleur service rendu à la population, mais *quid* des doublons de postes, *quid* des cadres dont les fonctions d'encadrement croîtront, *quid* des agents mis au placard et des risques psychosociaux qui vont avec ? La mutualisation des services implique certes la diminution des effectifs, mais selon quel protocole procéder à cette saignée ? Il aurait été préférable de se poser toutes ces questions plus tôt...

Les mobilités peuvent certes être un accélérateur de carrière pour ceux qui sauront saisir les opportunités, mais les agents de catégorie C – largement majoritaires – privilégient leur lieu de vie et leurs choix familiaux : quel accompagnement, quel plan de formation, quelles compensations à la mobilité a-t-on prévu pour eux ? Certains articles du texte seraient de nature à nous rassurer, mais l'expérience en la matière n'incite pas à la confiance... Car non seulement les agents publics sont depuis plusieurs années la première variable d'ajustement – les études montrent que leur pouvoir d'achat est en berne – mais ils vont se voir imposer des changements à l'impact très lourd sur leur carrière et leur vie.

Pour ces raisons, nous appelons les parlementaires à intégrer dans la loi les mesures d'accompagnement social indispensables à la mutation nécessaire de nos territoires, dont les agents publics territoriaux vont être les premiers à subir le choc alors qu'ils devront en même temps en être les moteurs.

Mme Jocelyne Cabanal, secrétaire nationale de la CFDT. – Merci de nous recevoir. Nous représentons les agents publics, mais aussi les salariés, partenaires sociaux et assurés sociaux. Tous ont une attente très forte. Les agents estiment majoritairement que l'action publique n'est plus ce qu'elle a été, n'est pas ce qu'elle pourrait être, ni ce qu'elle devrait être. Tous expriment une forte attente de sens et de qualité de service rendu. Ils rejoignent en cela les usagers, citoyens et salariés des entreprises qui comptent, pour le développement économique de leurs territoires, sur une action publique lisible et démocratique. Voilà l'enjeu premier de cette réforme, la condition de la cohésion sociale et du consentement à l'impôt.

Le redécoupage territorial est à notre sens un faux débat, dont l'aspect politique a quelque peu décrédibilisé ceux qui l'ont animé, en faisant passer les intérêts particuliers avant l'intérêt général.

La réforme ne doit pas se faire contre l'État. Nous sommes plutôt dans une dynamique de construction positive, non pas en opposant les pans de l'action publique les uns aux autres, mais en trouvant une cohérence entre eux. Bref, il faut dépasser les logiques de chapelles. Ce qui peut conduire à remettre en question les rôles respectifs des régions et des services de l'État. Prenons le temps de réfléchir à la nouvelle organisation que nous ciblons, et de détailler le processus permettant d'y arriver.

Du reste, la question de la transition entre l'ancienne organisation territoriale et la nouvelle est peu abordée. Or il y a un risque de superposer des complexités, de brouiller le message envoyé à nos concitoyens. Sur tous ces points, écoutons les agents publics, professionnels concernés au premier chef.

La question de l'équilibre des territoires est importante. Mais que prendre en compte ? Le PIB ? L'équité régionale ou infrarégionale ? Se retrouver loin du centre de décision de sa région peut être un problème. Réfléchissons aux inégalités entre territoires urbains et territoires ruraux, et aux outils de péréquation. Rediscutons du sens de l'action publique avec les citoyens. Le débat public a été quelque peu instrumentalisé : qui parle au nom de qui ? Les tentatives de mariage forcé entre territoires ont fait émerger un certain rejet de l'autre. La qualité du débat public comptera dans la réussite de la réforme.

Les métropoles soulèvent un certain nombre de questions. Quel équilibre trouver dans les régions à plusieurs métropoles ? Comment les régions dépourvues de métropole survivront-elles ? Comment les choses se passeront-elles hors des métropoles ? Certaines compétences restent partagées entre les régions et les métropoles : qui décidera ? Comment faire émerger l'intérêt général ? Les choses, en la matière, ne sont pas si claires.

Pacte d'avenir pour la Bretagne, Pacte Lorraine : l'État, les collectivités, les partenaires sociaux ont commencé à travailler ensemble et sont déjà parvenus à prendre des décisions intelligentes et consensuelles. Nous devons nous en inspirer, et faire en sorte que la réforme ne casse pas cette dynamique.

Les transferts de compétences sont à envisager à un double point de vue : l'efficacité de l'action publique, d'une part ; la mise en œuvre par les agents, d'autre part. Nous devons nous donner des moyens financiers et entreprendre le dialogue social indispensable pour réussir la transition. Ces transferts auront aussi un impact sur le secteur privé, sur les conventions collectives des entreprises de transport ou sur la capacité des entreprises à répondre à des marchés publics dont le périmètre se sera agrandi. Anticipons : réalisons des études d'impact, mettons l'accent sur la responsabilité sociale de la commande publique.

L'action sociale des départements est un filet de protection majeur en période de crise : préservons-le. Du reste, séparer totalement l'économique et le social, n'est-ce pas réduire notre capacité à agir ? Attention également aux politiques structurantes pour la cohésion sociale, et qui feront l'objet de schémas prescriptifs : petite enfance, prise en charge du vieillissement... Nous ne pourrions faire l'impasse sur les questions financières et fiscales. Ayons le courage d'une véritable réforme de la fiscalité locale, qui ne se limite pas à du rafistolage.

Les regroupements d'acteurs publics ne conduiront pas mécaniquement à des structures plus efficaces. Regrouper pour faire des économies, peut-être, mais encore faut-il le faire intelligemment. Cela impose d'intégrer tous les partenaires sociaux à la réflexion. C'est pour l'heure une grande faiblesse de la réforme. Son aspect européen ne peut non plus être éludé. Il faudra réorganiser le recours aux fonds européens comme le Feder, et réfléchir globalement au financement de l'économie et du social.

N'oublions pas que chaque territoire est différent, et soumis à des contraintes qui lui sont propres : territoires regroupés, non regroupés, territoires d'outre-mer... Examinons les processus de transfert de compétences en en tenant compte.

M. Pascal Pavageau, secrétaire confédéral de FO. – La position de la confédération Force ouvrière et de l'ensemble de ses fédérations et unions départementales est la même depuis 2012 : nous sommes catégoriquement opposés à la réforme territoriale et à une logique de République des territoires. Le bloc constitutionnel que forment l'État, les régions, les départements et les communes est progressivement remplacé par une association Europe-régions-intercommunalités-grosses communes. Ni le président de la République, ni un président de conseil régional n'ont, seuls, mandat pour redécouper un territoire. Le référendum local par lequel les Alsaciens ont refusé la fusion de leurs départements en une collectivité unique sera abrogé par la réforme : c'est un scandale du point de vue de la démocratie.

Après dix années de retrait des services publics de proximité et de désertification, cette réforme annonce un abandon encore plus grand des territoires par la puissance publique. Les élus locaux, conseillers généraux, maires et conseillers municipaux sont les derniers représentants de la puissance publique à proximité du citoyen. Refuser de passer d'un élu pour 104 habitants à un élu pour 2 000 habitants est d'autant plus important que nous n'avons plus de services publics de proximité. Faire des intercommunalités à plus de 20 000 habitants aggraverait le phénomène et ouvrirait la porte à tous les poujadismes, à tous les extrémismes et à tous les communautarismes.

Nous sommes attachés au maintien de régions à taille humaine et anti-communautaristes. La procédure retenue ne nous convient guère, mais l'attribution aux régions de capacité d'adaptation réglementaire nous inquiète davantage encore : il est hors de question de se réveiller demain ou après-demain avec un Smic alsacien et un autre breton. Ce serait l'anéantissement de l'égalité de droit républicaine. Or c'est bien ce vers quoi nous allons : les élus favorables à la collectivité alsacienne unique arguaient de l'absence de salaire minimum en Suisse et en Allemagne et du besoin d'accroître la compétitivité de leur – admirable possessif – territoire !

Au vu de tous les textes de transfert de missions de l'État vers les collectivités, votés ou en préparation – formation professionnelle, santé, transition énergétique –, nous serons très attentifs à ce que le mandat des conseils départementaux pour 2015-2020 ne soit pas celui de la disparition totale des missions départementales. La réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) a transformé le préfet de département en sous-préfet de région, au point que d'aucuns se demandent s'il existe encore un représentant de l'État au niveau départemental. Constitutionnellement, la suppression des conseils départementaux entraînerait celle des départements. Plus de préfets, plus de conseils généraux : la disparition institutionnelle serait scellée.

Nous revendiquons avec fierté le principe d'un élu pour 104 habitants. Dans certains départements, il faudrait regrouper plus de 200 communes pour parvenir à 20 000 habitants, chèvres et vaches comprises. C'est une aberration totale !

Le personnel des collectivités n'aura jamais connu un tel mouvement de mobilité forcée, géographique ou fonctionnelle. En 2005, nous avons négocié un cadre national pour le transfert des agents de l'État aux conseils régionaux ou généraux. Les mobilités à venir sont incertaines au niveau local et dépourvues d'encadrement au niveau national. Les conférences territoriales de l'action publique pourront de surcroît faire évoluer les missions des collectivités tous les trois ou six ans... Ce mouvement brownien de l'ensemble du personnel privera celui-ci de toute garantie de respect de ses droits fondamentaux. Cette évolution, je

doute que le Parlement l'accepterait pour le secteur privé. Et pour cause : elle est inadmissible.

Si cet abandon devait malgré tout être validé, le minimum serait qu'un cadre national protège tous les agents publics – contractuels ou agents sous statut pour ceux qui ont la chance d'en avoir un – des mobilités géographiques non consenties, comme de toute dégradation de son contrat ou de son statut. Mon organisation m'a donné à l'unanimité mandat pour employer des mots forts : cette réforme est antirépublicaine.

M. Jean-Michel Pecorini, secrétaire national de la CFE-CGC. – La CFE-CGC est attentive aux évolutions de la cartographie des régions susceptibles d'améliorer la situation économique, l'emploi, les services publics et la cohésion sociale. La société civile doit être entendue et quel que soit le découpage envisagé, les moyens nécessaires doivent être donnés aux organisations syndicales pour remplir leur mission auprès des salariés.

Parmi les missions des représentants des salariés de l'encadrement et des agents de la fonction publique, la protection sociale collective et individuelle dans le milieu professionnel constitue des préoccupations intemporelles. Quelles que soient les nouvelles configurations, nous demandons que le pouvoir d'achat des salariés ne soit pas obéré par des levées locales d'impôts en sus de la fiscalité nationale, déjà fort lourde. Enfin, nous serons vigilants à ce que les liens entre les citoyens et l'État, et entre les grandes métropoles et les milieux ruraux, ne soient pas distendus.

Les objectifs du projet de loi ne divergent pas nécessairement des nôtres, mais nous portons sur le texte un regard critique. L'organisation territoriale et la cohérence de l'action publique doivent certes être améliorées, mais la réforme doit rester lisible par les citoyens. Davantage de clarté est nécessaire pour les acteurs de la puissance publique comme pour les organismes sociaux paritaires, les corps intermédiaires et les citoyens, afin de faciliter l'accès aux services publics de proximité que sont, prioritairement, l'assurance maladie, l'assurance chômage et l'assurance vieillesse.

La réorganisation territoriale ne sera pas sans conséquence sur les services rendus aux salariés par les organismes sociaux paritaires. Les articles 2 et 3 du projet de loi rendent les régions compétentes en matière de soutien économique. Elles devront pouvoir s'appuyer sur les partenaires les plus proches des entreprises que sont les organisations syndicales, et notamment la seule organisation syndicale représentative des salariés au niveau de l'encadrement. La CFE-CGC disposant d'une implantation dans chaque région, elle est au plus près des problèmes de financement des entreprises.

Le texte autorise la délégation de compétence à d'autres collectivités territoriales ou groupements, ce qui est contraire aux objectifs de clarté et de cohérence. La possibilité offerte aux régions d'entrer au capital de sociétés commerciales est louable, mais il faudra préciser les conditions d'entrée, le taux de détention de capital maximal et de cession par la région afin d'éviter certaines dérives clientélistes et de faire de la région le dirigeant de fait d'une entreprise privée.

Le chapitre 1^{er} du titre II traite de la suppression de la clause de compétence générale et définit strictement les compétences dévolues au département. La fin du chevauchement de compétences est une nécessité, mais les possibilités de dérogations restantes sont trop nombreuses. Le chapitre 4 fait du sport, de la culture et du tourisme des compétences partagées entre les collectivités territoriales. L'article 29 crée un guichet unique

pour les aides et subventions qui devaient être limitées à ces compétences partagées. Cependant, les collectivités pouvant déléguer l'instruction, la gestion et l'attribution de subventions et d'aides relevant de leurs compétences propres, les effets de la suppression de la clause de compétence générale sont annulés... Pour rendre cet article efficace, sans doute pourrait-on créer des guichets uniques transparents et identiques dans toutes les régions. L'égalité citoyenne et territoriale serait assurée et l'article 29 plus en cohérence avec l'article 26 créant les maisons de service au public.

Le titre IV est relatif à la transparence financière des collectivités territoriales. L'intention est bonne. Elle permettra aux contribuables de mieux cerner la pertinence du rapport adressé par la collectivité à la chambre régionale des comptes. Le chapitre 2 précise la responsabilité financière des collectivités territoriales et prévoit leur participation au paiement des condamnations prononcées sur le fondement des traités européens. Or, en l'absence de sanction des décideurs, c'est en définitive le contribuable qui en assume le coût.

La CFE-CGC estime que ce texte ne répond pas à l'ensemble des questions que pose la réunion de plusieurs régions. Beaucoup d'organismes sont découpés à ce niveau : caisses d'assurance retraite, centres des relations avec les entreprises... La fusion de régions réduit-elle le nombre de ces organismes ? Modifie-t-elle leur composition ?

Mme Jacqueline Donnedu, représentante de la CGT, membre du Conseil économique, social et environnemental. – Merci de nous recevoir. La CGT a déjà exprimé au niveau confédéral son désaccord avec les finalités de cette réforme, qui reprend le sens et les contenus d'un certain nombre de réformes successives. Nous pourrions vous faire parvenir nos propositions en matière sociale, économique, environnementale et démocratique : elles répondent aux défis d'aujourd'hui et de demain.

La restructuration de la puissance publique s'accélère, entraînant un bouleversement du vivre-ensemble et du faire-société. Le présent texte prolonge une logique d'organisation du territoire autour de quelques grands pôles d'excellence et du couple métropole-région – où doivent se concentrer les activités économiques et la production de richesses – au service d'une finalité supposée universelle quoique mal définie : la compétitivité. Pôles de compétitivité, autonomie des universités, loi hôpital patients santé territoires – bientôt prolongée par une autre –, création des métropoles, transition énergétique – qui se résume à ouvrir la maîtrise de la production d'énergie au secteur marchand... Le *big bang* institutionnel se profile, avec la création des métropoles, le redécoupage des régions, la remise en cause des conseils généraux, le renforcement des intercommunalités, la redéfinition des missions et des prérogatives respectives de l'État et des collectivités territoriales, la réorganisation des administrations centrales et des services déconcentrés... Tout cela participe d'une vision élitiste de l'organisation territoriale qui attise des volontés régionalistes et remet en cause l'unité républicaine, l'égalité territoriale et la cohésion sociale.

Les réformes devraient avoir pour objectif de corriger les inégalités sociales et territoriales, de renforcer les services publics, de promouvoir un aménagement équilibré des territoires, le progrès social et le développement économique. Au lieu de cela, ses résultats sont la paupérisation, la précarisation du salariat, l'explosion du chômage, l'intensification de la pauvreté, le rétrécissement des services publics, le recul du potentiel industriel, le renforcement des inégalités et la mise en concurrence des territoires et des femmes et des hommes qui y vivent et y travaillent.

Simultanément, la réforme de l'État remet en cause les fonctions de régulation économique et de redistribution sociale du service public. L'État s'est désengagé de bon nombre de ses prérogatives, a abandonné ses leviers d'intervention économique et n'a plus, faute de personnel en nombre suffisant, les moyens d'assumer certaines de ses missions, en particulier de contrôle. Nous avons moins d'État, et l'État s'est placé au service des intérêts financiers en établissant un environnement législatif, réglementaire, fiscal et social propice à l'essor marchand et à la financiarisation de l'économie. Les exonérations sociales et fiscales, les mesures de simplification, les milliards d'euros d'aides nouvelles accordées aux entreprises au moyen du pacte de responsabilité – que le gouvernement finance par une amputation équivalente des dépenses publiques – en sont quelques illustrations.

La réforme est préparée dans une opacité bien peu démocratique. Les consultations engagées par le Gouvernement depuis le début de l'automne ne sont pas à la hauteur des enjeux. Vous-mêmes, vous auriez pu solliciter l'avis du Conseil économique, social et environnemental (Cese), qui aurait pu s'appuyer, pour émettre des préconisations qui fassent consensus, sur les débats des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser). Enfin, la reconquête de la confiance de nos concitoyens ne peut faire abstraction d'une consultation des organisations syndicales.

Ce projet de loi ne renforce pas la démocratie sociale dans les territoires. Les conseils de développement sont insuffisants et leur composition doit être revue. Qu'est-il prévu pour l'avenir des Ceser ? Certes, des réformes sont souhaitables. Mais lesquelles ? Quels seront les leviers de l'État pour conduire une véritable politique industrielle, ou une véritable politique écologique des transports ? C'est pourtant l'État qui est censé fixer les objectifs stratégiques déclinés par les collectivités territoriales. Il ne suffit pas de distribuer des aides financières aux entreprises... La CGT réclame d'ailleurs une évaluation et un contrôle systématiques de toute aide publique versée à une entreprise.

Les décisions prises actuellement auront des conséquences négatives sur la qualité du service public, sur l'investissement public et donc, sur l'économie et l'emploi. Les réformes engagées ont pour vocation d'inscrire les territoires dans la compétition économique mondiale pour appliquer le dogme de la baisse du coût du travail sans s'attaquer à celui du capital. Elles auront pour conséquence une baisse inédite des dépenses sociales et publiques et l'ouverture au secteur marchand de nouveaux espaces. Pourtant, c'est l'intérêt général qui devrait être la clé de voûte de la refonte de l'action publique. Celui-ci réclame une vigoureuse réindustrialisation, porteuse d'une nouvelle croissance assise sur le travail, la consolidation et le renforcement des services publics, un aménagement équilibré et solidaire des territoires, la mise en place d'une démocratie sociale effective et une réforme fiscale incluant la fiscalité locale.

La réorganisation territoriale doit répondre de manière durable aux besoins sociaux, économiques et environnementaux. Pour cela, il faut mettre l'accent sur la coopération et la mutualisation au lieu d'inciter à la mise en concurrence qui aboutira à la balkanisation des territoires, entre espaces urbains drainant les richesses et les financements publics et espaces ruraux voués à la désertification. Une telle politique requiert un État stratège garant de l'intérêt général et de l'effectivité des droits fondamentaux.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ces propos, qui ont révélé certaines préoccupations partagées, portant sur les garanties sociales lors des mutualisations et des regroupements, sur la nécessité de maintenir la solidarité entre les territoires et la proximité des services publics, ou sur la question de l'accès des PME aux marchés publics. Le débat sur

la carte des régions a pu vous paraître réducteur : à nous aussi ! C'est pourquoi le Sénat a insisté pour que le Premier Ministre vienne remettre en perspective cette réforme au cours d'une journée de débats au sein de notre assemblée. La carte des régions ne peut pas être établie indépendamment d'une réflexion sur la répartition des compétences.

Nous sommes sensibles au souci que vous avez exprimé de maintenir un maillage suffisant d'élus dans notre pays, qui reste très jacobin. À certains égards, l'élu local reste l'antidote à la culture centralisatrice. Nous souhaitons une bonne articulation entre la réorganisation des collectivités territoriales et la réforme de l'État. Bien sûr, nous veillons à ce que cette réforme ne soit pas un mécano administratif élaboré à huis clos par les représentants des collectivités territoriales et de l'État. C'est pourquoi vous êtes ici ! Nous aurions aimé saisir le Cese. Malheureusement, le Parlement inscrit ses travaux dans un calendrier qu'il ne maîtrise pas. C'est le Gouvernement qui aurait pu saisir ce Conseil. Nous essayons de compenser cette lacune par le présent échange. De plus, nous recevrons tout à l'heure M. Delevoye, président du Cese, qui est la troisième assemblée de notre République.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Vous n'avez pas cédé à la tentation de défendre des intérêts catégoriels, tout en évoquant les préoccupations des quelque 1, 8 million d'agents territoriaux. Ceux-ci disposent d'un statut commun, ce qui devrait faciliter les mutations et transferts. À la faveur de la réorganisation des compétences, ne pouvons-nous pas envisager de nouvelles avancées de la décentralisation ? Par exemple, ne serait-il pas cohérent de confier aux régions, qui sont déjà chargées de la formation professionnelle, la politique de mobilisation pour l'emploi ? Le RSA est payé par le département et géré par les CAF : baroque ! Il paraît que le revenu d'activité remplacera à la fois le RSA et la prime pour l'emploi (PPE). Comment organiser cela ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Sans en être surpris, je suis impressionné par la qualité de votre réflexion collective. Vous avez soulevé la question de l'équité territoriale : un rapport a été rendu à Mme Pinel sur l'ingénierie territoriale. Comment un chef-lieu de canton peut-il espérer pérenniser une fonction publique territoriale de qualité ? « *Je suis condamné aux débuts de carrière et aux rebuts* », se désole l'élu d'une collectivité reculée. Réfléchissez-vous à la manière de rendre les postes plus attractifs ? Faut-il passer par une bonification indiciaire ? Y attacher des missions spécifiques ? Comment gérer la fonction publique territoriale en échappant au système de l'escalator ? Il est presque impossible, par exemple, de recruter sur profil une équipe enseignante pour un collègue du 93 sur la base d'un projet dérogeant aux critères des commissions paritaires. Est-il normal que la liberté d'administration des collectivités territoriales conduise à de telles disparités dans les régimes indemnitaires ? Entre un poste d'attaché dans une commune de grande ruralité et un poste de 32 heures tranquilles dans un conseil régional, l'écart peut être de 600 euros !

Mme Catherine Tasca. – Je me réjouis que votre réflexion soit aussi approfondie. Nous avons besoin de vos contributions ! Comment gérer au mieux la période de transition inhérente à l'application de cette réforme ?

Mme Jacqueline Doneddu. – La politique de l'emploi dépend de l'État et doit rester de sa compétence exclusive. Les dépenses publiques et sociales décidées par l'État doivent être assurées par l'État. Les politiques d'accompagnement social et professionnel des publics en difficulté peuvent être prises en charge par les collectivités territoriales, et en particulier par les conseils généraux, à condition qu'on leur en donne les moyens : il s'agit d'éviter que ne se reproduisent des transferts de dépenses sociales sans compensation, comme

ceux de l'APA ou du RSA. La préparation des assises du travail social est l'occasion de réfléchir à la thématique « quelle politique de travail social » ?

Des conférences territoriales de l'action publique existent : n'est-ce pas dans cette enceinte que doivent être définies les mesures transitoires ? Cette réforme est précipitée, improvisée. Il faut approfondir le débat. En réalité, c'est la deuxième loi qui comptera : l'important, c'est la répartition des compétences. Le découpage, en lui-même, est accessoire. On a mis la charrue avant les bœufs...

M. Philippe Bas, président. – Sur ce point, nous sommes tous d'accord !

M. Laurent Caruana. – Les schémas régionaux prévus par le projet de loi ne clarifient pas suffisamment les compétences. Les classes moyennes, que nous représentons, ne veulent pas d'un accroissement de la fiscalité. Comment la transition sera-t-elle financée ? L'objectif de ce projet de loi est de dégager des économies d'échelle.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – On nous annonce des merveilles...

M. Laurent Caruana. – Le préfet de la région Rhône-Alpes a indiqué récemment que la mise en place de la métropole de Lyon générerait des surcoûts plus importants que toutes les économies à prévoir... La période de transition nous réserve des surprises !

M. Pascal Parageau. – Il serait intéressant de faire la liste des missions effectivement transférées par l'État aux régions depuis l'acte II de la décentralisation en 2004. Ces transferts interviennent parfois discrètement, de manière perlée, par des amendements ou des cavaliers législatifs qui ne donnent lieu à aucune concertation, à la faveur de lois thématiques. C'est ainsi que la territorialisation de certaines politiques publiques – l'école, l'énergie, la santé – progresse sans le moindre débat. Le projet de loi dont nous discutons crée un droit d'adaptation normatif ou réglementaire pour les treize régions, dont les exécutifs pourront adapter les règles nationales « à leur territoire ». Souhaitons-nous que treize barons puissent adapter à leur guise, sur « leur territoire », les règles de la République ? Nous sommes viscéralement attachés à l'égalité des droits, tout particulièrement en matière sociale. Nous ne sommes pas jacobins, mais Républicains, oui ! Nous défendons une décentralisation obligatoire : un conseil général ne doit pas « pouvoir décider » de gérer le RSA, ou les routes, selon sa fantaisie. L'État peut décentraliser certaines missions, à condition qu'il s'assure qu'aucune adaptation ou privatisation n'est possible. Nous sommes totalement opposés à une décentralisation de la politique de l'emploi.

Nous avons abordé la réforme du RSA avec le Gouvernement pour la première fois en février dernier lors des assises de la fiscalité. Nous sommes tous d'accord avec les conclusions du rapport Lefebvre : une fusion entre le RSA et la PPE est de fait impossible, car elle susciterait des difficultés sans nombre. Pourtant, on nous a annoncé cette semaine que la décision était prise ! On fusionne d'abord (au mépris du consensus dégagé) et on avise ensuite... Cette décision est à l'image de cette réforme territoriale. À quoi sert la concertation ?

De 2005 à 2008, l'État a garanti un cadre national. Nous ne remettons pas en question la libre administration des collectivités territoriales, mais souhaitons que l'État fournisse un cadre national à la fonction publique territoriale, dont nous défendons la spécificité et où nous souhaitons voir se multiplier les titularisations. Toute mobilité doit respecter le statut. Nous risquons d'avoir treize APA différentes dans treize zones régionales,

gérées tantôt par les intercommunalités, tantôt par les métropoles, tantôt par les conseils généraux. Il ne s'agit plus d'une réforme territoriale mais d'une déformation de l'État, qui met en péril l'égalité.

M. Johann Laurency. – L'intégration totale ou partielle du régime indemnitaire dans le traitement soumis à pension réduirait les inégalités entre collectivités.

Mme Jocelyne Cabanal. – Il ne s'agit pas de s'interdire toute fiscalité supplémentaire mais de reposer la question fiscale toute entière. Que financer en priorité ? Les salariés sont prêts à faire des efforts, s'ils savent pourquoi. Le flou qui règne sur la liberté du pouvoir réglementaire nous alerte : place à l'intelligence collective ! Certes, les frontières entre les responsabilités de l'État et celles des régions bougent, mais il ne faut pas les figer. Ce qui compte, c'est la qualité de la relation entre l'État et les régions. En matière d'emploi, il faut garantir l'égalité nationale et prendre en compte les réalités locales. État, région, partenaires sociaux doivent réfléchir ensemble. Les frottements entre l'État et la région ne se régleront pas uniquement par une profusion de textes réglementaires ou législatifs.

La première problématique, sur le RSA, avant la question de sa fusion avec la PPE, c'est de s'intéresser à la personne. Nous devons avoir une vision globale des allocataires et ne pas aborder le RSA avec une logique de guichet. Simplifier le dispositif est bienvenu, pourvu que cela n'occulte pas la question de son financement, qui n'est assuré qu'à 40 %.

Nous pouvons interpellier les collectivités territoriales sur leur responsabilité en tant qu'employeurs. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un outil précieux, qu'il faut utiliser ! La liberté d'administration ne garantit pas la capacité à gérer les parcours professionnels...

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – La mutualisation peut l'être !

Mme Jocelyne Cabanal. – Certes. Le dialogue social est essentiel également, au sein de la fonction publique territoriale. Il peut prendre la forme d'accords, pas forcément nationaux. La discussion avec les agents les aide à parler des difficultés qu'ils rencontrent. La départementalisation des CAF pourrait être un exemple inspirant.

M. Frédéric Gousset. – La loi s'adresse à tous les citoyens avant même de s'adresser aux fonctionnaires. Pour autant, il est parfois difficile de comprendre qui fait quoi, et la situation ne va pas s'arranger avec ce projet de loi, qui crée encore plus de niveaux de décentralisation sans clarifier totalement les compétences – d'autant qu'il y aura toujours des compétences partagées. C'est ce qui explique la désaffection de nos concitoyens pour la politique. Quant à donner de nouvelles compétences économiques aux régions, lesquelles envisagez-vous effectivement de transférer : Pôle Emploi ?

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les régions sont chargées de la formation professionnelle. Pourquoi ne s'impliqueraient-elles pas aussi dans les politiques de soutien à la recherche d'emploi ?

Mme Jacqueline Doneddu. – S'il y avait de véritables dispositifs territoriaux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, cette question-là serait réglée.

Mme Jocelyne Cabanal. – Nous devons intégrer la GPEC dans la définition des politiques publiques. Quel est l'impact sur l'emploi des schémas régionaux de santé ?

M. Frédéric Gousset. – Si l'on considère que, pour l'entreprise, le bon niveau d'intervention est la région, pourquoi ne pas raisonner de même pour l'emploi ? Les conseils généraux ont eu du mal à gérer le RSA, dans son aspect paiement comme dans son aspect accompagnement. La gestion d'un dispositif législatif revient naturellement à l'État, et relève plus de la déconcentration que de la décentralisation.

L'évolution du statut, voire sa disparition – annoncée par nombre de leaders politiques, surtout à droite – font l'objet d'un travail avec les syndicats, sous l'égide de Mme Lebranchu. La variation des régimes indemnitaires est liée à l'inégalité des territoires. Intégrer le niveau indiciaire dans le calcul des retraites éviterait que les rémunérations soient beaucoup plus faibles dans les territoires les moins bien dotés. Comment gérer au mieux la période de transition ? Elle est très anxiogène pour les agents, qui devront bénéficier d'un accompagnement individuel des mobilités.

M. Philippe Bas, président. – Merci à tous.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition d'organisations patronales et d'organismes consulaires

La commission procède ensuite à l'audition, au cours d'une table ronde, d'organisations patronales et d'organismes consulaires.

M. Philippe Bas, président. – Nous entendons à présent les représentants des forces vives – employeurs, organisations syndicales, associations intervenant dans le domaine social et médico-social – sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Nous ne souhaitons pas débattre de ce texte entre élus uniquement, mais entendre les attentes des acteurs économiques à l'égard des collectivités territoriales. Comment améliorer l'efficacité des politiques publiques ?

M. Alain Griset, président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat. – Cette réforme est très importante pour les entreprises d'artisanat et les chambres des métiers et de l'artisanat, pour qui la proximité, la réactivité, la rapidité de décision et la simplification des procédures sont fondamentales.

La fiscalité représente un coût pour les entreprises. Les collectivités se plaignent des baisses de dotations de l'État : il ne faudrait pas qu'elles augmentent les impôts locaux, qui viseraient en priorité les entreprises... Il faut rationaliser. Dans le Nord-Pas-de-Calais, nous avons une chambre unique pour la région : nous avons fusionné les trois établissements pour mutualiser les fonctions de *back-office*. C'est un exemple à reprendre ailleurs.

M. Benoît de Charette, président de la chambre régionale de commerce et d'industrie de Bourgogne. – Merci pour cette audition, et pour cette réforme, qui est une occasion historique. Les missions importantes des collectivités doivent être articulées avec celles que nous assumons pour l'Etat et les entreprises. Nous avons le désir ardent de voir se préciser qui fait quoi dans les territoires régionaux. Deux questions se profilent : comment prendre en compte les missions des chambres de commerce et d'industrie, réaffirmées par la réforme de juillet 2010, par rapport aux compétences nouvelles des régions et des métropoles ? Comment prendre en compte la proximité et l'équité entre territoires ?

Cela passe d'abord par la nécessaire co-construction des politiques publiques économiques avec la région. Le leadership régional est sain ; il ne doit pas être remis en cause, mais nous revendiquons une participation effective – elle est du reste inscrite dans le texte dans le cadre du schéma régional du développement économique et de l'innovation et du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. Dans l'élaboration des schémas de développement du tourisme ou pour l'accessibilité des services, nous sommes un peu oubliés... Evitons également les doublons, que nous ne pouvons plus nous permettre, comme la prolifération des agences, souvent redondantes avec les services des chambres.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Tout à fait.

M. Benoît de Charette. – Il faut faire confiance au réseau consulaire, avec qui les régions ont l'impérieuse obligation de contractualiser. Cela se fait déjà : j'ai là la convention que j'ai signée avec la région Bourgogne. Mais il faut continuer, autour du triangle : « définir, dérouler, évaluer les politiques » – car il s'agit de fonds publics des deux côtés.

En tant qu'établissement public de l'État, nous devons appliquer sa politique, tout en contractualisant avec les régions : sans doute y a-t-il une petite ambiguïté à lever dans le texte. Nos missions gagneraient à y être réaffirmées, afin qu'elles soient claires pour tout le monde !

M. Patrick Bernasconi, vice-président du Mouvement des entreprises françaises. – Le MEDEF et les entreprises soutiennent une réforme qui apportera plus d'efficacité, diminuera le nombre de strates territoriales et facilitera le développement économique et social. Le découpage des régions doit avoir du sens, et non suivre des logiques électorales. Nous en attendons une définition du « qui fait quoi ». Nous le savons bien dans les entreprises, une décision, même sous-optimale, vaut mieux qu'une absence de décision. Ce débat a été lancé il y a longtemps : il y a urgence. Pour assumer des responsabilités plus importantes en matière économique, il faudrait associer ces non-électeurs que sont les entreprises, qui ont parfois des solutions à préconiser et ont besoin d'être informées rapidement, sur la fiscalité par exemple. Nous voyons donc d'un très bon œil le principe du rendez-vous tous les trois ans. Les économies se font par la mutualisation, mais aussi par la réduction, comme celle des organismes de développement, au nombre de 600 en Rhône-Alpes !

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous sommes d'accord pour promouvoir le recentrage des actions de développement économique et la rationalisation du paysage institutionnel, sans cacher nos objectifs d'optimisation des coûts. Les rapports des juridictions financières abondent sur la prolifération des organismes – soit dit sans préjudice de leur savoir-faire : notre pays ne peut plus se payer le luxe de cette dispersion. L'image du millefeuille territorial fait oublier que dans l'angle mort des différentes couches se logent les agences qui vivent sur la bête.

M. Patrick Bernasconi. – Dans cet angle mort se situent aussi nombre de syndicats intercommunaux dont la petite taille pose problème : je le vois bien dans mon domaine d'activité.

M. Philippe Bas, président. – La région vous semble être le bon échelon à condition qu'il soit ouvert à la co-construction. Mais les entreprises ont aussi besoin d'interlocuteurs locaux : villes et intercommunalités. La région peut être le planificateur

stratégique, mais la mise en œuvre – la mobilisation du foncier, par exemple – nécessite d'autres interlocuteurs. Vous nous dites que lorsqu'ils sont trop petits, ils manquent d'ingénierie, cela vous pénalise ?

M. Alain Griset. – Un bon exemple des bénéfices à tirer de la régionalisation est la formation. Les conseils régionaux ont développé l'apprentissage – très important pour l'artisanat – après une analyse préalable des besoins ; ils en ont ensuite confié la gestion à des opérateurs tels que les chambres de métiers et de l'artisanat. Ce schéma pourrait être étendu à l'économie : la stratégie définie par la région s'appliquerait à travers des conventionnements.

Un autre échelon légitime est celui des métropoles ou des communautés de communes, qui ont la proximité suffisante pour adapter les politiques aux territoires.

M. Benoît de Charette. – La question du niveau de compétence pour assurer l'équité des territoires se pose : à trop limiter la région à un rôle purement stratégique, nous risquons de décliner sa vision dans le désordre ; il faut donc que cette stratégie soit suffisamment prescriptive. Cela se pose dans les mêmes termes entre chambres de commerce et d'industrie régionales et territoriales. Le problème est d'autant plus important que les régions sont plus grandes.

M. Patrick Bernasconi. – La politique de formation doit être co-construite avec les partenaires sociaux. J'ai peur que les relations entre les régions et les métropoles soient compliquées et que les deux entités se fassent la guerre...

M. Philippe Bas, président. – Les chambres consulaires doivent savoir que nombre de nos collègues se préoccupent de leurs capacités d'investissement en termes de formation : des amendements seront déposés pour les sauvegarder.

M. Jean-Pierre Vial. – Nous partageons tous, même les départementalistes, le constat qu'il y a trop d'acteurs sur le terrain. Mais dans votre discours, entre les régions et les intercommunalités, le fait départemental semble avoir disparu : le même raisonnement doit-il s'appliquer pour les chambres consulaires départementales ? Puisque la région est le pôle principal de la politique de formation, ne faut-il pas qu'elle le soit aussi pour la politique de l'emploi, ainsi que pour les universités et la recherche ? Les pôles de compétitivités ont été une vraie chance ; les liens entre entreprise et recherche sont un facteur de réussite. Vous parlez de réglementation : pensez-vous qu'une décentralisation du pouvoir réglementaire au niveau régional améliorerait les choses ?

M. Alain Griset. – Il ne peut pas y avoir de déconnection entre la formation et l'activité économique. Former pour former n'a pas de sens ! Notre logique consiste à être suffisamment souple pour nous adapter aux évolutions des besoins : beaucoup d'emplois ne sont pas pourvus et c'est cela qui doit guider la politique de formation.

Concernant les chambres départementales, la question se pose plus en termes d'organisation que de structure : dans le Nord-Pas-de-Calais – pour montrer l'exemple, peut-être – nous avons une chambre unique, mais tout en maintenant des sites dans tous les arrondissements, pour préserver des interlocuteurs de proximité. D'autres régions ont préféré garder une chambre par département, mais, dans tous les cas, les fonctions support sont mutualisées. Pourquoi garder des structures départementales ? Parce qu'il y a toujours un préfet de département et des politiques économiques départementales. La chambre unique du Nord-Pas-de-Calais a ainsi une convention avec le Nord et une autre avec le Pas-de-Calais.

M. Benoît de Charette. – Sur la question de la politique de l'emploi et de la formation, effectivement liées, entre niveaux national et régional, l'exemple de la Bourgogne est éclairant : nous devons faire face à la problématique très particulière des sous-traitants, très nombreux en milieu rural, mais sans perdre de vue la cohérence nationale de la politique de l'emploi.

M. Philippe Bas, président. – La politique de l'emploi recouvre des notions très différentes : les caractéristiques de l'indemnisation du chômage sont déterminées par les partenaires sociaux dans la convention de l'UNEDIC – cela ne peut pas être délégué à la région. La création de Pôle Emploi était fondée sur l'idée que le rapprochement entre l'indemnisation et le soutien à la recherche d'emploi aurait pour conséquence que l'institution ainsi créée aurait intérêt à être efficace dans la seconde fonction pour faire des économies dans la première : le caractère théorique de ce raisonnement n'échappe aujourd'hui à personne. Mais avec une telle articulation, quelle dimension pourrait-elle être confiée aux régions sans casser Pôle Emploi ? La gestion des contrats aidés dans le secteur médico-social marchand, associatif ou public, aujourd'hui du ressort des DIRECCTE, pourrait-elle être confiée aux régions ?

M. Alain Griset. – En Haute-Savoie, la vallée de l'Arve compte plusieurs dizaines d'entreprises artisanales sous-traitantes de grands groupes et dont l'efficacité est reconnue dans le monde entier. Elles appellent une politique adaptée localement, comme la région de Toulouse pour l'aéronautique. Sans mettre en cause la politique nationale, nous ne pouvons pas échapper à la nécessaire cohérence entre politique de formation et caractéristiques de l'emploi au niveau local.

M. Patrick Bernasconi. – La loi sur la formation nous permettra d'agir pragmatiquement. Nous sommes confrontés à un véritable défi : définir une politique adaptée aux besoins régionaux, pour que les 300 000 à 500 000 emplois actuellement non pourvus le soient. L'apprentissage est malheureusement victime de règles invraisemblables. Les Allemands ont été pragmatiques : ils ont réorienté des fonds consacrés à la formation longue vers l'apprentissage et l'ont autorisé dès quatorze ans. En France, il faut attendre dix-huit ans. À cause de ces règles absurdes, plus personne ne veut embaucher d'apprentis. Arrêtons de vouloir amener tout le monde à bac + 5 ; arrêtons d'attendre bêtement que les jeunes aient dix-huit ans et passent quatre ans à traîner dans la rue, au lieu d'être pris en charge pour apprendre savoir-faire et savoir-être. Mais je m'écarte peut-être du sujet...

M. Philippe Bas, président. – Au contraire, nous sommes au cœur du sujet.

M. Jean-Pierre Vial. – Absolument.

M. Philippe Bas, président. – Faut-il renforcer le pouvoir régional pour débloquer l'apprentissage, construire une osmose avec les entreprises et récupérer des moyens alloués aux filières longues de l'éducation nationale ?

M. Benoît de Charette. – Nous revenons à la co-construction. Les accords signés entre le réseau consulaire et les régions depuis deux ou trois ans intègrent de plus en plus la dimension de la formation.

M. Patrick Bernasconi. – Je ne veux pas la mort du département, mais je veux que les compétences soient clarifiées. Nous voyons bien que le social et la proximité relèvent du département. C'est à vous, et non au MEDEF, de décider ce qu'il doit faire exactement.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Mais lorsqu’une compétence a été confiée à un niveau, les autres ne doivent plus pouvoir y toucher.

M. Patrick Bernasconi. – Oui. Je suis à cent pour cent pour la fin de la clause de compétence générale. La proximité peut être très bien traitée par la mutualisation. Le rôle d’interlocuteur des entreprises est enfin reconnu pour la formation. Il faudrait que ce soit le cas aussi pour l’aménagement du territoire, le transport, la mobilité... d’autant que les entreprises sont de gros contributeurs dans ces domaines.

M. Benoît de Charette. – Vraie avancée dans ce domaine, nous travaillons avec les communes dans le cadre des écoles supérieures de commerce. Les pôles de compétitivité ont été une réussite, du point de vue de la liaison entre universités, entreprises et collectivités.

La question de l’échelon départemental se pose aussi pour le réseau consulaire ; à nous de voir quel est le bon maillage : le département ou le bassin – qui a plutôt ma faveur. Nous devons éviter la prolifération des agences. De 265 chambres, nous sommes arrivés à une centaine aujourd’hui, mais nous devons redéfinir notre maillage en fonction des compétences dévolues aux nouvelles structures.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous l’entendons tous les matins : je cherche des gens, mais je n’en trouve pas, ou alors inadaptés. Sauf exception, Pôle Emploi ne résout pas ce problème. Nous avons fait les missions locales, les maisons de l’emploi pour les jeunes...

M. Benoît de Charette. – Les écoles de la deuxième chance !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – C’est extrêmement coûteux, surtout pour l’État. Ne pensez-vous pas que la région serait l’acteur adéquat – avec tous ses partenaires – pour assurer la politique de l’emploi consistant à permettre aux demandeurs d’emploi de trouver du travail ? Nous pourrions alors supprimer des structures annexes qui sont une source de dépenses publiques considérables, plus peut-être que les collectivités locales qui sont souvent mises en accusation.

M. Alain Griset. – Elles ont souvent à gérer une situation qu’elles n’ont pas créée et qui est due à l’absence de liaison entre la formation et les besoins d’emplois du territoire ; c’est donc cette dernière question qui est essentielle.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Les chiffres sont alarmants : le nombre de titulaires d’un bac professionnel qui s’inscrivent à l’université et ne finissent pas leurs cursus, le nombre de décrocheurs, inscrits en filière générale mais qui n’arrivent pas jusqu’au bac... Certes, nous pouvons connaître des années fastes où les crédits du Fonds européen de développement régional financent à 50 % l’école de la deuxième chance, mais cela ne durera pas. Le service public d’orientation et d’adaptation à l’emploi doit être au niveau régional, puisque c’est à ce niveau que – tout le monde le dit – seront concentrées les aides à la création d’emplois. Les organisations syndicales, que nous avons entendues avant vous, nous l’ont dit : elles suivront de près les futures conventions, qui ne devront pas seulement fixer un nombre de créations d’emplois, mais bien des actions spécifiques de formation et une gestion prévisionnelle des compétences par bassin d’emploi.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le but de l’action publique n’est pas de conserver des fonctions et des fonctionnaires dans leurs ministères.

M. Jean-Pierre Vial. – J'avais posé une question sur la décentralisation du pouvoir réglementaire.

M. Benoît de Charette. – Oui, dans le cadre d'une cohérence nationale. Notre pays s'apprête à franchir une nouvelle étape dans la décentralisation. Passer de 22 régions à 13...

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous préférons 14.

M. Benoît de Charette. – Disons entre 13 et 15. Cela renforcera les pouvoirs des régions. Notre réseau consulaire gère près d'un quart des apprentis de ce pays à travers ses centres de formation des apprentis, avec des résultats plutôt meilleurs que la moyenne ; il gère l'alternance, où un tiers des formations dispensées ne sont pas renouvelées, afin de les adapter constamment. Nous ne sommes pas installés dans un fromage, nous cherchons à coller à la réalité du terrain : nous formons ainsi des soudeurs pour Areva...

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – On en cherche partout !

M. Benoît de Charette. – Ce n'est pas la mode, mais c'est un métier très technique. Peut-être devons-nous arrêter dans un ou deux ans.

M. Alain Griset. – Je suis plus réservé sur la régionalisation des normes : d'une part, bon nombre d'entre elles dépendent du niveau européen ; d'autre part, même les entreprises artisanales peuvent travailler dans plusieurs régions : se plier à une norme différente à chaque fois nous compliquerait la tâche. En fait, ce que nous réclamons, c'est moins de normes, plutôt qu'un changement de compétence.

M. Patrick Bernasconi. – Je comprends que vous ne vouliez pas gérer l'indemnisation du chômage et ainsi hériter d'un déficit d'une trentaine de milliards d'euros ; pourtant, la manière dont on la gère pourrait déterminer un plus ou moins rapide retour à l'emploi.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette audition très riche : les chefs d'entreprise ont montré que leur efficacité se traduisait aussi par la maîtrise des horaires.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition d'associations œuvrant dans le domaine social

La commission procède enfin à l'audition, au cours d'une table ronde, d'associations œuvrant dans le domaine social.

M. Philippe Bas, président. – Nous souhaitons entendre la voix des associations œuvrant dans le domaine social, car le débat sur les collectivités territoriales ne peut pas rester dans l'entre soi de leurs représentants. Comment percevez-vous la réforme de l'organisation territoriale d'un point de vue social et médico-social ?

M. Dominique Balmay, président de l'Uniopss. – Merci de votre invitation : nous avons déjà eu l'occasion d'être entendus par la Commission des affaires sociales, jamais par celle des lois. Nous en sommes heureux, car la réforme qui se profile nous concerne au premier chef. Elle semble avoir cantonné un peu rapidement le domaine du social et du médico-social à la compétence de principe du département. Le projet de loi aurait pu aller au-

delà d'une redéfinition des frontières des collectivités territoriales. Il aurait été souhaitable que les citoyens soient placés au cœur du système, dans une région soucieuse de la transparence et de la lisibilité de son offre d'aides et de soins. Nous aurions ainsi pu avoir une vision stratégique et gestionnaire plus affinée que ce que le texte nous propose. La politique sociale est en train d'évoluer. Il est impératif que l'organisation administrative du territoire ne vienne pas contredire cette évolution. Ceux qui s'adressent aux associations ont des demandes de plus en plus globales qui touchent à plusieurs domaines à la fois. Les réponses doivent se faire transversales, comme le plan de lutte contre la pauvreté, adopté dernièrement, qui prend en compte l'ensemble des phénomènes intéressant la pauvreté. La réforme devrait être une excellente occasion de décloisonner les secteurs pour répondre à la complexité de la demande.

La prévention est une donnée qui commence seulement à être prise en compte dans la mise en œuvre des politiques sociales. Elle ne représente que 4 % des dépenses nationales de santé. Le projet de loi sur la santé de Mme Touraine corrige ce manque en fixant un objectif net et précis. Tous les acteurs des politiques sociales doivent intégrer cette vision de moyen terme. Quand il s'agit de handicap ou d'insertion, les mesures, réparatrices, sont souvent d'urgence. Il nous manque une vision plus structurelle de l'évolution des besoins. La réforme territoriale devrait se saisir de cet enjeu et doubler les politiques sociales d'une fonction de prévision. La question territoriale est accessoire ; l'essentiel, c'est le fond des politiques mises en œuvre.

Sans avoir une vision claire des compétences qui seront attribuées aux régions, nous pouvons dégager un certain nombre de principes qui devront présider à leur répartition. Premièrement, il faut inscrire les politiques sociales dans la durée, au niveau local, territorial et national. Deuxièmement, face à la complexité croissante des besoins, l'accompagnement des citoyens est indispensable pour qu'ils ne s'égarant pas dans le labyrinthe de leurs droits. Je sais, pour avoir exercé les fonctions de délégué à l'emploi au ministère du travail, que l'accompagnement professionnel et social des demandeurs d'emploi a été très difficile à mettre en place. On en parle depuis trente ans, et c'est seulement aujourd'hui que Pôle Emploi commence à expérimenter son dispositif dans les régions. Troisièmement, rien ne pourra se faire sans décloisonner les politiques sociales pour qu'elles se complètent entre elles – politique du logement, de la ville, du développement économique. La région pourra combiner ces différents domaines, favoriser la transversalité et leur désenclavement. Quant aux citoyens, il est important de les faire participer à la mise en œuvre de ces politiques. La loi reste muette sur le sujet. Allons vers plus de démocratie participative.

Enfin, nous n'avons arrêté aucune position sur le sujet délicat de la clause de compétence générale. Il nous semble souhaitable de la faire disparaître, mais il est encore trop tôt. Les compétences sont trop enchevêtrées. Dans un contexte budgétaire contraint, il serait dangereux d'un point de vue financier de faire disparaître cette clause dès maintenant.

M. Arnaud de Broca, secrétaire général de la FNATH. – Votre invitation est une agréable surprise. La réforme touche l'ensemble de nos adhérents et nous y avons été peu associés. Nous n'avons pas d'opposition ni d'accord de principe sur les périmètres géographiques ; cependant, nous regrettons le manque de réflexion en amont. Par conséquent, nous considérons que le projet de loi en l'état actuel n'est qu'une première étape qui doit être suivie d'un travail sur les compétences. Elles devront être clarifiées pour gagner en efficacité. À l'heure actuelle, les écoles, les collèges et les lycées obéissent à des logiques différentes en matière d'accessibilité. *Idem* pour les transports ou l'emploi : une harmonisation est indispensable. On perdra également en efficacité si l'on éloigne les centres de décision, avec pour seul souci l'organisation géographique. Les agences régionales de santé n'ont pas montré

tout leur potentiel. On peut les rendre plus efficaces sur un territoire plus vaste. Les personnes en situation de handicap ou les personnes qui souffrent d'isolement ont besoin de dispositifs de proximité. Il faut mettre le citoyen au cœur de l'action et des politiques. Enfin, je ne suis pas certain qu'en rapprochant des régions ou des collectivités en difficultés financières, on développera les moyens de l'action sociale. Nous souffrons déjà d'un déficit d'accompagnement financier. Ne le creusons pas. Certes, les grandes régions pourront bénéficier des fonds européens. Il faudra néanmoins veiller à ce que les besoins des personnes en situation de handicap soient pris en compte dans la répartition de ces fonds. C'est prévu dans les textes européens ; ce n'est pas toujours appliqué.

Ce projet de loi nous a été imposé sans concertation en amont. Reste à définir le périmètre dans lequel nous pourrions en examiner les conséquences, compétence par compétence.

Mme Malika Boubékeur, conseillère à l'Association des paralysés de France. – Au nom de l'APF et de son président M. Alain Rochon, je vous remercie pour cette invitation : nous n'avons pas été habitués à échanger avec la commission des lois.

Je souhaiterais vous faire part d'un certain nombre de constats, d'alertes et de points de vigilance face à un projet de loi qui veut donner une meilleure visibilité aux institutions territoriales. Les personnes en situation de handicap et leurs familles sont concernés ; pour autant, il est difficile de mesurer l'impact des nouvelles dispositions sur leur quotidien. Les maisons départementales des personnes handicapées sont gérées par le département. Elles offrent aux handicapés des solutions qui relèvent de leur droit spécifique – accompagnement, soins, etc. – et ont un statut de groupement d'intérêt public que nous voudrions sauvegarder. Tous les acteurs sont représentés dans la commission exécutive de ces établissements – le conseil général, les services de l'État et les associations. Sur quelle collectivité départementale s'adosseront-ils financièrement et administrativement ? Pour nous, l'échelon de proximité le plus adéquat pour l'ensemble des usagers en situation de handicap est celui qui leur permet de se déplacer vers leur lieu d'accès au droit. Qu'advient-il également de la stabilisation des équipes dans laquelle la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a tant investi ? Nous craignons que cet acquis se délite. À Lyon, à compter du 1^{er} janvier 2015, les compétences sociales seront transférées du département vers la métropole. Nous nous retrouverons donc avec deux interlocuteurs dans les MDPH. Il faudra trouver de nouveaux agents pour une nouvelle instance, la Maison métropolitaine et départementale des personnes en situation de handicap.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Lyon reste un cas particulier où la métropole prend toutes les compétences du département. Dans l'éventualité d'une seule MDPH pour le département du Rhône et pour la métropole de Lyon, il faudra s'organiser, sans que cela relève du domaine législatif.

Mme Malika Boubékeur. – Je parlais des personnels.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Dans ce cas, oui, il ne sera pas facile de faire venir des fonctionnaires d'État. Toutes les MDPH ne fonctionnent pas idéalement.

Mme Malika Boubékeur. - Les moyens de fonctionnement posent problème. Un budget de 66,3 millions d'euros est prévu dans le PLF 2015, alors que la CNSA consacre 64 millions d'euros au fonctionnement des cent MDPH. Comment re-ventiler ce budget en cas de variation du nombre de ces établissements ? La CNSA joue un rôle important pour

l'harmonisation des pratiques dans l'ensemble du territoire. La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées garantit l'équité des droits accordés aux personnes dans l'ensemble du territoire. Il faut maintenir ces dispositifs. Vous examinerez dans quelques mois le projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement. Nous saluons la création des conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, dispositif qui reprendra *a minima* les prérogatives des actuels conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées et des comités départementaux des retraités et personnes âgées. Il s'agit d'un dispositif consultatif distinct de celui d'accès au droit. Comment s'opéreront les transferts de compétences entre le département et la future collectivité territoriale dans le domaine de l'hébergement des adultes en situation de handicap ? C'est le premier poste budgétaire des conseils généraux. La question vaut aussi pour l'aide à domicile et les services d'accompagnement à la vie sociale. Quel impact le droit d'option des départements pourra-t-il avoir sur la gestion des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, et sur les conventions élaborées par les agences régionales de santé avec leurs partenaires ? Enfin, le transfert des compétences transversales interroge la cohérence des interventions sociales sur un même territoire. Par exemple, les transports scolaires ne seront plus gérés par le département, mais par la région, au 1^{er} janvier 2015. Pour un élève en situation de handicap, le département rembourse une aide aux familles ; il organise ce transport scolaire quand le service public échoue à répondre au besoin. Qui financera cela dans le nouveau système ? Le département au titre de la compétence sociale, ou la région au titre de la compétence des transports ?

M. Philippe Bas, président. – Vous êtes en attente d'éclaircissements ; ce n'est pas surprenant, car le projet de loi ne modifie pas les compétences du département en matière sociale. L'avenir des départements a été interrogé. Il est utile de savoir ce qui vous préoccupe.

Mme Malika Boubékeur. – L'équité territoriale ne doit pas être un vain mot, mais une réalité.

M. Thierry Nouvel, directeur général de l'UNAPEI. – Le secteur associatif dans le domaine du handicap s'est construit au plus près des personnes, dans un territoire restreint. Les associations ont ensuite grossi et se sont rapprochées les unes des autres. Le fait régional est nouveau en France, même s'il a des racines historiques profondes. La loi dite « Hôpital, patients, santé et territoires » a créé les agences régionales de santé, consolidant ainsi le fait régional dans notre domaine. Les lois de décentralisation des années 80 ont consolidé le mouvement associatif au niveau du département. Il n'est pas simple de structurer au mieux les réponses aux situations de handicap : il faut fédérer des personnels pour qu'ils travaillent ensemble, mettre en place des structures, etc. Toute modification de la logique des pouvoirs publics percute nos organisations. La question de l'organisation territoriale est présente dans nos réseaux, puisque nous avons été incités à nous rapprocher et à nous concentrer au-delà de l'échelle départementale. Le transfert des compétences aux métropoles ne se fera pas de la même manière selon que les organisations agissent au niveau du département ou sont implantées au cœur de la métropole. La métropole lilloise regroupe peu ou prou l'ensemble des associations ; ce n'est pas le cas dans le Rhône. La question du transfert des centres d'aide par le travail au département a fait débat, ces deux dernières années. Il est fondamental de définir une politique claire sur le sujet. Quel que soit le découpage des territoires, la question de l'égalité de traitement des personnes se pose. Elle n'est pas correctement assurée. Une solidarité financière entre les territoires contribuerait à améliorer la situation. La question de la région est centrale pour nous.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Vous êtes tous les jours au contact des collectivités et vous connaissez leur architecture. Le Parlement n'a pas envisagé de modifier

les compétences du département dans le domaine social. Toutes les métropoles ne sont pas destinées à remplacer le département ; le cas lyonnais est spécifique. Rien n'a été décidé en Ile-de-France. Vous avez relié la réforme territoriale à celle de l'État, insistant ainsi sur la nécessité d'adapter les structures de l'État aux nouvelles données territoriales. Ce sont là des problèmes qui relèvent de l'administration ; malgré la décentralisation et le transfert de responsabilité au département, nous n'envisageons pas de toucher au bloc du médico-social. Les interlocuteurs resteront les mêmes. Le vrai problème est dans l'opposition d'une région en charge de l'insertion économique et d'un département responsable de l'insertion sociale. Vous redoutez que la compétence sociale soit donnée à de grandes intercommunalités, mais nous savons bien qu'on ne fait pas d'action sociale à 20 000 habitants.

M. Philippe Bas, président. – Comme toujours, les interlocuteurs du mouvement social ont réussi à prendre le pouvoir. C'est eux qui ont auditionné notre rapporteur ! Il n'y a pas lieu de porter la discussion sur la décentralisation, car aucun pouvoir n'est transféré de l'État aux collectivités locales. Au Sénat, nous souhaitons étudier les possibilités d'un rééquilibrage du texte par des mesures de décentralisation. Jusqu'à présent, notre réflexion s'est concentrée sur la région, dont on veut faire une collectivité en charge du développement économique et territorial. Il faudrait ajouter l'emploi aux compétences de la région. Il serait bon également de pouvoir mesurer l'effet qu'auraient des mesures de décentralisation dans le domaine des politiques sociales. Nous ne nous sommes pas engagés dans cette voie pour l'instant, car les départements sont asphyxiés par un service de prestations sociales sur lequel ils n'ont que peu de prise. Nous risquons d'avoir à faire face à des besoins considérables sans avoir les moyens suffisants d'y répondre. Dans les départements, l'expansion des charges sociales n'est pas compensée par des ressources qui sécuriseraient les besoins. Vous ne souhaitez pas que le domaine du social et du médico-social passe au département. Manifestement, vous n'êtes pas pressés de faire évoluer la décentralisation. C'est du moins ce que confirme votre silence sur ce point.

Mme Gisèle Jourda. – J'ai présidé l'Association pour adultes et jeunes handicapés, l'APAJH. Les lois successives ont mis les associations face à leurs responsabilités. En période de budget contraint, les départements se laissent parfois aller à une politique d'immixtion dans la gouvernance des associations. Il faudrait clarifier le rapport entre les associations et leur chef de file, département ou région. On ne peut pas mettre en danger le rôle et la mission publique des associations. Comment les préserver ?

M. Thierry Nouvel. – La relation entre les associations gestionnaires et leurs autorités de tarification est un vrai sujet. Le statut même de ces associations a fait l'objet de nombreux débats. Je n'ai jamais vu d'ingérence dans la gouvernance des associations que je dirige. Je doute que cela soit lié à la réforme de l'organisation territoriale.

M. Bas évoque la décentralisation. Nous nous posons plutôt la question de la recentralisation d'un certain nombre de compétences au niveau régional, notamment depuis la création des agences régionales de santé.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Les ARS ont des antennes locales...

M. Thierry Nouvel. – Elles ne décident rien. Le délégué territorial de l'ARS dialogue avec les associations, peut s'opposer à certaines décisions, mais ne peut en prendre.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le médico-social reste financé par l'État.

M. Thierry Nouvel. – C'est plus compliqué. Certains établissements sont financés par les conseils généraux.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Il y a en effet des établissements à triple tarification, comme les établissements pour personnes âgées : tarification de l'hébergement et de l'allocation personnalisée par le conseil général, et tarification des soins par l'ARS. Mais comment faire autrement ?

M. Thierry Nouvel. – C'est pour cela que nous posons la question de la recentralisation de cette compétence au niveau régional. En matière de handicap, les sources de financement ont été empilées au fil du temps. Concrètement, l'impossible fongibilité des budgets pose problème, par exemple pour créer des places médicalisées dans les départements qui ne font que de l'hébergement. Pire : lorsqu'un département a trop de places en établissement et service d'aide par le travail, je ne peux les redéployer sur d'autres types d'établissements en raison de la nature différente des crédits – budget de l'État dans un cas, budget de la sécurité sociale dans un autre. Mais vous avez raison : la question de la recentralisation n'est pas d'actualité, compte tenu des craintes que vous avez mentionnées.

M. Jean-Pierre Vial. – Dans le fonctionnement des établissements, certains domaines relèvent du département, d'autres nécessitent une coordination régionale. Il serait utile de disposer d'une note détaillée sur tous ces sujets.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions. Vous trouverez dans les débats du Sénat la trace de vos interventions !

La réunion est levée à 13 h 20

La réunion est ouverte à 16 heures

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition de M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental.

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je suis particulièrement heureux d'accueillir M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, que j'ai connu lorsqu'il était sénateur avant qu'il ne devienne un ministre de la fonction publique reconnu pour son attachement au dialogue social. Nous avons par ailleurs souhaité que la réflexion du Sénat sur l'organisation territoriale de la République ne soit pas déconnectée de la réalité, et c'est pourquoi nous avons auditionné un grand nombre d'acteurs, parmi lesquels les organisations syndicales, les présidents des assemblées permanentes des chambres consulaires, ou encore les chefs d'entreprises, dont la qualité d'investisseur en fait les interlocuteurs naturels des collectivités territoriales. Nous sommes également partis, hors nos murs, à la rencontre des élus locaux, afin de recueillir d'autres points de vue sur l'organisation territoriale que ceux présentés par les grandes associations d'élus.

Votre angle de vue, Monsieur le président, sur ces questions territoriales nous permettra d'alimenter notre recherche de solutions aux problèmes économiques et sociaux

auxquels nos territoires sont confrontés : la lutte contre le chômage, le développement de la vie des entreprises, la mise en œuvre de la meilleure politique de l'emploi possible et l'articulation des différents échelons territoriaux pour assurer le meilleur service à nos concitoyens et assurer la mise en œuvre des grandes priorités nationales.

En outre, je me souviens que vous nous aviez précédemment alertés sur l'état de souffrance de notre démocratie. À ces raisons qui nous ont incités à vous inviter, j'ajouterai également la remarque formulée par la représentante de la Confédération générale du Travail (CGT) que nous auditionnions ce matin et qui a ouvertement regretté que notre commission n'ait pas saisi, à titre liminaire, le Conseil économique, social et environnemental. Après avoir signalé à cette personnalité votre audition de cet après-midi, il m'a fallu lui faire observer que nous n'étions pas maîtres de l'ordre du jour et qu'il eût mieux valu que le Gouvernement procédât lui-même à cette saisine en temps utile, avant de solliciter l'examen du Parlement.

M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental. – Mesdames et Messieurs les Sénateurs, c'est un plaisir de partager avec vous les questions ainsi que les attentes et les critiques qui sont les miennes. Il y a plusieurs façons d'aborder l'organisation du territoire et je regrette la méthode, quel que soit le gouvernement en cause, qui a été suivie par cette réforme.

La carte territoriale ne doit pas être un objectif, mais une réponse à la question de l'offre territoriale à mettre en œuvre pour atteindre la meilleure performance économique et assurer la meilleure cohésion sociale possible dans l'économie de flux qui caractérise la mondialisation. En effet, on assiste à un double bouleversement – celui de la circulation de l'information et celui des modes énergétiques – qui va modifier en profondeur la géopolitique et l'organisation des territoires. Deux exemples me paraissent à cet égard illustratifs. Lorsqu'en 1945, les Américains estimaient que les relations commerciales permettaient d'instaurer la paix, ils utilisèrent principalement deux technologies : le téléphone, pour assurer la remontée de l'information, et le container, pour abaisser considérablement le coût des transports. Mais la transformation profonde induite aujourd'hui par le numérique implique une remise en cause déchirante de l'organisation verticalisée de notre société, qui est issue de la Monarchie et qu'a endossé notre République. Notre perception que, dans le monde moderne, nous pouvons maîtriser la circulation des capitaux, des idées, des marchandises et des hommes est désormais totalement erronée.

Il ne s'agit plus de conquérir de nouveaux territoires géographiques, comme du temps de la colonisation avec laquelle s'est amorcée la première forme de mondialisation, mais d'acquérir de nouveaux espaces d'innovation, en gérant non plus la richesse des sols et des sous-sols, mais désormais l'intelligence. L'économie n'est plus ainsi fixée sur un territoire et la puissance d'un État industriel ne réside plus dans la possession de la bombe atomique, mais désormais dans celle des banques de données : c'est pourquoi Mme Angela Merkel et M. Barack Obama ont pris acte de cette nouvelle conception de la performance économique qui repose sur la capacité de mesurer les besoins d'un marché et d'assurer le développement d'une offre singularisée et, par conséquent, d'une industrie qui permette de la proposer.

Fort de ce constat, deux questions doivent être posées du point de vue des territoires : quelles sont les mesures qui doivent être prises pour que les jeunes du monde entier aient envie de venir étudier en France et que les capitaux convergent également vers notre pays ? Aujourd'hui, le pouvoir d'attractivité d'un territoire est essentiel et attire l'intelligence et la recherche tout en demeurant un facteur de cohésion sociale.

Nous ne sommes plus dans une économie physique, mais chimique. Ainsi, l'organisation territoriale doit suivre cette évolution : alors que l'économie rurale reposait sur les villages et que l'économie industrielle s'organisait autour des villes, l'économie est désormais celle de l'innovation et de l'intelligence, impliquant de nouveaux modes de connexion et de collaboration. Une telle évolution implique nécessairement la disparition de mythes qui prévalaient jusqu'alors : on peut désormais inscrire toute activité économique dans n'importe quel territoire au monde et payer ses impôts dans n'importe quel État au monde. Une deuxième étape est d'ailleurs franchie avec la déconnexion des finances de l'économie.

Rappelons-nous l'issue d'une bataille, qui a pourtant laissé totalement insensible la classe politique dans son ensemble, qui s'est livrée sur la question essentielle du maintien de la place financière de Paris. Un trader haute-fréquence assure vingt-sept mille opérations par seconde et quatre-vingt-dix-huit pour cent des échanges commerciaux mondiaux quotidiens sont financiers. Les donneurs d'ordre de la place de Paris sont ainsi partis pour Londres car la différence du temps, qui se mesure en nanosecondes, requis pour passer un ordre entre Paris et la City, crée une distorsion de concurrence qui nous est défavorable. Ainsi, quelle que soit l'offre territoriale proposée, l'absence d'attractivité et un retard technologique se solderont par des échecs pour les territoires incapables d'y remédier.

Une telle réalité remet en cause le mythe de l'égalité entre les territoires : dans une logique d'offre territoriale, il importe d'optimiser le développement des capacités d'attractivité des différents territoires en fonction de leurs caractéristiques. Il nous faut donc réfléchir à une offre territoriale qui ne soit plus celle du passé, mais qui contienne plutôt, et c'est une occasion qui me paraît manquée, une dimension prospective qui définisse une organisation territoriale moderne dans une société moderne.

Plusieurs faits nous conduisent à constater que la réforme territoriale proposée ne répond pas aux exigences actuelles. En effet, les trois sujets politiques abordés par l'ensemble des gouvernements du monde entier concernent le choc des territoires, à savoir la localisation des activités selon les territoires, la démographie et le choc des générations, ainsi que le choc des identités, comme en Europe qui a besoin d'accueillir une population d'origine extra-communautaire d'ici à 2030 pour assurer son développement économique. Il faut ainsi, d'un côté, assurer l'attractivité des territoires pour les investisseurs et, de l'autre, garantir la cohésion sociale afin d'éviter les chocs identitaires.

Autre élément qu'il me paraît important intégrer : la croissance est actuellement faible et devrait demeurer comme telle. Les taux de croissance sont bien souvent avancés pour équilibrer les budgets et ne reflètent nullement la réalité économique à laquelle ils sont censés correspondre. La faiblesse du taux de croissance avive la précarité de la cohésion sociale, dans un contexte où l'Europe représente 6 % de la population mondiale pour 20 % du produit intérieur brut mondial et 50 % des transferts sociaux. La question aujourd'hui réside dans celle d'un projet territorial : comment ancrer dans les territoires une performance économique de dimension mondiale tout en maintenant une cohésion sociale qui semble, notamment aux États-Unis, présenter de sévères risques de dislocation ? Il s'agit également de prévenir la désespérance des populations et les éventuelles occurrences d'une sorte d'« infarctus territorial » induisant l'irruption de la violence sociale et empêchant la stabilité des territoires et des personnes qui s'y trouvent.

Une autre mécanique doit également être intégrée par cette démarche de prospective territoriale : le développement de l'économie numérique et de la robotisation qui menace à terme 40 % des emplois américains et 52 % des emplois européens. Cette évolution

illustre le bien-fondé de l'intuition de Keynes qui prévoyait la création de plus de richesses par de moins en moins de travail. Une telle tendance ne peut que bouleverser les relations sociales et les politiques fondées sur la solidarité. Aujourd'hui, l'offre territoriale, que promeut le projet gouvernemental, est abordée en termes d'organisation des pouvoirs républicains, issue de la Monarchie, et non d'optimisation des potentiels. Un certain nombre de questions aurait ainsi dû être posé, comme la place, dans le monde, de la régulation publique, issue du modèle européen et français, dans une économie de flux mondial de tendance ultralibérale. C'est un enjeu déterminant, puisque la dimension des défis impose la dimension des réponses et il eût fallu évaluer, avec exactitude, le niveau des régulations continentales et le rôle qu'y joue l'État, avant que d'envisager les déclinaisons territoriales à mettre en œuvre pour renforcer l'attractivité.

Par ailleurs, le fait métropolitain – qu'envisageait d'ailleurs la précédente loi – est majeur : 30 % de la richesse mondiale sont captés par les soixante plus importantes métropoles mondiales alors que, dans les quinze prochaines années, ce seront 75 % de la richesse mondiale qui le seront par les six cents plus grandes aires métropolitaines. Ainsi, les aires métropolitaines sont en marche et il convient de construire des régions métropolitaines à l'échelle de la planète. D'ailleurs, celles-ci connaissent un seuil limite : au-delà de trois millions d'habitants, elles connaissent une réelle forme de saturation. Il importe d'y mêler les universités, les centres de recherche, les capitaux et les décideurs politiques ce qui, du reste, n'est pas le cas en Allemagne dont les collectivités territoriales ont réduit de près de cent milliards d'euros leurs investissements, ce qui devrait, à terme, amoindrir considérablement leur performance économique. À l'inverse, on constate, au niveau européen cette fois, une prise de conscience qui devrait conduire au déblocage de 300 milliards d'euros en faveur du développement des infrastructures.

M. Paul Krugman, Prix Nobel d'économie, déclarait qu'il fallait repenser l'économie numérique et je m'attendais à ce que l'État, alors qu'il engageait la réforme absolument nécessaire de la réorganisation territoriale, conduise cette analyse prospective qui prenne en compte l'évolution de la conjoncture internationale et aboutisse à reconfigurer le territoire de manière optimale. Or je crains qu'une approche extrêmement classique, consistant dans un premier temps à dresser une carte et à attribuer les compétences, ne soit suivie. Il faut ainsi aujourd'hui gérer la captation des flux qui passent par les territoires et la valeur ajoutée qu'ils créent : à cet égard, la Banque mondiale a annoncé l'inclusion, dans les trente années qui viennent, de près de 2,5 milliards de personnes dans la classe moyenne, dont un gain quotidien de 10 à 100 dollars représente le seuil d'inclusion. Ce chiffre comprend une centaine de millions d'Européens, peu de personnes en Afrique alors que la quasi-totalité des personnes concernées se trouve dans la région Asie-Pacifique. Si 10 % de cette nouvelle classe moyenne, soit 250 millions de personnes, se rendait en France, dont le nombre de touristes annuels est de 80 millions, comment bénéficier de cette manne ? Les défis qui se posent aux territoires résident bel et bien dans la capacité de capter la valeur ajoutée que génèrent les flux.

Cette perspective souligne la question de l'inadaptabilité de la fiscalité à un tel phénomène. Ainsi, toute la fiscalité des collectivités locales est fondée sur la propriété foncière issue de la société rurale ou sur l'outil économique ou industriel, et non sur les flux. En outre, avec le quinquennat, nous ne sommes pas en mesure d'ouvrir des « chantiers républicains » impliquant l'ensemble de la classe politique et assurant la stabilité des dispositifs notamment fiscaux. L'ensemble des investisseurs internationaux considère d'ailleurs la France comme un marché trop étroit et trop à risques, du fait des revirements que connaît la réglementation du fait des alternances politiques tous les cinq ans. Il eût fallu ainsi

assurer la stabilité, dans le temps, de la réforme et veiller à ce que nul cycle électoral n'en perturbe la mise en œuvre effective puisqu'il s'agit avant tout de préparer l'avenir et non de se livrer à je ne sais quel jeu de pouvoirs.

En outre, la réforme ne doit plus apparaître comme une punition mais porter plutôt une réelle espérance : une telle démarche doit ainsi être prospective et mieux prendre en compte l'opinion des citoyens.

C'est la raison pour laquelle privilégier la potentialité et la diversité des territoires implique de remettre en cause les idées d'égalité et d'uniformité. Ceux-ci pourraient ainsi se voir reconnaître des pouvoirs différents, voire des capacités dérogatoires, en fonction de leurs caractéristiques.

Enfin, s'agissant de ce que j'évoquais précédemment comme le choc des identités, il importe que les limites des territoires respectent l'histoire et la géographie. D'ailleurs, la prise en compte des seuls intérêts économiques pour délimiter les frontières, notamment par la France et le Royaume-Uni, demeure l'origine des conflits au Moyen-Orient. Lorsqu'on ne respecte pas la géographie, l'histoire et la culture des hommes, à un moment ou un autre, les frontières suscitent les heurts identitaires et avivent les violences. Je crains ainsi que l'actuel projet territorial relève d'une conception surannée qui ne saisisse pas les défis de l'avenir.

Il est naturel que les régions doivent devenir métropolitaines, tout en veillant au devenir des territoires interstitiels. À l'évidence, il importe que ces régions développent leur potentiel d'attractivité obéissant, en cela, à une conception moderne de la puissance qui ne se limite ni au nombre d'habitants ni à la superficie. Notre intelligence cartésienne est ainsi mise à mal : en Europe, par exemple, les petites régions d'Italie du Nord sont plus puissantes que les vastes régions peuplées du Sud de l'Italie ! En outre, l'évolution des aires métropolitaines mondiales illustre cette déconnection de la puissance avec la population et la superficie : alors que des aires de 10 à 12 millions d'habitants déclinent, des métropoles de 2 à 4 millions d'habitants connaissent un réel dynamisme. Dans une économie d'innovation, la capacité de recherche, favorisée par les partenariats entre les universités et les entreprises, est essentielle : le pouvoir des territoires doit ainsi assurer cette forme de maillage. L'offre territoriale de l'État, en matière d'université et de politiques de l'emploi, doit ainsi être très fortement corrélée aux caractéristiques des territoires. Il importe que les régions soient capables de mettre en œuvre les transversalités plus nécessaires que jamais. En outre, les investissements privés doivent, à terme, se substituer aux dotations publiques dans une logique d'efficience et en offrant des garanties publiques aux capitaux privés.

Enfin, cette évolution doit également amorcer celle de la comptabilité publique qui doit aider l'État capitaliste, auquel je crois, à optimiser la gestion de son patrimoine. D'ailleurs, les collectivités locales devront, à terme, tirer leurs principales ressources non de la fiscalité, mais de l'optimisation de la gestion de leur patrimoine, fût-il privé. Aujourd'hui, les principes de la comptabilité publique, qui repose sur l'équilibre entre les actifs et le passif, le fonctionnement et l'investissement, ne peuvent rendre compte des investissements dans les territoires que les acteurs locaux devraient conduire afin d'instiller la dynamique que j'appelle de mes vœux. En effet, les régions qui vont pouvoir se développer, seront celles qui investiront les fonds publics dans des programmes de recherche qui ne sont cependant pas sans risque ! L'exemple de l'Institut Gustave Roussy, qui accueille des équipes de recherche nord-américaines et qui devrait devenir l'un des cinq premiers laboratoires de recherche au monde, le prouve : c'est en recherchant des modes de rémunération et des investissements alternatifs à ceux fixés par la comptabilité publique que cette entité publique française a

considérablement renforcé son attractivité ! Alors que l'on souhaite libérer aujourd'hui les initiatives dans les territoires, il faut ainsi réfléchir à l'évolution des réglementations comptables et des structures budgétaires qui en freinent désormais le dynamisme.

L'éducation est aussi un domaine prioritaire pour le développement des territoires. Dans ce domaine, la centralisation nivèle manifestement l'innovation. Alors qu'il faudrait valoriser les initiatives des étudiants dans l'économie de l'innovation et de l'intelligence, le système éducatif ne sanctionne que les échecs ! Alors que le principe d'égalité est réaffirmé, on assiste à la marginalisation, voire à l'exclusion, d'un nombre grandissant d'étudiants ! L'expérimentation devrait ainsi être mise en œuvre au niveau des territoires, sous réserve d'un encadrement préalable.

Si je suis tout à fait favorable à la fin de la clause de compétence générale, l'approbation par les préfets des schémas régionaux suscite, en revanche, ma réserve, car elle participe d'une forme de défiance alors que la confiance demeure le principe même de l'économie de l'innovation. Une telle démarche reflète une défiance analogue à celle éprouvée à l'encontre du marché dont l'encadrement est considéré comme prioritaire, ce qui nuit à son développement. Les Anglo-saxons en ont une conception plus saine : la régulation intervient *a posteriori*, ce qui n'entrave pas l'essor du marché !

Un tel état d'esprit nous condamne à ne pas profiter des potentiels que recèle notre pays ! Il importe de sortir du carcan décentralisateur pour libérer les initiatives des territoires et gagner la bataille du digital. Aujourd'hui, l'État ne doit plus contrôler mais réguler, et les régions doivent disposer de pouvoirs dérogatoires qui leur permettent de soutenir les initiatives innovantes. La force de la France réside dans l'inventivité et toute réforme la restreignant au motif d'économies budgétaires prises comme objectifs exclusifs est vouée à l'échec. Retrouver une société de confiance est un impératif. Or l'État central ne fait confiance ni aux territoires ni aux élus locaux ! Mais prenons aussi garde à ne pas substituer au centralisme de l'État celui de la région qui reviendrait à consacrer une gestion partisane du développement des territoires ! Il faut ainsi réfléchir à une nouvelle forme de contrôle garantissant l'équité de l'argent public et redéfinir les relations entre les élus et leurs administrés sur de nouvelles bases.

On peut également imaginer un partenariat très dynamique entre les régions et les départements dont l'évolution doit suivre les caractéristiques locales. Il faudrait ainsi que la fiscalité fasse l'objet d'un grand chantier républicain entre la majorité et l'opposition, afin que l'imposition ne devienne plus confiscatoire et contribue à aggraver les inégalités. La définition d'une fiscalité régionale, fondée sur la richesse économique, constituerait une première piste et si l'on suivait le principe de l'adéquation entre la nature des dépenses et des ressources, les départements devraient bénéficier, en matière de solidarité nationale, d'un impôt partagé sur la contribution sociale généralisée (CSG).

S'agissant du rôle du préfet, je souhaiterais que celui-ci dispose d'un droit de contentieux et non plus d'un pouvoir de contrôle qui traduit la défiance de l'État vis-à-vis des collectivités locales.

En ce qui concerne ces dernières, il importe de remettre en cause le mythe de la géographie et répondre aux deux questions essentielles que sont l'accès et la qualité des services publics. La technologie permet désormais de décrocher la géographie de la création de pôles d'intelligence administrative et de remédier ainsi aux écarts de qualité aujourd'hui constatés qui peuvent être sources d'insécurité juridique pour les élus. De tels pôles

garantiraient d'ailleurs aux maires une même qualité sur l'ensemble du territoire. En outre, la réforme actuellement en discussion devrait apporter des outils pour activer les fusions de communes et favoriser l'émergence d'une logique de services administratifs aux compétences géographiques dépassant les circonscriptions politiques. D'ailleurs, on observe une démarche analogue dans les grandes entreprises qui accroissent simultanément leur puissance et la déconcentration de leurs entités locales dans un souci de proximité et d'efficacité. Pourquoi les grandes régions métropolitaines ne délégueraient-elles pas à des pôles départementaux un certain nombre de tâches, comme l'accompagnement local des politiques sociales, tandis que les communes pourraient déléguer les tâches administratives, dont le suivi leur est difficile, à des pôles de mutualisation de services à l'échelon intercommunal ?

Le seuil de 20 000 habitants ne devrait pas être retenu pour les établissements publics de coopération intercommunale puisque prendre le nombre d'habitants comme seul critère de légitimité relève d'un cartésianisme suranné. Il vaut mieux prendre en compte les bassins de vie et leurs interactions, ce que, du reste, ne fait pas l'actuel projet d'organisation territoriale qui fait fi de l'histoire et des flux entre ces bassins et leurs habitants ! Seule une réflexion pertinente sur la notion d'offre territoriale aurait permis de redéfinir les contours des régions, en fonction de la réalité quotidienne de nos concitoyens et des perspectives de développement et d'attractivité. Je crains que la configuration bientôt retenue pour notre organisation territoriale ne réponde pas aux défis du monde de demain et qu'elle suscite l'incompréhension des Français qui seront tentés par des réflexes identitaires extrêmement lourds et considéreront cette réforme comme aiguillée par la recherche du pouvoir et non comme l'expression d'un projet de société.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, monsieur le Président, pour votre intervention dont le contenu nous prouve que nous avons raison de vous entendre. Nous souhaitons donner en effet du sens à cette réforme territoriale qui ne doit pas se limiter à un transfert de compétences entre collectivités, mais contribuer au développement de notre pays. Je rappellerai, sur ces chantiers de l'avenir que vous appeliez de vos vœux, que la composition de notre commission, avec deux rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition sénatoriales, reflète le souci qui est le nôtre, et que vous partagez, d'un consensus le plus large sur le contenu de cette réforme.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'audition du Président Delevoye nous incite, comme chaque fois, à placer la prospective au cœur de notre vision de législateur. Parmi les lois que nous avons votées, celles de 1982 présentaient cette dimension prospective dont les autres lois décentralisatrices ne sont, finalement, que la continuité. Le contrôle relève également d'une forme de propension naturelle de l'État, qui n'est plus un acteur du développement économique à part entière mais dont l'administration ne répond pas aux besoins exprimés localement. En outre, nous avons modifié la Constitution pour permettre aux collectivités ultramarines, dont chacune d'elles présente des spécificités institutionnelles, voire organiques pour la Nouvelle-Calédonie, de mieux s'organiser en fonction de leurs caractéristiques géographiques. D'ailleurs, les plus performantes d'entre elles ont choisi de fusionner le département et la région, ce qui a conduit à modifier la Constitution pour autoriser une telle démarche ! Si l'on ne peut supprimer un niveau de collectivités sans modifier la Constitution, il est possible de créer, par la loi, des collectivités spécifiques, à l'instar de la métropole de Lyon. On peut très bien créer une collectivité unifiée de l'Alsace par la loi ! Il n'y a donc plus d'obstacles constitutionnels pour assurer une telle démarche.

La fusion des départements, prévue par la loi du 16 décembre 2010, puis supprimée, devrait être autorisée à nouveau. Il est parfois difficile cependant d'entrevoir le lien entre départements et régions ; comme je le dis souvent, il y a des Picards, mais pas de Picardie ! Même si je suis très en faveur de la décentralisation, il me faut reconnaître que certains élus peuvent se tromper et qu'une forme de contrôle doit être maintenue et aller au-delà du contrôle *a posteriori*, voire de celui conduit par la Cour des comptes qui ne peut empêcher certains investissements aux finalités incertaines et aux conséquences désastreuses pour les finances des collectivités locales ! Les exemples abondent de ces investissements de prestige surdimensionnés par rapport aux collectivités où ils étaient conduits !

Il faudrait également s'interroger sur le contenu des schémas régionaux au caractère prescriptif. Certes, le schéma de développement de la région d'Île-de-France est cohérent et l'ensemble des schémas de développement locaux des collectivités de cette région doivent s'y conformer. Cette exigence concerne également les plans locaux d'urbanisme. Cette réalité implique de doter la région de réelles responsabilités en la matière.

Il me semble enfin que le numérique ne peut pas tout régler. En effet, plus il y a de numérique, plus la présence humaine est nécessaire. Si cette condition n'est pas réunie, la diffusion du numérique devrait conduire à un appauvrissement de la démocratie au sein des territoires qui connaissent déjà de sérieuses difficultés. En effet, nombreuses sont les personnes pour lesquelles l'usage des nouvelles technologies est difficile et qui éprouvent le besoin d'un interlocuteur pour les guider dans leurs démarches.

M. Jean-Pierre Vial. – Suite aux propos fort intéressants et stimulants tenus par le Président Delevoye, j'aurai une question sur l'effet de la décentralisation. À la suite des Trente Glorieuses qui marquent le développement sans précédent de notre pays, on pourrait évoquer les « Trente heureuses » qui scandent le formidable développement économique conduit par les acteurs locaux, sous l'effet de la décentralisation amorcée en 1982. Il faudrait évaluer l'apport de la décentralisation dans la modernisation de notre pays et ce, tandis que la réforme que nous examinons actuellement conduit à une recentralisation rampante. Les propos tenus par le Président Delevoye nous exhortent à alléger le carcan administratif et s'inscrivent à l'opposé de ce qui nous est proposé. Alors que l'on constate que la réforme proposée renforce le paradigme de l'État centralisateur, quelle pourrait être la manière d'en modifier le dispositif afin d'assurer une plus grande décentralisation sans laquelle le développement des territoires me paraît compromis ?

M. Jean-Paul Delevoye. – Le numérique va en effet renforcer le besoin en contacts humains car si le numérique va individualiser l'offre administrative, la compréhension de son mode de fonctionnement implique un accompagnement. La décentralisation a en effet concouru à l'accélération du développement et de l'équipement de nos territoires. Mais force est de constater une fausse donne affectant initialement les relations entre l'État et les collectivités territoriales puisque, de 1982 à 1992, les dépenses de fonctionnement ont été valorisées au détriment de l'investissement public. Si une commune, par exemple, transférait la totalité de ses charges à l'échelon intercommunal, elle continuerait à toucher la même dotation communale tandis qu'augmenterait, dans le même temps, la dotation intercommunale.

J'aurais souhaité que l'évaluation de la décentralisation conduite de 1982 à 1992 concernât autant ses points positifs que négatifs. Le système reposant sur les compensations financières grève le budget des collectivités locales qui sont désormais soumises à l'arbitrage

de l'État qui ne peut plus soutenir le développement local, engendrant une sorte d'auto-asphyxie du modèle institué à partir de 1982.

Comment faire en sorte que les dotations de l'État permettent d'optimiser les dépenses d'investissement et que les prochaines fusions entre échelons administratifs n'induisent pas, au final, une hausse des dépenses de fonctionnement ? Les départements qui se sont engagés dans la mutualisation, de façon volontaire, devraient être incités financièrement à la maîtrise des coûts de fonctionnement.

L'acceptation de l'impôt, sa nature, ainsi que sa dynamique même doivent également faire l'objet d'une réflexion. En effet, il me paraît évident que si la nature fiscale demeure différente de celle de la dépense, le risque d'une rupture d'égalité pourrait concerner certains départements connaissant un accroissement de la démographie des personnes âgées avec, en retour, une diminution de leurs ressources, vis-à-vis de la politique de solidarité nationale.

Enfin, il m'apparaît que d'autres questions n'ont pas été abordées, comme celle des services départementaux d'incendie et de secours : sommes-nous dans une démarche de responsabilisation impliquant un dialogue entre l'État et les départements ?

Les lois comme celle que vous examinez à présent devraient, au contraire de ce que nous constatons, jeter les bases d'un partenariat gagnant-gagnant entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Philippe Bas, président. – Merci, Monsieur le président, pour votre contribution et celle du Conseil économique, social et environnemental que vous présidez, à la réflexion conduite par notre Commission des lois.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Christian Vigouroux, président de la section du rapport et des études du Conseil d'État

La commission procède à l'audition de M. Christian Vigouroux, président de la section du rapport et des études du Conseil d'État.

M. Philippe Bas, président. – Je vous transmets les excuses de M. Sauvé, vice-président du Conseil d'État, qui ne peut être parmi nous aujourd'hui : nous aurons d'autres occasions de l'entendre. Nous recevons M. Christian Vigouroux, président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État.

Nombre de nos interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de simplifier, clarifier les compétences, renforcer la lisibilité des politiques publiques. Or les mêmes considèrent souvent qu'il faut accepter de ne pas mettre toutes les collectivités territoriales sous la même toise et qu'à l'exception des communes, qui doivent conserver la clause de compétence générale, il faut les transformer en collectivités territoriales spécialisées... à condition qu'elles coopèrent entre elles, ce qui requiert des schémas d'organisation, et que les délégations soient possibles. Simplicité ?

Nous souhaitons vous interroger sur des points précis et délicats. Faut-il adapter le droit aux spécificités des territoires ? Que signifie la délégation d'un pouvoir réglementaire aux régions ? S'agit-il d'adapter les modalités d'application de certaines lois ? De prévoir des

procédures de déclenchement de l'initiative législative par le vote d'une collectivité territoriale ? De conférer aux collectivités territoriales une faculté d'expérimentation ?

Le texte que nous examinons comporte des schémas régionaux prescriptifs. L'approbation préalable de ces schémas par le préfet inquiète certains élus, car elle rappelle l'acte de tutelle le plus fort qui existait avant la décentralisation.

M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État. – Le Sénat dispose évidemment de toutes les lumières souhaitables en matière juridique. Nos avis ne sont pas publiés, je m'en tiendrai donc nécessairement à la loi. Mais depuis quelques années, nos rapports publics révèlent – avec l'aval du Gouvernement – une large part de nos avis, qu'ils soient rendus sur des questions ou sur des textes.

Le pouvoir réglementaire des régions est inscrit dans la Constitution. Si une question se pose, elle ne concerne donc que les modalités. Il nous arrive de refuser la mention du pouvoir réglementaire des régions dans un texte de loi : nous le faisons au motif qu'elle est inutile, ou qu'elle peut entraîner la nécessité d'ajouter la même précision pour les autres collectivités. Les gouvernements ont parfois du mal à entendre cette position, mais le Conseil d'Etat est adverse à la répétition des dispositions constitutionnelles dans les lois.

Ce pouvoir réglementaire se manifeste de mille manières : par exemple, dans un avis rendu sur une proposition de loi de simplification des normes, déposée par le sénateur Doligé, nous avons affirmé qu'une disposition donnant au président du conseil général le pouvoir d'adapter les critères d'agrément des assistants maternels ne se heurte à aucun principe de valeur constitutionnelle. La décision du Conseil constitutionnel de 2002 sur la loi relative à la Corse énumère les conditions dans lesquelles le législateur peut détailler les modalités du pouvoir réglementaire d'une collectivité territoriale. Il n'est ni originel ni autonome comme celui de l'article 21 de la Constitution. Notre avis de 2002 précise que c'est au législateur de moduler le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, matière par matière et au cas par cas. C'est une autre raison pour laquelle nous sommes réticents à le voir mentionner dans la loi. Ce pouvoir réglementaire ne s'exerce que pour les compétences des collectivités territoriales et sous réserve du respect des grands principes du droit. Lors du vote de la loi constitutionnelle de 2003, un amendement qui introduisait la réserve des collectivités territoriales à l'article 21 de la Constitution n'avait pas été adopté. Dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, les collectivités territoriales doivent respecter le principe d'égalité. Une collectivité peut exonérer les entreprises de certains impôts, mais dans un but général et en fonction des différences objectives de son territoire, comme l'a déclaré le Conseil constitutionnel le 20 avril 2012.

La loi module au cas par cas le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : le RSA est entièrement défini par l'État, les exonérations d'entreprise, non. Notre avis du 15 novembre 2012 insiste sur la nécessité de bien articuler le pouvoir réglementaire d'une collectivité territoriale avec celui du Premier Ministre comme avec celui des autres collectivités territoriales. Lorsque le Gouvernement agit sur la base de l'article 37 car il n'existe pas de loi, il ne peut pas définir les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent agir : seul le législateur peut le faire. Nous avons affirmé en mai 2013 que celui-ci doit préciser les conditions dans lesquelles l'exercice du pouvoir réglementaire par une collectivité territoriale peut encadrer, coordonner ou influencer le même pouvoir réglementaire d'une autre collectivité territoriale, dans le cadre de schémas en particulier.

Les collectivités territoriales peuvent fixer les modalités d'application de la loi dans les limites de leurs compétences. Elles peuvent aussi compléter les orientations nationales, comme le précise l'article L 1311-1 du code de la santé publique. Elles peuvent même les adapter, comme notre avis de 2012 l'a laissé entendre, à condition que le législateur en ait ouvert cette voie. Le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'État ont admis qu'une collectivité territoriale peut devenir chef de file sur une compétence donnée, ce qui donne à son pouvoir réglementaire une prééminence sur celui des autres collectivités territoriales. Le même avis envisage les cas dans lesquels le silence du législateur peut être interprété comme reconnaissant le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, dans le champ de leurs compétences.

Le schéma régional prescriptif est un mode d'expression fréquent du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Il peut avoir l'ambition de traduire la clause de compétence générale de la collectivité territoriale qui l'élabore. Avec les schémas d'aménagement régionaux, nous ne sommes pas loin de la clause de compétence générale... Si cette clause est supprimée, la question se simplifiera : chaque schéma traitera la compétence de la collectivité territoriale qui l'aura élaboré.

Nous avons dans notre rapport sur le droit souple dénoncé l'enchevêtrement des schémas et les expressions telles que « tenir compte de », « s'inspirer de », « être compatible avec » ou « être conforme à ». Pour dissiper ces perplexités, nous avons produit quelques lexiques illustrés – ce qui est toujours mauvais signe... La prescriptibilité des schémas régionaux frise la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Le Conseil d'État a donc, par précaution, demandé que soit substitué le terme de compatibilité à celui de conformité et, en cas de doute, a recommandé l'approbation par le préfet, non pour rétablir une tutelle de l'État mais pour introduire un tiers médiateur.

Notre rapport public de 2011, en sa page 389, rappelle que le Conseil d'État a estimé que le principe d'égalité faisait obstacle à l'adoption de dispositions spécifiques à la région Île-de-France en matière d'intervention foncière : tout écart au principe d'égalité doit être justifié. Nous avons validé – comme le Conseil constitutionnel – la théorie du chef de file, qui crée une faille dans le dogme de l'égalité absolue des collectivités territoriales : l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ne fait pas obstacle à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles des collectivités peuvent exercer en commun certaines de leurs compétences. Toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé le 9 décembre 2010 que l'institution du conseiller territorial, dans les formes qui lui étaient alors présentées, était une tutelle de la région sur le département. L'avis que nous avons rendu en juin 2011 sur le schéma corse a imposé que ce soit l'État qui définisse l'échelle et le degré de détail du schéma.

La clause de compétence générale est décrite dans certains traités de droit administratif, par Yves Jegouzo ou par Jean-Marie Pontier (dans son article *Mort ou survie de la clause générale de compétence*) comme un mort-vivant qui ne se porte pas trop mal... Nous ne voyons pas plus d'objection à son maintien qu'à sa suppression : c'est une question d'opportunité. En principe, la compétence relève de la loi. Sans méconnaître l'article 34 de la Constitution, qui réserve au Parlement les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales, un article a été introduit dans le code général des collectivités territoriales pour rendre possible un transfert de compétences entre régions et départements. Certes, les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leur compétence, mais à travers les transferts, les délégations et les renvois, elles s'en approchent ! Le Conseil d'État s'en est ému, et a affirmé que la compétence des collectivités territoriales ne relève pas de

délégations ou de contrats entre elles. Sur ce point, le Conseil constitutionnel s'est montré plus ouvert que le Conseil d'Etat – ce qui est rare. Du coup, nous ne bloquons plus des suppressions de clause de compétence générale assorties d'un rattrapage par délégation. À titre personnel, j'en reste cependant à notre position initiale.

La clause de compétence générale est supprimable, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel le 9 décembre 2010. Mais il n'est jamais question de la supprimer pour les communes ! Comme il est de tradition chez nous, nous prévoyons des amortisseurs à la réforme, en veillant à ce que la suppression de la clause de compétence générale ne dénature pas la collectivité territoriale, en l'assouplissant par des délégations ou des transferts, en ouvrant la possibilité de prendre toute compétence qui n'a pas été affectée à une autre collectivité territoriale et en conservant de multiples compétences partagées : le tourisme, la culture et le sport sont réputées être des compétences insécables.

M. Philippe Bas, président. – Il n'est pas question en effet de supprimer la clause de compétence générale des communes. Elles délèguent une partie de leurs compétences aux intercommunalités. Le département ne devrait-il pas avoir une compétence de solidarité territoriale ? De nombreux conseils généraux ont conclu des contrats de territoire avec des intercommunalité ou des villes : le département aura-t-il encore sa place dans les domaines concernés ?

M. Christian Vigouroux. – Ce fut un point d'achoppement lorsque nous avons examiné les textes dont nous parlons. Qu'allait-il rester au département ? Le social ? L'article qui traitait du soutien aux collectivités territoriales était abrogé. Nous nous sommes demandé si le département n'allait pas devenir une coquille vide. Comme une disposition faisait du soutien général aux communes une compétence spéciale forte, nous avons considéré que ce ne serait pas le cas.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Dans la région Île-de-France, le schéma directeur de la région Île-de-France est approuvé non par le préfet mais par décret en Conseil d'État. Tout schéma doit être porté à la connaissance de l'État, qui doit pouvoir défendre ses intérêts fondamentaux. La multiplication des schémas est étouffante. Président d'un syndicat mixte d'études et de programmation, j'élabore un Scot. Je suis confronté à quatre schémas contradictoires ! Si la région reçoit des compétences économiques, elle doit participer à l'aménagement du territoire. Je n'ai jamais cru à la clause de compétence générale : après tout, la compétence est donnée par la loi. Laissons donc vivre le mort-vivant...

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le Conseil d'État devrait se pencher sur l'hétérogénéité des intercommunalités et la diversité de leurs fonctionnements juridique et financier. La Cour des Comptes a affirmé que ce n'était pas la « collectivité territoriale » qui avait le mieux rationalisé ses dépenses... La notion de chef de file est un progrès. Quand le Conseil constitutionnel déclare que cela consiste à déterminer les modalités de l'action commune, c'est un peu faible ! La compatibilité est hautement nécessaire. Seuls 20 % de notre territoire sont couverts par des Scot. Comment lutter contre l'étalement urbain sans cet outil ?

L'idée en vogue actuellement est que les schémas peuvent être prescriptifs... s'ils sont élaborés en coproduction. Que signifie ce terme en droit ?

M. Éric Doligé. – Les amortisseurs ne doivent pas reproduire, après la suppression de la clause de compétence générale, des situations qui existent aujourd’hui. À cet égard, dans le cadre de la contractualisation État-région, d’autres collectivités sont invitées à apporter des financements pour des compétences qui leur sont étrangères ; mais pas question pour elles de se soustraire à cette contribution, elles seraient montrées du doigt, bannies peut-être. Écrire que les transports scolaires relèvent de la compétence des régions, mais qu’elles pourront déléguer cette compétence aux départements, c’est absurde ! Les décisions du Conseil constitutionnel peuvent-elles être renversées ? Parler de compétence sur l’économie, c’est comme évoquer la ruralité : ces termes sont trop vagues. Les compétences pourront-elles être adaptées à la taille des collectivités territoriales ? Définir un territoire en fonction de sa population et non de sa géographie pose des problèmes. Si j’admire moi aussi la qualité des études du Conseil d’État, je ne suis pas satisfait de ses décisions.

M. Philippe Bas, président. – Les sections administratives sont séparées du contentieux par une cloison étanche...

M. Éric Doligé. – Le fait que les avis ne soient pas publiés réduit la transparence de vos travaux. Bien souvent, vous convoquez le justiciable la veille pour le lendemain...

M. Christian Vigouroux. – Nous sommes attentifs à la cohérence des schémas. Nous rêvons d’un Scot qui soit une synthèse, car c’est la vocation de cet outil. Nous veillons à prendre en compte le rôle de l’État dans la préservation des grandes infrastructures et de leur cohérence. Une vue égalisatrice des intercommunalités serait réductrice. La notion de chef de file apporte une souplesse bienvenue. La coproduction, pourquoi pas ? Il faut simplement préciser clairement qui préside le groupe de travail, qui le réunit, quelle est sa composition et comment sont prises les décisions. Dès 1967, la loi d’orientation foncière prévoyait de la coproduction pour les plans d’occupation des sols. La délégation permet des modulations de responsabilité : une délégation peut être partielle, temporaire, répartie... Cette marge de souplesse est bénéfique, pourvu que les délégations ne volent pas en tous sens, ne soient pas données, reprises, rendues, redonnées. Les compétences, en effet, doivent être précisément définies. Que signifie la compétence sur l’économie : celle-ci inclut-elle les installations industrielles classées, la fiscalité, etc. ? C’est une de nos préoccupations : nous demandons souvent au gouvernement d’être le plus précis possible. Depuis quelques années, la mise à disposition de nos documents a progressé, ils sont même disponibles sur notre site internet.

M. Philippe Bas, président. – Merci. Transmettez également nos remerciements à M. Christian Vigouroux pour la contribution régulière du Conseil d’État à nos travaux.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition d’entreprises de travaux et de services, partenaires des collectivités territoriales

La commission procède à l’audition, au cours d’une table ronde, d’entreprises de travaux et de services, partenaires des collectivités territoriales.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie d’être présents pour cette audition d’un genre nouveau que nous inaugurons aujourd’hui. Dans le cadre de l’examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, nous avons souhaité élargir le spectre de nos auditions en invitant un échantillon d’entreprises. De nombreux projets d’aménagement, de développement des réseaux de transport ou des voies de

communication sont menés dans les collectivités territoriales, qui, de ce fait, sont amenées à traiter avec les entreprises.

La réforme territoriale doit permettre d'apporter de nouvelles réponses aux questions économiques et d'emploi notamment. Nous souhaitons donc connaître votre avis concernant l'impact de cette réforme et les améliorations que vous en attendez.

La commission des lois a d'ores et déjà rencontré les représentants des chambres consulaires et des organisations patronales. Nous nous sommes également rendus à Chartres où nous avons pu rencontrer les représentants de deux pôles pharmaceutique et cosmétique, qui se sont développés sur plusieurs départements et même plusieurs régions.

Avant de vous écouter, il me semble important de rappeler brièvement les grandes étapes du parcours législatif d'un texte au Sénat ou à l'Assemblée nationale. Le projet de loi est d'abord examiné par l'une des commissions permanentes. La commission des lois compte 49 sénateurs. C'est sur le projet de loi modifié issu de ses travaux que le Sénat se prononcera ensuite en séance publique.

La réforme territoriale concernant directement les collectivités territoriales, le Sénat en a été saisi le premier. L'Assemblée nationale délibèrera ensuite sur le texte transmis par le Sénat et non pas sur le projet de loi initial du Gouvernement.

La commission des lois a désigné deux rapporteurs sur ce texte : M. René Vandierendonck pour l'opposition sénatoriale et M. Jean-Jacques Hyst pour la majorité, traduisant ainsi l'esprit de recherche de consensus qui anime nos travaux.

Dans le court laps de temps dont nous disposons, je souhaite que chacun d'entre vous puisse s'exprimer, puisque nous puissions vous poser des questions complémentaires.

M. Bernard Hagelsteen, conseiller du président de Vinci Concessions.- Le groupe Vinci représente 40 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 190 000 collaborateurs, dont 108 000 travaillent en France, et 266 000 chantiers. Vinci est une grande entreprise ou, plutôt, l'équivalent de plusieurs petites et moyennes entreprises mises ensemble.

Nous nous sentons tout à fait concernés par les dispositions contenues dans ce projet de loi.

Selon une enquête de la Banque Postale, qui dispose d'un département consacré à l'investissement public, le secteur des travaux publics représente 18 % de la dépense totale des collectivités territoriales, tous types confondus.

Nous n'avons pas de commentaires à formuler sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités qui pourrait être décidée. Nous travaillerons avec les collectivités que le législateur nous désignera comme interlocuteurs.

Je tiens cependant à souligner trois points.

Tout d'abord, et ce n'est pas nouveau, la France se caractérise par une particulière complexité de son secteur public, avec une certaine lourdeur, alors qu'à l'inverse, dans le secteur privé, les entreprises peuvent prendre des décisions très rapidement. J'en parle d'autant plus librement que je viens moi-même du secteur public.

Ensuite, décider qu'une entité unique, la région, rassemblera l'ensemble des compétences d'entretien et de développement du réseau routier, ainsi que le réseau des transports collectifs, me paraît tout à fait positif et cohérent au regard des enjeux et des besoins dans le domaine des transports.

Enfin, les entreprises s'interrogent sur le temps que prendra cette nouvelle définition des compétences des collectivités territoriales. Les délais ne sont pas neutres. Nous avons un vrai besoin de décisions, d'actions économiques, d'investissements... Le temps qui sera pris pour désigner l'autorité publique compétente va avoir un effet de ralentissement sur la prise de décision et donc un impact économique, puisque les collectivités territoriales sont à l'origine de 70 % des dépenses d'investissement.

Comment sera répartie la dette publique attachée aux différentes compétences transférées ? Pour les lycées, par exemple, qu'advient-il si les départements ne sont plus compétents ?

Pour 2015, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales vont être en baisse. Avec des taux d'intérêts particulièrement bas actuellement, de nouveaux outils pourraient être utilisés par les collectivités. Je pense par exemple à l'idée, développée par l'Institut de la Gestion Déléguée et l'Union patronale des industries routières et de transports, d'un nouveau contrat d'engagement global d'entretien, d'exploitation et d'investissement, portant sur l'ensemble du réseau de transports d'une collectivité territoriale. Un tel contrat générerait une réduction des coûts d'entretien et permettrait ainsi d'accroître les investissements.

Aujourd'hui, nous devons prendre en considération la baisse importante des investissements sur les réseaux routiers non concédés. Ces systèmes de gestion sont d'ailleurs très discutés. Peut-être faudrait-il prévoir leur ouverture, quand celle-ci se fait dans l'intérêt public et permet une amélioration de la qualité du réseau et des infrastructures ?

En dernier point, les discussions autour de la réforme territoriale doivent prendre en compte les évolutions concrètes et pratiques du pays. Aujourd'hui, la moitié de la population française vit en ville, mais la moitié n'habite pas dans les centres-ville. Si on regarde les vingt agglomérations les plus peuplées, les habitants des noyaux urbains bénéficient d'une desserte importante par les transports collectifs ferrés lourds. Plus on s'éloigne du centre, plus le taux de couverture par les transports en commun diminue et l'utilisation de la voiture augmente. Il existe aujourd'hui une véritable fracture sociale entre les habitants du centre et ceux de la périphérie des agglomérations. Nombreux sont les habitants des périphéries qui ont l'impression que les décideurs publics ne se préoccupent pas d'eux. L'utilisation de la voiture génère un véritable encombrement sur les axes routiers qui relient les domiciles aux bureaux.

À cet égard, nous avons deux propositions concrètes. En premier lieu, il serait nécessaire de faire une place plus importante à l'organisation de transports collectifs sur les routes. Les décisions récentes du Conseil d'État vont d'ailleurs dans ce sens, comme en témoigne la décision rendue à propos du tunnel de Toulon. En second lieu, il faudrait développer le covoiturage, qui n'est pas suffisamment utilisé sur les trajets entre domicile et bureau, en raison de la congestion. À ce propos, les véhicules de covoiturage pourraient être autorisés à utiliser les voies réservées aux transports collectifs.

M. Pascal Grangé, directeur général délégué de Bouygues Construction. – Monsieur le Président, je vous remercie de votre invitation. Je représente le groupe Bouygues Construction, qui est un groupe dont la taille est légèrement inférieure, en termes de chiffre d'affaires, à celle de mon prédécesseur.

Par ailleurs, à la différence de Vinci, nous n'exerçons qu'une partie de ses activités, à savoir les bâtiments, les travaux et les chantiers de service public. Nous représentons un chiffre d'affaires annuel de 11 milliards d'euros et la moitié de nos collaborateurs sont localisés en France.

Concernant le projet de loi, nous aurons trois commentaires généraux.

En premier lieu, nous adhérons à l'esprit du texte. Nous croyons en effet qu'aller dans le sens du regroupement et de la mutualisation améliorera la cohérence et l'efficacité des missions à accomplir.

En deuxième lieu, nous souscrivons à l'idée de supprimer les différents étages de compétence générale. En effet, la superposition de celles-ci engendre un flou et une désorganisation peu propices à l'efficacité. Néanmoins, nous sommes vigilants quant au risque de laisser certaines compétences orphelines. À vouloir être trop prescriptif, il ne faudrait pas provoquer chez certaines collectivités territoriales de l'immobilisme.

En troisième lieu, vous le savez, les entreprises visent à la fois le long terme et le court terme. Or, si nous sommes sensibles aux réformes, celles-ci nous inquiètent lors de la période de changement. Dans cette période économique difficile, cette réforme, dont certains ressorts peuvent être incompris, ne doit pas provoquer un immobilisme préjudiciable aux entreprises.

Mme Anne Gourault, directrice déléguée du développement et des relations institutionnelles de Suez Environnement. – Merci de nous avoir invités à cette table ronde. Notre entreprise a deux activités principales : la gestion et la distribution de l'eau, d'une part, et la gestion et le traitement des déchets, d'autre part. Nous avons une ambition internationale, même si 40 % de notre chiffre d'affaires est réalisé en France.

Nous avons deux principales contributions à apporter au débat sur ce projet de loi.

En premier lieu, nous sommes favorables à la régionalisation entreprise par ce texte, notamment le renforcement de la planification régionale en matière de prévention et de gestion des déchets.

En second lieu, nous saluons le renforcement de l'intercommunalité. À notre niveau d'expert des services de l'eau et des déchets, il importe de concilier les deux impératifs de proximité et de planification stratégique. Le renforcement de l'intercommunalité permettra de mieux répondre aux nouveaux enjeux d'investissement, dans un contexte où les collectivités territoriales voient leur budget contraint.

Enfin, ce débat pourrait être l'occasion d'aborder la question des partenariats public-privé, notamment les nouveaux modes d'investissement ciblés par la loi qui a instauré les SEM à opération unique.

M. Didier Imbert, directeur des relations institutionnelles de SITA France. – Je vais aborder en particulier le contenu de l'article 5, qui prévoit une remontée de la

planification de la gestion des déchets au niveau régional. Cette disposition s'inscrit dans le contexte de la discussion du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, en particulier de son titre IV relatif à l'économie circulaire. Notre métier demande un haut niveau de planification influencé directement par les directives européennes, qui prévoient à la fois des critères de proximité et d'autosuffisance minimale dans le traitement des déchets. Il nous appartient de définir les infrastructures et les capacités de traitement pour répondre aux besoins des populations en évitant aussi bien le surplus que la sous-évaluation.

Actuellement, la planification des déchets non dangereux se situe à l'échelle départementale et celle des déchets dangereux à l'échelle régionale. Une remontée au niveau régional permettrait d'avoir une vision partagée plus efficace, en particulier dans le domaine de l'économie circulaire. Cette planification intègre plusieurs schémas, dont celui visant à la promotion de la biomasse.

Alors que le débat persiste parmi les collectivités territoriales sur cette régionalisation de la planification, notre profession affiche une position partagée. En effet, l'évolution naturelle des flux de déchets incite à une mutualisation des flux plus intégrée. En effet, l'augmentation des déchets utiles va provoquer un éclatement des flux actuels. Or les centres de tri ne pourront faire face à l'accroissement de la demande d'automatisation que par la mutualisation des flux. Dans les dix prochaines années, la réduction des flux de déchets utiles réduira la rentabilité de certains centres de tri, qui nécessite un seuil critique de 100 000 tonnes.

Si l'effet de massification des flux existe, nous sommes également attachés aux critères de proximité. Dans deux régions, l'Île-de-France et l'Alsace, la planification régionale intègre déjà ces deux critères. Cette régionalisation de la planification pose néanmoins plusieurs difficultés, notamment en raison de la nouvelle carte territoriale.

Les grandes régions créent en effet un risque problématique d'éloignement des territoires. Aussi, nous proposons une transition en deux étapes : dans un premier temps, il s'agira de planification de l'ensemble des capacités de traitement des déchets au niveau d'un grand bassin de vie, voire du département. Dans un second temps, il s'agira de mettre en cohérence les différentes planifications des infrastructures nécessaires, en particulier, pour la stratégie de l'économie circulaire.

Aujourd'hui, nos régions ne sont pas nécessairement prêtes à accueillir un tel niveau de planification, aussi nous vous encourageons à mettre en place un calendrier différé pour ce transfert de compétences.

M. Igor Semo, directeur des relations institutionnelles de la Lyonnaise des Eaux. – Un des objectifs de l'article 14 du projet de loi est de regrouper les différents syndicats intercommunaux, « *notamment dans les services de l'eau* ». Selon la page 84 de l'étude d'impact, il existe 3 113 syndicats de gestion de l'eau pour un total de 4 600 syndicats intercommunaux. Je vous propose de comparer ces chiffres. Ainsi, 35 000 services publics de l'eau sont attachés aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale. Dès lors, un regroupement des syndicats de gestion de l'eau nous paraît favorable, afin de permettre un meilleur investissement dans le renouvellement du réseau. Nous souhaitons en effet porter cet investissement de 0,6 % par an à 1,5 % par an. Nous pensons que les services des communes isolées devraient être transférés vers des syndicats intercommunaux. Néanmoins, il ne faudrait pas obliger les syndicats intercommunaux qui ont bâti leur légitimité depuis plusieurs années à se regrouper au risque d'une explosion.

M. Thierry Durnerin, directeur général de la Fédération des entreprises publiques locales. – La Fédération des entreprises publiques locales rassemble 997 sociétés d'économie mixte, 217 sociétés publiques locales et bientôt les premières sociétés d'économie mixte à opération unique à la suite de l'initiative du Sénat, il y a un an, qui a abouti à l'adoption de la loi du 18 juin 2014.

Ces entreprises regroupent 60 000 personnes et représentent 13 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Les collectivités locales en sont les créatrices, les actionnaires de référence, les donneurs d'ordre. Bref, les élus en sont les patrons au quotidien. Ces sociétés ont toujours répondu présentes aux rendez-vous de la décentralisation. Elles entendent être, une fois de plus, à la disposition et au service des collectivités locales de demain, avec leurs compétences redéployées, d'autant qu'elles constituent un panel très large d'outils permettant de répondre aux différentes attentes des élus : SEM, SPL et SemOp.

Permettez-moi cependant d'évoquer l'inquiétude des 230 entreprises publiques locales dont l'actionnaire de référence est un conseil général. Elles emploient 10 000 personnes pour un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros dans l'aménagement, le logement, le développement économique, l'énergie, les transports, le tourisme, le haut-débit, etc. La moitié sont au service de l'ensemble des collectivités locales sur le territoire du département – communes, intercommunalités, département lui-même – et sont ainsi l'opérateur de proximité choisi pour mettre en œuvre certaines compétences. L'autre moitié de ces entreprises travaillent quasi exclusivement pour le département qui les a créées. Dans la réforme à venir, il ne s'agirait pas de jeter le bébé avec l'eau du bain. Il faudrait donc, dans le futur texte, quelques dispositions pour sécuriser et accompagner ces entreprises publiques locales.

M. Alexandre Vigoureux, responsable juridique de la Fédération des entreprises publiques locales. – La fédération n'a pas vocation à se prononcer sur la répartition des compétences. Toutefois, deux éléments nous semblent fondamentaux.

D'abord, il faut avoir une répartition claire, pérenne et stable des compétences pour sécuriser les participations dans les sociétés existantes et à venir. Aujourd'hui se posent déjà des problèmes de nature organisationnelle et capitalistique ; il serait préférable de ne pas en ajouter de nouveaux.

Deuxième élément : dans l'hypothèse de nouveaux transferts entre deux collectivités, il faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas de déperdition qui laisserait une société en déshérence, afin que le rôle d'autorité organisatrice des collectivités en charge des compétences puisse continuer à pleinement s'exercer par le biais de ces entreprises. Les entreprises publiques locales sont des opérateurs et non des autorités organisatrices, rôle qu'il revient aux collectivités d'exercer. Il faudrait donc que ces entreprises sachent quelle collectivité est l'autorité organisatrice au service de laquelle elles exercent leur mission. En tout état de cause, il convient d'éviter qu'il y ait des compétences orphelines, que des compétences ou fractions de compétence aujourd'hui investies par des collectivités puissent ne pas être prises en compte dans le spectre des nouvelles compétences.

La fédération accueille très favorablement les logiques de regroupement des compétences : ainsi, la compétence « mobilité », consacrée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, permet de faire foisonner différents services publics, au bénéfice des entreprises locales, car cela favorise la mutualisation et la création d'entités de taille suffisante.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Sur l'article 5, le but de la loi est bien de clarifier les compétences. Vous avez dit vous-même que l'échelon régional était le plus pertinent, même s'il semble difficile de ne pas consulter les départements. Le schéma régional des déchets ultimes d'Ile-de-France a ainsi été rejeté par le conseil général de Seine-et-Marne. En tout état de cause, le transfert ne sera pas immédiat et laissera le temps de s'adapter.

Bien entendu, il y aura beaucoup d'amendements pour nous demander de tout changer pour ne rien changer, comme pour les lois de décentralisation précédentes...

Concernant les compétences qui seraient oubliées, supprimer la clause de compétence générale revient bien à attribuer une compétence à une collectivité, de sorte que les autres ne peuvent plus l'exercer. Mais si, pour un domaine de compétence précis, il n'y a pas de disposition particulière, les collectivités pourront toujours prendre des initiatives.

Concernant les entreprises publiques locales, vous êtes opérateurs. Il y aura peut-être des restructurations, mais cela s'est toujours fait : ainsi, dans le domaine du logement social. Imaginons une SEM locale ou départementale aménageur de zones d'activité pour des collectivités locales ; ce n'est pas parce que la compétence économique revient à la région que les communautés de communes ou d'agglomération ne vont plus opérer sur le terrain. La région planifie mais ce n'est pas elle qui va s'occuper de telle ou telle zone d'activité économique. Certes, si le département n'est plus compétent, ce sera peut-être la communauté d'agglomération qui prendra le relais. Mais c'est la vie, réforme territoriale ou pas ! Les SEM ont évolué, connu des heurs et des malheurs...

La dernière innovation du Sénat parle bien d'un objet unique : la collectivité ne créera pas une société si elle n'a pas la compétence correspondante. Il y aura peut-être quelques exemples où la société n'aurait plus de raison d'être à la suite de la réforme mais ce ne sera pas le cas le plus fréquent.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le problème est de construire les évolutions à venir. Vous voulez sécuriser certaines choses à l'occasion de ce projet de loi. En janvier, il y aura également le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte. Certains pourraient également en profiter pour suggérer des dispositions supplémentaires. Il existe également une directive européenne sur la commande publique : peut-être que sa transposition serait l'occasion de mettre en cohérence l'ensemble de ces questions. Quoi qu'il en soit, nous avons bien compris vos préoccupations.

La compétence économique va certes aller à la région, mais il y aura un débat sur les contours : qui sera chargé de l'insertion par l'économique, le département au titre de sa compétence sociale ou la région au titre de sa compétence économique ? Comment voyez-vous la place de l'économie sociale et solidaire et de l'insertion par l'économique dans cette nouvelle *summa divisio* entre région et département ?

M. Didier Imbert. – Nous pratiquons l'insertion par l'économique depuis très longtemps. Nous avons des partenariats avec des entreprises et des associations d'insertion, notamment dans le secteur du tri des déchets.

A l'occasion du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, des dispositions sur la responsabilité élargie du producteur ont été introduites, obligeant les éco-organismes chargés de gérer les filières à prévoir, dans leurs cahiers des charges, une part réservée à l'insertion. Dans le volet « économie circulaire » du projet de loi relatif à la

transition énergétique pour une croissance verte, il est également prévu que les activités liées au réemploi soient réservées à l'insertion. Je n'ai pas d'avis sur le niveau le plus pertinent d'exercice de cette compétence. Je remarque en revanche que les entreprises d'insertion ont compris qu'elles avaient besoin de sorties sur emploi marchand. Il ne faut pas arriver à un système qui détruirait des emplois marchands au profit des emplois solidaires, même si ceux-ci sont tout à fait nécessaires.

La réunion est levée à 19 h 15

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 18 novembre 2014

- Présidence de M. Alain Milon, sénateur, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, s'est réunie au Sénat.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : *Alain Milon, sénateur, président ; Catherine Lemorton, députée, vice-présidente ; Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; Gérard Bapt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Notre commission mixte paritaire est réunie pour examiner la possibilité de parvenir à un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Le Sénat a adopté le projet de loi de financement après l'avoir discuté dans son intégralité, situation inédite depuis le début de législature. Il lui a toutefois apporté des modifications qui, sans le bouleverser, marquent une orientation sensiblement différente de celle retenue par le Gouvernement et par l'Assemblée nationale.

Le texte qui nous était transmis comportait 93 articles, dont un article supprimé. Le Sénat a maintenu cette suppression et adopté conformes 47 articles. Il a modifié 36 articles avec, dans près de la moitié des cas, un avis favorable ou de sagesse du Gouvernement. Il a supprimé 9 articles, dont 5 seulement contre l'avis du Gouvernement. Enfin, le Sénat a ajouté 24 articles additionnels, mais 3 seulement ont reçu l'avis favorable du Gouvernement.

Ce bilan statistique traduit à la fois le climat constructif dans lequel s'est déroulé le débat au Sénat, et les différences notables avec le texte de l'Assemblée nationale. Nous avons refusé de moduler les allocations familiales selon le niveau de revenu des familles, avons voulu aller plus loin dans la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, et souligné la nécessité d'assurer l'équilibre à moyen terme des régimes de retraite par un nouveau relèvement de l'âge de départ à la retraite. Ainsi, dans les 69 articles restant en discussion, apparaissent des points de divergence significatifs.

Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente. – Le Sénat a adopté 47 articles conformes. Vous avez mené la discussion jusqu'au bout de manière constructive. Mais, je partage votre avis, le Sénat a supprimé des mesures essentielles aux yeux de la majorité présidentielle, il paraît dès lors difficile de parvenir à un accord.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avec de nombreux articles adoptés sans modification, plusieurs articles modifiés avec avis favorable du Gouvernement et certains articles supprimés avec un avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat n’a pas manifesté une opposition frontale à ce texte.

Nous avons adopté les première et deuxième parties avec quelques modifications. A l’article 5, un amendement a marqué notre attachement à ce qu’une loi, et non un simple décret, continue à autoriser formellement toute dépense financée par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), en l’espèce la prime exceptionnelle pour les retraités modestes. La situation financière du FSV, qui connaît un déficit récurrent de près de 3 milliards d’euros, doit rester sous étroite surveillance parlementaire. Notre rédaction est sans doute perfectible, mais il ne s’agit en aucune manière d’une question partisane. Quant à la modification adoptée à l’article 3 sur le mécanisme W, elle constitue plus un aménagement qu’une remise en cause.

Sur la troisième partie, relative aux recettes pour 2015, le Sénat partageait globalement l’analyse selon laquelle notre pays a largement épuisé les marges de manœuvre en matière de prélèvements obligatoires.

Sur les particuliers-employeurs, notre assemblée est revenue aux dispositions adoptées en juillet dernier par le Sénat, à l’initiative d’Yves Daudigny, en portant la réduction forfaitaire à 1,50 euro. Il s’agit d’une mesure de soutien à l’emploi déclaré, contre les pratiques de travail dissimulé. Peut-être tous les emplois ne méritent-ils pas de bénéficier de la réduction, mais c’est au Gouvernement qu’il appartient de modifier la liste par voie réglementaire.

Le Sénat a modifié l’article 10 sur la régulation des dépenses de médicaments. Il a supprimé les ajouts de l’Assemblée nationale relatifs aux contributions sur les dividendes et à la taxation des cigares...

Les points de désaccord sont moins limités en dépenses. Sur trois des quatre branches, le Sénat a souhaité marquer une orientation différente, qui se lit dans les tableaux d’équilibre de la fin de troisième partie. En cohérence avec son vote sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, il a supprimé l’article 28.

Sur le volet assurance maladie, outre des amendements purement rédactionnels, nous avons adopté des modifications susceptibles de donner lieu à un accord. Nous avons ainsi complété l’article 34 avec une centrale d’achat approvisionnant les structures publiques de vaccination et diminuant leurs charges – cela devrait aussi s’appliquer aux centres communaux, non couverts par la rédaction de l’article, mais qui se trouvent souvent très désavantagés dans les négociations avec les laboratoires du fait de leur petite taille. Nous avons rétabli à l’article 40, qui fixe les objectifs de financement du fonds d’investissement régional (FIR), la notion de handicap, curieusement fondue dans celle de « pertes d’autonomie ». Nous avons rendu expérimental, à l’article 44, le dispositif de promotion des comportements de prescription responsables dans la liste en sus, pour ne pas pénaliser certains établissements comme les centres anticancéreux qui, du fait de leur patientèle, recourent nécessairement davantage que d’autres à ces produits. Nous avons précisé, à l’article 51, en adoptant un sous-amendement du Gouvernement, que les plasmas dits SD vendus en France seront obligatoirement issus de dons anonymes et gratuits.

Outre l’article 52 *bis*, adopté avec l’accord du Gouvernement, qui prolonge d’un an l’expérimentation du dossier pharmaceutique, le Sénat a introduit de nouveaux

articles relatifs à l'évaluation du médicament : l'article 47 *quater* prévoit que la récente commission de l'évaluation médico-économique au sein de la Haute Autorité de santé (HAS) donne un avis sur les médicaments dont le remboursement est demandé ; l'article 47 *ter* rend directement applicable l'obligation faite aux industriels, largement consensuelle et prévue par la loi sur la sécurité du médicament de 2011, de produire des essais comparatifs pour obtenir le remboursement d'un produit dans une indication donnée – face à des médicaments nouveaux, qui prétendent obtenir un prix élevé en raison de l'innovation thérapeutique qu'ils apportent, nous sommes en droit d'exiger le plus haut niveau de preuve scientifique. L'article 47 *bis* prévoit la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 de l'Index thérapeutique unique relatif (ITR), indicateur élaboré par la HAS il y a plusieurs années, pour qu'un véritable dialogue s'engage enfin avec les industriels sur ses modalités pratiques. L'article 53 *bis* A garantit davantage d'équité dans l'utilisation du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) en réservant la moitié de son produit à la prise en charge des soins, *via* l'objectif global de dépenses (OGD), et l'autre moitié à la compensation des dépenses d'APA et de PCH des départements. L'article 53 *bis* B consacre la part du produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) non utilisée en 2015 à la mise en œuvre d'un plan d'investissement sur trois ans, conformément à l'engagement du Gouvernement.

D'autres points marquent une divergence entre nos deux assemblées. Le Sénat a accru l'effort de maîtrise de l'Ondam, insuffisant au regard du déficit de l'assurance maladie : un nombre encore trop important d'actes inutiles ou redondants, notamment dans la relation ville-hôpital, un recours insuffisant aux médicaments génériques, une régulation imparfaite des urgences hospitalières. Nous pouvons aller au-delà de ce que propose le Gouvernement si nous ne posons pas les mêmes limites : par exemple, la réduction du temps de travail a accru les difficultés de l'hôpital, il faut renégocier les accords.

A l'article 49 *bis*, le Sénat a mis en place trois jours de carence pour les agents de la fonction publique hospitalière sur proposition de la commission des finances. La commission des affaires sociales s'en était tenue à un seul jour, probant non seulement du point de vue de l'économie engendrée (65 millions d'euros), mais surtout de l'organisation des services hospitaliers.

Une part d'automédication pourrait aussi entrer dans la consommation des ménages au même titre que d'autres postes.

Le Sénat a supprimé l'article 29 *bis*, qui exonère les bénéficiaires de l'aide à la complémentaire santé (ACS) des franchises et de la participation forfaitaire. Quel devient le sens des franchises, lorsqu'elles sont payées par une partie de plus en plus faible de la population ? La suppression des participations demandées aux bénéficiaires de l'ACS, introduite à l'Assemblée nationale, relève d'abord de problèmes techniques liés à la mise en place du tiers payant. La participation forfaitaire pour les consultations médicales peut être supprimée tout en maintenant les franchises, notamment pour les médicaments, que les pharmaciens perçoivent déjà dans le cadre du système « tiers payant contre génériques ». Le Gouvernement ayant choisi de faire de cette question un enjeu de principe, nous avons en séance publique retiré l'amendement de la commission et l'article a été rejeté.

Notre assemblée a adopté un amendement relevant progressivement les bornes d'âge de la retraite à partir de 2018 afin d'alerter sur le fait que les équilibres financiers se dégradent à nouveau à cet horizon.

C'est peut-être sur la famille que nos désaccords sont les plus importants. Par le vote de dix amendements de suppression émanant de différentes sensibilités, le Sénat s'est opposé à la modulation des allocations familiales en fonction des revenus du foyer. Ce désaccord politique de fond suffirait à nous empêcher d'élaborer un texte commun.

De façon un peu paradoxale, la discordance des majorités a rendu possible un certain nombre de convergences. Il n'en demeure pas moins que des désaccords de fond subsistent et me paraissent de nature à empêcher l'élaboration d'un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

M. Gérard Bapt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il est en effet paradoxal que le Sénat ait mené jusqu'au bout l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale à la faveur du changement de majorité.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. – Il y avait eu auparavant d'étranges alliances...

M. Gérard Bapt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nos désaccords me semblent néanmoins irréductibles. Notre commission mixte paritaire doit examiner 69 articles restant en discussion. Malgré un certain nombre d'articles adoptés par le Sénat dans les mêmes termes qu'à l'Assemblée, souvent sur des mesures techniques, nos positions sont irréconciliables sur les points cruciaux.

Le Sénat propose de faire 1 milliard d'euros d'économies en plus sur l'assurance maladie tout en remettant en cause les mécanismes de régulation des dépenses de médicaments - donc en faisant peser les économies exclusivement sur les établissements de santé et la médecine de ville, hors médicament ! A l'article 3 relatif aux médicaments traitant l'hépatite C, il affaiblit le pouvoir de négociation du comité économique des produits de santé (Ceps) et fait porter les dépenses supplémentaires sur l'ensemble des entreprises du médicament – un terme avancé pour le mécanisme ne permet pas, en outre, un recul suffisant. A l'article 10 relatif au taux L, il fragilise le mécanisme. Il supprime, avec l'article 29 *bis*, l'exonération de la franchise médicale pour les bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), une dépense pourtant minime, tout en acceptant le principe du tiers payant. A l'article 49 *bis*, il instaure trois journées de carence dans la fonction publique hospitalière, mesure qui pénalise inutilement les fonctionnaires : quand elle a été appliquée, elle n'a pas diminué l'absentéisme - je rappelle qu'une grande partie des salariés du privé bénéficient d'une prise en charge des jours de carence par les assurances complémentaires ou les conventions collectives.

Le Sénat a porté l'âge légal de la retraite de 62 à 64 ans, remettant en cause une réforme adoptée il y a moins d'un an qui ramène à l'équilibre les régimes de base sans modifier les perspectives de départ à la retraite des actifs à court terme. Il a supprimé la modulation des allocations familiales en fonction du revenu, soit une économie d'environ 800 millions d'euros pour la branche en année pleine et de 400 millions dès 2015, aggravant ainsi le déficit de la Cnaf pour 2015, et augmentant l'objectif de dépenses de cette caisse au détriment de la branche maladie.

La perspective d'un accord est donc irréaliste. Cela ne nous empêchera pas de proposer à l'Assemblée nationale d'adopter des éléments ajoutés par le Sénat, techniques ou non. Sur le sujet brûlant du doublement de la déduction forfaitaire de cotisations pour le particulier employeur, mon amendement initial était identique au vôtre ; après négociation

avec le Gouvernement, nous avons réservé ce doublement aux dépenses de garde d'enfants. Nous verrons dans quelle mesure la position du Gouvernement lors de la nouvelle lecture tiendra compte du vote intervenu au Sénat.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Les positions semblent irréconciliables. Mais il n'est pas interdit d'en discuter.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Le groupe socialiste se félicite que le débat ait pu être mené jusqu'à son terme, contrairement aux deux dernières années. Nous avons compté 45 articles adoptés conformes et 19 modifiés avec l'avis favorable du Gouvernement. Ces chiffres témoignent d'une volonté commune de travailler de manière constructive et d'un respect mutuel de nos positions, quelles que soient nos divergences. Surtout, une grande partie des dispositions du projet de loi de financement font l'objet d'un accord : preuve que c'était un projet de qualité !

Je crois possible de trouver un accord sur certains articles, comme ceux relatifs au secteur médico-social. Pour le reste, les divergences sont profondes. Certaines mesures de justice, comme l'exonération de participation et de franchise pour les bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, ou la modulation des allocations familiales, ont été supprimées. Des mesures injustes ont été ajoutées : réinstauration des jours de carence pour le personnel hospitalier, recul de l'âge de la retraite à taux plein. Surtout, les mesures d'économie supplémentaires adoptées par la majorité sénatoriale sont contradictoires avec la suppression d'autres mesures de maîtrise des coûts, notamment dans le secteur du médicament.

Je partage donc l'avis des deux rapporteurs.

M. Jean-Pierre Door, député. – Certes, l'équation est complexe. Le contexte, de plus, n'est pas enthousiasmant : les caisses d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales, l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (Unocam) avaient exprimé dès le début leur opposition au projet du Gouvernement, qui creuse encore les déficits et manifeste l'insincérité budgétaire qui est sa marque de fabrique.

Les orientations imprimées au texte par les sénateurs sont les mêmes que celles défendues par l'opposition, et singulièrement le groupe UMP, à l'Assemblée nationale. La modulation des allocations familiales en fonction des revenus rompt le pacte d'universalité. La déduction fiscale de 2 euros que nous souhaitions sur les emplois à domicile a été rejetée par le Gouvernement, même réduite à 1,5 euro. Le Sénat a retenu cette dernière, tant mieux ! Nous souhaitions rétablir la journée de carence pour rendre service aux hôpitaux. En réduisant le taux d'augmentation de l'Ondam, le Sénat réalise une économie importante, préconisée par le comité de pilotage de l'Ondam installé par la précédente majorité.

Nous sommes d'accord sur certains points : la liaison entre l'hôpital et la ville, la reprise du dossier médical personnel, l'emploi de l'ITR dans la politique d'évaluation du médicament et le renforcement de la HAS, seule autorité indépendante, en qui toutes les parties ont confiance, caisses, tutelle, etc. Je me félicite que vous ayez repris l'idée d'autoriser les médecins retraités à reprendre une activité professionnelle sous certaines conditions. Nombre d'entre eux ont envie de travailler, pourvu qu'ils ne soient pas pénalisés par des cotisations dissuasives. J'espère que la majorité gouvernementale reprendra ces points consensuels à son compte.

M. René-Paul Savary, sénateur. – Un consensus est à notre portée sur le médico-social, en particulier sur les articles 53 *bis* A et B. Equilibrons les rapports au sein de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour ne plus pénaliser les conseils généraux dans le financement de l'APA et de la PCH. Il y a une possibilité de déplacer le curseur dans la répartition du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), entre 26 % et 30 % pour la PCH et entre 10 % et 14 % pour les dépenses de soins des établissements et services pour personnes handicapées. Les dispositions relatives au rôle de l'ARS par rapport au préfet peuvent faire l'objet d'un accord. L'utilisation du produit non consommé de la contribution de solidarité pour l'autonomie (Casa) pour un plan pluriannuel d'investissement dans le secteur médico-social me semble opportune. Il s'agirait de 100 millions d'euros par an pendant trois ans, qui soutiendraient l'économie. Là encore il pourrait y avoir consensus. Le nombre de places d'hébergement pour les personnes âgées est actuellement suffisant, mais les équipements sont souvent vétustes. Et pour les personnes âgées handicapées, nous avons un gros retard à combler en offre d'hébergement. Le Gouvernement entend y travailler, mais nous avons souhaité l'inscrire dans la loi.

Mme Caroline Cayeux, sénatrice. – Sur la branche famille, notre opposition est irréductible. Notre groupe refuse la modulation des allocations familiales car nous sommes attachés à l'universalité de cette prestation.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. – Nous aussi !

Mme Caroline Cayeux, sénatrice. – Le Gouvernement présente cette modulation comme une mesure de justice. Ce serait le cas si les familles en grande difficulté voyaient dans le même temps leurs allocations augmenter. Il s'agit en réalité d'une taxation supplémentaire des classes moyennes, qui s'ajoute à ce qu'elles subissent depuis 2012, comme le doublement du rabot du quotient familial pour l'impôt sur le revenu... Le vote en faveur de la suppression de cette modulation a d'ailleurs été large au Sénat.

Mme Marie-Françoise Clergeau, députée. – Sur la branche famille, l'accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat sera difficile. La modulation des allocations familiales est une mesure de justice sociale. Nous n'avons pas touché à leur universalité : toutes les familles actuellement bénéficiaires continueront à en percevoir. Cette universalité n'a jamais été intégrale, du reste, et il nous semble juste que des familles plus aisées contribuent davantage que les autres.

M. Jean-Pierre Door, député. – C'est la double peine !

Mme Marie-Françoise Clergeau, députée. – La modulation des allocations familiales a permis de supprimer la division par trois de la prime à la naissance ou à l'adoption ainsi que le report à seize ans de la majoration des allocations familiales. En conséquence, supprimer la modulation des allocations familiales revient à accroître le déficit de la branche famille.

L'article 61 B concerne le versement des prestations familiales au conseil général lorsque les enfants sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Nous avons travaillé sur le sujet, à l'occasion d'une proposition de loi issue du Sénat et rapportée par M. Lurton à l'Assemblée nationale. Je préconise le rejet de cette mesure, qui pose des difficultés : dans 95 % des cas, les enfants reviennent ensuite dans leur famille. Puis, comment faire lorsqu'un seul enfant d'une fratrie est placé ? Enfin, le juge a toujours la possibilité de se prononcer sur la répartition.

M. Olivier Véran, député. – Parce que j'en rapporte les crédits à l'Assemblée nationale, j'ai apprécié que nous partagions le souci de maîtriser les dépenses de l'assurance maladie, même si nous ne sommes pas en accord sur toutes les propositions. Certaines réformes structurelles sont portées par le PLFSS, d'autres seront abordées dans le cadre de la loi santé, ce qui nous promet de beaux débats, sur l'amélioration de la communication entre la ville et l'hôpital par les lettres de sortie, ou encore sur l'ITR.

Vous avez précisé la rédaction pour que les plasmas thérapeutiques soient prélevés dans des conditions éthiques. De même sur l'expérimentation d'accès au dossier pharmaceutique. Les dispositions de l'article 44 nous conduiront sans doute à proposer de nouvelles avancées d'ici à la nouvelle lecture.

En revanche, je ne comprends pas comment vous avez choisi certaines économies ou accru certaines dépenses. Il est symboliquement fort de freiner la baisse des prix des médicaments tout en décalant l'âge de départ à la retraite. Pourquoi le Sénat est-il revenu sur le mécanisme de régulation spécifique prévu pour le traitement de l'hépatite C ? A situation exceptionnelle, mesure exceptionnelle. Cette mesure faisant consensus à l'Assemblée nationale, nous y reviendrons sans doute. Il en est de même pour l'exonération des franchises : la ministre ayant précisé qu'elle ne pourrait l'étendre au-delà des bénéficiaires de l'ACS, une majorité s'était dégagée pour voter une mesure qui profite aux Français vivant sous le seuil de pauvreté. Nous attendions des sénateurs le prolongement d'une forme d'union nationale sur un sujet aussi important.

M. Gilles Lurton, député. – Nous avons des désaccords de fond sur la branche famille. La modulation des allocations familiales remet en cause leur universalité, principe fondamental d'une politique qui a fait ses preuves pour maintenir le taux de fécondité à un niveau élevé. De plus, elle pénalise lourdement les classes moyennes, sur lesquelles 4,5 milliards d'euros d'avantages familiaux ont déjà été prélevés en deux ans et demi. Issue d'un amendement des députés, cette mesure n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact. J'ai participé aux travaux de Francis Vercamer et Christian Hutin sur le fonctionnement des caisses d'allocations familiales : celles-ci rencontrent déjà de nombreuses difficultés, et je crains que cet article ne complique davantage leur action. Quant à l'article 49 *bis* sur les trois jours de carence, j'avais proposé un amendement analogue à l'Assemblée nationale...

Mme Catherine Génisson, sénatrice. – Pourquoi pas cinq jours ?

M. Gilles Lurton, député. – J'avais un amendement de repli instaurant un unique jour de carence, ce qui serait la véritable mesure de justice eu égard au régime applicable dans le secteur privé.

Mme Bérengère Poletti, députée. – Merci à nos collègues sénateurs pour l'exercice difficile auquel ils se sont livrés. Le rapporteur pour l'Assemblée nationale l'a souligné, il faut trouver un chemin pour faire des économies, tout en préservant une politique efficace et qui soutienne l'emploi. Sur bien des points, nous nous retrouvons à la croisée de nos valeurs.

L'impact de la modulation des allocations familiales n'a pas été évalué. Nul ne doute que cela portera atteinte à notre politique familiale, politique qui fait la richesse de notre pays et que les autres nous envient. *Les Echos* ont d'ailleurs parlé de « chef d'œuvre en péril », ce qui est tout à fait adapté. Sur ce point, je suis satisfaite du travail du Sénat.

Il faudra, pour dégager des économies, avoir le courage d'augmenter l'âge de la retraite. S'agissant du délai de carence, j'avais déposé une proposition de loi à l'Assemblée nationale instaurant non pas trois mais un jour de carence, ce qui est plus raisonnable - au-delà, dans le privé, les assurances prennent le relais. J'avais également déposé des amendements sur le contrôle par les caisses des arrêts maladie dans les secteurs public et privé, sujet sur lequel il y a beaucoup à faire.

Nous travaillons avec Martine Pinville sur le soutien fiscal à l'emploi à domicile, outil majeur de développement de l'emploi, et non de politique sociale - sauf plein emploi, ce qui n'est pas notre cas. Il faut absolument éviter la fuite vers le travail clandestin. Nous nous sommes battus sur les deux euros de déduction forfaitaire de cotisation, avant de nous rabattre sur un euro cinquante... Le dispositif reste complexe, peu lisible, bref susceptible d'entretenir le travail au noir.

La Casa est détournée de son objectif depuis sa création, pour financer le FSV. L'Assemblée nationale a étudié cette année un texte relatif à l'accompagnement des personnes vieillissantes, qui affecte environ la moitié du produit de cette taxe au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les groupes iso-ressources 1, 2 et 3. Le dispositif reste cependant fragile, et place les conseils généraux en première ligne pour faire face aux inévitables surcoûts. La complexité du budget de la CNSA rend cette mesure intéressante mais elle gagnerait à être limitée dans le temps.

Le tiers payant implique la suppression de la franchise, c'est mécanique. Je ne comprends donc pas bien la position du Sénat sur cette question.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. – Je rejoins Olivier Véran et Jean-Pierre Door sur la branche maladie, et Bérengère Poletti sur le lien entre tiers payant et franchise. Sur ce dernier point, le débat politique n'a pas lieu d'être.

J'appelle nos collègues de l'Assemblée nationale à retenir le principe de l'expérimentation sur l'article 44. La liste en sus donne lieu à des dysfonctionnements et son élaboration peut être améliorée, mais il faut veiller aux effets du dispositif proposé sur des traitements spécifiques.

Nous avons amélioré l'article 51. Le débat n'est toutefois pas clos, car cette mesure va mettre l'Etablissement français du sang (EFS) en difficulté. Il faudra surveiller le respect de l'exigence de don éthique, à l'heure où une entreprise commerciale se place en pôle-position sur ce marché...

Les économies proposées par notre rapporteur général sont sinon insincères, du moins floues. Rien ne sert d'accabler les urgences : tenues d'accueillir les patients qui s'y présentent, elles et ne font que subir les dysfonctionnements de notre système de permanence de soins. Pour faire des économies et améliorer la qualité des soins dispensés à nos concitoyens, c'est la permanence des soins qu'il faut revoir et tout notre système de santé que l'on doit réorganiser.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. – Je m'étonne avec candeur que l'on argumente pour concilier des positions que l'on juge irréconciliables. Sans doute est-ce la règle du jeu... Je m'étonne également de notre penchant aux affirmations péremptoires : le budget ne serait pas sincère. Encore faudrait-il démontrer cette grave accusation.

M. Jean-Pierre Door, député. – Il ne l'est pas, je vous le montrerai.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. – Que l'égalité des allocations familiales ait favorisé le dynamisme démographique appelle aussi démonstration.

Mme Caroline Cayeux, sénatrice. – C'est démontré !

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. – Vous parlez d'universalité comme d'une vérité révélée, un principe intangible auquel nous devrions nous accrocher comme une bernique à son rocher. Or elle n'est qu'un principe de mise en œuvre d'une politique particulière. Il est en revanche bien démontré que traiter également des situations inégales aggrave l'inégalité. Les statistiques produites par la Dares font nettement apparaître que le premier décile de la population, le plus riche, bénéficie bien davantage de l'apport de la collectivité nationale que le dernier.

Si l'on peut discuter de la journée de carence, admettez que la décider pour le seul personnel hospitalier, qui est soumis aux plus fortes contraintes de service et est chargé des missions les plus lourdes, serait un mauvais message, comme l'expression d'un mépris à son égard.

Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente. – Nous avons prévu jusqu'en 2017 une augmentation du complément familial, sous condition de ressources, pour les familles de plus de trois enfants, ainsi qu'une hausse de 25 % de l'allocation de soutien familial, qui profite aux familles monoparentales. Grâce au relèvement du plafond d'attribution de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire, davantage de familles modestes bénéficieront d'une mutuelle à moindre coût.

Gardons-nous de la tentation d'établir un parallèle entre modulation des allocations familiales et extension de l'accès aux soins, ne créons pas des peurs inutiles. Une large majorité des naissances est souhaitée : un enfant n'est pas un aléa ; une maladie, un cancer ou une affection auto-immune, si.

La question du jour de carence, dont le bénéfice économique reste à démontrer, pose un problème de santé publique. Rappelez-vous l'épidémie de grippe H1N1 : la consigne donnée aux salariés était, aux premiers symptômes, de rester chez eux. Que feront ceux qui ne touchent que de faibles salaires si un délai de carence de trois, voire de cinq jours, leur est imposé ?

Quant à la régulation des urgences hospitalières, la Cour de comptes estime à 30 % l'augmentation de la fréquentation des urgences depuis dix ans. C'est précisément la date à laquelle Jean-François Mattei a supprimé l'obligation pour les médecins libéraux d'assurer des gardes.

M. René-Paul Savary, sénateur. – Il y a toujours des gardes.

Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente. – J'ai présidé avec Jean-Pierre Door une mission qui rendra dans quelques semaines son rapport sur la permanence des soins ambulatoires : sans une réorganisation des soins ambulatoires, il n'y aura pas de réorganisation des urgences hospitalière.

Je regrette comme vous que nous ne disposions pas encore d'un outil efficace pour le décloisonnement des professions de santé : entre le DMP, la clef USB et le dossier pharmaceutique, les patients s'y perdent.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nos échanges me rassurent sur notre capacité à faire évoluer la loi, alors que nous examinerons l'an prochain le projet de loi relatif à la santé. Le Gouvernement l'emporte trop souvent, faisons en sorte de nous réapproprier nos prérogatives.

Après mes propos sur l'utilisation de la clef USB, j'ai reçu de nombreux avis favorables : ce dispositif pourrait réduire de façon appréciable la redondance des soins. Si nous devons travailler à la régulation des urgences, il faut commencer par le système des soins de ville. Les numéros d'appel dédiés donnent des résultats satisfaisants, certaines localités ont créé des maisons médicales de garde... Qu'attend-t-on pour négocier avec les syndicats de médecins la généralisation de telles solutions ? Une consultation en amont des urgences revient, même de nuit, 60 euros, contre 240 aux urgences. L'accès aux soins en serait facilité, avec une prise en considération du patient au moins aussi bonne qu'à l'hôpital.

Mme Bérengère Poletti et M. Jean-Pierre Door, députés. – C'est un problème de démographie médicale.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les syndicats sont loin de s'opposer à cette proposition, du moins leurs représentants locaux, à défaut des secrétariats nationaux.

Quant à l'objectif de justice en matière d'allocations familiales, pourquoi ne pas les avoir tout simplement fiscalisées ? Beaucoup d'entre nous n'y étaient pas opposés. Au lieu d'une mesure de justice, le Gouvernement ne nous propose qu'une mesure d'économie qui n'aura pas les résultats qu'il en attend.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Au terme de cette discussion, il me semble que nous pouvons constater l'impossibilité d'aboutir à un texte commun.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

La réunion est levée à 10 h 45.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET
DE LOI RELATIF À LA DELIMITATION DES RÉGIONS,
AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES
ET MODIFIANT LE CALENDRIER ÉLECTORAL**

Mercredi 19 novembre 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président -

La réunion est ouverte à 8 h 45

**Délimitation des régions – Désignation des candidats pour faire partie de
l'éventuelle commission mixte paritaire**

La commission procède tout d'abord à la désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

MM. Jean-Jacques Hyest, François-Noël Buffet, Philippe Bas, Henri Tandonnet, René Vandierendonck, Philippe Kaltenbach et Christian Favier sont nommés candidats titulaires, MM. Yannick Botrel, Eric Doligé, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Michel Mercier, Jacques Mézard et Jean-Pierre Sueur sont nommés candidats suppléants.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – L'Assemblée nationale poursuit ses travaux sur le texte, elle a commencé hier l'examen en séance publique.

En commission, la carte des régions a été modifiée pour revenir à celle que l'Assemblée avait adoptée en première lecture. Les modalités du droit d'option des départements ont également été modifiées : le passage d'un département d'une région à une autre a été facilité.

Nous suivrons en séance publique les débats avec intérêt.

La séance est levée à 8 h 55

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 24 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 25 novembre 2014

Salle Clemenceau

à 14 h 30

à 14 h 30 :

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Jean-Bernard Lévy, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF), en application des dispositions de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination du président-directeur général d'Électricité de France (EDF) (les délégations de vote ne sont pas autorisées).

à 16 h 30 :

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2015 (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Ville » de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015 (Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis).

- Désignation de deux candidats appelés à siéger, en tant que titulaires, au sein de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques ;

Mercredi 26 novembre 2014

à 10 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Philippe Leroy, Mme Élisabeth Lamure et M. Martial Bourquin, rapporteurs pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2015 (Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis).

- Désignation des membres du groupe de travail sur les normes en matière agricole.

- Désignation des membres de la commission appelés à siéger au sein des groupes de suivi, communs avec la commission des affaires européennes, sur les négociations en cours sur le traité transatlantique de libre-échange et sur la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune.

1824

à 16 h 15

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 25 novembre 2014

à 15 heures

Salle RD 204

à 15 heures :

- Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable » (audition commune avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication).

à 16 h 30 :

- Examen du rapport pour avis de MM. Gilbert Roger et Robert del Picchia sur le programme 212 – Soutien de la politique de défense – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2015.

Mercredi 26 novembre 2014

à 9 h 30

Salle RD 204

- Examen du rapport pour avis de MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat sur le programme 146 – Equipement des forces – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2015.

- Examen du rapport pour avis de MM. André Trillard et Jeanny Lorgeoux sur le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2015.

- Examen du rapport pour avis de MM. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental – de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2015.

à 14 h 30

Salle RD 204

- Examen du rapport pour avis de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce sur le programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2015.

- Examen du rapport pour avis de M. Christian Cambon et Mme Leila Aïchi sur le programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2015.

- Examen du rapport pour avis de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret sur la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2015.

Commission des affaires sociales

Mardi 25 novembre 2014

à 16 heures

Salle n° 213

à 16 heures :

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).

à 17 heures :

- Examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, en nouvelle lecture, sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale (rapporteur général, M. Jean-Marie Vanlerenberghe).

Mercredi 26 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Morisset sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Égalité des territoires et logement »).

- Examen du rapport pour avis de M. Gilbert Barbier sur le projet de loi de finances pour 2015 (action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »).

à 18 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, en nouvelle lecture sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale (rapporteur général, M. Jean-Marie Vanlerenberghe).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 25 novembre 2014

à 15 heures

Salle RD 204

- Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable » (réunion conjointe avec la commission des Affaires étrangères et de la défense).

à l'issue de l'audition

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis de Mme Colette Mélot sur les crédits Livre et industries culturelles et de M. Pierre Laurent sur les crédits Presse de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » et sur les articles 56 à 56 quater rattachés du projet de loi de finances pour 2015.

Mercredi 26 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis de M. Jacques Gersperrin sur les crédits Enseignement supérieur et de Mme Dominique Gillot sur les crédits Recherche de la mission « Recherche et Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2015.

15 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Morin-Desailly sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mardi 25 novembre 2014

à 14 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Louis Nègre, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Biodiversité – Transition énergétique » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis).

Mercredi 26 novembre 2014

à 10 heures

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

à 15 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Prévention des risques – Météorologie » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis).

1827

à 16 h 15

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Enregistrement vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

à 17 h 45

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015.

Jeudi 27 novembre 2014

à 14 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis).

Commission des finances

Lundi 24 novembre 2014

à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 131

Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au fonctionnement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 25 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Pouvoirs publics »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Esther Benbassa sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Asile »).

à 16 h 30

Salle Médecis

Ouvertes à tous les sénateurs, au public et à la presse

- Auditions, sous forme de table ronde, en commun avec la commission des affaires européennes, sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République : « Regards croisés franco-allemands sur l'organisation territoriale » avec Mme Annegret Kramp Karrenbauer, Ministre-présidente du land de Sarre, et M. Peter Friedrich, Ministre du land de Bade Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales.

Mercredi 26 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).

- Examen du rapport pour avis de M. François-Noël Buffet sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration »).

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Patrick Courtois sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Sécurités »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Sécurité civile »).

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Anziani sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Coordination du travail gouvernemental » et budget annexe « Publications officielles et information administrative »).

- Examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Développement des entreprises et du tourisme »).

à 14 h 30

Salle n° 216

- Audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Justice ») (Rapporteurs : Mme Cécile Cukierman, M. Yves Détraigne et M. Jean-René Lecerf).

à l'issue de l'audition

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Yves Détraigne sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Justice judiciaire » et programme « Accès au droit et à la justice »).

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-René Lecerf sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Administration pénitentiaire »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Cécile Cukierman sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Protection judiciaire de la jeunesse »).

Jeudi 27 novembre 2014

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Ouvertes à tous les sénateurs, au public et à la presse

Auditions sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République :

à 9 h 30 :

- Audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État.

à 11 heures :

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des Comptes.

à 16 heures

Salle Clemenceau

Ouvertes à tous les sénateurs, au public et à la presse

- Auditions, sous forme de table ronde, sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République, d'universitaires spécialisés dans l'approche comparative des organisations territoriales au sein de l'Union européenne.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises

Mardi 25 novembre 2014

à 14 heures

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Jeudi 27 novembre 2014

à 13 h 30

Salle n° 6566 au Palais Bourbon

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Mardi 25 novembre 2014

à 16 h 30

Salle Médicis

Ouvertes à tous les sénateurs, au public et à la presse

- Auditions, sous forme de table ronde, en commun avec la commission des lois, sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République : « Regards croisés franco-allemands sur l'organisation territoriale » avec Mme Annegret Kramp Karrenbauer, Ministre-présidente du land de Sarre, et M. Peter Friedrich, Ministre du land de Bade Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales.

Mercredi 26 novembre 2014

à 15 heures

Salle A120

- Suivi des résolutions européennes du Sénat : communication de M. Jean Bizet.
- Mécanisme de résolution unique dans le cadre de l'union bancaire : communication de M. Richard Yung.
- Paquet « croissance, emploi, investissement » : avis politique de MM. Didier Marie et Jean-Paul Emorine.

Jeudi 27 novembre 2014

à 10 heures

- Proposition de résolution européenne relative au traité de libre-échange transatlantique (TIPP) : examen du rapport de M. Michel Billout.
- Proposition de résolution européenne sur l'expression des parlements nationaux lors du renouvellement de la Commission européenne : examen du rapport de M. Robert Navarro.
- Désignation des membres de trois groupes de travail :
 - . propriété intellectuelle,
 - . suivi des négociations sur le traité transatlantique de libre-échange,
 - . suivi de la mise en œuvre de la PAC

(Ces 2 derniers groupes de travail sont en commun avec la commission des affaires économiques)

- Nomination de rapporteurs

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

Jeudi 27 novembre 2014

à 16 heures

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

Les auditions se dérouleront à huis clos – Le compte rendu ne sera pas publié

à 16 heures :

- Audition de M. Mourad Benchellali, ancien détenu français du camp de Guantanamo, accompagné de M. Hamou Bouakkaz, président de l'association « Le sens des autres ».

à 17 heures :

- Audition de M. Gaïdz Minassian, chercheur associé à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), auteur de l'ouvrage : « Zones Grises, quand les États perdent le contrôle ».

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 27 novembre 2014

à 9 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

Auditions « stéréotypes masculins et féminins dans les jeux et les jouets »

- Table ronde : L'impact des jouets « genrés » sur le développement des enfants :

. Mme Anne Dafflon Nouvelle, docteure en psychologie sociale ;

. M. Jean-François Bouvet, docteur ès sciences en neurobiologie, auteur de « L'homme et la femme ont-ils un cerveau différent ? » ;

. Mme Brigitte Grésy, secrétaire générale du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, auteure de « La vie en rose. Pour en découdre avec les stéréotypes ».

Délégation sénatoriale à l'outre-mer

Jeudi 27 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 216

Auditions sur les répercussions pour les économies ultramarines de l'accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, et l'Amérique centrale

à 9 heures :

- Audition de M. Philippe Ruelle, directeur général de l'Union des Groupements de Producteurs de Bananes de Guadeloupe et Martinique (UGPBAN), de Mme Sylvie Lemaire,

déléguée générale du Syndicat du Sucre de La Réunion et de M. Benoît Lombrière, délégué général adjoint d'Eurodom, accompagné de Mme Laetitia de la Maisonneuve, chargée des relations avec le Parlement.

à 10 heures :

- Audition de M. Arnaud Martrenchar, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la sous-direction des politiques publiques, Direction générale des outre-mer.

à 11 heures :

- Audition de Mme Anne-Brigitte Masson, cheffe du bureau de la politique agricole extérieure, du commerce et développement, à la sous-direction de la politique commerciale et de l'investissement, Direction générale du Trésor.

à 12 heures :

- Audition de Mme Isabelle Chmitelin, directrice de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) et de M. Denis Loeillet, responsable de l'Observatoire des marchés du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Mardi 25 novembre 2014

à 18 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Lundi 24 novembre 2014

à 14 heures

Salle 7040 – Assemblée nationale

- Auditions sur le thème « Drones et sécurité des installations nucléaires ».

à 16 h 30

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition publique, ouverte à la presse, sur le thème « Drones et sécurité des installations nucléaires ».

Mercredi 26 novembre 2014

à 17 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de l'Association nationale pour la recherche et la technologie (ANRT), M. Denis Randet, délégué général.
- Communication de M. Jean-Yves Le Déaut relative à l'audition publique sur « Le principe d'innovation » et examen des conclusions des actes du 5 juin 2014.