

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	877
• <i>Contenu des différentes actions du programme d'investissements d'avenir et leur avancement - Audition de M. Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement.....</i>	<i>877</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>893</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	895
• <i>Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense</i>	<i>895</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Crédits de l'aide publique au développement - Audition de M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>906</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Défense » - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration du ministère de la défense (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>906</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	907
• <i>Adaptation de la société au vieillissement - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>907</i>
• <i>Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>930</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	941
• <i>Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....</i>	<i>941</i>
• <i>Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) pour la période 2015-2019 entre l'État et Radio France - Audition de M. Mathieu Gallet, président directeur général de Radio France</i>	<i>954</i>
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	967
• <i>Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques- Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>967</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	975
• <i>Financement de la liaison ferroviaire Lyon-Turin - Audition de MM. Michel Bouvard, sénateur, et Michel Destot, député</i>	<i>975</i>

- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et communication sur le contrôle budgétaire sur le coût de l'organisation des élections) - Examen du rapport spécial* 983
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial* 991
- *Débat d'orientation sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal* 995
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport spécial.* 1010
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Économie » et compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et articles 52 et 53) - Examen du rapport spécial* 1021
- *Loi de finances pour 2016 – Réforme de la dotation globale de fonctionnement – Simulations* . 1031
- *Loi de finances pour 2016 - Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » - Examen du rapport spécial*..... 1033
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Action extérieure de l'État » (et communication sur le contrôle budgétaire sur la délivrance des visas) - Examen du rapport spécial*..... 1036

COMMISSION DES LOIS 1045

- *Gratuité et modalités de la réutilisation des informations du secteur public – Examen des amendements au texte de la commission*..... 1045
- *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires – Examen des amendements*..... 1050
- *Mesures de surveillance des communications électroniques internationales – Examen des amendements au texte de la commission*..... 1051
- *Commission mixte paritaire sur les mesures de surveillance des communications électroniques internationales - Désignation des candidats*..... 1053
- *Organisme extraparlamentaire - Désignation d'un candidat* 1054
- *Pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 1054
- *Indépendance et impartialité des magistrats et ouverture de la magistrature sur la société – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 1057
- *Application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 1079
- *Questions diverses*..... 1108

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 1109

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la santé*..... 1109

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA
CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES
AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES..... 1121**

- *Examen du rapport de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement) 1121*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 2 NOVEMBRE ET A VENIR
..... 1123**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 28 octobre 2015****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Contenu des différentes actions du programme d'investissements d'avenir et leur avancement - Audition de M. Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement**

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur le Commissaire général, nous sommes très heureux de vous recevoir aujourd'hui devant notre commission. Vous étiez déjà venu nous voir en juillet 2014, avant le dernier renouvellement de notre commission, donc, et deux mois seulement après votre nomination à ce poste. Vous êtes désormais un habitué de notre Haute assemblée, puisque vous y avez été auditionné, au mois de mars dernier, par nos collègues de la commission des finances. Vous êtes également accompagné, dans le cadre de cette audition, par MM. Thierry Franck, Commissaire général adjoint, et Édouard Bloch-Escoffier, directeur stratégique et financier.

Vous allez bien entendu nous parler du, ou plutôt des Programmes d'investissement d'avenir (PIA), dont je rappelle brièvement que nous en sommes au deuxième volet, avant un éventuel troisième. 35 milliards d'euros ont été mobilisés au profit du premier en 2010, et 12 milliards d'euros pour le deuxième en 2013. Des enveloppes qui devraient être quasi totalement engagées à la mi-2017, avez-vous indiqué ici même.

Nous serions bien sûrs intéressés par un point d'étape sur ces deux premiers volets, en termes de nombre de projets sélectionnés, de financements engagés et de décaissements réalisés, avec la subtile distinction entre les crédits « consommables » et « non consommables ».

Plusieurs secteurs nous intéressent tout particulièrement : le numérique, la recherche, l'industrie, l'agroalimentaire, puisque, comme vous le savez, nous nous penchons depuis plusieurs mois sur des questions concernant ce secteur, et l'agriculture. Nous serions à cet égard désireux de connaître les cibles que vous avez identifiées dans ce dernier domaine, qui a besoin d'investissements soutenus. Avec peut-être un développement sur un mode d'action innovant de votre institution, à savoir les investissements que vous réalisez en fonds propres, par opposition aux mécanismes plus classiques de contractualisation avec de grands opérateurs.

Je tiens également à saluer vos différents collaborateurs, qui font l'unanimité quant à leur qualité.

D'un point de vue plus qualitatif, il serait appréciable d'avoir une véritable évaluation des projets financés à ce jour, dont vous êtes chargés du suivi de la mise en œuvre. Vous aviez pris soin de déclarer qu'une telle évaluation ne pourrait se faire avant 2020 ou 2025, du fait de ces délais de mise en œuvre justement. Mais vous avez également laissé entendre qu'une évaluation intermédiaire pourrait avoir lieu en 2015-2016, et nous aimerions

vous entendre sur ce point. Notamment, avons-nous déjà une première idée de ce que les PIA ont pu apporter, en termes de croissance et d'emploi?

Toujours en matière d'évaluation, vous avez reçu en 2013 mission du Parlement d'évaluer les grands investissements de plus de 20 millions d'euros de l'État, en-dehors des PIA ; avez-vous commencé à travailler en ce sens ?

Mais revenons aux PIA : plusieurs questions se posent aujourd'hui à leur sujet.

Certains investissements, certes justifiés sur le fond, auraient sans doute pu être financés par des crédits ordinaires du budget de l'État. C'est le cas de financements alloués à Airbus et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), de votre aveu même ; pourrez-vous développer ce point ?

Les deux premiers PIA, par ailleurs, avaient des « trous dans la raquette ». Les régions n'étaient que peu associées ; dans le contexte de l'application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, quelle sera votre action en ce domaine, même si les PIA n'ont pas vocation à faire de l'aménagement du territoire ? La question se pose tout particulièrement à la veille de leur reconfiguration en grandes entités au rôle renforcé, d'ici la fin de l'année. De la même façon, l'Europe mériterait sans doute d'être davantage prise en compte. Je crois que vous réfléchissez à une meilleure articulation avec le « plan Juncker », que vous êtes d'ailleurs chargés de suivre pour la France, et qui partage l'esprit du PIA ?

De façon plus procédurale, le traitement des dossiers du PIA a pu apparaître excessivement long. Vous avez d'ailleurs reconnu, je vous cite qu'« un délai de dix, douze, quinze mois, pose des problèmes de trésorerie, et dans certains cas, l'innovation peut avoir perdu de sa nouveauté ». Que comptez-vous faire pour améliorer cet aspect des choses et raccourcir de tels délais?

Certaines interrogations concernent l'agroalimentaire, que j'ai évoqué il y a un instant. Le nombre d'emplois a diminué de manière très forte dans le monde agricole, qui a connu une perte de l'ordre des 4/5èmes de ses actifs. Nombre de régions, à travers notamment les pôles de compétitivité, nourrissent de réels espoirs quant à votre capacité à les aider. À ce titre, Monsieur le Commissaire général, j'ai relevé que vous interveniez dans l'agroalimentaire à Saclay, c'est-à-dire dans la recherche fondamentale. Disposez-vous d'outils adaptés pour la recherche-développement (R&D) et l'application concrète des innovations ? Ce sont là quelques sujets et je suis certain que des membres de notre commission, qui est presque au complet aujourd'hui, ne manqueront pas d'en aborder d'autres !

M. Louis Schweitzer, Commissaire général à l'investissement. – Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous remercie de m'accueillir devant votre commission. Quelquefois, on a pu entendre que les PIA n'étaient pas assez soumis au contrôle parlementaire, et je pense qu'il est très important que le Parlement soit pleinement informé de notre activité. Celle-ci fait d'ailleurs l'objet d'un jaune budgétaire, document très complet, à la lecture quelque peu austère, qui est joint au projet de loi de finances.

Monsieur le Président, vous avez bien voulu m'adresser un grand nombre de questions. Je ne sais si je parviendrai à répondre à toutes dans mon exposé introductif, compte tenu de leur richesse.

Je formulerais une remarque liminaire. Je suis le troisième commissaire général à l'investissement, et je m'inscris à ce titre dans la continuité de mes prédécesseurs, MM. René Ricol et Louis Gallois. Le premier PIA a été mis en place à l'initiative de M. Nicolas Sarkozy par une commission co-présidée par deux anciens Premiers ministres, MM. Alain Juppé et Michel Rocard. Ceux-ci continuent d'ailleurs de présider le comité de surveillance qui suit activement la mise en œuvre de nos projets et la réflexion sur le troisième programme, qui est l'un des sujets que vous avez évoqué.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? 47 milliards d'euros de crédits ont été ouverts sous différentes formes. Ce sont tous des crédits budgétaires, mais de nature différente. Ainsi, les avances remboursables, qui représentent 40 % de cette enveloppe, pèsent sur le déficit pris en compte par nos engagements maastrichtiens. 40 % des crédits sont par ailleurs constitués de dotations non consommables, qui disposent d'un statut un peu particulier puisqu'on les attribue mais on ne les verse pas : on alloue à l'attributaire l'intérêt au taux des obligations à dix ans du Trésor du capital mobilisé. Par exemple, si une université se voit attribuer un milliard d'euros, nous verserons, pour le premier PIA, 34 millions d'euros par an, et pour le second, 25 millions d'euros par an. Ainsi, le poids sur le budget n'est pas proportionné à l'importance du capital mobilisé. Enfin, notre programme comprend 20% de fonds propres et de prêts qui ne pèsent pas, quant à eux, sur le déficit maastrichtien. En effet, puisque ces fonds propres sont investis à la manière d'un investisseur avisé, ils ne sont pas considérés par la comptabilité nationale ni par les autorités européennes comme des dépenses budgétaires. De même pour les prêts qui sont consentis dans des conditions normales.

Sur ces 47 milliards d'euros, nous en avons engagé, au 30 septembre 2015, 35,8. La contractualisation désigne l'étape suivante, après la décision du Premier ministre d'affecter une somme à un projet ; elle consiste en la signature d'un accord destiné à sa mise œuvre en rassemblant ses acteurs. C'est à ce moment-là que sont précisés les cofinancements nécessaires. Ils doivent respecter un ordre de grandeur de un pour un, et représentent 29,7 milliards d'euros. Nous n'avons en revanche décaissé – et ce décaissement pèse sur les déficits de l'État au sens communautaire – que 12,6 milliards d'euros car, d'une part, nous assurons en avancement le financement des projets et, d'autre part, de tels décaissements sont très lents et limités dans le temps. Notre programme assure ainsi le financement de quelque 2 500 projets. Après une année 2013 qui a été un peu creuse, nous retrouvons un rythme de l'ordre de 500 projets par an.

Sur le fond, j'ai parlé de la répartition de la nature des crédits. Retenez qu'en pourcentage, sur cette enveloppe engagée de près de 36 milliards d'euros, 52 % va à l'enseignement supérieur, à la valorisation de la recherche et à la formation, 20 % à l'innovation, 15 % au développement durable et 12 % au numérique. Le total de ces pourcentages n'est pas tout à fait égal à 100, puisque la part occupée par l'enseignement supérieur et la valorisation représente quelque 52 % des crédits, mais les ordres de grandeur demeurent.

Nos critères d'intervention sont au nombre de trois. L'excellence arrive au premier plan. Nous ne finançons que les projets pouvant constituer des pôles d'excellence comme dans les universités et dans les laboratoires de recherche. Les projets sont ainsi choisis par un jury international ou sur la base d'avis d'experts extérieurs. Leur sélection n'est nullement opérée par un choix arbitraire de l'administration, pas plus d'ailleurs que de l'excellente équipe qui m'entoure. Je vous remercie, Monsieur le Président, d'avoir rendu hommage à celle-ci, composée de trente-cinq personnes très diverses, chargées de mettre en œuvre les programmes. L'innovation est notre second critère. Nous octroyons les crédits à ce

qui est innovant, comme la création d'entreprises nouvelles ou de start-ups, ou la mise en valeur des innovations universitaires. Cette démarche est essentielle, car la compétitivité de la France dans le monde dépend de notre capacité d'innovation.

La coopération est enfin notre troisième élément. Notre mission consiste à faire travailler ensemble, sur des projets communs, des acteurs qui ne le font pas naturellement. Prenons un exemple. On dit beaucoup, et c'est vrai, qu'en France, la coopération entre l'université, la recherche publique, l'industrie et la recherche privée est moins forte qu'en Allemagne. Les organismes que nous mettons en place, à l'instar des instituts de recherche technologique (IRT), associent des structures pour moitié issues de la recherche privée et pour moitié de la recherche publique. Dans l'industrie, nous privilégions ainsi le concept de filières entre les grandes entreprises et les petites et moyennes (PME). J'étais hier à Saint-Nazaire pour soutenir une opération très innovante visant à réduire la consommation énergétique des grands paquebots de croisière qui y sont construits. Ce projet associait à STX, grande entreprise, trois PME qui apportaient leur concours et requéraient notre financement.

Je voudrais souligner qu'il existe des marges de progrès. La première difficulté que nous rencontrons réside dans la lenteur et la complexité de notre processus. De telles difficultés fragilisent les PME ; aussi nous nous efforçons d'accélérer et de simplifier nos procédures. Une telle démarche s'inscrit dans la continuité de mes deux prédécesseurs. Aussi avons-nous divisé le délai entre le dépôt d'un projet et sa contractualisation par plus de trois depuis 2011. Une telle réduction est sensible. En outre, nous avons lancé des projets spéciaux pour les petites entreprises, comme le concours mondial de l'innovation et l'initiative PME. Les dossiers de candidature à ces processus de sélection ne doivent pas dépasser cinq pages. Nous sommes certes sujet à critique dans certains domaines et la Cour des comptes, dans le rapport qu'elle est en train d'élaborer, ne manque pas de le faire. En effet, subsistent dans les PIA des actions qui auraient pu être financées par les missions du budget de l'État, à l'instar du soutien d'Airbus par des avances remboursables, qui se trouvent en dehors de la logique des investissements d'avenir. La Cour des comptes dénonce l'inscription de ces actions dans notre budget ordinaire, mais il faut noter que le montant de ces dérives, pour significatif qu'il soit, ne représente qu'environ 10 % des 47 milliards d'euros des deux PIA.

Si nous continuons d'avancer au même rythme dans cette voie, nos programmes de consommation prévisionnelle des crédits indiquent que la quasi-totalité des crédits des deux programmes sera engagée à la mi-2017. Ceci m'a conduit à proposer au Gouvernement un troisième PIA, étant entendu qu'il doit faire l'objet d'un vote en loi de finances initiale ou rectificative. Le Président de la République a repris cette proposition en annonçant qu'en 2016, serait présentée au Parlement une loi de finances relative à un troisième programme de ce type, d'un montant de 10 milliards d'euros. Nous proposons d'ailleurs ce même montant.

Nous nous attachons à évaluer tout ce que nous faisons. Cette évaluation ne sera complète qu'après 2025 puisque, par exemple, le développement de la recherche universitaire française se fait au long cours, tout comme la traduction de certaines innovations dans des entreprises de grande taille. Cependant, on ne pouvait s'assurer de la nécessité d'engager un troisième programme sans avoir conduit un examen intérimaire de l'état d'exécution des deux premiers. Choisir les experts habilités pour ce faire ne nous incombait pas. Aussi avons-nous demandé à France stratégie de désigner une commission de six à sept experts présidée par une personnalité, M. Philippe Maystadt, qui a été ministre en Belgique et président de la Banque européenne d'investissement (BEI). Cette commission a d'ailleurs débuté son examen des PIA 1 et 2 avec beaucoup de rigueur et de sérieux, et devrait rendre ses conclusions en mars prochain, avant que ne débute l'examen du troisième PIA.

Pourquoi un nouveau programme de ce type ? Pour une raison simple : il nous paraît que le besoin qui avait initialement justifié sa première version, c'est-à-dire la préservation de l'investissement et des dépenses d'avenir en période de crise économique, dans une situation qu'on pensait alors temporaire, n'a pas fondamentalement changé. Dans les périodes où les déficits publics s'accroissent, on a ainsi tendance à privilégier le présent au détriment de l'investissement futur. Un tel contexte justifiait qu'on continuât d'assurer le potentiel de croissance à venir de la France. Soutenir une entreprise en difficulté permet, sur le moment, de sauver un nombre donné d'emplois. Soutenir la création d'entreprise, comme le fait l'association Initiative France, que j'ai l'honneur de présider, est d'une autre ampleur : cela a facilité la création de 44 000 emplois durant l'année 2014. Quand on innove pour l'avenir, on soutient les emplois de demain davantage que ceux d'aujourd'hui ! Lorsqu'il s'agit d'emplois de chercheurs, ceux-ci sont onéreux et leur effet économique n'est pas visible immédiatement.

L'effet de retour sur emploi de nos programmes demeure ainsi une question ouverte. Je ne pense pas toutefois qu'il s'agisse de l'objet central du PIA. En effet, celui-ci concerne avant tout le potentiel de croissance future.

Ce nouveau programme sera en continuité avec les deux précédents, mais avec quelques inflexions. Je vais à présent exposer nos propositions, qui viennent corroborer la récente annonce faite par le Président de la République d'un projet soumis au Parlement en 2016. Je vous mets en garde à cet égard, car ce ne sont là que des propositions émises par le CGI !

Le nouveau PIA que nous proposons présente à la fois des éléments de continuité et d'inflexion avec les précédents. Nous avons créé, avec le PIA1 et le PIA 2, un certain nombre d'institutions et d'organismes, comme les instituts d'excellence (IDEX), les initiatives «Science – Innovation – Territoires – Économie » (I-SITE), qui sont des universités d'excellence à champ réduit, les instituts de recherche technologique (IRT), ainsi que les instituts pour la transition énergétique (ITE). Nous ne proposons pas d'en accroître le nombre dans le PIA 3, car nous considérons que leurs domaines ont été assez largement couverts. Il faut à présent rendre plus lisible ce paysage.

Nous avons également créé des sociétés d'accélération du transfert technologique (SATT) et une région, la Haute et la Basse-Normandie, qui n'est actuellement pas couverte, souhaite en disposer.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Vous avez bien préparé votre intervention, Monsieur le Commissaire général !

M. Louis Schweitzer. – Nous ne voyons aucune raison que cette région, qui n'était pas prête au moment du lancement des SATT, ne puisse à terme en bénéficier ! Nous avons également créé des instituts hospitalo-universitaires (IHU) qui, comme les IRT ou les ITE, sont implantés localement tout en ayant une vocation nationale. Ces instituts sont spécialisés dans des disciplines médicales spécifiques, à l'instar de celui implanté à Marseille, consacré aux maladies infectieuses, ou encore de celui installé à Strasbourg, qui travaille tout particulièrement sur la chirurgie interventionnelle. Puisque des disciplines médicales demeurent, pour le moment, absentes de ce dispositif, nous n'excluons pas de créer un ou deux, voire trois IHU supplémentaires. Voilà ce qu'il en est pour les institutions.

Nos domaines d'intervention devraient, quant à eux, demeurer inchangés et concerner la recherche et l'enseignement, la valorisation de la recherche et son transfert à l'entreprise, ainsi que la modernisation de notre économie. Ces trois grands champs seront aussi présents dans le troisième PIA autant qu'ils l'étaient dans les précédents. Nous avons proposé des enveloppes de crédits en ce sens au Gouvernement : sur les 10 milliards d'euros, 4 rentreraient en compte pour le calcul du déficit maastrichtien, et 4 seraient mobilisés sous forme de fonds propres, car avec le niveau des taux d'intérêts actuels, l'idée de mettre au budget de l'État les enveloppes de prêts ne me paraît pas pertinente. Une telle intervention en fonds propres est destinée à accompagner la croissance des sociétés innovantes en France, qui reste le pays d'Europe où l'on crée le plus grand nombre d'entreprises, mais où l'on en compte le plus faible nombre de taille intermédiaire. Nos entreprises connaissent un problème de croissance et notre rôle est essentiel dans l'apport de fonds propres. Il nous faut agir comme un bon investisseur, c'est-à-dire en soutenant celles qui présentent un réel potentiel de croissance, afin d'éviter qu'elles renoncent à leur développement ou qu'elles se délocalisent, à terme, dans des pays réputés plus ouverts au financement.

Cette enveloppe de 4 milliards d'euros de fonds propres représente, en proportion, plus du double de ce que contenaient les PIA 1 et 2 ; il y a là une évolution très significative. Les crédits maastrichtiens, au sens classique, sont au contraire moins importants. Nous avons également proposé un nouveau concept, à savoir les dotations décennales, destinées à remplacer les dotations non consommables. Les taux d'intérêt actuels des obligations du Trésor oscillent autour de 1 à 1,5 %. C'est pourquoi ouvrir un milliard d'euros de crédits pour verser 10 à 15 millions d'intérêt par an donne certes une idée de la pérennité de l'État, mais ne paraît guère raisonnable. Aussi proposons-nous de remplacer ces dotations non consommables par des dotations décennales, qui seraient destinées aux universités et aux organismes de recherche, et qui seraient versées, sur onze ou douze ans, avec un plafond de 10% par tranche annuelle. Ces deux milliards d'euros de dotations décennales correspondent à trois fois plus que l'effort réalisé précédemment pour les secteurs de l'université, de la recherche et de l'enseignement. Ils sont, en proportion, identiques aux dotations analogues des PIA 1 et 2 réunis. Nous proposons cependant un changement d'orientation. Alors que nous avons financé la recherche avec les PIA 1 et 2, il nous faut à présent mettre davantage l'accent sur l'enseignement et la formation, aux niveaux du secondaire et de l'université, jusque-là moins considérés. Cette évolution permettrait d'assurer le financement de projets de nature expérimentale de nature à améliorer la qualité et l'efficacité de la formation. À cet égard, l'innovation ne se limite pas au numérique, et l'on voit que les techniques d'enseignement et d'accompagnement des élèves et des étudiants, dans d'autres pays, sont plus avancées qu'en France. Notre stratégie de l'enseignement supérieur a mis au jour de réels problèmes et certaines enquêtes, comme celles conduites par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), montrent que le niveau de formation des jeunes Français de quinze ans n'est pas celui que nous aimerions avoir, c'est à dire le meilleur du monde. Mais si nous souhaitons porter davantage l'accent sur l'enseignement et la formation, nous ne nous désengageons pas pour autant de la recherche fondamentale.

En ce qui concerne les enveloppes économiques, nous pensons que le numérique, auquel vous avez fait allusion, Monsieur le Président, devient transversal puisqu'il se retrouve dans toutes les activités et concerne la modernisation de l'appareil productif. Outre le numérique, qui devient omniprésent, le développement durable, auquel avaient été dédiés des crédits dans les PIA 1 et 2, est également essentiel. À cet égard, une règle selon laquelle 50 % des crédits investis devaient induire des effets bénéfiques sur l'environnement s'appliquait précédemment. Dans ce domaine également, transversalité et approche sectorielle se conjuguent.

Nous souhaitons davantage soutenir la croissance des PME et des très petites entreprises (TPE) dans le PIA 3. Ainsi, dans le cadre du concours France Innovation, nous aidons une idée à se transformer en entreprise, via une subvention de 200 000 euros allouée dans un délai de moins de deux mois. Pour qu'elle puisse créer un prototype, nous pouvons lui attribuer une avance remboursable pouvant atteindre jusqu'à deux millions d'euros. Enfin, nous sommes en mesure de soutenir, à hauteur de vingt millions d'euros avec les fonds propres, le passage de ce prototype à l'échelle industrielle et commerciale. Cet accompagnement, à chacune des étapes de la croissance des entreprises innovantes, implique donc des outils financiers différents.

Monsieur le Président, vous avez fait allusion aux industries agricoles et alimentaires. Celles-ci ne sont pas exclues du PIA, mais reconnaissons qu'elles ne bénéficiaient pas de crédits spécifiques. Dans le cadre du redéploiement de crédits opéré au sein du PIA 2, et que je trouve, pour ma part, excellent, une enveloppe de 120 millions d'euros a été dégagée pour FranceAgriMer et les projets relatifs à l'agriculture et aux industries agroalimentaires. Nous avons de bons projets ; les deux premiers ont concerné, d'une part, des serres énergétiquement plus efficaces et, d'autre part, les abattoirs du futur. Nous souhaitons développer, par l'approche que j'ai évoquée concernant les PME, les jeunes entreprises ou les projets d'entreprises dans ce domaine agricole et alimentaire. L'échelle qui a été jusqu'à présent la nôtre est demeurée modeste, avec 120 millions d'euros sur les 47 milliards des PIA 1 et 2. Avec le PIA 3, nous souhaitons donc aller plus loin dans ce domaine, ainsi que dans celui du tourisme. Dans ce dernier secteur, il y a place, en effet, pour l'innovation et le développement du numérique afin d'éviter, par exemple, que des opérateurs d'outre-Atlantique ne perçoivent une rente de 20 % sur toute l'activité hôtelière française. C'est bel et bien un sujet majeur pour nous.

Vous aviez également évoqué, Monsieur le Président, deux autres sujets. Le PIA 2 consacre une enveloppe de 50 millions d'euros pour cinq régions qui ont été choisies. Chacune se voit affecter 10 millions d'euros, qu'elle se doit d'abonder avec 10 autres millions. Cette enveloppe globale de 20 millions d'euros serait instruite par la Banque publique d'investissement (BPI France) et cogérée par l'État et la région au niveau local, sous réserve de notre validation. Cette démarche a effectivement démarré dans quatre nouvelles régions, à savoir : Pays de la Loire, Nord-Pas-de-Calais Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Alsace-Champagne-Ardennes-Lorraine. L'Aquitaine, pourtant sélectionnée, ne s'est pas engagée. Ce mécanisme s'avère efficace, puisque les délais de décision se limitent à six semaines. Il assure le financement d'une diversité de projets allant de 100 000 à 500 000 euros. Comme j'ai pu le constater hier, lors d'un déplacement à Saint-Nazaire, nous avons pu financer des projets remarquables dans une grande variété de domaines, notamment technologiques et médicaux.

Au vu du succès de cette expérience, et compte tenu du rôle renforcé des régions en matière économique, nous ne pouvions pas demeurer à cette échelle de 50 millions d'euros sur 47 milliards d'euros. En conséquence, nous proposons de porter cette nouvelle enveloppe régionale à 500 millions d'euros dans le nouveau PIA, c'est-à-dire de passer de 1 pour 1 000 à 1 %. Il s'agit là d'une forte augmentation relative.

Sur l'Europe, le Gouvernement a chargé BPI France de coordonner la réalisation du « plan Juncker » pour la France, ce qui assure une bonne cohérence. Cependant, le territoire concerné par ce plan européen diffère de celui pris en compte par le PIA, et manifeste un appétit pour un niveau de risque plus faible. Il se situe davantage dans la diffusion que dans l'expérimentation. Par exemple, le PIA soutient la conception d'éoliennes

marines de grande puissance, alors que le « plan Juncker » va financer des éoliennes terrestres dont le modèle économique est bien connu et la technologie maîtrisée. En outre, le « plan Juncker » finance des infrastructures, ce que ne fait pas le PIA. Il y a donc une complémentarité bien assurée ainsi qu'une certaine logique à ce que les idées développées dans le cadre du PIA trouvent leur extension dans le « plan Juncker ». Nous vérifierons, dans le PIA 3, que cette complémentarité est bien assurée. En outre, le fait que la structure CGI existe, et qu'il y ait en France une certaine acculturation aux investissements d'avenir, expliquent que notre pays soit bien traité et que de nombreux objets soient pris en compte par la Banque européenne d'investissement (BEI). Nous sommes ainsi parmi les plus actifs et porteurs au niveau européen.

Monsieur le Président, mon exposé était certes un peu long, mais vous m'aviez posé de nombreuses questions !

M. Jean-Claude Lenoir. – Vous avez déclaré ne pas avoir consommé la totalité de vos crédits dans le domaine de la transition énergétique, ce qui est surprenant.

M. Louis Schweitzer. – En effet, la Commission Juppé-Rocard avait prévu initialement une enveloppe plus importante pour les sujets relevant de la transition énergétique ; or, nous avons reçus moins de projets qu'attendus dans ce secteur. Deux éléments d'explication peuvent être avancés. D'une part, dans ce domaine, la recherche et l'innovation s'avèrent relativement moins importants que la « diffusion » : autrement dit, ce domaine relève davantage du Plan Juncker que du PIA, même si nous pouvons être saisis de projets très innovants, à l'instar de ceux relatifs à la capacité de stockage des batteries et à leur recyclage. D'autre part, le développement durable se trouve dans beaucoup de projets qui ne sont pas labellisés comme tels. En effet, lorsqu'on conçoit une usine du futur, le premier objectif demeure la réduction de coûts, dont le coût énergétique. Il en résulte que le développement durable se trouve dans d'autres enveloppes que celle qui lui a été initialement attribuée.

Monsieur le Président, je n'ai pas répondu à votre question relative à notre mission de contre-expertise. Nous sommes chargés de recenser l'ensemble des projets d'investissement de plus de 20 millions d'euros et de réaliser une contre-expertise indépendante des investissements de plus de 100 millions d'euros. Nous avons ainsi conduit plus de trente contre-expertises, dont les résultats sont versés aux dossiers d'enquête publique. Cette contre-expertise a deux vertus : elle permet d'améliorer la qualité des projets ainsi que la performance de leur évaluation socio-économique, d'autant que lorsqu'elles s'avèrent défavorables, elles peuvent conduire au réexamen des projets.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, Monsieur le Président, pour votre intervention. Je passe la parole à mes collègues qui se sont inscrits en grand nombre pour intervenir.

M. Daniel Gremillet. – Puisque les PIA 1 et 2 favorisaient la recherche universitaire, ceux-ci n'ont-ils pas en définitive rencontré les mêmes problèmes que ceux du crédit impôt-recherche en contribuant significativement à des programmes de recherche sans déclinaison industrielle ? Les conditions de mise en œuvre par l'industrie des fruits de la recherche ne sont pas favorables dans notre pays. Vous avez évoqué les entreprises intermédiaires et nous partageons votre constat. En effet, celles-ci sont exclues du champ des bénéficiaires, dès lors que leur chiffre d'affaires ou leurs effectifs dépassent un certain seuil. Il

faut ainsi revenir à l'essentiel et assurer également le développement de ces entreprises de taille intermédiaire.

S'agissant des industries agro-alimentaires, un secteur dans lequel nous étions en tête, notre déclin est manifeste suite au désintérêt qui est survenu de la part des pouvoirs publics. Je ne peux donc que me réjouir de l'ambition renouvelée du nouveau PIA dans ce secteur de l'agro-alimentaire pour conforter le savoir-faire et la capacité industrielle française.

Comme élu d'une région bénéficiaire du PIA, j'ai malheureusement pu constater que, dans le cadre du partenariat « un pour un », nous avons financé des projets dont la réalisation était d'ores et déjà terminée. C'est un véritable gâchis ; nous avons sans doute mieux à faire en termes d'investissement d'avenir !

Je partage enfin votre nouvelle orientation conduisant à mobiliser des moyens pour la formation et l'enseignement ; c'est indispensable si l'on veut restaurer la capacité industrielle de notre pays. Beaucoup d'entreprises éprouvent de réelles difficultés à recruter des personnes capables pour faire face aux défis de la nouvelle ère industrielle qui est désormais la nôtre.

M. Martial Bourquin. – Je souhaite vous remercier, Monsieur le Commissaire, pour votre exposé. Nous partageons votre plaidoyer en faveur de l'investissement, en période de crise. Il faut d'ailleurs certainement investir davantage dans un tel contexte, puisque l'investissement demeure le moteur de la croissance et de la productivité. On a pu voir, dans le quotidien Les Échos, que nous étions quasiment en parité avec l'Allemagne dans ce domaine.

Ma première question porte sur les problèmes de la recherche et du développement. Nous sommes excellents en dépôts de brevets mais nous éprouvons de réelles difficultés pour assurer le développement de cette recherche. Nos chercheurs partent pour l'étranger, faute de pouvoir assurer le développement de leurs innovations en France. Que pensez-vous de cette situation ?

Nous enregistrons également un retard dans la couverture de notre territoire en haut débit ; or la couverture numérique est une question essentielle non seulement en matière d'infrastructures mais aussi quant à ses usages. Cette technologie est désormais partout et il faut donner encore davantage de place pour l'innovation.

En outre, le Sénat vient de rendre public un rapport sur la commande publique, qui représente 20 % du PIB et près de 400 milliards d'euros. Nous y mettons en exergue la problématique des PME innovantes : comme le Président de la République l'a déclaré, nous souhaitons qu'elles représentent, à l'horizon 2020, 2 % de la commande publique et 4 % en 2025. Mais leur principale difficulté réside dans l'obtention de marchés sur des produits du futur et, à cet égard, la question des partenariats d'innovation est essentielle. Ces partenariats permettent d'attribuer à une entreprise un marché comprenant la phase de recherche-développement et la phase d'acquisition du produit fini. Il faut assurer leur développement afin que l'État et les collectivités territoriales les utilisent pleinement.

M. Joël Labbé. – Je vous remercie, Monsieur le Commissaire général, de votre exposé complet. Ma question concernera l'agriculture. Tout doit être orienté en faveur du développement durable. Je me méfie de la notion d'innovation dans l'agriculture. Quelle définition en donnez-vous ? L'avenir me paraît davantage dans la sobriété dans l'exploitation

des ressources et leur consommation. Que devient l'agriculture familiale et paysanne au-delà de ces innovations technologiques ? Il y a certes des recherches à financer dans le secteur de l'agronomie, à l'instar de l'évolution des prairies permanentes qui a fait l'objet de recherches conduites par l'Institut national de recherche agronomique (INRA) mais dont les travaux s'avèrent en-deçà de ce qui est fait Outre-Atlantique. À mon sens, de telles questions recèlent un véritable avenir et ce n'est qu'avec une agriculture vivante sur des sols vivants qu'on pourra assurer un aménagement du territoire durable.

M. Philippe Leroy. – Je partage les préoccupations de mon collègue Daniel Gremillet au sujet des petites et moyennes entreprises : c'est sur celles-ci qu'il faut concentrer nos investissements pour sauver notre industrie.

Mon interrogation porte sur une vision quelque peu idéale de l'innovation et sur celle un peu négative que l'on donne au transfert de technologie. Où se situe la frontière entre les deux ? On donne la part belle aujourd'hui à l'innovation dans les crédits, mais l'on sait qu'une grande partie du progrès industriel et économique dépend de la capacité des PME à investir dans des technologies connues et nécessitant des efforts de transfert. Je ne suis pas rassuré sur les quelques crédits destinés aux collectivités locales qui pourront certes fournir une aide aux entreprises militantes, mais sans pour autant régler l'essentiel du problème. Cette observation vaut également pour le financement des pôles de compétitivité : on privilégie trop l'excellence au détriment de l'apprentissage et de la mise en œuvre des technologies nouvelles.

J'émettrai une deuxième remarque, au sujet la recherche fondamentale sur les médicaments. Depuis un certain temps, la recherche médicale conduite en France porte davantage sur l'appareillage, comme les cœurs artificiels, que sur la composition chimique des médicaments. Or, le développement des médicaments, en particulier les génériques, se fait désormais à l'étranger, car nous avons arrêté en France les recherches sur les antibiotiques. Ainsi, lorsqu'on évoque les résistances grandissantes aux antibiotiques, c'est qu'on n'en invente plus de nouveau et ce, alors qu'il faudrait que l'imagination des hommes soit aussi vivace que celle des souches !

M. Franck Montaugé. – J'aurai deux questions. La première porte sur la méthode. Quelle part l'approche prospective prend-elle dans les choix que vous effectuez ? Quelle est ainsi la prise en compte du risque et du risque partagé dans votre processus de sélection des projets ? Ma seconde question concerne les filières, au regard du cadre national et de vos critères de sélection. Comment la structuration de filières de développement et de production est-elle appréhendée par votre commissariat pour être efficiente. Celle-ci peut-elle constituer un point rédhitoire pour votre acceptation du projet ? Si ce n'est pas le cas, quel peut alors être accompagnement éventuel de l'État, en lien avec les acteurs du tissu industriel concerné ? Je pense, comme mon collègue Daniel Gremillet, à la taille des entreprises qui restent, pour la plupart d'entre elles, des PME faute de pouvoir devenir des ETI dont le développement est entravé par les règles de concurrence européennes.

M. Ladislav Poniatowski. – J'ai deux questions de forme et une question de fond. Sur la forme, quelle est votre indépendance ? Certes, vous émettez des propositions destinées au Président de la République et celles-ci font ultérieurement l'objet d'un vote par le Parlement. Et après ? Quelle est votre marge de manœuvre ultérieure, quant au suivi des enveloppes d'investissement ? Quelle est également votre capacité de vous retirer de certains projets lorsque leur évolution s'avère contraire à vos prévisions ? S'agissant du rôle du Parlement, est-ce que tout est fixé ? Qu'advierait-il si celui-ci n'entérinait ni votre

programme ni votre méthode ? Ainsi, vous venez de nous indiquer l'accent porté sur l'enseignement et la formation dans le prochain PIA. Imaginons que votre idée ne m'agrée pas ? Si je venais à présenter un amendement visant cette démarche et préconisant que celle-ci soit abandonnée, quelle en serait la conséquence ?

Sur le fond, j'ai présenté un dossier en tant que président d'un syndicat d'électricité et ma démarche était en tout point conforme aux critères de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Si globalement, près de 40 millions d'euros par an sont consacrés à divers travaux d'infrastructures dans mon département, ce sont près de 4 millions d'euros qui sont consacrés à l'éclairage public. A la veille de la COP 21, un tel projet représentait une réelle opportunité de réaliser des économies substantielles : le remplacement de tout un réseau de lampadaires dans une ville génère entre 30 et 50 % d'économie de facture électrique des éclairages publics et celle-ci est bien souvent le second poste de dépenses pour nombre de communes ! Notre démarche, qu'allait emboîter l'ensemble des syndicats locaux d'électricité, a pourtant été rejetée au motif que le projet n'était pas innovant ! Je trouve dommage, dans le contexte que nous connaissons et à la veille de la COP 21, que vous ne souteniez pas les projets destinés à assurer de réelles économies d'énergie ! Je me permets cette observation, à comprendre avec humour et gentillesse...

M. Yannick Vaugrenard. – Merci Monsieur le Commissaire général pour à la fois la clarté de vos propos et l'esprit d'avenir qui a animé votre présentation. Je tenais à saluer votre clarté et le nombre de projets que vous entendez soutenir et ce, dans des délais qui ont été singulièrement raccourcis. Vous vous êtes rendu à Saint-Nazaire pour soutenir l'entreprise STX en apportant un financement de 3.800.000 euros abondant un budget annuel global de l'ordre de 10,5 millions d'euros. Tout cela n'est pas rien ! Comme vous l'avez indiqué, le site de Saint-Nazaire présente un tissu de coopérations avec les PME locales. De manière concrète, STX va ainsi participer à la réduction des besoins énergétiques des grands paquebots et bénéficier en cela d'un temps d'avance sur ses principaux concurrents européens et du Sud-Est asiatique, ces derniers risquant de devenir prochainement concurrentiels dans le secteur des paquebots de croisière. Je voulais aussi saluer votre action en faveur d'une start-up située en Loire-Atlantique et qui a élaboré un système de stabilisation des navires tout en améliorant leur pilotage. Ce système, qui répond aux critères d'excellence et d'innovation, devrait, dès décembre prochain, être embarqué, à titre expérimental, dans le vaisseau Thalassa d'Ifremer.

J'ai une première question sur la mise en place des projets dont les délais sont parfois trop longs. Le PIA 3 va-t-il conduire à l'augmentation du nombre d'organismes, au risque de complexifier le paysage institutionnel ? Ma seconde question porte sur la formation et fait suite à l'annonce du Président de la République de nouveaux financements dans ce domaine. Comment allez-vous mettre en œuvre ce nouvel accent porté sur la formation ? Allez-vous créer de nouvelles filières ou comptez-vous vous limiter à celles qui existent déjà ? Ma troisième et dernière question concerne le financement des start-ups. Il est plus aisé d'en assurer l'amorçage dans les pays anglo-saxons qu'en France du fait, notamment, de la frilosité du système bancaire dans notre pays. Les conseils régionaux, compte tenu de leurs compétences réaffirmées dans le domaine économique, peuvent jouer un rôle prépondérant en matière d'avances remboursables et de subventions. Mais une telle codécision ne va-t-elle pas provoquer l'allongement des délais ?

M. Yves Rome. – Le numérique est un enjeu majeur de transformation de notre économie. Car la numérisation de notre économie n'est nullement acquise et elle nécessitera le développement d'infrastructures spécifiques ! Le plan très-haut-débit est à son apogée mais

nous nourrissons quelques inquiétudes quant à l'accompagnement des financements des infrastructures en zone rurale notamment. Comment comptez-vous accélérer la numérisation de notre économie dans le cadre du PIA 3 ? Quel accompagnement allez-vous mettre en œuvre pour favoriser le développement des start-ups dont les créateurs recherchent près de 70 % de leurs sources de financement Outre-Atlantique, à défaut de pouvoir les réunir sur le territoire national.

M. Michel Le Scouarnec. – Vous avez débuté votre propos en soulignant que vous n'aviez pas vocation à aider les entreprises en difficulté, mais leur disparition provoque des dégâts considérables, comme c'est le cas dans le Morbihan dans le secteur de l'aviculture.

J'ai bien noté que vous apportiez 120 millions d'euros à France AgriMer, mais je ne suis pas certain qu'un tel montant soit à la hauteur des besoins du secteur agroalimentaire. Dans combien de temps disposerons-nous des abattoirs du futur que vous évoquiez ? Sur nos territoires, nombre de petits abattoirs ont déjà disparu et cette disparition est la source de grandes difficultés pour nos éleveurs. Il faut se concentrer, à mon sens, sur la transition énergétique qui concerne la totalité des secteurs de l'économie ! La pêche est également concernée puisque près de 50 % de la flotte devront être reconstitués dans les dix prochaines années. Sans doute pouvez-vous contribuer à l'émergence du bateau du futur, dont la consommation énergétique et les frais de fonctionnement seraient grandement diminués. En outre, la méthanisation me paraît devoir être développée en milieu agricole et nombre de projets dans ce secteur ne peuvent aboutir, faute des financements suffisants.

M. Roland Courteau. – Un point me préoccupe. Comment peut-on faire dans les quartiers défavorisés pour aider les créateurs d'entreprises dont les projets peuvent s'avérer particulièrement innovants mais ne peuvent aboutir, faute de réseaux et de financements ? Auriez-vous quelque chose à nous dire sur ces situations spécifiques ?

M. Daniel Dubois. – Monsieur le Commissaire général, je rejoins notre collègue Yves Rome sur le numérique car aider les PME et les TPE, alors que le très haut débit n'est pas installé, me paraît illusoire : le réseau est évidemment le premier levier pour que cette aide soit efficace.

Lorsqu'on investit autant d'argent dans les projets innovants, comme vous le faites, le contrôle est essentiel. Dans ces conditions, comment conduisez-vous le suivi des projets ? Par ailleurs, vous nous avez indiqué soutenir, dans le PIA 3, l'enseignement, la formation et le numérique en général. N'allez-vous pas en définitive transférer de l'investissement sur des dépenses de fonctionnement et ce, alors que vous avez déjà essuyé un tel reproche de la Cour des comptes ? Et comment allez-vous assurer un suivi sur l'efficacité des investissements sur des sujets relevant de thématiques telles que l'éducation et la formation dont l'évaluation peut paraître malaisée ?

M. Marc Daunis. – Nous partageons, Monsieur le Commissaire général, les orientations que vous nous avez données. Je me félicite également de l'annonce d'un troisième PIA et l'accélération des délais me paraît une bonne nouvelle.

J'aurai une première question plus générale sur le numérique transversal. Nous sommes engagés dans la troisième révolution numérique. Le risque de saupoudrage est énorme et il vous appartient, comme l'évoquait également mon collègue Ladislas Poniatowski, de faire des propositions et non de décider. Il serait éminemment souhaitable que vous préconisiez le ciblage dans des secteurs tels que le développement de l'intelligence

artificielle et ses multiples incidences sur l'ensemble des procédés industriels. Le domaine de la sécurité numérique, ainsi que le traitement des données pourraient être aussi concernés. Or, nous avons accumulé dans tous ces domaines un retard important et ce, malgré nos capacités importantes en matière de méga-données.

Ma seconde question portera sur la croissance des TPE et des PME. Alors que les rapports et les constats se multiplient, comment abordez-vous cette question ? Ne serait-il pas temps de se concentrer sur les accélérateurs, car je ne pense pas que l'amorçage représente le principal problème en l'occurrence. Il serait important d'assurer une continuité entre les orientations prises par les ministères concernés et le PIA.

J'aurai enfin une troisième question : comptez-vous proposer que soit dédiée une enveloppe spécifique à l'économie sociale et solidaire dont le rôle a été renforcé par le législateur mais qui doit désormais être confortée par les projets innovants que vous soutenez ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Pourriez-vous nous préciser l'origine de ces 2.500 projets financés ? Vous avez indiqué que vos choix prenaient en compte trois critères, à savoir l'excellence, l'innovation et la coopération. Mais l'emploi est-il pris en compte afin de répondre aux besoins du pays ? S'agissant du soutien aux PME et aux TPE, sur laquelle mon collègue Marc Daunis est intervenu, votre intervention ne supplée-t-elle pas les banques qui ne jouent pas leur rôle ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Monsieur le Commissaire général, êtes-vous saisi de dossiers relatifs à la filière bois ? En effet, la France a certes de nombreux atouts dans ce secteur, mais elle accuse, notamment dans le domaine de la chimie et de l'innovation en matière d'exploitation forestière, un réel retard.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous laisse répondre, Monsieur le Commissaire général, à ces questions dont le nombre témoigne de l'intérêt que porte notre commission aux activités qui sont les vôtres.

M. Louis Schweitzer. – Certaines questions, qui m'ont été adressées, se recourent. Nous finançons certes la recherche universitaire, mais également, de manière conséquente, le transfert de la recherche vers l'économie. Ainsi, le financement des SATT, qui ont pour vocation de faire passer une invention à l'échelle industrielle, et celui des différents organismes que j'ai précédemment évoqués, s'inscrit dans cette priorité. Ces derniers sont toujours cofinancés avec les entreprises, et notre volonté est constante de faire tomber la barrière entre elles et la recherche, fût-elle fondamentale. Ce que j'évoque d'ailleurs pour la recherche universitaire vaut également pour les grands organismes de recherche !

Les ETI représentent un vrai sujet européen. Nous sommes favorables à cette catégorie d'entreprises, et nous y investissons des fonds propres de manière avisée, c'est-à-dire dans une logique analogue à celle d'un entrepreneur, et non comme une forme de subvention déguisée. Mais l'Europe fixe des limites pour les aides aux entreprises et certaines de ces règles peuvent s'avérer de réelles contraintes et augmenter des délais qui demeurent incompressibles.

Nous souhaitons faire plus pour les IAA. Le recyclage des dossiers, qui a malheureusement été évoqué, est, je l'espère, une exception. Il n'est pas de procédure qui soit parfaite et ce genre d'impondérable peut malheureusement survenir.

S'agissant de la formation et de l'enseignement, nous avons financé un grand nombre de centres d'apprentissage avec les régions. Partout, leur taux de remplissage ne dépasse pas les deux-tiers de leur capacité, ce qui me désole ! Ce n'est plus un problème incombant au PIA.

Nous sommes ainsi toujours tournés vers le développement et l'application effective. Sur les usages du numérique, un appel à projets est en cours.

Nous sélectionnons nos projets de trois manières. Nous émettons soit des appels à manifestation d'intérêts, soit des appels à projets, ou encore nous organisons des concours, à l'instar du concours mondial pour l'innovation, au terme duquel nous avons sélectionné 110 lauréats sur 1 100 candidats. Je tiens à rappeler que le nombre de lauréats n'est nullement défini a priori et qu'il procède de l'examen des projets qui nous sont soumis. Les appels à projets, qui sont des objets juridiques, sont désormais l'objet d'un résumé d'une page accessible à la fois sur notre site et dans l'ensemble des institutions partenaires, afin d'en favoriser l'accès.

Je partage votre constat quant aux contraintes qui pèsent sur la commande publique. Les contraintes juridiques européennes nous empêchent de l'utiliser autant qu'aux États-Unis, où elle est un outil d'aide directe, comme le permet le « Small Business Act ». Néanmoins, nous encourageons vivement les partenariats d'innovation à travers certaines de nos actions, notamment dans le domaine du numérique éducatif. Mais des efforts restent à faire afin de se prémunir contre une certaine forme de conservatisme et d'assumer le risque d'innovation dans l'achat.

Sur l'innovation en agriculture, je préside le comité d'éthique de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). Je trouve, au contraire de ce qui a pu être dit, que de nombreuses innovations s'inscrivent dans une perspective de développement durable et ne se soldent pas par une forme de massification et d'industrialisation de ce secteur.

Je le répète, notre souci constant est d'améliorer la fluidité du transfert entre la recherche et l'industrie. De nombreux progrès ont déjà été enregistrés depuis le temps où j'étais moi-même industriel, mais il reste beaucoup à faire et c'est là l'une de nos priorités. Lorsque nous intervenons dans le soutien, par nos fonds propres, aux projets innovants, nous facilitons ce transfert. D'ailleurs, parmi les lauréats des concours d'innovation que nous lançons se trouvent des candidats issus de structures universitaires.

S'agissant de la recherche sur le médicament, j'ai présidé le conseil d'administration d'une grande entreprise pharmaceutique pendant sept ans. Disons-le, ces entreprises sont loin de manquer d'argent et leur recherche vise avant tout à maximiser la rentabilité de leurs produits. Or, les antibiotiques ne sont pas rentables puisqu'ils ne sont pas destinés à être pris sur une longue durée. Nous n'allons pas financer ces grands groupes pharmaceutiques, mais nous tentons d'encourager le développement de nouvelles approches. Ainsi, l'IHU de Marseille, qui est à la pointe sur les maladies infectieuses, réalise des tests et contribue à l'innovation dans ce domaine, tout comme d'ailleurs l'IHU de Lyon. Ces projets ne sont toutefois pas soutenus au même niveau que les programmes que conduisent les grands groupes du secteur.

Nous acceptons une certaine prise de risques car il faut que nous adoptions l'esprit de ceux qui, aux États-Unis notamment, investissent dans le capital-risque, où les échecs sont

compensés par les réussites. Il nous faut trouver un équilibre et éviter de paraître économiquement conservateurs.

Quels sont les problèmes si le porteur du projet n'est pas solide ? Ce point nous préoccupe ; nous essayons de susciter des partenariats entre entreprises pour soutenir les projets avec des appuis réels.

Quelle est l'indépendance de notre Commissariat général ? C'est un service du Premier ministre, au nom duquel je signe des décisions par délégation. Nous ne sommes donc pas une autorité administrative indépendante (AAI). Dans le même temps, nous faisons en sorte d'échapper aux procédures administratives les plus traditionnelles. D'une part, nous disposons dans toutes nos actions d'un mécanisme d'évaluation qui est provisionné. D'autre part, celles-ci font l'objet d'un suivi structurel, à l'instar de l'expertise indépendante dont fait l'objet le fonctionnement des SATT sur une base triennale, ainsi que les autres organismes que nous avons mis en place selon des périodicités différentes. Ces expertises ne sont pas des formalités se caractérisant par leur légèreté. Nous déléguons le suivi de nos 2 500 projets aux différents opérateurs dont c'est le métier. Ainsi, BPI, qui dispose des mêmes moyens qu'une banque pour ce faire, suit la plupart des projets s'inscrivant dans le champ de l'économie concurrentielle.

Quelles relations avons-nous avec le Parlement ? Nous essayons de retenir son avis dans le cadre de la procédure budgétaire et si, à l'occasion de l'examen du PIA 3, les orientations que nous proposons n'étaient pas confirmées, il faudrait nous soumettre sans nous démettre !

M. Ladislas Poniatowski. – Il nous faudra donc essayer une fois !

M. Louis Schweitzer. – Vous pouvez sûrement le tenter ! Une telle démarche prouverait que nous ne sommes pas aussi bons que nous aurions voulu l'être. Le dossier auquel vous avez fait référence, M. Poniatowski, et que nous avons refusé, est excellent pour le « plan Juncker », du fait de sa rentabilité assurée et de la notoriété de la technologie qu'il met en œuvre. Nous finançons la recherche en LED de nouvelle génération, tandis que la modernisation de l'éclairage urbain peut conduire au regroupement de communes pour obtenir des financements européens, une fois un certain seuil franchi. Un tel projet ne relevait donc pas de notre cœur de métier.

M. Ladislas Poniatowski. – Ma déception était immense tant ce projet répondait aux attentes du Président de la République et des principaux membres du Gouvernement !

M. Louis Schweitzer. – Mais le Commissaire général que je suis est certain que vous trouverez d'excellents financeurs, du fait de la rentabilité assurée de votre projet !

Le Président de la République a annoncé à Saclay une enveloppe de dix milliards d'euros, mais celle-ci représentait l'ensemble de la répartition que nous envisageons avec ce nouveau PIA.

S'agissant des codécisions État-régions, le principe est que la BPI instruit les dossiers localement et que la convergence s'opère rapidement. Si ce mécanisme contribuait à allonger les délais, nous en tirerions les conclusions rapidement

Je le redis, nous avons mis proportionnellement plus d'argent dans les fonds propres. Or, les start-ups en ont particulièrement besoin. Une fois passée l'étape du

financement public, le passage à l'échelle de l'entreprise pose problème. Le PIA ne peut investir seul en fonds propres, sous peine d'être suspect d'assurer un financement indirect. Il faut ainsi trouver des partenaires privés, qui attesteront qu'il s'agit bien d'un investissement avisé et non public au sens traditionnel du terme. Il est possible qu'il nous faille élargir le cercle des organismes amenant à nous de nouveaux investisseurs. Car il s'agit désormais de trouver de nouveaux partenaires qui ne nous connaissent pas encore et décident d'investir à nos côtés. Cette ambition est l'une des principales du PIA 3.

S'agissant du très haut débit, qui ne bénéficie plus désormais de crédits spécifiques, une réflexion est en cours pour réduire le coût de couverture de la France en recourant, pour des zones très éloignées, à la voie satellitaire. Nous suivons ces projets, qui aboutiraient à une couverture à 100 % sans générer des coûts insupportables pour la collectivité. Cette démarche permettrait également d'accélérer le déploiement du très haut débit par rapport à un déploiement plus traditionnel.

Le métier du CGI n'est pas de s'occuper des entreprises en difficulté ; cette tâche incombe à d'autres institutions. En revanche, le chalutier du futur relève bel et bien du PIA, en ce qu'il conditionne l'avenir de ce métier et répond à un enjeu d'efficacité énergétique de premier ordre. Si l'on ne fait rien, la part représentée par la consommation énergétique d'un chalutier par rapport au volume de pêche menacera l'équilibre de toute la filière. C'est donc un domaine où en matière d'innovation, nous souhaitons être un acteur majeur. La méthanisation, du fait des technologies éprouvées qu'elle met en œuvre, relève du « plan Juncker », à l'instar de l'éclairage urbain. Si de nouvelles technologies dans ce domaine venaient à émerger, leur développement nous incomberait.

S'agissant des quartiers défavorisés, la nouvelle Agence nationale de développement économique sur les territoires va bénéficier de fonds propres du PIA à hauteur de 50 millions d'euros. Ceux-ci vont d'abord être investis dans des opérations de franchise, qui sont particulièrement attendues par les quartiers et s'avèrent économiquement efficaces. L'investissement de l'État s'appuie sur des grands réseaux d'aide à la création d'entreprises pour les quartiers défavorisés, et j'ai d'ailleurs évoqué Initiative France à cet égard. D'autres grands réseaux se sont par ailleurs engagés pour soutenir la création d'entreprises dans de tels quartiers. Ce n'est pas le cœur de métier du PIA et nous avons mis en place ce fonds, qui sera géré par BPI France, pour favoriser la création d'entreprises dans ce domaine.

Aucun projet n'est décidé sans une décision du CGI, mais le suivi est délégué à nos opérateurs. Le contrôle n'est pas purement formel, mais est suivi d'effets.

S'agissant de la question qui portait sur un éventuel glissement de l'investissement vers le fonctionnement, certains crédits du PIA sont juridiquement affectés à des dépenses qui ne sont pas, au sens technique, des investissements. Lorsque nous soutenons la recherche, nous finançons des chercheurs et lorsque nous soutenons des SATT, nous finançons les frais de fonctionnement de ces organismes. Pour nous, le sens de ces investissements d'avenir doit être pris au sens large.

Comment prévenir le saupoudrage de nos actions ? Les appels à projets que nous lançons, sous diverses formes, ont un champ qui est discuté avec des organismes de recherche et les ministères concernés. Quand bien même un appel à projets serait signé par le CGI, il ne relève nullement d'une démarche arbitraire, mais est éclairé par une diversité d'avis. Quelquefois, le succès n'est pas au rendez-vous. C'est le cas dans le domaine de la sécurité numérique, à l'instar de la création de deux « clouds » sécurisés en France, que nous avons

soutenue et qui n'a pas abouti en raison du refus des acteurs économiques d'assumer les surcoûts induits par cette innovation. Pourtant, ces projets étaient techniquement au point et nous auraient permis de contester le monopole des États-Unis dans ce domaine essentiel.

Le PIA 2 comprend une enveloppe de 100 millions d'euros destinés à soutenir l'économie sociale et solidaire (ESS). La question se posera de savoir s'il faut réitérer cette démarche dans le PIA 3.

Le potentiel d'activités, plus que le nombre d'emplois, est pris en compte par le Commissariat général. Ainsi, dans le cadre du concours mondial d'innovation que j'ai évoqué, le potentiel d'activités en France est pris en compte. Mais celui-ci n'est pas le critère premier et l'exemple de Saint-Nazaire le prouve. En effet, nous y avons vu une usine qui produit des éoliennes maritimes et dont les effectifs devraient atteindre 300 personnes. Cette unité de fabrication n'aurait pas pu voir le jour sans le PIA, mais les retombées en matière d'emplois de nos projets ne sont pas toujours aussi facilement mesurables.

Les banques, ainsi que les compagnies d'assurances, éprouvent de grandes difficultés à intervenir en fonds propres, du fait de la réglementation bancaire. Tout est fait pour les en dissuader ! Lorsque nous intervenons en fonds propres, nous complétons ainsi l'activité des banques. Il y a certes des fonds d'investissement dont c'est le cœur de métier d'intervenir en fonds propres ; nous avons besoin d'eux, car nous ne pouvons pas investir seuls. Nous ne sommes pas concurrents du système bancaire ; la carence des banques en matière d'investissement en fonds propres ne doit pas leur être totalement imputée.

Enfin, la filière bois représentait l'un des 34 plans de la France industrielle qu'avait lancés M. Arnaud Montebourg, mais ce n'est pas celui qui a le mieux fonctionné. Elle connaît un problème de structuration ; ce fut, pour moi, une réelle surprise de le découvrir. J'aimerais que cette filière devienne l'un de nos interlocuteurs significatifs, mais reconnaissons que, jusqu'à présent, cette perspective ne s'est pas vérifiée dans les faits. Cependant, elle compte quelques chefs d'entreprises très actifs qui pourront faire évoluer cette situation.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, Monsieur le Commissaire général, au nom de tous mes collègues présents, pour votre audition et les réponses précises aux questions que nous vous avons adressées. Je vous ai vu à l'œuvre à l'occasion de deux projets modestes dans mon département et je tenais à saluer la qualité du suivi et la proximité de ceux qui en étaient chargés !

Questions diverses

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il a été souhaité que l'ensemble des commissions apporte une contribution à ce qui pourrait être une position du Sénat avant le Sommet de Paris de décembre prochain (COP21). J'ai rédigé un projet de texte qui devrait susciter l'assentiment de tous. Je vous propose de vous l'adresser et je vous remercie de bien vouloir me faire part de vos observations après l'avoir lu. Il s'agit ainsi de rappeler tout ce qui a été entrepris dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique, avec les deux objectifs que sont la nécessité d'œuvrer pour la fixation d'un cours unique mondial du carbone et la promotion des énergies bas-carbone. Il nous faut, me semble-t-il, nous emparer de ces sujets, tout en prenant en compte la part du nucléaire dans le mix énergétique de notre pays. En outre, je solliciterai sur ces points l'avis de notre collègue, M. Marc Daunis, au titre

de sa participation au groupe de travail piloté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, chargé d'émettre la proposition de résolution. Si vous en êtes d'accord, le texte que je vous propose sera soumis à ce groupe de travail. Mes chers collègues, je vous remercie.

La réunion est levée à 11 h 58.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mardi 6 octobre 2015****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La réunion est ouverte à 17 h 45***Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense****La commission auditionne M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2016.**

M. Jean-Pierre Raffarin. – Monsieur le Ministre, nous vous retrouvons pour la présentation de votre budget 2016, que nous espérons en ligne avec la loi de programmation militaire actualisée de juillet dernier.

Au-delà du projet de loi de finances initiale pour 2016, c'est la gestion 2015 qui nous importe naturellement, avec le remplacement annoncé mais encore attendu des ressources exceptionnelles par des crédits budgétaires, avec la couverture d'un important surcoût OPEX – à nouveau supérieur au milliard d'euros –, avec les tensions de trésorerie qui conduiront la direction générale de l'armement (DGA) à dépenser près de 2 milliards entre le 31 décembre et le 1^{er} janvier.... Nous n'oublions pas la compensation, promise, pour le programme 146 des 56,7 millions d'euros des « Mistral ».

C'est à vous la parole, et je laisserai nos rapporteurs vous poser les premières questions.

M. Jean-Yves Le Drian. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je suis heureux de vous retrouver, moins d'une semaine après la présentation du projet de loi de finances pour 2016 en conseil des ministres, pour détailler avec vous les enjeux de ce texte s'agissant de la mission Défense. Je vous propose de raccourcir mon propos liminaire afin que nous puissions avoir un débat approfondi.

En premier lieu, je me dois de féliciter devant vous nos équipes d'ingénieurs, de militaires et de civils, qui ont réussi, mercredi dernier, le tir d'essai du missile balistique M51.2. Ce 7^{ème} tir de la famille M 51 s'inscrit dans le programme de développement de la nouvelle version du M 51 actuellement en service. C'est une belle prouesse technologique, qui renforce la crédibilité de notre dissuasion.

Je vous présente un budget en parfaite adéquation avec l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) adoptée le 28 juillet 2015. Je vous rappelle de façon succincte les sept orientations principales que la LPM actualisée a posées.

L'augmentation des moyens humains et financiers votée dans le cadre de l'actualisation de la LPM vise notamment à renforcer le contrat « protection » et à accroître la capacité opérationnelle de la force opérationnelle terrestre (FOT). En deuxième lieu, la LPM actualisée allège la déflation des effectifs de la défense. En troisième lieu, elle augmente le

budget de la mission « Défense » et le sécurise, la très grande majorité des recettes exceptionnelles étant transformées en crédits budgétaires.

La mise à jour de la LPM induit également un effort supplémentaire de 500 millions d'euros au profit de la régénération des matériels pour soutenir l'activité opérationnelle. Son cinquième objectif est de permettre des acquisitions nouvelles dans le domaine des équipements critiques, notamment la composante « hélicoptères », la capacité de projection aérienne tactique et le renseignement.

L'actualisation de la LPM permet également de faire appel de façon renforcée à la réserve et d'accroître le nombre de jours d'activité des réservistes. Enfin, la septième orientation de l'actualisation de la LPM est la rénovation de la concertation avec la création des associations professionnelles nationales de militaires.

Par rapport à la trajectoire initiale de la LPM, la dépense de défense est rehaussée de 3,8 milliards d'euros. Elle passe donc de 158,6 milliards d'euros à 162,4 milliards d'euros sur la période 2015-2019. En outre, l'actualisation de la LPM sécurise les ressources du ministère en remplaçant par des crédits budgétaires, dès 2015, la majeure partie des recettes exceptionnelles prévues par la programmation initiale.

Dès 2015, comme vous le savez, 2,14 milliards d'euros de recettes exceptionnelles, initialement attendues de la vente de la bande de fréquences 700 MHz, seront ouverts sous la forme de crédits budgétaires par la loi de finances rectificative de cette fin d'année. Cela me semble raisonnable, cette recette ne se concrétisant pas à temps. Je vous le rappelle, c'est une décision majeure du Président de la République, qui a fait le choix, inédit jusqu'alors au cours d'une programmation, d'accroître les moyens humains et financiers de la mission « Défense » par rapport à la trajectoire initiale et de supprimer la majorité du recours aux ressources exceptionnelles.

Les difficultés de trésorerie que cette ouverture tardive pourraient générer pour le programme d'équipement des forces sont anticipées et font l'objet de mesures en discussion avec le ministère du budget, dont certaines ont d'ores-et-déjà été mises en œuvre, telles que la levée anticipée de la réserve de précaution pour les programmes de la mission « Défense », soit 2,2 milliards d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP. Ce dégel des crédits a été prononcé dès début août pour le programme 146. De même, une mobilisation des trésoreries « dormantes » disponibles au sein de différents organismes, comme l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), est mise en œuvre. Les discussions techniques sont en cours et devraient aboutir rapidement. Dans le cas contraire, d'autres pistes pourraient être envisagées, dans le cadre d'un décret d'avance. En tout état de cause, la Direction générale de l'armement (DGA) est prête à gérer cette urgence et l'ensemble de ces mesures doivent permettre de conduire la fin de gestion 2015 dans des conditions similaires à la gestion 2014, sans différer ni les commandes, ni les livraisons de matériels prévues par la LPM actualisée, et en portant une attention particulière à la situation des petites et moyennes entreprises (PME).

J'en viens maintenant au projet de loi de finances (PLF) 2016, qui est conforme à l'annuité prévue par la LPM actualisée. Il permet la pleine mise en œuvre des priorités de la LPM actualisée, en donnant aux armées les moyens de faire face aux défis, tant intérieurs qu'extérieurs, auxquels elles sont confrontées. Dans ce cadre, 600 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires viennent abonder le budget de la Défense, le portant à près de

32 milliards d'euros, toutes ressources confondues, contre 31,4 milliards d'euros dans la LPM initiale.

Ces ressources sont sécurisées en 2016, l'essentiel des ressources extrabudgétaires ayant été budgétisées. Ainsi, la part des recettes issues de cessions n'est plus que de 250 millions d'euros en 2016 - 200 millions d'euros au titre des ventes immobilières et 50 millions d'euros au titre des ventes de matériels militaires -, soit moins de 0,8 % des ressources totales de la mission « Défense ».

Fort de crédits sécurisés et aussi accrus, le PLF 2016 permet de répondre aux défis nés du besoin de sécurisation du territoire national, la majeure partie des crédits budgétaires supplémentaires en 2016 étant destinée au nouveau contrat « Protection » du territoire.

Je soumetts quelques points particuliers à votre attention. Tout d'abord s'agissant des effectifs, le PLF 2016 répond au besoin de sécurisation du territoire en atténuant leur déflation. La LPM actualisée du 28 juillet 2015 allège en effet de 18.500 emplois la diminution des effectifs, initialement prévue à hauteur de 33.675 équivalents temps plein (ETP), sur la période 2015-2019. Je rappelle que 250 postes sont en outre créés au titre du renforcement des services de renseignement décidé par le Premier ministre en début d'année.

Ces moindres déflations d'effectifs vont notamment permettre une remontée en puissance de la FOT de 11.000 postes d'ici la fin de l'année 2016, décision majeure prise lors des derniers conseils de défense. Il s'agit d'assurer la permanence de 7 000 hommes sur le territoire national et une capacité de déploiement de 10 000 hommes au besoin, pendant un mois. Les moindres déflations recouvrent également le soutien humain et logistique à cette opération ainsi que le renforcement de la protection des sites du ministère.

Les effectifs contribuant au renseignement et à la cyberdéfense sont également significativement renforcés dans le cadre de la LPM actualisée. Sur la période 2014-2019, les effectifs du renseignement relevant du ministère de la défense bénéficieront ainsi d'une augmentation de l'ordre de 900 postes, qui s'ajoutent aux 300 initialement prévus par la LPM. Les moyens du ministère consacrés à la cyberdéfense accéléreront quant à eux leur montée en puissance avec le recrutement d'au moins 1 000 civils et militaires d'active supplémentaires sur la période. Pour l'année 2016, l'effort du ministère est concentré sur la montée en puissance de la FOT. Pour autant, la progression des effectifs renseignement et cyberdéfense en 2016 sera de l'ordre de 500 postes.

Au total, le volume important de recrutement de soldats dans l'armée de terre et de personnel au profit des missions de protection des emprises militaires, du renseignement et de la cyberdéfense, conduira la Défense à bénéficier pour la première fois depuis de nombreuses années d'un solde positif de création nette de 2 300 emplois.

S'agissant des effectifs, vous me permettrez de vous apporter deux éclairages particuliers, l'un concernant l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV) et l'autre l'effort spécifique fait en faveur de la réserve opérationnelle.

D'abord l'expérimentation du SMV, décidée par le Président de la République, s'inspire du service militaire adapté (SMA), qui a fait ses preuves dans les territoires outre-mer. Il s'agit de proposer une formation globale à des jeunes éloignés de l'emploi, durant six à douze mois. Le statut militaire des stagiaires, associé à la formation à un emploi, dans un secteur où la demande existe, sont la clef de la réussite de cette nouvelle mesure. Le SMV,

encadré par du personnel militaire qui assure la mission de formateur, devrait accueillir 300 jeunes fin 2015 - début 2016, et jusqu'à 1 000 volontaires sur la période de l'expérimentation. A ce titre, vous noterez que le 15 octobre prochain, les 100 places initialement prévues seront ouvertes au centre de Montigny-lès-Metz. Le PLF 2016 rend donc possible la mise en œuvre de ce nouveau dispositif important.

Je voudrais également souligner l'effort spécifique qui est marqué en faveur de la réserve opérationnelle. Je l'ai dit, conséquence des attentats de janvier, les missions de protection sur le territoire national engagent nos forces dans des volumes inédits. Pour répondre à ces nouveaux défis, dès 2015, la masse salariale allouée à la réserve opérationnelle avait été augmentée de 11 millions d'euros par rapport à la LPM initiale, pour atteindre 81,9 millions d'euros. Ce mouvement est amplifié en 2016 pour atteindre 88 millions d'euros. Les objectifs 2016 comprennent une augmentation de 51 000 jours d'activité et, en termes d'effectifs la création de 1 538 postes supplémentaires, venant augmenter l'effectif actuel de 28 000 militaires.

L'activité opérationnelle est une autre grande priorité du ministère dans un contexte de fort engagement opérationnel des forces. Grâce à un effort financier constant et important depuis le début de la LPM, l'année 2016 verra la hausse de l'activité opérationnelle, en particulier de l'entraînement. Priorité de la loi de programmation militaire, elle devrait rejoindre progressivement le niveau correspondant aux normes d'entraînement OTAN.

S'agissant de l'entretien programmé des matériels, l'augmentation franche du niveau des crédits qui lui sont consacrés a permis de stabiliser l'activité au niveau de 2013 conformément à l'objectif que j'avais fixé en début de LPM.

Pour 2016, l'augmentation de crédits par rapport à 2015 s'établit à plus de 200 millions d'euros, soit une hausse de près de 7 % en valeur au lieu de 4,3 % en 2015. En outre, 250 millions d'euros en autorisations d'engagements supplémentaires sont ouverts dans ce projet de loi de finances, afin de lancer des contrats de MCO pour les véhicules de combat de l'armée de terre, les hélicoptères, les avions de transport tactiques et de patrouille maritime, les ravitailleurs en vol, l'aviation de chasse, les patrouilleurs et les SNA. Cette progression, qui conforte celles des années précédentes, permettra aux forces de consolider leur stratégie selon trois axes : régénérer le potentiel, préparer le personnel, et bien sûr tenir l'effort dans la durée.

Au-delà de l'entretien des matériels, le PLF 2016 marque un effort significatif au profit du renouvellement de l'équipement de nos forces et de la préparation de l'avenir. Je rappelle que sur la période de la programmation militaire actualisée 2015-2019, une enveloppe annuelle de 17,55 milliards d'euros en moyenne est allouée à l'équipement, pour atteindre 19,1 milliards d'euros en 2019. Le budget 2016 confirme cet engagement avec près de 17 milliards d'euros consacrés à l'équipement des forces contre 16,4 milliards d'euros en 2014 et 16,7 milliards d'euros en 2015.

Fort de cet engagement, l'année 2016 voit la poursuite des efforts réalisés au profit des équipements ces dernières années, avec plusieurs livraisons majeures. Cette année sera notamment caractérisée par le maintien des capacités de projection-mobilité et soutien avec la livraison de 3 avions A400M et 6 hélicoptères NH90, le renforcement des capacités d'engagement et de combat grâce à la livraison notamment de 9 Rafale dont 3 Rafale Marine rétrofités, 5 hélicoptères Tigre, 1 frégate multi-missions et le renouvellement des capacités de

protection-sauvegarde avec la livraison des deux premiers bâtiments multi-missions B2M et d'un patrouilleur PLG pour la Guyane.

S'agissant des commandes de matériels, l'année 2016 se place dans la continuité des efforts engagés depuis 2014 pour rallier le modèle d'armée défini dans la loi de programmation militaire maintenant actualisée. Elle verra ainsi la consolidation des capacités militaires, avec notamment l'industrialisation de la rénovation du Mirage 2000D dont la réalisation est indispensable à l'atteinte du format à 225 avions de combat du Livre blanc, la commande d'un système de drones de lutte anti-mines futur (SLAMF), la commande d'un quatrième bâtiment multi-missions et de deux bâtiments de soutien et d'assistance hauturier (BSAH) sur une cible de quatre, inscrite en actualisation de la LPM 2014-2019, ou encore la commande du troisième satellite d'observation spatiale (CSO) en coopération avec nos partenaires allemands, avec lesquels nous avons passé un accord d'une importance majeure. Le renouvellement de nos équipements sera également poursuivi, avec la commande du fusil d'assaut de nouvelle génération, Arme Individuelle Future (AIF), destiné à remplacer le FAMAS.

Dans le même temps, j'ai tenu à ce que le secteur des études amont, essentiel au maintien de nos compétences industrielles et à la maîtrise des technologies clés du futur, fasse l'objet d'une priorité réaffirmée, puisque dans un contexte marqué par l'exacerbation de la compétition internationale, la France fait le choix de maintenir la priorité qu'elle donne à la recherche et technologie en consolidant son budget à près de 710 millions d'euros de crédits.

Je veux rappeler ici l'importance de la coopération internationale et tout particulièrement européenne, qui exerce un effet de levier sur nos investissements de R&T. Le programme de démonstration franco-britannique du système de combat aérien futur (SCAF), dont la deuxième phase du projet va être lancée, en est un excellent exemple. Mais de nombreuses autres initiatives méritent d'être rappelées ici, qu'il s'agisse de la concrétisation du rapprochement de Nexter et de KMW en juillet 2015 pour nos futurs matériels terrestres, ou bien des travaux qui se poursuivront en 2016 en coopération avec l'Allemagne et l'Italie sur le projet de drone de reconnaissance de type MALE.

Dans un contexte de menace terroriste spécialement élevée, qui cible nos installations comme nos ressortissants, la protection des installations et activités relevant du ministère revêt une importance capitale. C'est pourquoi j'ai obtenu du Premier ministre la création d'une direction dédiée, la Direction de la Protection des Installations Moyens et Activités de la Défense (DPID), qui m'est directement subordonnée.

À la suite du vol de munitions à Miramas survenu cet été, j'ai chargé la DPID de dresser un état des lieux complet de la protection des installations du ministère et de me proposer les mesures correctrices nécessaires. Les premiers résultats montrent que l'infrastructure de protection, qui était sous-dotée depuis des années, nécessite des investissements rapides.

J'ai donc décidé d'accélérer les mesures de modernisation des infrastructures des dépôts recevant du matériel sensible. Après les mesures d'urgence mises en œuvre dès 2015, cette décision prendra pleinement effet en 2016, pour un montant de 60 millions d'euros. Elle a pour objectif le renforcement des clôtures existantes et l'équipement des dépôts de munitions non dotés en infrastructures dites « igloo » permettant de garantir à la fois protection anti-intrusion et limitation de l'effet de souffle en cas d'accident. Enfin, pour

garantir une meilleure surveillance, les dépôts seront équipés de moyens de détection autonome et de vidéo surveillance.

À cet effort en matière d'infrastructures, qui s'inscrit dans un schéma directeur pluriannuel, s'ajoute une augmentation des effectifs dédiés aux missions de protection des installations du ministère. Depuis les attentats du mois de janvier, ce sont environ 7 800 agents, militaires, gendarmes spécialisés, et personnels spécialisés qui sont affectés en permanence à cette tâche, soit une augmentation de 800 personnes par rapport à la période pré-attentats.

D'une manière plus générale, l'évolution de la menace et l'engagement accru de nos armées sur le territoire national, qui en est la principale conséquence, ont mis en lumière les enjeux d'entretien, de rénovation et bien sûr de protection qui s'attachent aux infrastructures du ministère de la Défense.

Dans ce domaine, le PLF 2016 comporte des crédits de paiement à hauteur de 1,12 milliard d'euros, hors dissuasion, avec une capacité d'engagement qui permettra la poursuite des grands projets liés à la création et l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, les nécessaires rénovations et plus largement le maintien en condition du patrimoine immobilier. Pour la bonne exécution de la programmation, ces ressources intègrent des recettes issues des cessions immobilières à hauteur de 200 millions d'euros. En 2016, ces recettes seront en grande partie alimentées par la cession d'emprises parisiennes.

Parallèlement à ces différents chantiers, le ministère continue à se moderniser et à se réformer. Les 4 500 suppressions des postes qui en résultent participent également, par les gains ainsi réalisés, au renforcement des effectifs des forces engagées dans la protection du territoire. Elles permettent par ailleurs la création des capacités nouvelles, notamment dans les domaines du renseignement et de la cybersécurité.

Par ailleurs, les plans de transformation engagés dans l'administration, les états-majors ou les soutiens non opérationnels se poursuivent, simultanément avec les créations de postes opérationnels. J'insiste sur le fait que les restructurations que j'ai annoncées fin juillet ont été déterminées en cohérence avec les plans stratégiques du ministère, en particulier ceux de l'armée de terre « Au contact ! », de la marine nationale « Horizon Marine 2025 », de l'armée de l'air « Unis pour faire face », mais aussi des directions et services : service de santé des armées, service du commissariat des armées, service d'infrastructure de la défense notamment.

2016 sera enfin la première année complète où l'ensemble des états-majors et services centraux du ministère sera rassemblé dans le site unique de **Balard**. C'est un mouvement qui a d'ores et déjà commencé, et qui modifiera en profondeur le fonctionnement du ministère. C'est le symbole d'une Défense qui ne craint pas de se transformer, pour toujours être en situation de relever les défis de sécurité qui se présentent à la France.

Sans plus attendre, je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci Monsieur le ministre. Je vais donner la parole à nos différents rapporteurs.

M. Jacques Gautier. – Monsieur le ministre, vous avez répondu par avance à une question du Président Raffarin sur la fin de l'exercice budgétaire 2015. Même si vous semblez

rassuré, nous avons quelques inquiétudes sur d'éventuelles surprises qui viendraient de Bercy. C'est avec la loi de finances rectificative de fin d'année que nous jugerons si les engagements ont véritablement été tenus. Sur le projet de loi de finances pour 2016, le compte semble y être. Les engagements pris pendant l'actualisation de la loi de programmation militaire sont au rendez-vous et les mesures que nous avons souhaitées sont bien là. Je me félicite des 450 millions d'euros attribués aux OPEX et je préfère que ce soit l'interministériel qui paye les surcoûts et non votre ministère. S'agissant de l'eurodrone, 20 millions d'euros étaient attribués, en 2014, pour chaque pays travaillant sur ce projet, l'Allemagne, l'Italie et la France. Les états-majors ont-ils commencé à travailler sur la caractérisation des besoins opérationnels en 2025 pour les drones MALE ? Les Allemands ont un concept d'emploi totalement différent du nôtre et il faudra que nous parvenions à nous entendre pour aboutir. Je reviens sur les militaires engagés, avec dévouement et efficacité, sur de nombreux théâtres d'opérations extérieurs et qui sont à la limite de la « surchauffe », comme vous le savez. L'évolution des effectifs devrait permettre d'apporter dans la durée des améliorations. Cela représente aussi une usure et des disponibilités de matériels limitées. Vous annoncez des nouveaux Tigre HAD en 2016. Qu'en est-il du Tigre, le seul, qui est en République Centre Africaine ? Y-est-il encore nécessaire car il manque sur l'opération Barkhane ? Pour les 5 000 fusils d'assaut commandés en 2016, où en est la mise en concurrence ? Même question pour les drones MALE tactiques ? J'évoque rapidement l'acquisition des C-130 pour m'en féliciter. J'ajoute que si l'on veut être efficace sur les théâtres d'opérations en Irak et en Syrie, il faut regrouper nos Rafales d'Abu Dhabi vers la Jordanie, même si cela pose des problèmes de logistique.

M. Daniel Reiner. – J'ai une question simple. Quelle ventilation pour les 600 millions supplémentaires au budget ? Ensuite, je voudrais faire une observation. Dès 2013, vous aviez noté, et nous aussi, que l'entretien programmé du matériel était très insuffisant ; le taux de disponibilité des matériels et le nombre d'heures d'entraînement ne cessaient de diminuer. La loi de programmation militaire a fait un effort sur la régénération des matériels, l'entretien programmé des matériels et la préparation opérationnelle. En 2016, il y a 7 % de plus, soit 200 millions d'euros. Avons-nous inversé les courbes ? Les heures d'entraînement ont-elles augmenté ? Le but n'est pas de dépenser de l'argent, mais de rendre le personnel plus opérationnel. Je sais que c'est difficile à obtenir quand beaucoup de personnels sont engagés dans des opérations extérieures, mais il importe d'autant plus d'assurer la rotation.

M. Xavier Pintat. – Les rapporteurs du programme 146 se réjouissent que les prévisions pour 2016 soient respectées et de la fin de la tendance à la baisse. Je me félicite également pour l'avenir de la dissuasion française de la réussite du tir du M51-2. La France renforce sa capacité d'observation spatiale par l'acquisition de satellites, comme le CSO dans le cadre du programme MUSIS. Elle va acquérir une charge utile de renseignement d'origine électromagnétique pour renforcer la capacité des drones MALE Reaper. Où en est la livraison des prochains drones qui seront munis de cet équipement ? Prévoit-on d'équiper également les drones que nous avons déjà ? S'agissant de l'annulation de la vente des BPC « Mistral », le Gouvernement a choisi l'imputation sur le budget du programme 146, ce que je trouve surprenant. Pour l'instant, le programme 146 supporte toujours 56,7 millions d'euros au titre du remboursement des frais engagés par l'Etat russe. Y aura-t-il une rectification à la fin de l'année ? Nous avons adopté une proposition de loi spécifique sur le survol par des drones d'installations civiles abritant des matières nucléaires et une disposition pour les installations militaires dans l'actualisation de la loi de programmation militaire. Ces survols représentent une vraie menace. Savez-vous où en est le rapport du SGDSN sur ce point, que nous attendions en septembre ?

M. André Trillard. – J'ai quelques questions très rapides. Pour la réalisation des actions retracées par le programme 144, il y avait beaucoup de recrutements inscrits en 2015, or il s'agit de personnels difficiles à recruter. Je souhaiterais avoir une note de situation sur ces recrutements. C'est une chose d'ouvrir des postes, mais une autre de les pourvoir. S'agissant de l'annulation de la vente des Mistral, je rejoins M. Xavier Pintat sur la question des 56,7 millions d'euros supportés par le programme 146. Je m'intéresse beaucoup à la question des Mistral que je vois tous les jours et dont j'aimerais connaître la date de départ. Je termine avec la vente sur étagère de navires qui a eu lieu en 2015. Je voudrais en effet savoir si vous comptez généraliser à l'avenir cette méthode de vente pour des navires, qui pose beaucoup de problèmes d'organisation.

M. Jeanny Lorgeoux. – S'agissant des études amont, le maintien du budget est appréciable, car il signifie le maintien de la capacité de recherche et de développement en liaison avec les industriels. « Sous bénéfice d'inventaire », peut-on préciser ce qui a été prévu pour l'ONERA ? S'agissant du renseignement, je me félicite des moyens en recrutement et en investissement, prévus pour la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la Direction du renseignement militaire (DRM).

M. Yves Pozzo di Borgo. – S'agissant du maintien en condition opérationnelle, les crédits prévus par le PLF 2016 sont-ils suffisants pour permettre de répondre aux besoins opérationnels, notamment en OPEX ? Je pense également aux difficultés que les faibles niveaux d'entretien programmé des matériels (EPM) ont induites dans l'entraînement des troupes. Je vous informe, Monsieur le Ministre, que ces points essentiels feront cette année l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de notre avis budgétaire.

Mme Michelle Demessine. – Je me félicite que vous annonciez des crédits supplémentaires dédiés au matériel et à leur entretien alors que l'engagement de nos troupes s'intensifie.

M. Robert del Picchia. – Le renforcement des recrutements dans le domaine de la cyberdéfense est indispensable. Les actions spécifiques menées dans ce secteur sont indispensables.

M. Gilbert Roger. – Je souhaiterais que nous soit communiquée une note précisant comment vont être utilisées les casernes et les bases vendues en 2015 et 2016 et j'aimerais que les modalités d'association des collectivités territoriales à ces processus de cession nous soient précisées.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense » au nom de la commission des finances. – Je m'associe aux inquiétudes de mes collègues sur la façon dont l'exécution budgétaire de la mission « Défense » va être close en 2015. Il serait extrêmement regrettable que les 56,7 millions d'euros pesant sur le programme 146, au titre du règlement de l'annulation des Mistral à la Russie, passent dans l'épaisseur du trait. Ce serait regrettable tant sur le plan des principes que sur le plan de la mécanique budgétaire ; cette « avance » ne doit pas devenir un « prélèvement ».

Je me réjouis que le PLF 2016 soit conforme à la LPM actualisée.

S'agissant de la sécurisation des sites du ministère de la défense, les mesures annoncées vont dans le bon sens, mais il me semble nécessaire qu'une évaluation plus fine des besoins soit réalisée.

Par ailleurs, les crédits consacrés aux OPEX atteignaient, selon les estimations communiquées au mois de juillet, 653 millions d'euros, et vous nous annoncez en fin d'exécution un montant de 1,2 milliard d'euros. Faut-il s'attendre à des sommes comparables en 2016 ?

Enfin, l'atténuation de la déflation des effectifs ne vous empêchera-t-elle pas de réaliser le dépyramidage attendu des effectifs militaires ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Je souhaite souligner l'effort particulier réalisé par le gouvernement pour proposer un budget défense de ce niveau alors que la contrainte budgétaire est très forte. Je me réjouis des moyens consacrés à la mise en place et au développement du service militaire volontaire (SMV). De même, il semble important de soutenir l'effort de mobilisation de la réserve. Le renforcement des crédits annoncés dans ce domaine est nécessaire et pourrait sans doute être décuplé par une meilleure mobilisation de la réserve citoyenne, à laquelle nous sommes nombreux à appartenir. Cette réserve citoyenne pourrait s'avérer particulièrement efficace dans la lutte contre la cybercriminalité.

M. Jean-Marie Bockel. – J'ai récemment participé à un colloque au cours duquel la problématique de la capacité offensive française a enfin été débattue. Cela m'amène à poser une question sur le rôle de la réserve. Je me demande si la montée en puissance de la réserve ne devrait pas nous amener à la réorganiser ?

M. Jean-Pierre Raffarin, Président. – Nous mesurons tous l'effort réalisé en faveur des crédits de la défense dans un contexte budgétaire contraint. Je vous donne la parole, Monsieur le Ministre, pour répondre aux questions qui vous ont été posées.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. – J'entends ces compliments avec plaisir mais cet effort budgétaire découle des nécessités de l'heure présente qui ont conduit à l'actualisation de la LPM.

Pour répondre à MM. Jacques Gautier et Dominique de Legge, je vous indique que je ne suis pas inquiet, j'ai reçu les assurances nécessaires pour me tranquilliser : l'exécution budgétaire de fin d'année permettra de respecter les objectifs de dépense fixés par la LPM, et je ne doute pas de la capacité des équipes à mobiliser les sommes concernées en 2015. Je n'ai quelques inquiétudes que sur la possibilité de mobiliser les ressources de trésorerie permettant d'attendre les crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2015 sans pénaliser notamment les PME en attente de paiements. La direction générale de l'armement (DGA) a d'ores et déjà intégré cette dimension de la situation. Je peux atténuer vos inquiétudes sur la base des engagements donnés par le Premier ministre, pour autant, je ne vous incite pas à relâcher votre vigilance sur ces sujets.

S'agissant des crédits relatifs aux engagements extérieurs, il n'est pas étonnant que la fin d'un exercice budgétaire soit le moment de connaître le solde des dépenses consacrées aux OPEX et aux OPINT. Les dépenses relatives à Sentinelle atteindront 173 millions d'euros en 2015, celles relatives aux OPEX, 1,1 milliard d'euros. Leur financement fait l'objet d'une attention extrême.

En réponse à M. Jacques Gautier, j'indique que des hélicoptères Tigre resteront positionnés en République Centre Africaine (RCA), en raison à la fois de leur efficacité dans la gestion du récent regain de tensions et de leur effet dissuasif. L'offensive des Anti-Balaka montre que le retrait de ces hélicoptères n'est pas souhaitable, ni la diminution des effectifs mobilisés, un temps envisagée. Le maintien sur place des Tigre participe à l'apaisement de la situation. Je vous rappelle que les choses évoluent dans le bon sens et que la tenue d'élections paraît beaucoup plus probable, maintenant que 75 à 80 % des cartes d'électeurs ont été émises.

En ce qui concerne les C 130, il convient de distinguer trois situations différentes. Nous avançons sur l'acquisition de quatre C130 destinés à renforcer les capacités tactiques de nos forces, les discussions avec les Etats-Unis se nouent. Il nous reste toutefois à décider s'il s'agira d'achats d'équipements neufs ou d'occasion. Par ailleurs, deux C 130 vont être adaptés aux besoins des forces spéciales, avec notamment un renforcement de l'appui au feu pour tirer les leçons de l'expérience acquise au Sahel. Enfin, quatre C 130 supplémentaires seront mis en service avant la fin de l'année, après rénovation, pour compenser les retards pris dans la mise à disposition des A 400 M.

En réponse aux questions relatives aux drones MALE, je souhaite souligner les efforts réalisés par nos partenaires allemands qui ont permis de rapprocher de façon significative les spécifications militaires de nos deux pays. Un débat public très difficile a eu lieu récemment en Allemagne sur l'utilisation de ces drones : doivent-ils avoir un rôle d'observation seulement ou être armés ? Une tendance très nette s'est dégagée en faveur des drones d'observation. Les Allemands, très impliqués dans la conception comme dans la réalisation de ce projet, ont vraiment pris les choses en main, et ont relancé la coopération entre nos pays dans ce domaine. Ils ont tout mon appui.

Par ailleurs, les questions sur le nouveau fusil d'assaut soulignent bien la particularité de la situation dans laquelle nous nous trouvons alors que plus aucune entreprise française ne produit ce type d'équipement. Les résultats de la mise en concurrence devraient être connus à la fin de l'année 2016.

Pour répondre à M. Pintat sur l'équipement des drones en charge utile de renseignement d'origine électromagnétique, cela ne concernera que les nouveaux drones et non pas les trois drones que nous avons déjà. L'achat de cet équipement est en discussion avec les autorités américaines. Comme prévu, à la fin du programme, nous aurons quatre systèmes, donc douze drones. Sur la question des Mistral, pourquoi le programme 146 ? Il a fallu trouver un budget porteur et je ne m'y suis pas opposé car j'étais sûr d'avoir un retour. Il y a déjà eu un retour de DCNS. Il faudra veiller au retour à l'équilibre en fin d'année et être ferme. Je signe la vente des « Mistral » au Caire samedi prochain pour 950 millions d'euros. Sur le drone tactique, l'appel d'offres est en cours.

J'ai répondu en partie à M. Trillard. Sur la question des ventes sur étagère, c'était intéressant de procéder de la sorte pour passer un accord global avec les Égyptiens, accord dont le montant total est de 5,3 milliards d'euros, même si c'était compliqué pour la marine nationale qui a su faire les efforts nécessaires, y compris former des marins égyptiens. Ce n'est toutefois pas « une doctrine ». Je prends l'exemple des corvettes : nous en construisons une en France et trois le seront sur un chantier égyptien. La nouvelle Frégate devrait avoir, elle aussi, des succès significatifs à l'export.

Il y a eu plusieurs questions sur les emplois « cyber ». Il y a quelques jours, j'ai organisé à Paris un forum sur la cyberdéfense de très haut niveau où étaient présents le haut commandement américain et le ministre de la défense britannique. J'ai été frappé de voir que le recrutement et la qualification des personnels capables d'être acteurs dans la lutte contre la cybercriminalité est un problème partout, y compris aux Etats-Unis, car la demande est énorme. Les écoles d'ingénieurs n'arrivent pas à fournir et nous manquons de « cyber ingénieurs », d'où d'ailleurs la réserve citoyenne, mais cela ne sera pas suffisant. C'est un chantier que nous avons pris à bras le corps. Il faut que ce soit une priorité pour la défense et les grands donneurs d'ordre civils, que j'ai d'ailleurs réunis dans un club pour accompagner le pôle d'excellence cyber. C'est la bataille d'après-demain. Nous devons sensibiliser les écoles et les universités. Dans la loi de programmation militaire actualisée 2015-2019, il y a 1 000 postes à pourvoir.

Sur la question de M. Reiner, les 600 millions d'euros concernent pour l'essentiel le contrat protection, donc la masse salariale liée à ce contrat, et il y a un peu plus sur l'entretien programmé des matériels. C'est vrai que l'armée est en surchauffe en 2015, comme le disait M. Gautier. 7 000 personnes sont affectées à Sentinelle. S'y ajoutent les missions extérieures et le maintien à un haut niveau en République Centre Africaine (RCA). Compte tenu des recrutements de 2015 qui vont se poursuivre sur 2016, cela devrait s'améliorer en 2016.

Pour finir de répondre à M. de Legge sur la programmation pluriannuelle de la sécurité des sites, j'ai demandé un schéma directeur. La Direction de la protection des installations de la défense (DPID) doit le préparer en cours d'année et ce sera une priorité dans le budget pluriannuel 2017-2019.

Sur la question de Mme Perol-Dumont, le service militaire volontaire est financé sur le budget de la défense pour les trois sites expérimentaux à hauteur de 25 millions d'euros. Dans la loi de programmation militaire, il est bien clair que c'est une expérimentation et qu'une fois terminée, le financement sortira du périmètre budgétaire du ministère de la défense.

Mme Michelle Demessine. – Monsieur le ministre, je crois que vous avez oublié notre question sur le maintien en condition opérationnelle (MCO).

M. Jean-Yves le Drian. – J'y viens. Depuis 2015, on note l'arrêt de la dégradation du MCO, dont on va remonter le niveau à partir de 2016. Pour ne citer que quelques exemples, on a actuellement 157 heures pour les hélicoptères contre 180 en 2016, de même pour les pilotes de chasse, on devrait passer de 155 heures de vol à 180. Comme nous, vous aviez noté cette dégradation qui était principalement due à l'insuffisance des crédits affectés à l'entretien programmé des matériels. Il y aura cependant un problème pour l'armée de terre ; on doit faire face à une diminution mécanique, mais l'arrivée des 11 000 nouveaux permettra de remonter progressivement l'activité opérationnelle, même si celle-ci remontera par la suite.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup, Monsieur le ministre. Nous aurons l'occasion de prolonger cette discussion, notamment s'il faut se mobiliser à la fin de l'exercice budgétaire 2015.

Mercredi 28 octobre 2015

– Présidence de M. Christian Cambon, vice-président –

La réunion est ouverte à 10 heures.

**Loi de finances pour 2016 - Crédits de l'aide publique au développement -
Audition de M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor (sera publiée
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Loi de finances pour 2016 - Mission « Défense » - Audition de M. Jean-Paul
Bodin, secrétaire général pour l'Administration du ministère de la défense
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 28 octobre 2015

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Adaptation de la société au vieillissement - Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 30.

La commission procède à l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 102, (2015-2016), sur le projet de loi n° 694 (2014-2015), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

M. Alain Milon, président. – Commençons par les 26 amendements des rapporteurs. Rédactionnels, ils devraient emporter l'assentiment de tous.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Ces amendements rédactionnels, ou de coordination, portent surtout sur l'outre-mer, parfois oublié dans la rédaction. Nous sommes très attentifs à prendre en considération l'ensemble du territoire français.

Article 2 (annexe)

M. Dominique Watrin. – Les rapporteurs souhaitent, par l'amendement n° 75, supprimer l'alinéa 45 de l'annexe portant sur l'enseignement supérieur et la recherche. Pourquoi ?

M. Georges Labazée, rapporteur. – Nous supprimons cet alinéa car les plans d'action ne sont plus d'actualité.

L'amendement n° 75 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 76 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 77.

Article 4

L'amendement n° 78 est adopté.

Article 15 bis A

L'amendement de coordination n° 79 est adopté.

Article 16 ter

L'amendement n° 80 est adopté.

Article 32 bis

Les amendements n^{os} 81, 82 et 83 sont adoptés.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 84 précise que la personne dont la demande a fait l'objet d'un rejet implicite par le président du conseil départemental peut demander les motifs de cette décision.

L'amendement n° 84 est adopté.

Article 36 bis

L'amendement n° 85 est adopté.

Article 38

L'amendement n° 86 est adopté.

Article 40 bis

Les amendements n^{os} 87 et 88 sont adoptés.

Article 45 ter A

L'amendement n° 89 est adopté.

Article 45 ter

L'amendement n° 90 est adopté.

Article 54 bis

Les amendements n^{os} 91 et 92 sont adoptés.

Section 2

L'amendement n° 93 est adopté.

Article 55 A

L'amendement n° 94 est adopté.

Article 56

L'amendement n° 95 est adopté, ainsi que les amendements n^{os} 96, 97 et 98.

Article 59

L'amendement n° 99 est adopté.

Article 63 ter

L'amendement n° 100 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Alain Milon, président. – Examinons les autres amendements.

Article 1^{er}

M. Georges Labazée, rapporteur. – L'amendement n° 16 a déjà été examiné en première lecture. Le principe constitutionnel d'égalité s'impose à la nation toute entière. Cet aspect étant introduit à l'article 2, il n'est pas utile de le rappeler à l'article 1^{er}.

M. Dominique Watrin. – Les tarifs et règles varient d'un département à l'autre. On a besoin d'un pilotage national pour les aides techniques.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

Article 3

M. Georges Labazée, rapporteur. – L'amendement n° 17 ajoute des participants à la conférence des financeurs, dont nous voulons qu'elle ne soit composée que de ceux qui apportent des moyens financiers. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 69, comme la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 69, ainsi qu'aux amendements n^{os} 70, 18 et 71.

Article 4

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 46 du Gouvernement sur la répartition des crédits de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA). Nous tenons au fléchage, afin de sanctuariser l'effort et d'éviter les phénomènes de tuyauterie.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

Article 5

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 72 sur les métropoles, dont on a parlé la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 72.

Article 11

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Je propose de réserver l'amendement n° 15 rectifié *quater* jusqu'à l'examen des amendements portant sur l'article 45.

L'amendement n° 15 rectifié est réservé jusqu'à la discussion des amendements portant sur l'article 45.

Article 15 bis A

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié, bien que M. Watrin y pose une question pertinente. Je souhaite que nous y revenions en séance car avec la dégradation de ses revenus, le résident peut honorer son loyer mais non les services. Nous devons trouver une solution. Demandons l'avis du Gouvernement.

Mme Catherine Procaccia. – Il ne faut peut-être pas supprimer cet alinéa, mais le modifier.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 19 rectifié.

Article 16 ter

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 44. Le préfet peut décider, si le contingent Dalo n'est pas épuisé, de l'utiliser pour les personnes âgées ou handicapées sans que cela soit inscrit dans la loi.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il n'est jamais mauvais de le rappeler, même au préfet. Ce n'est d'ailleurs pas lui, mais un autre fonctionnaire, qui se charge de ces questions.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Il était prévu que le préfet soit chargé des logements Dalo tandis que les bailleurs sociaux pouvaient, pour les autres logements, les attribuer à des personnes handicapées. La réglementation prévoit que le préfet peut utiliser son contingent pour les handicapés quand il n'est pas utilisé.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 44 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 22

M. Georges Labazée, rapporteur. – La décision de mesures de contention ne revient pas au seul directeur, l'avis du médecin est pris en compte. L'amendement n° 36 remet en cause l'accord équilibré entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Je suggère de ne pas le modifier. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Gilbert Barbier. – Il existe un malentendu. À qui la décision appartient-elle ? Le directeur peut-il prendre une mesure de contention sans avis médical ? La mesure est souvent prise dans la nuit. La famille découvre au matin que son parent est attaché. Nous ne pouvons pas laisser le directeur de l'établissement choisir tout seul : il y a eu un certain nombre d'abus dans des maisons de retraite.

M. Daniel Chasseing. – Le médecin doit confirmer la contention, même s'il peut le faire *a posteriori*.

M. Alain Milon, président. – C'est collégial.

Mme Catherine Génisson. – J’entends bien ces dispositions, mais on peut s’interroger sur des mesures confirmées trois jours après. Cela pose la question de l’insuffisance des personnels, parfois obligés de prendre des mesures de contention par impossibilité de rester près de la personne.

M. Gérard Roche, rapporteur. – La question de la contention étant importante, la décision est collégiale, après avis médical. C’est déjà prévu dans l’annexe.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 36.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 37 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Georges Labazée, rapporteur. – L’amendement n° 1 rectifié a déjà été refusé trois fois : en première lecture en commission puis en séance, et la semaine dernière en commission.

M. Philippe Mouiller. – J’ai pris du temps pour analyser ce sujet et rencontrer des professionnels de la justice. Les droits civiques des handicapés sont remis en cause. Le délai de nomination de la personne de confiance par le juge des tutelles est long. Je propose de laisser la personne handicapée choisir la personne de confiance, comme cela se produit la plupart du temps, et d’alléger la procédure. Prenez le temps de discuter avec les professionnels.

M. Georges Labazée, rapporteur. – J’entends vos arguments. Je ne suis pas fermé au débat.

M. Philippe Mouiller. – Émettons un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 1 rectifié.

Article 23

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 4 rectifié portant sur les dons et legs en direction de personnes morales, qui revient sur la rédaction du Gouvernement. Celui-ci a pris ses responsabilités dans la rédaction adoptée à l’Assemblée nationale et les assume. Nous ne voulons plus toucher à ce domaine sensible.

M. Philippe Mouiller. – Les dispositions juridiques actuelles autorisent déjà cette situation. On ne fait cette interdiction qu’aux personnes handicapées. C’est malvenu vis-à-vis de personnes qui rencontrent déjà des difficultés.

M. Georges Labazée, rapporteur. – L’amendement suivant, n° 56, répond à votre interrogation.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4 rectifié.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 56 qui mérite une lecture attentive.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 56.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 58 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 29

M. Gérard Roche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 12 et 57 portent sur la formation et la qualification d'assistants de vie. Je demande le retrait de ces amendements ou y serai défavorable car ils sont contreproductifs.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 12 et 57.

Article 31

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 22 prévoit un tarif national de référence pour l'aide à domicile. La commission ayant déjà introduit des dispositions sur ce tarif à l'article 32, je demande le retrait de cet amendement sans objet.

M. Dominique Watrin. – Nous le retirons en séance afin de pouvoir rappeler à la ministre son engagement de publier l'étude nationale de coûts.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 22 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 32 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 59, qui souligne que les établissements reçoivent aussi des enfants handicapés, étend la portée de l'article à l'ensemble des populations reçues. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 59.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 47 du Gouvernement supprime la mention du tarif national de référence du texte. Si nous l'y avons inséré, nous n'allons pas le retirer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 45 précise que le tarif national de référence ne concerne que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH). Avis favorable.

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

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 23 soulève la question des conditions de travail dans les services d'aide à domicile. Les auteurs proposent que les services d'aide à domicile aient l'obligation de transmettre chaque année au département un rapport sur les modalités d'application de la convention collective. C'est une procédure très lourde, qui existe déjà en partie puisque le compte rendu de la tutelle n'est pas seulement financier mais porte aussi sur la qualité de l'accès. Demande de retrait.

M. Dominique Watrin. – Je ne suis pas d'accord. Les départements ne se penchent pas sur le respect des conventions collectives, ils renvoient aux services de l'État.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 23 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 67 supprime la possibilité, pour le président du conseil départemental, de fixer un taux d'évolution supérieur en cas d'augmentation importante des coûts d'exploitation liée à l'amélioration des prestations ou à des changements dans les conditions de gestion et d'exploitation. Il est cependant nécessaire que ce soit le président du conseil départemental et non le préfet qui puisse prendre cette décision. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.

M. Gérard Roche, rapporteur. – En cas de rejet implicite, la personne peut en demander les motivations au président du conseil départemental. Nous souhaitons le retrait de l'amendement n° 6 rectifié ou y serons défavorables.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Nous avons adopté la semaine dernière un amendement prévoyant que le président du conseil départemental explique dans son rapport annuel de gestion ce qui a motivé son rejet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'expérimentation évoquée par l'amendement n° 66 avait un sens dans le texte adopté par le Sénat en première lecture. Le régime de l'agrément était totalement supprimé dans les cinq ans et tous les services entraient dans une tarification administrée. Les bouleversements étaient considérables. La rédaction a beaucoup évolué depuis le dépôt de cet amendement. Il a été prévu que l'autorisation entre en vigueur dès le 1^{er} janvier, ce que la commission a repoussé de six mois. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

Article 33

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 68 supprime l'article 33, élément majeur du projet de loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68.

Article 34

M. Gérard Roche, rapporteur. – On reconnaît, dans l'amendement n° 60, la crainte d'un président de conseil départemental de voir le financement des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad) transféré de l'assurance maladie vers les départements. Cette crainte ne nous paraît pas justifiée. Il est préférable de conserver l'équilibre de l'article 34 tel qu'il résulte de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Avis défavorable.

Mme Hermeline Malherbe. – Les départements ont dû intervenir, dans l'aide à domicile, pour suppléer la sécurité sociale, ce qui a coûté très cher. Leur inquiétude est légitime.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Nous le savons. Les conseils départementaux ont livré une grosse bataille à l'occasion des conventions tripartites des Ehpad. On avait demandé au forfait dépendance des départements d'assumer 30 % de la charge des aides-soignantes, qui devaient dépendre du forfait soins. Chat échaudé craint l'eau froide.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.

Article 36 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 61 donne la possibilité de prendre le congé de proche aidant sans délai. J'y suis favorable mais demanderai son retrait au profit de l'amendement n° 24 présenté par le groupe CRC qui s'insère mieux dans le texte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 61 ; elle émet un avis favorable à l'amendement n° 24.

Article 38

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 25 crée une contribution des revenus financiers des sociétés financières et non financières, idée chère à M. Watrin. Dans l'état actuel de la fiscalité et des charges, on ne peut donner ici qu'un avis défavorable, la question dépassant nos compétences.

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

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 26 supprime la CASA, à la base du financement du projet de loi. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Nous voulons justement un autre financement.

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

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 27 augmente chaque année la fraction de CSG affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et vise à créer une contribution de 0,3 % sur les dividendes des entreprises.

Mme Annie David. – Voilà le financement.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Nous comprenons votre amendement mais émettons un avis défavorable.

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

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 62 de M. Adnot va dans le même sens. Face aux difficultés des départements et au défi du reste à charge, la CSG apparaît comme une solution : l'augmenter d'un point rapporterait 11 milliards d'euros. La conjoncture socio-économique ne s'y prête guère et le Gouvernement ne veut pas en entendre parler.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 48 soulève le même débat. Le Gouvernement s'oppose au fléchage présenté par Georges Labazée, de 28 % du produit de la CASA sur la conférence des financeurs et de 70 % sur les conseils généraux. Il y aura pour les GIR 1 et 2 amélioration du plan d'aide et diminution du reste à charge pour les familles. La seule dépense pour les départements sera administrative. Dans mon département de Haute-Loire, nous l'avons évaluée à 100 000 euros pour 18 millions d'euros d'APA. Nous avons été très attentifs à ne pas alourdir la charge des départements. Avis défavorable.

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

Article 39

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 42 porte sur l'accueil familial. L'accueillant pourrait recevoir quatre personnes au lieu de trois actuellement, si cela permet d'héberger un couple.

Mme Hermeline Malherbe. – Mon amendement concerne l'accueil à titre exceptionnel. Les présidents de département cherchent des places d'accueil. Quand une personne s'en va, on ne peut pas la remplacer par deux personnes. Cela doit être possible à titre exceptionnel, pour un couple. Donnez un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 42.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Déjà rejeté en première lecture, l'amendement n° 11 autorise aux accueillants familiaux la prise en charge des personnes malades, convalescentes, en difficulté sociale ou en perte d'autonomie, sous la responsabilité d'un établissement ou service médico-social. Nombre de personnes qui sortent de l'hôpital peuvent aller en soins de suite et de réadaptation (SSR) en moyen séjour. Il s'agit d'un report de dépenses de l'assurance maladie vers les départements, qui ne peuvent pas le supporter. Je demande l'avis du Gouvernement.

M. Daniel Chasseing. – En première lecture, j'ai déposé un amendement en ce sens, autorisant le séjour temporaire en Ehpad de personnes sortant d'hôpital ou dont l'aidant a des difficultés. Je ne comprends pas pourquoi il a été rejeté.

Mme Patricia Schillinger. – Les Ehpad ont plutôt des listes d'attente que des places libres.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Pour surmonter leurs difficultés financières, les Ehpad utilisent ces lits pour un accueil permanent.

M. Daniel Chasseing. – Je parle des lits libres.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Dans ce cas, c'est possible.

M. Daniel Chasseing. – Vous m'aviez répondu que cela ne l'était pas.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Le cas de l'accueil de jour est différent. L'occupation n'est pas de 100 %, surtout dans les départements ruraux en raison des coûts de transport.

Mme Catherine Génisson. – Cet amendement pose le problème du financement de la prise en charge de ces personnes.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Le manque de lits de moyen séjour en sortie d'hôpital pousse les personnes à aller dans le secteur médico-social financé par le département et non par l'assurance maladie.

M. Jean-Louis Tourenne. – Le remplacement des prix de journée par les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) devrait résoudre ce problème, sous réserve que les crédits soient suffisants. Nous devrions nous assurer que les Ehpad ne servent pas de déversoir aux établissements manquant de place, comme les hôpitaux psychiatriques, qui se débarrassent de leurs patients vers les Ehpad, où ils posent problème. L'orientation des patients est décidée par le comité médical, qui est juge et partie.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 49 indexerait l'indemnité représentative de sujétions particulières, qui n'a pas été augmentée depuis 1993. Nous avons décidé une indexation sur le SMIC. L'impact financier de la mesure adoptée en commission sera limité puisqu'un minimum et un maximum seront fixés par décret. Avis défavorable.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avec une indexation sur l'indice des prix à la consommation, le salaire des accueillants familiaux, auxquels quatre gouvernements successifs ont promis de régler la question, va aller en diminuant !

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

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 10 instaure une indemnisation des périodes d'inactivité des accueillants familiaux. Il faudrait les payer même quand ils n'accueillent personne. Ce serait un gouffre financier. Comment l'envisager ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 40

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 30 inscrit dans le texte un ratio entre le nombre de personnels en Ehpad et le nombre de personnes hébergées. Le taux moyen de personnel pour les personnes handicapées est insuffisant, mais que deviendra le reste à charge s'il est augmenté ? Les personnes âgées ne pourront plus résider en Ehpad. Nous attendons toujours l'étude prévue pour avril 2013 sur ce sujet brûlant qui effraie tout le monde.

M. Daniel Chasseing. – La loi Aubry prévoyait que 50 % de l'APA soit prise en charge. On est descendu à 30 %.

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

Article 40 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – Tous les responsables départementaux craignaient à l'occasion des CPOM un transfert de charge de l'assurance maladie vers les départements. Mme Rossignol nous a assuré, à Georges Labazée et moi-même, que l'État ne

se désengagerait pas mais que les agences régionales de santé augmenteraient leur participation financière sur les forfaits soins. Avis défavorable à l'amendement n° 14 rectifié.

M. Jean-Marie Morisset. – On demande aux partenaires de négocier en les menaçant d'une pénalité de 5 % s'ils ne signent pas. Je veux bien croire aux engagements de Mme Rossignol, mais je conserve quelque crainte. Pourquoi ne pas supprimer l'autorisation du gestionnaire au lieu de passer de 15 à 5 % ? Pourquoi ne pas appliquer une même pénalité sur le forfait dépendance ?

M. Gérard Roche, rapporteur. – On ne peut pas refuser les CPOM, qui sécurisent les départements. Nous ne pouvons pas accepter cet amendement. Le contrat pluriannuel sécurise les départements. Avis très défavorable, donc.

Mme Élisabeth Doineau. – Sur le terrain, les responsables des Ehpad – et parfois leurs résidents – font porter aux départements la responsabilité de leurs problèmes financiers, alors que ceux-ci font de leur mieux pour suppléer aux défaillances de l'État. C'est injuste !

M. Gérard Dériot. – Nous devrions établir la liste de tout ce que les départements financent à la place de l'État.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14 rectifié.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 28 alourdit les sanctions, en faisant revenir leur montant de 5 % à 15 %. Avis défavorable : cela pénaliserait les résidents.

M. Dominique Watrin. – Nous le retirerons.

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

M. Gérard Roche, rapporteur. – Même avis sur l'amendement n° 2.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 35 intègre l'hospitalisation à domicile dans les CPOM signés par les Ehpad. Avis favorable.

M. Daniel Chasseing. – Mon amendement prévoyant l'intervention des services de soins à domicile dans le secteur médico-social a été fusionné avec celui-ci. Merci de cet avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 35.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 29 est identique à un amendement de M. Savary rejeté par notre commission la semaine dernière. Il aligne l'évolution des tarifs hébergement des résidents qui occupent des places habilitées à l'aide sociale sans bénéficier de celle-ci, sur celle des tarifs hébergement dans les Ehpad non habilités à l'aide sociale. L'intention est légitime. Toutefois, la solution proposée augmenterait très fortement les tarifs d'hébergement pour des résidents qui, même s'ils ne touchent pas l'aide sociale, n'ont pas nécessairement des revenus très élevés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.

Article 40 ter

M. Gérard Roche, rapporteur. – Quoique l’amendement n° 39, qui prévoit l’information du président du conseil départemental sur les manquements constatés dans les établissements médico-sociaux, soit en pratique largement satisfait, ce dispositif d’information peut être utile. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 39.

Article 41 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – Inutile de publier les comptes des organismes privés gestionnaires d’établissements et services sociaux et médico-sociaux. Ceux-ci rendent déjà compte à leur tutelle : avis défavorable à l’amendement n° 41.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 41.

Article 45

M. Gérard Roche, rapporteur. – Largement satisfait par les pratiques existantes et par le projet de loi, l’amendement n° 40 a été rejeté en commission la semaine dernière. De fait, l’article 36 consacre le droit au répit des aidants – des financements spécifiques doivent y être consacrés – et l’article 36 *ter*, inséré en séance publique au Sénat, assurera l’accueil de nuit des personnes nécessitant une surveillance permanente. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 40 ou à défaut y sera défavorable.

M. Gérard Roche, rapporteur. – L’amendement n° 63 exonère de la procédure d’appel à projets les projets d’extension ou de transformation des services d’aide à domicile. Il n’y a plus lieu de prévoir une règle particulière pour les services d’aide à domicile, en dehors de celles qui sont déjà prévues à l’article 32 *bis*, qui refonde le système. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 63.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Nous avons réservé l’examen de l’amendement n° 15 rectifié *quater* portant sur l’article 11. Il prévoit une nouvelle forme d’accueil pour les personnes atteintes de la maladie d’Alzheimer. Outre l’accueil de jour promu récemment par le plan Alzheimer, de nombreuses initiatives sont prises en ce moment. Il semble toutefois difficile d’adopter en seconde lecture des dispositions qui créent des établissements. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 15 rectifié quater.

Article 45 ter

M. Gérard Roche, rapporteur. – L’amendement n° 50 du Gouvernement supprime l’article 45 *ter*, auquel nous tenons beaucoup. Il s’agissait de créer, au sein du budget de la CNSA, une section consacrée à l’investissement dans le secteur médico-social, financée par un prélèvement sur la contribution additionnelle de solidarité pour l’autonomie (Casa). Le temps que ce texte entre en vigueur, la Casa ne sera pas totalement utilisée. Nous

demandons qu'en 2016 l'excédent soit inscrit au budget de la CNSA pour financer l'investissement dans les maisons de retraite et qu'à partir de 2017 le prélèvement sur la Casa soit ramené à 4 %. L'aide à l'investissement est essentielle pour diminuer le reste à charge, qui varie de seize à vingt euros par jour selon les départements.

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

Article 46

M. Alain Milon, président. – Les amendements identiques n^{os} 3, 7, 13 et 51 portent sur le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Ils rétablissent le texte du Gouvernement, tel qu'il a été voté à l'Assemblée nationale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3, 7, 13 et 51, ainsi qu'à l'amendement n° 31.

M. Georges Labazée, rapporteur. – L'amendement n° 9 rétablit une disposition qui figurait dans le texte voté par le Sénat en première lecture. Avis favorable.

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

Article 54

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 52.

Article 54 bis

M. Georges Labazée, rapporteur. – Nous avons débattu en première lecture de la possibilité pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) de devenir des maisons départementales de l'autonomie (MDA). Nous avons alors indiqué que le groupement d'intérêt public (GIP) qui structurait la MDPH devait donner son avis. L'amendement n° 34 rectifié instaure une maison départementale des droits, de la citoyenneté et de l'autonomie. Retrait ou avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – En effet, notre amendement distingue bien les deux structures que sont les MDA et les MDPH

M. Gérard Roche, rapporteur. – De nombreux conseils départementaux voulaient supprimer les GIP et gérer eux-mêmes les MDPH. Toutes les associations s'y sont opposées car elles sont mieux représentées au sein de la commission exécutive (*Comex*) des GIP. Un gros conflit s'annonce, donc. De surcroît, le Comex et la CDCA rassembleront à peu près les mêmes personnes, qui seront donc à la fois force de proposition et décideurs. Retrait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34 rectifié.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 32 sous réserve de parler plutôt des « représentants des associations et des organisations syndicales ».

M. Dominique Watrin. – Nous écrivons à l’alinéa 23 « issus notamment des organisations syndicales représentatives » et à l’alinéa 37, avant le mot « organismes » « organisations syndicales et des ».

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 32 rectifié.

Article 54 ter

M. Georges Labazée, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 73 pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 73.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Même avis sur l’amendement n° 33.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 33.

Article 55 A

M. Gérard Roche, rapporteur. – L’amendement n° 53 concerne le droit social, et non fiscal. Au décès d’une personne qui possède une assurance-vie et bénéficie – paradoxalement – de l’aide sociale, le conseil départemental peut demander à récupérer les primes qu’elle a versées après l’âge de 70 ans. Avec l’amendement n° 53, il ne récupérerait que les primes versées au-delà d’un seuil de 30 500 euros. Qui, après 70 ans, est à l’aide sociale et paie de telles primes ? Cet amendement rendrait le système inopérant, et le département ne récupérerait plus rien. Avis défavorable.

M. Jean-Marie Morisset. – Lorsqu’on bénéficie de l’aide sociale, les recettes sont gérées par le trésorier. Comment celui-ci peut-il continuer à verser les primes ?

M. Gérard Roche, rapporteur. – Nous nous sommes posé la question. Il peut y avoir des contournements. Il est d’autant plus justifié de les récupérer.

Mme Catherine Procaccia. – Pourquoi ? Une personne peut avoir vendu sa maison en entrant en maison de retraite...

M. Gérard Roche, rapporteur. – Elle n’est pas à l’aide sociale !

Mme Catherine Procaccia. – Elle peut l’être. Après soixante-dix ans, les sommes versées sur un contrat d’assurance-vie ne bénéficient plus d’aucun avantage fiscal. L’assurance-vie finance notre économie. Gardons-nous donc de la modifier ainsi. Je soutiens la version du Gouvernement.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Il ne s’agit pas de droit fiscal mais social. Lorsqu’une collectivité paie pour un résident en Ehpad, il n’est pas anormal qu’elle récupère un peu de l’argent versé après 70 ans à l’assurance vie lorsque celle-ci revient aux héritiers !

Mme Catherine Procaccia. – Ce sont des cas marginaux.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Peut-être, mais en Haute-Loire le département récupère ainsi quatre millions d’euros sur les onze que lui coûte l’aide sociale. Ce n’est pas négligeable et cela finance d’autres actions en faveur des personnes âgées.

M. Yves Daudigny. – Il n'est pas scandaleux de récupérer les primes versées au-delà d'un certain âge. Mais l'assurance-vie constitue un capital que les départements peuvent déjà récupérer, me semble-t-il...

M. Gérard Roche, rapporteur. – Il faut pour cela que le juge requalifie ce bien en donation.

Mme Evelyne Yonnet. – Les commissions qui statuent sur l'attribution de l'aide sociale aux personnes âgées examinent les ressources des héritiers. L'État a le droit d'hypothéquer les biens de la personne concernée. Pourquoi cette limite de 70 ans ? On souscrit souvent à une assurance-vie pendant sa vie active. Je ne comprends pas cet amendement.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Ne confondons pas la commission d'admission et le recours à l'aide sociale. Il ne s'agit que de quelques cas particuliers. Ne pas avoir à faire appel au juge sécurisera les départements.

Mme Nicole Bricq. – Je partage l'avis de Mme Procaccia sur l'assurance-vie. Vous visez, je suppose, les cas d'abus organisé par les héritiers, mais l'on ne fait pas une règle législative pour traiter des cas particuliers. Évitions le bricolage.

M. Dominique Watrin. – Les pratiques diffèrent peut-être entre les départements. Chez moi, les demandeurs doivent faire du département le bénéficiaire de leur assurance-vie, ce qui règle tous les problèmes.

M. Gérard Roche, rapporteur. – On aimerait que ce soit la règle partout.

Mme Isabelle Debré. – Je ne comprends ni cet article, ni cet amendement. Pourquoi soixante-dix ans ? Où est l'étude d'impact ? Quoique favorable, bien sûr, à la récupération, en l'état, je m'abstiendrai.

M. Georges Labazée, rapporteur. – À l'origine, il s'agit d'un amendement du groupe Les Républicains adopté par le Sénat en première lecture. Nous avons alors demandé au Gouvernement d'en ajuster le dispositif. Devant l'Assemblée nationale, celui-ci a présenté une rédaction inspirée du code général des impôts et du code des assurances. D'où le seuil de 30 500 euros et la limite des 70 ans.

Mme Isabelle Debré. – Je comprends.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de subordonner la logique fondant l'aide sociale à des considérations d'ordre fiscal. Nous formulons donc un avis défavorable.

M. Jean-Noël Cardoux. – Pourquoi faire un amalgame entre le code général des impôts et une disposition d'ordre social ? Il n'y a aucun lien. Pour organiser son insolvabilité à l'égard des régimes sociaux, on peut placer son capital en assurance-vie et se le faire verser sous forme de revenus réguliers. Ceux-ci ne doivent pas échapper à la récupération.

Mme Nicole Bricq. – L'affaire n'est pas très claire. J'aimerais bien savoir combien l'on espère ainsi récupérer.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Nous n’avons pas d’étude d’impact, puisque l’article a été introduit par voie d’amendement. Il me semble que la loi est faite pour éviter les abus, quand bien même il s’agirait de cas particuliers. C’est d’abord une question de principe. En droit, le juge peut requalifier un contrat d’assurance en donation. Un seuil de 30 500 euros rendrait le système inopérant.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 53.

M. Georges Labazée, rapporteur. – L’amendement n° 43 rectifié est très important mais ne saurait recevoir un avis favorable. Il ne nous paraît pas envisageable de traiter par un simple amendement la question majeure de la récupération sur succession de l’allocation personnalisée d’autonomie (Apa), qui est universelle. Avis défavorable.

M. Yves Daudigny. – L’Apa est une allocation universelle dont le montant est cependant modulé en fonction des ressources.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 43 rectifié.

Article 56

La commission émet un avis favorable à l’amendement de coordination n° 74.

Article 59

M. Gérard Roche, rapporteur. – L’amendement n° 54 supprime le report de six mois de l’entrée en vigueur de cet article. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 54.

Article 63 ter

M. Gérard Roche, rapporteur. – L’amendement n° 55 concerne les associations et structures en demande d’agrément. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 55.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 Approbation du rapport annexé définissant les objectifs de la politique d’adaptation de la société au vieillissement de la population			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	75	Rédactionnel	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	76	Rédactionnel	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	77	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 4 Financement des actions de prévention de la perte d'autonomie par la section V du budget de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	78	Suppression de la mention dans la loi du nombre de sections de la CNSA	Adopté
Article 15 bis A Statut des résidences-services			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	79	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Article 16 ter Priorité au bénéfice des personnes âgées ou des personnes handicapées dans l'accès aux logements adaptés dans le parc social			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	80	Coordination	Adopté
Article 32 bis Création d'un régime unique d'autorisation des services d'aide à domicile			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	81	Précision	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	82	Clarification des conditions de délivrance de l'autorisation	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	83	Coordination	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	84	Motivation des décisions de rejet	Adopté
Article 36 bis Congé de proche aidant			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	85	Coordination	Adopté
Article 38 Conséquences financières de la réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	86	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 40 bis Déploiement des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	87	Rédactionnel	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	88	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 45 ter A Régime applicable aux structures ne disposant pas d'une autorisation délivrée dans les conditions de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	89	Dispositions transitoires relatives aux évaluations externes	Adopté
Article 45 ter Aide à l'investissement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	90	Suppression de la référence au nombre de sections du budget de la CNSA	Adopté
Article 54 bis Aide à l'investissement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	91	Coordination	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	92	Coordination	Adopté
Section 2 L'organisation du contentieux de l'aide sociale			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	93	Rédactionnel	Adopté
Article 55 A Récupération des prestations d'aide sociale auprès de bénéficiaires de contrats d'assurance-vie			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	94	Rédactionnel	Adopté
Article 56 Application de la loi outre-mer			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	95	Rédactionnel	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	96	Coordination	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	97	Coordination	Adopté
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	98	Coordination	Adopté
Article 59 Suppression de la section V bis du budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	99	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 63 ter Traitement des demandes d'agrément de services d'aide à domicile déposées avant la publication de la loi			
MM. LABAZÉE et ROCHE, rapporteurs	100	Coordination	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Place de la politique d'adaptation de la société au vieillissement			
M. WATRIN	16	Insertion du principe d'égalité à l'article 1er.	Défavorable
Article 3 Conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées			
M. WATRIN	17	Présence des associations et organisations syndicales représentatives des personnes âgées et des retraités dans la composition de la conférence des financeurs.	Défavorable
M. SIDO	69	Suppression de l'alinéa prévoyant qu'en cas de défaut de transmission du rapport annuel de la conférence des financeurs à la CNSA, cette dernière fait obstacle à tout nouveau versement au département.	Défavorable
M. SIDO	70	Suppression des dispositions adaptant la conférence des financeurs aux territoires au sein desquels est créée une métropole.	Défavorable
M. WATRIN	18	Suppression des dispositions adaptant la conférence des financeurs aux territoires au sein desquels est créée une métropole.	Défavorable
M. SIDO	71	Suppression des dispositions adaptant la conférence des financeurs aux territoires au sein desquels est créée une métropole.	Défavorable
Article 4 Financement des actions de prévention de la perte d'autonomie par la section V du budget de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie			
Le Gouvernement	46	Suppression de la mention fixant par la loi la part de la CASA affectée à la conférence des financeurs	Défavorable
Article 5 Répartition des concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie entre départements			
M. SIDO	72	Suppression de l'alinéa 2 prévoyant la métropole est éligible aux crédits de la CNSA lorsqu'elle exerce ses compétences à l'égard des personnes âgées.	Défavorable
Article 11 Résidences autonomie			
M. REQUIER	8	Coordination de l'intervention des professionnels extérieurs au sein de l'établissement par les résidences autonomie	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MONTAUGÉ	15 rect. quater	Ajout des établissements proposant une offre intégrée de traitement psycho-social des maladies neurodégénératives et d'accompagnement des proches-aidants des personnes concernées par ces pathologies à la liste des établissements et services sociaux et médico-sociaux prévue à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.	Défavorable
Article 15 bis A Statut des résidences-services			
M. WATRIN	19 rect.	Suppression de la résiliation de plein droit du bail locatif dans les résidences services en cas de non-paiement des services non individualisables.	Avis du Gouvernement
Article 16 ter Priorité au bénéfice des personnes âgées ou des personnes handicapées dans l'accès aux logements adaptés dans le parc social			
M. VANLERENBERGHE	44	Cet amendement vise à orienter, au sein du contingent préfectoral de logements pouvant être attribué en priorité aux personnes défavorisées bénéficiaires du droit au logement, les logements adaptés en priorité aux personnes âgées.	Défavorable
Article 22 Droits et libertés garantis aux personnes âgées accueillies dans les établissements et services sociaux ou médico-sociaux			
M. BARBIER	36	Liberté d'aller et venir des résidents en Ehpad	Défavorable
M. BARBIER	37	Suppression d'une des possibilités de résiliation du contrat de séjour à l'initiative du directeur de l'Ehpad	Défavorable
M. MOUILLER	1 rect.	Motivation de ses décisions par le juge des tutelles	Sagesse
Article 23 Extension de l'incapacité spéciale de recevoir des dons et legs			
M. MOUILLER	4 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	56	Rétrécissement du champ de l'incapacité de recevoir des dons et legs aux seules personnes physiques et non morales	Favorable
M. ADNOT	58	Restriction du champ de l'incapacité de recevoir des dons et legs	Défavorable
Article 29 Réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie			
M. DESESSARD	12	Rémunération des intervenants participant à un relai assistants de vie	Défavorable
M. GREMILLET	57	Rémunération des intervenants participant à un relai assistants de vie.	Défavorable
Article 31 Contenu des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus par les services d'aide à domicile			
M. WATRIN	22	Tarif national de référence pour les services d'aide à domicile	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 32 bis Création d'un régime unique d'autorisation des services d'aide à domicile			
M. ADNOT	59	Établissements et services accueillant des adultes et des enfants handicapés.	Favorable
Le Gouvernement	47	Suppression de la mention du tarif national de référence	Défavorable
M. VANLERENBERGHE	45	Précisions concernant le tarif national de référence	Favorable
M. WATRIN	23	Respect du droit du travail dans les services d'aide à domicile	Défavorable
M. ADNOT	67	Règles d'évolution des prix des services d'aide à domicile ayant une tarification libre	Défavorable
Mme IMBERT	6 rect. bis	Conditions de motivation des décisions de rejet prises par le président du conseil départemental	Défavorable
M. ADNOT	66	Conditionnement de l'entrée en vigueur de l'article 32 bis à la mise en place d'une expérimentation.	Défavorable
Article 33 Autorisation des services d'aide à domicile intervenant auprès des familles fragiles			
M. ADNOT	68	Suppression de l'article	Défavorable
Article 34 Expérimentation pour les services polyvalents d'aide et de soins à domicile			
M. ADNOT	60	Contenu des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus par les SPASAD	Défavorable
Article 36 bis Congé de proche aidant			
M. ADNOT	61	Possibilité de prendre le congé de proche aidant sans respecter un délai de 48 heures	Défavorable
M. WATRIN	24	Possibilité de prendre le congé de proche aidant sans respecter un délai de 48 heures	Favorable
Article 38 Conséquences financières de la réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie			
M. WATRIN	25	Création d'une contribution des revenus financiers des sociétés financières et non financières	Défavorable
M. WATRIN	26	Suppression de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie	Défavorable
M. WATRIN	27	Augmentation de la part de CSG affectée à la CNSA et création d'une contribution de solidarité des actionnaires.	Défavorable
M. ADNOT	62	Augmentation de la part de CSG affectée à la CNSA	Défavorable
Le Gouvernement	48	Suppression du fléchage des crédits relatifs à la réforme de l'APA	Défavorable
Article 39 Réforme de l'accueil familial à titre onéreux de personnes âgées et handicapées			
Mme MALHERBE	42	Possibilité de déroger au plafond d'accueil simultané de trois personnes	Sagesse
M. DESESSARD	11	Extension du champ des publics pouvant être pris en charge par des accueillants familiaux	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	49	Règles d'indexation de l'indemnité représentative de sujétions particulières	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DESESSARD	10	Indemnisation des périodes d'inactivité des accueillants familiaux.	Défavorable
Article 40 Tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes			
M. WATRIN	30	Ratio entre le nombre de personnels en EHPAD et le nombre de personnes hébergées	Défavorable
Article 40 bis Déploiement des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes			
Mme IMBERT	14 rect. bis	Suppression de dispositions relatives à la conclusion des CPOM par les EHPAD	Défavorable
M. WATRIN	28	Alourdissement des sanctions liées au refus de signature d'un CPOM	Défavorable
Mme RIOCREUX	2	Alourdissement des sanctions liées au refus de signature d'un CPOM	Défavorable
Mme DEROCHE	35 rect.	Contenu des CPOM	Favorable
M. WATRIN	29	Règles d'évolution des tarifs hébergement	Défavorable
Article 40 ter Sanctions applicables en cas de manquements constatés dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes			
Mme MALHERBE	39	Information du président du conseil départemental sur les manquements constatés dans les établissements médico-sociaux	Favorable
Article 41 bis (Suppression maintenue) Publication des comptes des organismes privés gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux			
Mme MALHERBE	41	Publication des comptes des organismes privés gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux	Défavorable
Article 45 Réforme de la procédure d'appel à projets des établissements ou services sociaux et médico-sociaux			
Mme MALHERBE	40	Développement de solutions de répit pour les aidants	Défavorable
M. ADNOT	63	Exonération de la procédure d'appel à projets pour les projets d'extension ou de transformation des services d'aide à domicile	Défavorable
Article 45 ter Réforme de la procédure d'appel à projets des établissements ou services sociaux et médico-sociaux			
Le Gouvernement	50	Suppression de l'article	Défavorable
Article 46 Création du Haut Conseil de la famille et des âges de la vie			
Mme RIOCREUX	3	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale portant création d'un Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REQUIER	7	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale portant création d'un Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.	Défavorable
M. DESESSARD	13	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale portant création d'un Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.	Défavorable
Le Gouvernement	51	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale portant création d'un Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.	Défavorable
M. WATRIN	31	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale portant création d'un Haut Conseil de la famille, de l'enfance et des âges de la vie et inclusion des organisations syndicales représentatives des salariés et des retraités au sein de celui-ci	Défavorable
M. CARDOUX	9 rect.	Mission de réflexion confiée au Haut Conseil de l'âge sur le développement de l'attractivité des contrats d'assurance ou de prévoyance dépendance.	Favorable
Article 54			
Prise en compte des proches aidants dans les schémas régionaux d'organisation médico-sociale			
Le Gouvernement	52	Amendement de coordination.	Favorable
Article 54 bis			
Aide à l'investissement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux			
M. MOUILLER	34 rect.	Missions du CDCA en matière de citoyenneté.	Défavorable
M. WATRIN	32	Présence des organisations syndicales salariées représentatives et retraités au sein des CDCA.	Favorable si rectifié
Article 54 ter			
Création des maisons départementales de l'autonomie			
M. GREMILLET	73	Instauration de maisons départementales des droits et de l'autonomie dont la création serait soumise à l'obtention d'un label délivré par la CNSA.	Défavorable
M. WATRIN	33	Instauration de maisons départementales des droits et de l'autonomie dont la création serait soumise à l'obtention d'un label délivré par la CNSA.	Défavorable
Article 55 A			
Récupération des prestations d'aide sociale auprès de bénéficiaires de contrats d'assurance-vie			
Le Gouvernement	53	Instauration d'un seuil de 30 500 euros pour la récupération des prestations d'aide sociale sur les primes d'assurance vie	Défavorable
Mme MALHERBE	43 rect.	Récupération de l'APA sur les successions supérieures à 150 000 euros	Défavorable
Article 56			
Application de la loi outre-mer			
Gouvernement	74		Favorable
Article 59			
Suppression de la section V bis du budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie			
Le Gouvernement	54	Suppression du report de six mois de l'entrée en vigueur de l'article 32 bis.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 63 ter Traitement des demandes d'agrément de services d'aide à domicile déposées avant la publication de la loi			
Le Gouvernement	55	Règles applicables aux services dont la demande d'agrément est en cours d'instruction au moment de la publication de la loi	Favorable

Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie - Examen des amendements au texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous passons à l'examen des amendements au texte de notre commission de la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

Nous commençons par trois amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mon amendement n° ASOC.4 s'inspire d'une étude réalisée par le comité d'éthique de l'hôpital Cochin, en néo-natalité, en gériatrie, en neurologie et en cancérologie. Il en résulte que l'alimentation artificielle constitue un traitement et l'hydratation artificielle, un soin, qui peut être maintenu jusqu'au décès.

M. Alain Milon, président. – Nous avons écarté la semaine dernière un amendement du groupe socialiste qui avait le même objet. Nous avons souligné que l'hydratation artificielle est un soin qui peut être maintenu jusqu'au décès, parce que le Conseil d'État a estimé, à tort, selon nous, que l'intention du législateur était de permettre son interruption de la même façon que pour l'alimentation artificielle. Je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire à ce stade de discuter de nouveau du statut de l'alimentation artificielle, sur lequel la jurisprudence est claire.

Mme Catherine Génisson. – J'entends vos arguments, mais je crois que le rapporteur a raison de marquer la différence entre alimentation et hydratation artificielles. J'aurais toutefois plutôt fait porter cet amendement sur l'alinéa 2.

M. Gilbert Barbier. – C'est un débat complexe. La semaine dernière, nous avons accepté de considérer l'hydratation artificielle comme un soin. Celle-ci ne peut-elle contenir un produit qui la transforme en alimentation ? Une solution de glucose, par exemple, est-elle considérée exclusivement comme de l'hydratation ? Ou le rapporteur pense-t-il au gavage ? Je ne suis pas favorable à cet amendement.

M. Jean Desessard. – Il est important de clarifier les choses. Le mieux est de prendre position comme le propose le rapporteur.

M. Daniel Chasseing. – Je suis d'accord avec M. Barbier.

Mme Evelyne Yonnet. – Je remercie le rapporteur, car cela correspond à ce que nous demandions la semaine dernière.

M. Alain Milon, président. – Cela avait été refusé par notre commission.

Mme Evelyne Yonnet. – Nous devons trancher.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Bien sûr, j'ai relancé le débat pour clarifier les choses. Or la nuance entre alimentation artificielle et hydratation artificielle est réelle : administrer quotidiennement 500 cc de glucosé 5 ou de sérum physiologique, c'est hydrater. Lorsque des personnes atteintes de sclérose unilatérale amyotrophique en fin de vie, alimentées par une sonde gastrique et sous respirateur, souhaitent que l'on arrête les traitements, on retire la sonde gastrique, on arrête le respirateur, ce qui conduit à la sédation profonde et continue. Arrêter l'alimentation n'est pas la même chose qu'arrêter l'hydratation.

L'amendement n° ASOC.4 n'est pas adopté.

Article 8

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement n° ASOC.2 met au centre de nos pratiques médicales le médecin traitant. Seuls 3 % des Français signent des directives anticipées. Le médecin de famille peut en faire la promotion auprès de ses patients et les transmettre en utilisant les nouvelles technologies.

L'amendement n° ASOC.2 est adopté.

Article 9

L'amendement de précision n° ASOC.3 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Alain Milon, président. – Nous passons à l'examen des amendements au texte de la commission.

Article 1^{er}

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement n° 24 rectifié *bis* propose une nouvelle définition des soins et traitements s'inspirant des quatorze besoins fondamentaux définis par l'OMS et enseignés dans les écoles de soins infirmiers. En fin de vie, il n'y a qu'un seul besoin fondamental : ne pas souffrir. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24 rectifié bis.

Article 3

M. Michel Amiel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 21 : la sédation profonde et continue est une pratique reconnue de soins palliatifs, utilisée partout.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement n° 8 rectifié porte sur la possibilité de mise en place d'un traitement susceptible d'accélérer la venue de la mort – c'est-à-dire l'euthanasie. Avis défavorable : cette loi est faite pour ceux qui vont mourir, non pour ceux qui veulent mourir.

Mme Annie David. – Je suis favorable à l'amendement !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8 rectifié.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mettre en place la sédation profonde et continue n'étant pas obligatoire, avis défavorable à l'amendement n° 13 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13 rectifié bis.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La rédaction de l'amendement n° 5 déposé par monsieur Pillet au nom de la commission des lois est très proche de la nôtre, au point que l'on peut considérer qu'il est satisfait. J'en demande par conséquent le retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 5.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Notre rédaction de notre commission est déjà suffisamment précise. Certes, le texte que nous avons adopté ne prend pas en compte la situation de personnes telles que Vincent Lambert ; mais la loi ne peut pas tout résoudre. Demande de retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié *bis*.

M. Daniel Chasseing. – Il faut clarifier la rédaction pour exclure les personnes en situation de grand handicap que l'on rencontre souvent dans les maisons d'accueil spécialisées.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Nous aurons un débat en séance sur ce point.

Mme Evelyne Yonnet. – Il est bien clair que le grand handicap n'est pas la fin de vie !

M. Philippe Mouiller. – Le texte traite de la fin de vie ; cet amendement touche au grand handicap.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Il n'est pas question d'appliquer la sédation profonde et continue à des personnes qui ne sont pas en fin de vie. Cet amendement n'a pas lieu d'être.

M. Gilbert Barbier. – Des personnes bien intentionnées considèrent que la loi pourrait s'appliquer à quelqu'un comme Vincent Lambert et assimiler le maintien artificiel en vie à la fin de vie. C'est une interprétation qui figure dans certains textes, et que la Cour européenne des droits de l'homme pourrait partager.

M. Olivier Cadic. – Un ancien joueur de l'équipe de France de football, Jean-Pierre Adams, est tombé dans le coma le 17 mars 1982 à cause d'une erreur d'anesthésie. Il n'en est toujours pas sorti. Ce sont des situations terribles, que nous ne résoudrons pas d'un seul coup.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le cas bien connu de Jean-Pierre Adams et les nombreux autres me paraissent relever davantage de la loi de 2005, qui a introduit la notion d’obstination déraisonnable, que du présent texte.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 23 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Nous avons déjà eu un débat sur l’amendement n° 1 rectifié déposé par monsieur Cadic, dont je respecte au demeurant la position. Avis défavorable.

M. Jean Desessard. – Je suivrai monsieur Cadic sur ce point.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1 rectifié.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Même commentaire pour les amendements n°s 2 rectifié et 3 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 2 rectifié et 3 rectifié, ainsi qu’aux amendements n°s 11 rectifié, 16, 20 rectifié et 22.

Article 5

M. Michel Amiel, rapporteur. – L’amendement n° 14 rectifié *bis* oblige le médecin à s’assurer de l’état psychologique du patient qui demande l’arrêt des traitements. D’abord, l’article 35 du code de déontologie médicale impose déjà au médecin une obligation du même ordre : « tout au long de la maladie, il tient compte de la personnalité du patient dans ses explications et veille à leur compréhension ». Ensuite, dans la vraie vie, il n’est pas si facile de s’assurer que le jugement du patient n’est pas altéré. La fin de vie n’est pas la « mort heureuse » de Camus, la tête dans les étoiles... Souvent, cela se passe mal. Comment imaginer que l’approche de la mort n’altère pas le jugement ? Je trouve cet amendement quelque peu déplacé. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Daniel Chasseing. – Je suppose que l’amendement prévoit d’interroger le patient avant l’éventualité d’une sédation profonde et continue. Il est difficile au médecin de savoir quand le patient va mourir : la fin de vie peut durer quinze jours, un mois, trois mois... Chez les personnes atteintes de cancers métastasés, une sédation et des traitements analgésiques adaptés, en relais du traitement actif, peuvent accompagner la vie un certain temps. Il me semble opportun de solliciter les personnes qui entourent le malade avant la décision de la sédation car même si celui-ci n’en est pas à la toute fin de vie, son jugement peut être altéré.

Mme Catherine Génisson. – Il est difficile d’objectiver le moment de la fin de vie. Il arrive que le patient, à l’approche de la mort, s’impose une forme de contrat : il demande à voir sa famille, ses amis, fait des démarches... ; une fois ce contrat rempli, la lutte s’arrête, sans explication médicale. Cette décision n’appartient qu’au patient et, parfois, seul le médecin peut le comprendre.

M. Gilbert Barbier. – Il ne faut pas confondre l’état psychique où, en effet, le médecin doit tenir compte de la capacité de jugement du patient, et son état psychologique. Cet amendement me paraît acceptable.

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement porte sur l'article 5 dont l'objet est la suspension du traitement et la mise en place de la sédation profonde et continue. Je prends acte de la distinction entre état psychique et état psychologique. Mais il faut tenir compte de l'altération du jugement provoquée par l'approche de la fin, sans que le traitement y soit pour quelque chose. Il me semble que l'amendement est satisfait par notre rédaction.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement n° 25 rectifié *bis* conditionne la limitation ou l'arrêt des traitements d'une personne incapable d'exprimer sa volonté à un avis unanime. Il renvoie à la collégialité, une notion à laquelle l'affaire Vincent Lambert a donné un relief particulier. Cette collégialité associe un nombre important de personnes : le corps médical, l'entourage familial et la personne de confiance. Néanmoins, après avoir pris l'avis de ce collègue, le médecin doit rester maître de la décision. Demande de retrait.

M. Jean-Pierre Godefroy. – C'est un amendement périlleux. Vu le nombre de personnes impliquées, il sera difficile d'obtenir un avis unanime. Quelle limite apporter à l'extension de la famille, à la notion de proches ? À défaut d'unanimité, on renvoie la décision à « un ou plusieurs professionnels de la médiation ». Ce sera impossible à mettre en œuvre.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 25 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article 8

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L'amendement n° 9 rectifié prévoit la prise en compte des directives anticipées qui n'ont pas été rédigées selon le modèle prévu par les textes. Comme nous avons rendu l'utilisation d'un modèle facultative, l'amendement est satisfait. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Isabelle Debré. – Si l'amendement est totalement satisfait, je suivrai le rapporteur.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 9 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Déposé par monsieur Pillet au nom de la commission des lois, l'amendement n° 6 prévoit la non-application des directives anticipées « lorsque leur validité fait l'objet d'une contestation sérieuse au regard du dernier état connu de la volonté du patient ». Je me félicite que la commission des lois ait repris son amendement déjà examiné par notre commission, en y intégrant les modifications que nous demandions.

Mme Annie David. – Je ne suis pas très favorable à cet amendement qui revient sur les directives anticipées, en envisageant des cas où elles ne seraient plus valables.

M. Gérard Dériot. – La collégialité pourra prendre en compte un témoignage faisant état d'une volonté plus récente du patient ou d'une modification des directives anticipées.

Mme Evelyne Yonnet. – Les directives anticipées ont pour objet la prise en compte du choix du malade. Tout est remis en cause si au moment de la fin de vie, une personne de l’entourage fait état d’autres directives ou de propos que le patient lui aurait tenus dans l’intimité : dans ce cas-là, qui croire ? En laissant la possibilité de corriger à volonté les directives anticipées, l’amendement pose un problème de fond.

Mme Isabelle Debré. – Soit on respecte les directives anticipées...

Mme Annie David. – Voilà !

Mme Isabelle Debré. – ... soit on ouvre la possibilité d’une contestation. J’ai vécu une situation où le malade en fin de vie souhaitait revenir sur ses directives anticipées. C’est très douloureux. Il faut offrir à la personne concernée la possibilité de revenir sur ses directives, mais à elle seule. Chacun a sa sensibilité en la matière, en fonction de ses croyances, de ses traditions, de son éducation. Attention à ce que nous allons voter.

Mme Nicole Bricq. – L’amendement mentionne « une contestation sérieuse », en utilisant l’article indéfini. Qui porte cette contestation ? Voilà une source de problèmes juridiques.

M. Olivier Cadic. – Il appartient au malade de modifier ses directives anticipées, et à personne d’autre.

M. Jean Desessard. – Je partage l’avis de monsieur Cadic...

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Cet amendement avait été écarté en première lecture. La commission des lois pourra apporter en séance les explications qu’elle jugera utiles.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Par cohérence avec le vote précédent, l’avis devrait être défavorable à l’amendement n° 7 : là aussi, la commission des lois pourra apporter des précisions en séance.

Mme Françoise Gatel. – Cet amendement me perturbe. Cependant, la commission des lois semble considérer que le texte manque de précision sur la procédure de décision, s’il faut en croire l’exposé des motifs : « il appartient au législateur, et non au pouvoir réglementaire, de désigner l’autorité compétente pour prendre une telle décision ».

Mme Isabelle Debré. – L’exposé des motifs fait référence au « dernier état connu de la volonté du patient ». Je souhaite m’assurer que, si un membre de la famille fait état de directives anticipées autres que celles que le patient a prises quinze ou vingt ans auparavant dans le cadre réglementaire, elles seront quand même prises en compte. Le texte dit que les directives anticipées données hors du cadre prévu par la loi sont valables.

M. Daniel Chasseing. – L’alinéa 5 de l’article 8 précise que « la possibilité d’appliquer les directives anticipées au regard de la situation médicale du patient est examinée dans le cadre d’une procédure collégiale ». Si la personne n’est pas en toute fin de vie, la procédure collégiale laissera la possibilité d’écarter, au regard de la situation médicale, les directives demandant une sédation profonde et continue.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L’alinéa 2 indique qu’à tout moment, les directives anticipées « peuvent être révisées selon des modalités prévues par décret en Conseil d’État et révoquées par tout moyen ». De plus, le texte établit une hiérarchie entre les directives anticipées, la personne de confiance et l’entourage.

M. Gilbert Barbier. – L’amendement de la commission des lois vise le cas évoqué par M. Chasseing : à quel moment ces directives s’appliquent-elles ? Leur ancienneté n’est pas le problème. À quel moment commence la fin de vie ?

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Le médecin et la collégialité apprécient le moment de la fin de vie, mais la décision ultime appartient au médecin qui déterminera ensuite, et seulement à ce moment, l’opportunité d’appliquer les directives anticipées.

M. Jean-Noël Cardoux. – Demandons des précisions à M. Pillet. Je rejoins Isabelle Debré, et je suggère de remplacer la notion de contestation par l’expression suivante : « une révélation sérieuse portant sur la révocation des directives anticipées antérieures ».

M. Daniel Chasseing. – Si l’on demande au médecin d’appliquer les directives anticipées lors de la fin de vie, ce n’est rien d’autre qu’un suicide assisté. Le médecin n’est pas là pour ça.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Il n’en est pas question ! Une fois pour toutes, l’article ne s’applique que pour la fin de vie. La décision est prise *in fine* par le médecin.

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

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Nous avons déjà rejeté les dispositions de l’amendement n° 10 rectifié. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 10 rectifié.

Article 9

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L’amendement n° 18 prévoyant la possibilité de désigner une personne de confiance suppléante, rejeté par notre commission en première lecture, a été rétabli par l’Assemblée nationale. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Ce serait pourtant une sécurité utile dans les cas où la personne de confiance désignée n’est pas mobilisable immédiatement.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – La famille et les proches peuvent eux aussi être sollicités.

M. Jean-Marc Gabouty. – Pourquoi un avis défavorable ? Il arrive que le malade ne souhaite pas se trouver à la merci de sa famille ou de ses proches. Désigner un suppléant en cas d’impossibilité matérielle, du fait de l’éloignement ou de toute autre cause, me paraît logique.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Une personne de confiance, un suppléant voire, pourquoi pas, un suppléant du suppléant... Il faut pouvoir l’organiser !

Mme Catherine Génisson. – La personne de confiance et son suppléant devraient être désignés en même temps. Il convient que l’avis de la personne de confiance prévale dans le cadre de l’accompagnement en fin de vie, tant il est difficile, désormais, de définir et circonscrire la famille. Cet amendement me semble intéressant.

M. Gérard Roche. – Dans le projet de loi sur l’adaptation de la société au vieillissement, nous avons supprimé le suppléant de la personne de confiance pour des raisons de cohérence avec cette proposition de loi. Si nous le rétablissons ici, il faudra faire de même dans l’autre texte.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 18.

Article 14

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L’amendement n° 15 rectifié *bis* prévoit la présentation d’un rapport annuel sur l’application de la loi à l’occasion de l’examen du PLFSS. Avis de sagesse.

Mme Catherine Procaccia. – Encore un rapport ?

Mme Annie David. – Je trouve l’idée intéressante.

Mme Isabelle Debré. – Je voterai en faveur de l’amendement parce que le sujet est délicat, d’importance majeure, et concerne tous nos concitoyens. De plus, le présenter à l’occasion du PLFSS est une bonne idée, d’autant que la loi pourrait ainsi évoluer.

Mme Annie David. – Je rejoins l’avis de mes collègues. Présenter un rapport au moment de l’examen du PLFSS lui donne encore plus de sens.

Mme Françoise Gatel. – Je suis du même avis, d’autant que la loi souligne aussi la nécessité d’un développement géographique équilibré des soins palliatifs et de la formation. Il faut être cohérent avec ces engagements et ces ambitions.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Nous connaissons le sort réservé à ce genre de demandes, qui restent la plupart du temps des vœux pieux : à cet égard, accrocher le rapport au PLFSS nous donne une garantie.

M. Daniel Chasseing. – Si nous avons un réseau de soins palliatifs satisfaisant et suffisamment connu des professionnels, nous n’aurions pas besoin d’un rapport.

Mme Catherine Génisson. – Je suis moi aussi favorable à l’amendement ; je rappelle que la région Nord-Pas-de-Calais est celle qui compte le plus d’unités de soins palliatifs.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je m’associe à ces interventions. Nous attendons le plan triennal du Gouvernement sur les soins palliatifs. J’ai interrogé deux fois la ministre à ce sujet : l’obstacle principal est la tarification. Les soins palliatifs ne relèvent pas de la tarification à l’acte mais d’un système mal conçu, qui doit être revu.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 15 rectifié bis.

Intitulé de la proposition de loi

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Le groupe CRC propose le titre suivant : « Proposition de loi créant de nouveaux droits pour les malades et les personnes en fin de vie ». Il me semble maladroit de distinguer les malades des personnes, et l'intitulé de la commission – « Proposition de loi créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie » – reflète mieux le contenu du texte dont l'application est circonscrite à la fin de vie. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Nous avons introduit la distinction parce que les soins palliatifs concernent l'ensemble des malades, et pas seulement les patients en fin de vie.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Les nouveaux droits prévus par le texte ne visent pas le droit aux soins palliatifs qui est déjà prévu par les lois existantes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Droit des malades et droit des patients en fin de vie			
M. MANDELLI	24 rect. bis	Nouvelle définition des soins et traitements	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Article 3 Le traitement à visée sédative et antalgique provoquant une altération profonde et continue de la vigilance jusqu'au décès			
M. BARBIER	21	Remplacement de la notion de sédation profonde et continue maintenue jusqu'au décès par celle de traitement à visée sédative et antalgique provoquant une altération profonde et continue de la vigilance associée à l'arrêt des traitements disproportionnés du maintien en vie	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Mme D. GILLOT	8 rect.	Possibilité de mise en place d'un traitement susceptible d'accélérer la venue de la mort	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. de LEGGE	13 rect. bis	Simple possibilité d'une sédation profonde et continue.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. PILLET	5	Condition de mise en œuvre de la sédation profonde et continue pour un patient incapable d'exprimer sa volonté.	Demande de retrait, sinon avis défavorable de retrait
M. MANDELLI	23 rect. bis	Interdiction d'application de la sédation profonde et continue aux personnes en situation de grand handicap dont le pronostic vital n'est pas engagé à court terme	Demande de retrait, sinon avis défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CADIC	1 rect.	Possibilité de mise en œuvre d'une aide active à mourir	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. CADIC	2 rect.	Possibilité de mise en œuvre d'une aide active à mourir	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. CADIC	3 rect.	Possibilité de mise en œuvre d'une aide active à mourir	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. MÉZARD	11 rect.	Possibilité de mise en œuvre d'une aide active à mourir	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Mme DAVID	16	Possibilité de mise en œuvre d'une aide active à mourir	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. GODEFROY	20 rect.	Possibilité de mise en œuvre d'une aide active à mourir	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Mme BOUCHOUX	22	Possibilité de mise en œuvre d'une aide active à mourir	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Article 5 Information des patients et droit au refus de traitement			
M. de LEGGE	14 rect. bis	Obligation pour le médecin de s'assurer de l'état psychologique du patient qui demande l'arrêt des traitements.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. MANDELLI	25 rect. bis	Obligation d'un avis unanime pour la limitation ou l'arrêt des traitements d'une personne incapable d'exprimer sa volonté	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Article 8 Renforcement du statut des directives anticipées			
Mme D. GILLOT	9 rect.	Prise en compte des directives anticipées qui ne sont pas rédigées sur le modèle prévu.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Mme DAVID	17	Suppression de la possibilité de ne pas appliquer les directives anticipées lorsque la situation médicale ne correspond pas aux circonstances visées par les directives.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. PILLET	6	Non-application des directives anticipées lorsque leur validité fait l'objet d'une contestation sérieuse au regard du dernier état connu de la volonté du patient.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. PILLET	7	Précision selon laquelle la possibilité d'appliquer les directives anticipées fait l'objet d'une décision du médecin prise après la consultation de l'équipe soignante réunie en collège.	Demande de retrait, sinon avis défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme D. GILLOT	10 rect.	Information sur la possibilité de rédiger des directives anticipées lors des journées défense et citoyenneté.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Article 9 Précision relative à la mission de la personne de confiance			
Mme DAVID	18	Possibilité de désigner une personne de confiance suppléante.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Article 14 Rapport annuel sur le développement des soins palliatifs			
M. de LEGGE	15 rect. bis	Remise du rapport annuel à l'occasion de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale.	Favorable
Intitulé de la proposition de loi			
Mme DAVID	19	Changement d'intitulé pour faire référence "aux nouveaux droits pour les malades et les personnes en fin de vie".	Demande de retrait, sinon avis défavorable

La réunion est levée à 12 h 25.

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

Mardi 27 octobre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

La réunion est ouverte à 19 heures.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes heureux de vous accueillir, madame la ministre, malgré un horaire qui nous prive de la présence de plusieurs de nos collègues. Vous voudrez bien nous présenter votre budget et vous évoquerez certainement la réforme du collège, sur laquelle nous vous avons entendue au printemps, et celles de de l'évaluation, des programmes ainsi que sur le plan numérique pour l'école.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Il est effectivement important de passer en revue ce budget, mais aussi toutes les réformes qui le sous-tendent. En 2013, l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté une loi majeure, celle de la refondation de l'école, qui a insufflé une ambition éducative sans précédent. Ce budget est à la hauteur de l'enjeu.

L'année prochaine, l'enseignement scolaire sera doté de 65,72 milliards, soit 694 millions de plus que cette année. Grâce à l'effort budgétaire que constitue la création de 60 000 postes dans l'éducation au cours du quinquennat, nous poursuivons la mise en œuvre de l'engagement du Président de la République. Ainsi, 54 000 postes auront été créés dans l'éducation nationale, 5 000 dans l'enseignement supérieur et 1 000 dans l'enseignement agricole. L'année prochaine, 10 711 postes seront créés, dont 8 000 d'enseignants. Depuis 2012, 47 078 ETP auront été créés pour l'éducation. Il en restera 12 922 à créer en 2017 pour atteindre l'objectif des 60 000 postes.

La semaine dernière, les députés Les Républicains ont considéré que c'était folie de créer autant de postes dans l'éducation nationale. J'assume pleinement ce désaccord : les quelque 80 000 suppressions de postes du quinquennat précédent avaient abîmé l'école de la République et provoqué de nombreux dysfonctionnements.

M. Jean-Claude Luche. – Nous n'avons rien dit ! C'est de la provocation.

M. Jacques Gasperrin. – Tout à fait !

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – J'espère que les sénateurs Les Républicains ont une autre façon de voir les choses.

La rentrée s'est bien passée, notamment parce qu'il y avait un enseignant dans chaque classe, malgré la forte poussée démographique. Élus de terrain, vous savez le traumatisme que provoque la fermeture d'une classe dans une commune. J'ai d'ailleurs reçu de très nombreuses lettres de parlementaires de tous bords me demandant le maintien de telle

ou telle classe de leur circonscription, y compris de la part de ceux qui combattent la création de nouveaux postes d'enseignants. Ces créations accompagnent de véritables politiques publiques, comme la priorité accordée au premier degré - afin d'assurer la maîtrise des fondamentaux, la refonte de l'éducation prioritaire, qui vise à donner à tous les élèves les mêmes chances de réussite, ainsi que la réforme du collège - afin que tous les jeunes maîtrisent le socle de connaissances, de compétences et de culture.

Ces créations de postes accompagnent également les territoires dans leur diversité : la poussée démographique est très forte dans certains départements ; il faut qu'ils puissent garder des taux d'encadrement adaptés. Mais nous devons aussi soutenir l'école en milieu rural malgré la baisse démographique que connaissent certains territoires.

Conformément aux décisions prises lors du comité interministériel aux ruralités qui s'est tenu à Vesoul en septembre, le Premier ministre a confié au sénateur de l'Ariège Alain Duran la mission d'accompagner les élus locaux vers les conventions ruralité : les élus des départements très ruraux peuvent ainsi maintenir des services de qualité, notamment en réorganisant les réseaux d'école afin de garder tout ou partie des postes malgré la baisse démographique. Nous souhaitons développer cet outil précieux et j'invite les élus de ces territoires à conclure ces conventions avec nous.

La formation initiale des enseignants est la pierre angulaire d'un enseignement de qualité. Sur ce point, nous avons entendu dire tout et n'importe quoi, notamment que les postes créés depuis 2012 ne concerneraient que des professeurs stagiaires, comme s'il s'agissait d'emplois précaires. Les élèves en dernière année d'école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) sont à mi-temps dans les classes et à mi-temps en formation. L'année suivante, ils sont titularisés. Il s'agit bien de postes à part entière.

Nous avons également fourni un effort important pour la formation continue : 72 millions d'euros lui sont consacrés (soit une hausse de 75 % par rapport à 2012), dont 24 millions pour préparer les enseignants à l'ère numérique.

Le soutien financier de l'État aux communes pour les activités périscolaires associées aux nouveaux rythmes scolaires est pérennisé.

Cette rentrée a marqué la deuxième année de généralisation des nouveaux rythmes scolaires, qui ont entraîné des évolutions significatives pour les équipes enseignantes, pour les enfants, pour les parents, mais aussi pour les communes.

M. Jean-Claude Luche. – Ainsi que pour les départements !

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Pour les intercommunalités aussi. Cette réforme a demandé un effort d'adaptation de tous les acteurs, notamment des équipes éducatives et des maires. Avec cinq matinées d'enseignement retrouvées, elle rythme mieux les journées, favorise les apprentissages et l'acquisition des savoirs fondamentaux.

Cette année, les organisations du temps scolaire sont caractérisées par une très grande stabilité, ce qui confirme que la réforme est installée dans la durée. Certes, des ajustements seront encore nécessaires. J'ai ainsi donné instruction de renforcer l'accompagnement des équipes enseignantes parce qu'une fois les questions organisationnelles réglées, toute l'énergie doit être portée sur le pilotage pédagogique. Comme certains d'entre vous me l'ont demandé, j'ai souhaité qu'une attention particulière

soit apportée au risque de fatigue des enfants en maternelle,. Voilà pourquoi j'ai demandé aux chercheurs de l'université d'Orléans-Tours de mener une enquête approfondie auprès de milliers d'enfants.

Les activités périscolaires relèvent de la compétence des communes. Mais comme cette réforme est fondamentale, le gouvernement l'accompagne avec le fonds de soutien. Nous avons publié cet été les décrets qui étaient nécessaires pour le rendre pérenne. Les communes continueront après 2015-2016 à percevoir 50 euros par élève, voire 90 euros pour les communes les plus en difficulté.

Désormais, l'attribution de ces aides est liée à la signature d'un projet éducatif territorial (PEDT). Il ne s'agit pas d'une contrainte, mais d'une opportunité pour mettre en place des activités périscolaires de qualité. Les élus locaux ne s'y sont pas trompés : à la rentrée 2015, 82 % des communes avaient signé un PEDT, ce qui nous a agréablement surpris. Nous souhaitons parvenir à 100 %. Avec Patrick Kanner, mon collègue chargé de la ville, de la jeunesse et des sports, nous accompagnons les communes, notamment rurales, pour trouver les animateurs et mutualiser les formations. Si nous atteignons les 100 %, nous en tiendrons bien évidemment compte dans le budget afin que chaque commune bénéficie de cette aide.

Avec la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), nous accompagnons les communes pour l'accès aux activités périscolaires des élèves en situation de handicap. La CNAF a ainsi provisionné un fonds pour financer les aménagements nécessaires.

La réforme est loin de n'être qu'une somme de contraintes : le nombre des accueils périscolaires a augmenté de près de 30 % sur 2014-2015 et les activités sont très diversifiées. Comme l'a démontré une enquête de la CNAF publiée en décembre 2014, ces activités sont largement fréquentées par les enfants et donnent satisfaction aux parents. À ce titre, le Premier ministre a confié à Françoise Cartron, que je salue, la mission d'établir le bilan des initiatives prises par les élus locaux pour organiser et développer les activités périscolaires afin que l'État accompagne mieux les communes, notamment les plus petites et les plus rurales. Cet accompagnement passe par la diffusion des bonnes pratiques et par une réflexion sur le recrutement et la qualification des animateurs, ainsi qu'aux adaptations et aux simplifications à envisager. Nous comptons sur elle pour nous aiguillonner, sinon nous harceler.

Mme Françoise Cartron. – C'est bien me connaître...

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Je veux ici lever une ambiguïté, qui avait conduit la sénatrice Françoise Gatel à m'interroger lors d'une séance de questions au gouvernement. Les écoles privées sont libres de leur organisation mais le fonds de soutien est là pour les inciter à mettre en œuvre les nouveaux rythmes scolaires. En 2014-2015, des aides ont été versées à plus de 800 écoles privées. L'article 67 de la loi de refondation de l'école a ouvert le fonds de soutien aux écoles privées, dont les enseignements sont répartis sur neuf demi-journées par semaine. Parce qu'il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation, le décret « Hamon » n'a concerné que les écoles publiques qui avaient besoin d'un cadre expérimental pour s'organiser différemment. Pour autant, à l'occasion de mutualisations des TAP entre écoles publiques et écoles privées, une trentaine de communes ont demandé aux écoles privées d'adopter l'organisation mise en place par leurs écoles publiques, avec le risque d'une non-éligibilité au fonds pour les écoles privées lorsque cette organisation est régie par le décret « Hamon ». Je déposerai à l'Assemblée nationale un amendement au projet

de loi de finances rectificative pour prendre en compte la situation des écoles privées intégrées dans des PEDT et pour lesquelles les communes organisent les activités périscolaires dans le cadre du décret « Hamon ».

Ce budget finance les politiques nouvelles mises en place dans le cadre de la refondation de l'école. Il finance la réforme des collèges, avec la création de 4 000 postes. L'année scolaire 2015-2016 sera marquée par un effort important de formation et d'accompagnement des équipes pédagogiques à la nouvelle organisation du collège qui entrera en vigueur à la rentrée 2016. Chaque équipe pédagogique sera formée à la mise en œuvre des enseignements pratiques interdisciplinaires, à l'accompagnement personnalisé, à l'utilisation de la dotation d'heures professeurs pour le travail en petits groupes.

La refondation de l'école de la République s'accompagne de la refonte des programmes de la scolarité obligatoire. Les programmes actuels de l'école primaire et du collège souffrent d'un manque de progressivité et de cohérence et sont considérés par de nombreux enseignants comme trop lourds et trop longs. C'est pourquoi le gouvernement a souhaité qu'ils soient tous repensés sur toute la durée de la scolarité obligatoire et par cycles de trois ans. Pour la première fois, ils ne sont plus la simple juxtaposition de programmes disciplinaires annuels, mais sont articulés autour d'un socle commun pour garantir son acquisition. Ces programmes sont tournés vers ce que doivent apprendre les élèves, plutôt que vers ce que doivent enseigner les professeurs. Pour la première fois, ils laissent du temps pour des entraînements et des exercices fréquents afin de consolider les apprentissages.

Leur entrée en vigueur va entraîner le renouvellement des manuels scolaires qui sera échelonné sur deux années en fonction des disciplines. À la rentrée 2016, tous les élèves recevront de nouveaux manuels de français, mathématiques et histoire-géographie, langue vivante 2 pour les classes de 5^{ème} et sciences pour les classes de 6^{ème}. Les autres manuels seront fournis à la rentrée 2017. L'effort conséquent de l'État s'élève à 150 millions d'euros pour l'année 2016.

Cette réforme du collège et des programmes s'accompagne d'une modernisation de notre école, avec le lancement du grand plan numérique. Il s'agit d'élever le niveau de compétences numériques des élèves et d'accompagner la généralisation des pratiques du numérique dans les établissements scolaires. Le déploiement du plan numérique, doté de 192 millions d'euros, se fera sur trois ans. En 2016, 40 % des collèges seront concernés, 70 % en 2017, et 100 % en 2018. Ce plan repose sur trois piliers : formation des enseignants, création d'outils pédagogiques dans toutes les disciplines, équipement des établissements scolaires. Dès cette année, une expérimentation concerne 350 écoles et 220 collèges pilotes.

L'éducation nationale ne pouvait pas rester insensible aux tragiques événements de janvier. Nous avons apporté des réponses autour de la notion de laïcité. Nous avons ainsi présenté un plan de formation des personnels en février : 1 000 formateurs se déploient sur les territoires pour former 300 000 enseignants d'ici la fin 2015. Nous avons également mis en œuvre l'enseignement moral et civique de l'école élémentaire jusqu'au lycée. Nous avons voulu que les candidats aux concours de recrutement soient à même d'expliquer et de faire partager les valeurs de la République. Les parents d'élèves sont invités à signer la charte de la laïcité. Un livret laïcité a été distribué à tous les chefs d'établissements pour leur apporter des réponses claires sur des sujets délicats. Enfin, nous prévoyons un parcours citoyen pour les élèves pour qu'ils soient responsables et libres, grâce notamment à la valorisation de la culture de l'engagement. La réserve citoyenne de l'éducation nationale fonctionne bien : 5 000 citoyens se sont proposés pour venir témoigner devant les élèves.

Chacune de nos réformes tente de réduire les inégalités de réussite scolaire. L'allocation progressive des moyens tient compte des évolutions démographiques, mais aussi des difficultés sociales et des contraintes territoriales. De même, nous avons mis en œuvre la réforme de l'éducation prioritaire. Si elle a été contestée par des établissements craignant de sortir de la carte d'éducation prioritaire, elle y a fait entrer 200 établissements parmi les plus pauvres de France et qui souffraient en silence. Ils bénéficient désormais des moyens de l'éducation prioritaire. Au total, plus de 1 000 collèges et plus de 6 000 écoles primaires sont concernés. Les 350 millions supplémentaires serviront à mieux former et rémunérer les enseignants, ainsi qu'à créer 2 150 postes d'assistants d'éducation prioritaire. Cette réforme finance également le dispositif « plus de maîtres que de classes », avec 500 emplois supplémentaires, soit un total de 2 500 emplois créés. La préscolarisation des moins de trois ans touche près de 21 % des enfants, contre 17 % en 2012.

Pour aider les élèves les plus en difficulté, la loi de refondation de l'école a également renforcé l'action des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). Plusieurs milliers d'emplois y avaient été supprimés entre 2007 et 2012 ; nous en avons créé pour porter leur nombre à 10 063. En outre, leurs spécificités et leurs missions sont mieux reconnues.

Nous traduisons aussi le concept d'école inclusive en actes. Quels que soient les handicaps, les origines, les différences, tous les enfants peuvent apprendre, grandir, se dépasser. L'école inclusive doit donc veiller à bien les accueillir. Plus de 260 000 élèves en situation de handicap sont scolarisés dans nos établissements. Nous avons travaillé sur la professionnalisation des assistants d'éducation (AVS) qui les accompagnent. Ainsi, à terme, les 28 000 assistants d'éducation ayant exercé durant six ans des fonctions d'accompagnement du handicap pourront bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. Nous créerons cette année encore 350 postes d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). De plus, 10 000 contrats aidés sur des missions d'auxiliaire de vie scolaire seront pourvus en 2015-2016. Trente nouvelles unités d'enseignement autisme en maternelle ont été créées cette rentrée et il y en aura 100, soit une par département, d'ici la fin du quinquennat.

Enfin, je travaille sur la pérennisation des contrats aidés assurant l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Je me réjouis que la CNAF ait prévu un fonds doté de près de 400 millions d'euros pour accompagner les territoires qui facilitent l'accessibilité des accueils périscolaires aux enfants en situation de handicap. J'ai adressé une instruction aux recteurs pour faciliter l'emploi complémentaire par les collectivités des AESH pour que les enfants aient affaire à la même personne pendant le temps scolaire et en dehors de celui-ci.

Avec 7 100 ETP, les moyens humains des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) sont en augmentation constante. Il n'y a plus de tension au niveau national pour y accéder. L'éducation nationale accompagne largement les familles pour une scolarisation individuelle en classe ordinaire. Dans le premier degré, les élèves en situation de handicap sont plus souvent scolarisés individuellement au sein de classes ordinaires. Si cela se révèle nécessaire, ils peuvent être accompagnés par un AVS.

Ces crédits pour l'enseignement scolaire, en constance augmentation depuis 2012, reflètent parfaitement notre ambition pour l'école de la République.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis sur les crédits de l'enseignement scolaire. – Votre budget augmente de 1 %, soit de 600 millions d'euros. Néanmoins, comme

je le dis avec constance depuis longtemps, on ne juge pas l'efficacité d'un budget à l'aune de sa progression. Ce budget a constamment augmenté depuis trente ans sans résultats tangibles.

Comme vous, j'estime que les enfants doivent maîtriser les apprentissages fondamentaux, surtout à l'âge où tout se joue, entre la dernière année de maternelle et le CE2. Il faut suffisamment d'enseignants devant ces élèves et ces apprentissages doivent être dispensés par les personnels les mieux formés et convenablement rémunérés. Le premier degré ne bénéficie que d'un peu plus de la moitié des créations de postes. Devant l'ampleur de ce défi, n'aurait-il pas été préférable de redéployer des moyens du secondaire vers le primaire ? La Cour des comptes a en effet rappelé que le lycée était excessivement doté. Or la moitié des 150 000 jeunes qui en sortent sans diplôme ni qualification, avait connu des difficultés entre le CP et le CE2. A ce propos, qu'en est-il de la mission, du rôle et du statut des directeurs d'école ?

Selon la Cour, le surcoût net des rythmes scolaires après les versements des aides de l'État et de la CNAF est compris entre 350 et 620 millions d'euros. Cette réforme a accru les inégalités sociales puisque 30 % des communes demandent une participation financière aux familles. Il manquerait 70 millions dans votre budget, si 100 % des communes signaient un projet éducatif territorial (PEDT), comme c'est d'ailleurs votre objectif. D'où viendrait cet argent ?

Il faudra des manuels scolaires pour les nouveaux programmes – rejetés d'ailleurs par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE). Vous prévoyez 150 millions d'euros par an pendant deux années pour les nouveaux manuels du collège. *Quid* pour le primaire ? Certes, il n'appartient pas à l'État de fournir ces manuels mais aucun texte n'impose aux communes de le faire. Les familles et les communes devront-elles payer ?

En ce qui concerne l'orientation, l'enseignement professionnel et l'apprentissage, les crédits n'augmentent pas et les dispositifs de pré-orientation ont presque tous été supprimés : comment ferez-vous pour parvenir à 60 000 apprentis en 2017 et comment atteindre l'objectif du Président de la République de 500 000 apprentis ?

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis sur les crédits de l'enseignement technique agricole. – L'an dernier, nous avons eu la désagréable surprise de voir un amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale réduire les crédits du programme 143 de 2,5 millions d'euros, afin de financer le fonds de pérennisation pour la réforme des rythmes scolaires. Quel mépris pour l'enseignement agricole ! Il ne représente que 2 % d'une mission budgétaire de plus de 65 milliards d'euros. C'est une goutte d'eau dans votre budget. Avez-vous mesuré les dégâts occasionnés ? L'enseignement agricole, qui n'est en rien concerné par les rythmes scolaires, doit-il être à nouveau la variable d'ajustement du budget de l'éducation nationale ? Le montant des crédits au titre du fonds de soutien des collectivités locales au développement des activités périscolaires ne suffira probablement pas. Amputerez-vous à nouveau les crédits de l'enseignement agricole ?

Ce secteur est fragilisé par la forte baisse de ses effectifs, notamment en classe de quatrième et troisième. C'est une conséquence de la politique d'orientation menée par l'éducation nationale qui n'a pas dû vous échapper. Comment prévoyez-vous d'y remédier ? L'enseignement agricole forme à beaucoup de métiers : moins de 20 % des élèves deviennent agriculteurs ou producteurs.

Les établissements d'enseignement agricole, très dispersés, gagneraient beaucoup à mutualiser leurs moyens avec ceux de l'éducation nationale : les auxiliaires de vie scolaire (AVS) pourraient par exemple être mis en commun au sein des bassins de formation.

Enfin, à l'approche du onzième mois de l'année civile, les subventions aux organisations n'ont toujours pas été versées. Pourriez-vous nous rassurer sur ce point ? L'enseignement agricole est un enseignement d'excellence. Il se retrouve sur une pente dangereuse. Voulons-nous, oui ou non, le préserver ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la commission des finances. – Nos finances publiques sont extrêmement contraintes. Dans notre pays, l'enseignement secondaire est beaucoup plus coûteux que dans les pays comparables de L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Envisagez-vous d'adopter une attitude plus directive pour réduire les coûts de l'enseignement secondaire ? L'enseignement préélémentaire, l'internat, l'accueil des enfants handicapés, sont autant d'éléments de satisfaction.

Une politique de recrutement quantitativiste a pour contrepartie la stagnation voire la régression du pouvoir d'achat des enseignants. On peine à recruter dans certaines matières - lettres, mathématiques, anglais. Cette politique ne contribue-t-elle pas à dégrader le savoir-faire, la bonne volonté et l'engagement des professeurs ?

De très nombreuses collectivités territoriales ont déjà lancé des initiatives en matière de technologies de l'information et de la communication. Comment les concilier avec une intervention de l'État, telle que vous la prévoyez ?

Quid du statut de l'établissement public d'enseignement primaire ? Le directeur d'école pourrait devenir un véritable patron. Malgré les efforts considérables de regroupement déployés par les élus locaux, il reste des écoles sans directeur et des directeurs sans statut. Comment remédier à ce manque ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Monsieur Carle, on ne juge pas de la qualité d'une politique à son seul budget. Mieux vaut cependant avoir un budget si l'on veut conduire une politique, en particulier dans l'éducation nationale. Depuis 2012, la loi de refondation de l'école donne la priorité au primaire, avec la création de nouveaux postes dans les écoles : d'abord 1 000, puis 3 000 à la rentrée 2013, 2 355 en 2014, 2 511 en 2015 et 3 900 en 2016. Pour revaloriser la rémunération des enseignants du primaire, nous avons créé en 2013 une indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE). Cette prime de 400 euros sera régulièrement augmentée pour se rapprocher de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) du second degré.

Les surcoûts dans le secondaire ? Oui, sans doute, cependant la Cour des comptes se prononce sur la situation qui ressort de la réforme de 2010, conduite par la précédente majorité. Elle a également reconnu que la période 2010-2012 était de transition, avec la superposition de deux systèmes et les surcoûts afférents. Un bilan doit être lancé dans les prochaines semaines, et nous veillerons à prendre en chasse tous les surcoûts afin de dégager des marges de manœuvre.

Un travail considérable a été accompli depuis 2013 pour revaloriser le métier d'enseignant. Avec tous les partenaires sociaux, nous avons lancé les chantiers métiers pour revoir les missions et les rémunérations de chacun. En créant l'indemnité pour mission

particulière (IMP), nous avons valorisé l'implication des enseignants dans leur établissement scolaire. Quant aux directeurs d'école, nous avons augmenté leur décharge horaire, revalorisé leurs indemnités et allégé leurs tâches administratives, grâce à la mise en place de 15 000 contrats aidés.

Le point d'étape réalisé en juin dernier sur les rythmes scolaires a montré que pour la moitié des communes signataires d'un projet éducatif territorial (PEDT), les activités périscolaires étaient gratuites. La tarification est un choix des élus locaux, qui veillent à la progressivité en fonction des revenus des familles. S'engager dans un PEDT est le meilleur moyen de limiter les coûts pour les familles.

Depuis toujours, la compétence pour l'achat des manuels scolaires revient aux communes. C'était déjà le cas en 2008, lorsque Xavier Darcos était ministre de l'éducation nationale. En revanche, s'agissant des collèges, nous avons provisionné 150 millions d'euros pour 2016.

L'apprentissage est un sujet qui me tient à cœur, d'où l'engagement fort que nous avons pris : alors qu'on recense 40 000 jeunes apprentis sous statut scolaire, nous visons les 60 000 en 2017. Au-delà d'Affelnet, notre stratégie consiste à multiplier dans chaque académie les réunions d'information pour valoriser l'apprentissage. Et, nous avons mis en œuvre le parcours avenir qui avance le premier contact avec le monde professionnel de la troisième à la sixième : des chefs d'entreprise viendront dans les classes, des journées portes ouvertes seront organisées...

Madame Férat, le budget de l'enseignement agricole ne me concerne pas directement. Vos suggestions de mutualisation sont néanmoins tout à fait pertinentes. Une tradition de coopération existe déjà entre les deux ministères, sur la carte scolaire, l'apprentissage des langues, les procédures d'affectation des élèves de troisième et de terminale. J'ai pris note de votre proposition sur les AVS.

Monsieur Longuet, je crois avoir répondu à beaucoup de vos questions. En ce qui concerne le recrutement, nous nous sommes réjouis, il y a quelques jours, de constater qu'il y avait beaucoup plus de candidats inscrits aux concours que l'an dernier, y compris dans des matières difficiles comme les mathématiques ou l'anglais. Nous devons poursuivre nos efforts. Il n'est pas surprenant que les étudiants des filières scientifiques soient plus attirés par des postes d'ingénieurs dans le privé. À nous de rendre nos métiers attractifs, ou de miser sur d'autres types de recrutement, en nous adressant par exemple à des gens qui souhaiteraient se reconverter.

Quant au plan numérique, c'est une chance que les collectivités territoriales aient déjà lancé des initiatives. Loin de nous l'idée de faire du passé table rase. Pour le collège, le plan fonctionnera sur un appel à projets, de manière à ce que les départements intéressés s'entendent avec leur académie et leurs établissements scolaires pour monter un projet et évaluer les besoins. Nous accompagnerons leur choix, sans jamais imposer de modèle unique aux collectivités.

M. Jacques-Bernard Magner. – Un budget qui augmente de 600 millions d'euros par rapport à l'an dernier, même s'il reste autour de 65 milliards d'euros, c'est significatif, et remarquable dans la situation budgétaire actuelle. Pendant cinq ans, la tendance a été à la réduction du budget et des moyens. Peut-on faire mieux avec moins ? Ce n'est pas sûr : après avoir supprimé des postes, on crée désormais 60 000 sur cinq ans.

Ce budget donne la priorité à l'enseignement primaire et contient beaucoup de mesures qui contribuent à rendre l'école plus inclusive. Comme élu local, je vois de plus en plus de personnel attaché au service des enfants handicapés, au service des enfants en difficulté. Les directeurs ne revendiquent pas un statut de chef d'établissement. L'école n'est pas l'armée. Plutôt que d'un chef, elle a besoin de gens qui travaillent ensemble.

M. Jacques Groperrin. – Coordinés par qui ?

Mme Françoise Cartron. – Cela fonctionne très bien à l'école.

M. Jacques-Bernard Magner. – La coordination ne passe pas forcément par un chef. Regardons vers l'avenir plutôt que de revenir au passé, comme l'a proposé une récente commission d'enquête prônant la sanction, la répression ou la ségrégation. La formation des enseignants a été remise à niveau de sorte que les ESPÉ redeviennent attractives. Qu'avez-vous prévu pour intégrer dans la formation des enseignants, qu'elle soit initiale ou continue, des éléments pour réagir à des événements tels que ceux de janvier dernier ?

M. Jacques Groperrin. – Vous soufflez le chaud et le froid. « Qui se justifie s'accuse », disait ma grand-mère. Ayez le courage de votre politique. Osez dire que vous souhaitez créer des postes, en sachant que ce sera difficile car le métier n'est plus attractif ; ou, que vous souhaitez plus de RASED, car ils ont été supprimés dans certains endroits alors qu'ils auraient pu y jouer un rôle. Vous êtes dans un bel exercice de communication pour nous montrer que l'augmentation du budget masque une politique qui n'est ni réaliste, ni objective, ni constructive. Bien sûr, il y a l'augmentation démographique ; il y a aussi l'augmentation phénoménale des démissions et des arrêts de travail dont vous n'avez pas parlé. Le ministère reste à cet égard dans le déni.

La gestion du numérique met en difficulté les collectivités territoriales, car elles n'ont pas les financements nécessaires, et les chefs d'établissement peinent à recruter des animateurs. Dans le Doubs, on compte 55 000 ordinateurs pour 44 collèges, et seulement deux personnes pour gérer ce parc informatique.

Si le socle commun est une priorité nationale, où est le fléchage du budget pour l'apprentissage de la natation ? Les chefs d'établissement sont obligés de prendre sur leur propre budget pour le financer. Acceptez que nous ne soyons pas d'accord sur ces principes.

Avancer l'âge de l'exposition à l'apprentissage est une bonne mesure, même si elle s'inscrit dans une idéologie problématique. Vous n'êtes pas la Mme Bahlsen de l'éducation nationale ! Quant à l'indemnisation pour mission particulière, pourquoi ne pas donner plus d'autonomie aux établissements en leur confiant une enveloppe « heures supplémentaires année » (HSA) qu'ils gèreraient comme ils l'entendent ?

Mme Marie-Christine Blandin. – C'est mieux qu'avant, pour dire les choses simplement. Cependant, envisagez-vous une réflexion sur les salaires des enseignants, dont la rémunération s'établit à 70 % de celle des enseignants des pays européens ?

Dispose-t-on d'un outil comptable pour connaître tous les moyens affectés à chaque établissement et le taux de remplacement ?

En ce qui concerne la formation continue, notamment en lien avec la réforme du collège, je constate des disparités étonnantes. En Auvergne, on y consacre cinq jours de formation, auxquels s'ajoutent huit pour le numérique ; dans le Nord, ce sera cinq jours de

formation et, comme on a tiré la sonnette d'alarme, un jour avec les maisons des sciences pour former les enseignants aux manipulations de physique, de chimie, etc. ; dans une autre académie, tous les enseignants vont suivre une formation au sein de l'armée, avec un module consacré à la reconnaissance des terroristes, un film vantant un char d'assaut sans chenilles et une distribution de prospectus d'engagement : on est loin du programme d'enseignement moral et civique du Conseil supérieur des programmes. Quel outil de contrôle et de pilotage vous donnez-vous ?

De nouveaux manuels scolaires vont entrer dans les collèges avec la réforme des cycles deux, trois et quatre. La simultanéité de la réforme du collège, tous cycles confondus, est-elle irrévocable ? On faciliterait le déroulement de la prochaine rentrée en remettant à plus tard la réforme du cycle quatre.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Nous sommes dans un débat assez convenu. Même si ce budget est le premier de l'État, il s'exprime dans un cadre contraint : 694 millions d'euros supplémentaires, c'est une augmentation de 1 % environ pour une inflation aux alentours de 1 %... Vous avez raison de vous fixer des objectifs ambitieux. C'est mieux, est-ce que cela sera suffisant ? À considérer le plafond d'emplois consommés, je ne suis pas aussi euphorique quant au nombre d'enseignants en présence des élèves. Le problème de la reconstitution du vivier continue à poser problème. Enfin, dans cette enceinte, on ne parle plus du tout de l'enseignement professionnel. Quelle stratégie engagerez-vous pour répondre aux difficultés bien réelles dans ce domaine, notamment en termes de réussite ou de poursuite d'études ?

Mme Mireille Jouve. – Les enseignants ont besoin de davantage de reconnaissance : cela passe par l'amélioration de leurs conditions de travail. Fin 2014, je vous avais interrogée sur leur suivi médical, car l'on peine à recruter des médecins de prévention pour l'assurer. Un rapport sur la médecine de prévention des trois fonctions publiques devait ouvrir des pistes de réflexion. Sommes-nous sur la bonne voie ? Il n'est pas normal que l'État demande aux collectivités territoriales de procéder à un suivi de ses agents sans que les enseignants en bénéficient.

Mme Françoise Férat. – Le programme 143 reste au cœur de votre mission. Qu'en est-il d'éventuels prélèvements pour la pérennisation des rythmes scolaires ? C'est un sujet qui me tient à cœur.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Je remercie M. Magner de ses appréciations. En ce qui concerne la formation des enseignants, un travail est en cours pour préciser le statut du mémoire demandé aux étudiants, mais aussi pour donner plus de place aux valeurs de la République, ainsi que pour développer les apprentissages professionnels. Le nombre d'élèves attirés par les ESPÉ a crû cette année de plus de 4 %, contre 2 % dans les autres filières : les ESPÉ sont devenus la voie royale pour passer les concours de l'enseignement. L'année passée, 70 % des admis étaient passés par une ESPÉ.

Alors que la formation continue avait été réduite comme peau de chagrin et qu'en 2012, nous avions trouvé son budget borné à 40 millions d'euros, celui-ci dépasse cette année les 70 millions d'euros. Ainsi, nous pouvons former les enseignants aux réformes que nous mettons en place, tout en leur proposant un plan de formation continue qui réponde à leurs demandes. S'il importe de s'inspirer des demandes exprimées, le contenu des formations doit être contrôlé.

La démission des professeurs semble être une obsession sur les bancs des Républicains. Les chiffres, pourtant, sont epsilonlesques ! L'an dernier, sur 800 000 enseignants, seuls 385 ont démissionné.

M. Jacques Gasparrin. – Je parlais de ceux qui viennent de prendre leurs fonctions.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Sur les quelque 25 000 enseignants dans ce cas, le nombre de démissionnaires est d'environ une centaine.

M. Jacques-Bernard Magnier. – C'est beaucoup moins qu'avant...

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – En effet : en 2010-2011, ils étaient 473. L'apprentissage de la natation ayant toujours fait partie des missions des établissements, il n'est pas nécessaire d'y consacrer un budget supplémentaire.

M. Jacques Gasparrin. – C'est une priorité nationale.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Il faut mieux communiquer sur ce sujet. Sur le préapprentissage à quatorze ans, est-il besoin de répondre ? Nous avons un profond désaccord sur le sujet. J'estime qu'on ne peut pas demander à un adolescent de quatorze ans de choisir son métier ni l'enfermer dans une voie dont il ne pourra plus sortir.

M. Jean-Claude Carle. – Et de le maintenir en situation d'échec ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – La souplesse que vous réclamez sera donnée par la réforme du collège, qui octroie au conseil pédagogique de l'établissement une marge d'autonomie de 20 % afin qu'il puisse s'adapter aux spécificités locales.

Des efforts ont été faits sur la rémunération des enseignants : augmentation de 400 euros par l'ISAE, hausse du nombre de personnels accédant à la hors-classe, création des indemnités pour mission particulière et doublement des indemnités REP et REP +. Nous pourrions désormais négocier avec nos personnels, grâce à l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), sur leur rémunération et les déroulements de carrière. Nous commencerons dans les prochaines semaines, et cela sera très positif pour l'éducation nationale.

Nos systèmes d'information comptable sont assez performants et nous progressons chaque année dans la connaissance des coûts relatifs des différents établissements. Cela dit, l'extrême variété des situations rend les comparaisons difficiles. Ainsi, un établissement dans un territoire très attractif comptera de nombreux enseignants en fin de carrière : la masse salariale globale divisée par le nombre d'élèves sera très supérieure à celle que l'on observera ailleurs, où les enseignants seront plus jeunes. Comparaison n'est pas raison, donc.

Il me paraît essentiel de conduire la réforme du collège d'un seul bloc, puisqu'elle instaure à la fois un socle et des cycles.

Mme Marie-Christine Blandin. – Et sur le cycle quatre ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Les horaires de chaque discipline ont été repensés pour l'ensemble de la scolarité au collège. Ne pas faire entrer la réforme en

vigueur pour tous les niveaux en même temps créerait des déséquilibres et priverait des vertus du travail collectif et interdisciplinaire au sein de l'équipe pédagogique.

Oui, Mme Gonthier-Maurin, il faut prêter plus d'attention au lycée professionnel. Voilà bien pourquoi j'ai décidé ouvrir cinq chantiers pour l'enseignement professionnel. D'abord, mettre en lien la cartographie des filières de la voie professionnelle et l'évolution à long terme des métiers qui les composent, sur laquelle j'ai demandé à France Stratégie une étude complète à un horizon de dix ou quinze ans. Puis, améliorer la première année de formation en lycée professionnel, puisqu'elle ne donne manifestement pas satisfaction. J'ai mis en place un groupe de travail associant les partenaires sociaux, qui me fera des propositions concrètes dans les prochaines semaines afin que nous puissions les appliquer à la rentrée prochaine.

Troisième chantier : la formation des enseignants des lycées professionnels en ESPÉ. Ceux-ci disaient que la formation dispensée ne tenait pas suffisamment compte de la singularité du métier de professeur en lycée professionnel. J'ai demandé aux inspections générales d'aller voir comment se déroulaient ces formations et de proposer des modalités pédagogiques adaptées. Le quatrième chantier porte sur l'orientation des élèves dans la voie professionnelle, car les passerelles existantes ne sont pas toujours utilisées. Enfin, des pôles de stage aideront les lycéens professionnels à trouver des périodes de formation en milieu professionnel.

Nous célébrons cette année les 30 ans de la filière professionnelle. Aussi serez-vous conviés à de nombreux événements. Par exemple, nous organisons un concours pour valoriser ce qui se passe dans les lycées professionnels, et une grande exposition se tiendra à Paris au printemps, avec la participation du photographe Reza...

La médecine scolaire traverse une crise d'attractivité, alors que les départs à la retraite sont nombreux. Ses missions ont été retravaillées avec les syndicats et nous menons avec le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) une réflexion sur la revalorisation de sa rémunération, qui aboutira en février. Si vous vous intéressez à ce problème, madame Jouve, votre aide est bienvenue.

Mme Férat a évoqué l'annulation de 2,5 millions d'euros de crédits. C'est la contribution du ministère de l'agriculture à ce qu'on appelle les aléas de gestion !

M. Michel Savin. – Environ 80 000 enseignants seraient dégagés de l'obligation d'animer une classe. Certes, ils ne sont pas payés par votre ministère, mais ils émargent tout de même au budget de l'État. Pourquoi ne pas redéployer ces personnels au lieu de continuer à recruter des milliers d'enseignants ?

La semaine dernière, nous avons adopté une proposition de loi relative au statut des sportifs de haut niveau. Nous avons en particulier adopté un amendement sur la formation à distance. Les établissements qui la dispensent ne peuvent bénéficier des crédits parce que les sportifs de haut niveau étant souvent en déplacement, les 200 heures ne sont pas effectuées sur place. J'espère que vous en tiendrez compte.

M. Jean-Claude Luche. – Président d'un conseil départemental, j'ai dû prendre en charge la maintenance du matériel informatique, pour un coût de 750 000 euros, soit un point de fiscalité supplémentaire. L'État baisse ses impôts et transfère aux collectivités territoriales la charge d'augmenter les leurs. Compenserez-vous ce coût supplémentaire ?

Mme Maryvonne Blondin. – Pour avoir participé jusqu’au bout au débat sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, je me félicite d’autant plus que nous ayons inscrit dans le code de l’éducation l’enseignement des langues et des cultures régionales. Des formations à la détection des signes de maltraitance ou de mal-être seront-elles dispensées dans les ESPÉ ?

Mme Dominique Gillot. – Comptez-vous réactiver le dispositif « Ouvrir l’école aux parents » à l’intention des enfants allophones qui arrivent dans nos écoles grâce à la générosité de certaines communes qui accueillent des familles de migrants ?

La loi sur l’enseignement supérieur et la recherche renforçait l’accompagnement des lycéens dans leur orientation par le dispositif « bac – 3/bac + 3 ». Il faut s’intéresser davantage à ce que doivent apprendre lycéens et étudiants qu’à la manière dont les professeurs doivent le leur enseigner.

M. Guy-Dominique Kennel. – Vous avez décidé la création d’un corps unique de psychologues de l’Éducation nationale, réunissant psychologues scolaires et conseillers d’orientation psychologues. Pourquoi ? Quel sera l’impact budgétaire de cette décision ? Ces personnels seront-ils intégrés dans les établissements scolaires et, surtout, seront-ils évalués ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je me réjouis de votre plan numérique, car je milite en ce sens depuis longtemps. Pourquoi le limiter au collège et qu’envisagez-vous pour le primaire ? M. Carle a évoqué le changement de manuels scolaires en primaire et au collège. Vous avez souhaité que ce changement se fasse d’un seul coup ; les éditeurs nous avaient alertés sur l’impossibilité d’un tel renouvellement. De plus, ce sont les communes qui financent les manuels scolaires. Ceux d’entre nous qui ont été adjoints à l’éducation savent bien qu’il s’agit d’une dépense importante, surtout en cette période. Que répondez-vous aux communes ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Lorsqu’un fonctionnaire de mon ministère est en détachement, ce n’est pas l’éducation nationale qui le rémunère, vous l’avez dit. Les détachements, qui ne coûtent strictement rien à mon ministère, lui sont profitables, car il peut être utile que certains professeurs acquièrent l’expérience d’autres milieux professionnels. Cela dit, le nombre de possibilités de détachement a été considérablement réduit ces dernières années, car nous avons besoin de professeurs devant les classes.

Le Conseil d’État a confirmé que la maintenance informatique était du ressort des collectivités territoriales compétentes. Il n’y a eu aucun transfert, aucune nouveauté. Au demeurant, le plan numérique prévoit bien que l’État dépensera un euro pour chaque euro dépensé par le département.

La médecine scolaire souffre d’un déficit d’attractivité. Nos pistes de réflexion pour revaloriser cette profession ne concernent pas uniquement la rémunération. Nous souhaitons aussi promouvoir l’accueil d’internes dans les services de médecine scolaire ou faciliter l’accès des médecins scolaires à la hors-classe. Nous avons rassemblé en un corps unique les psychologues de l’Éducation afin d’établir une continuité dans le suivi des élèves, surtout psychologique en primaire avant d’être axé sur l’orientation au collège et au lycée. Formés en commun, les personnels se transmettront mieux les informations et partageront des réflexes. Cette réforme a été très bien accueillie.

Nous créons 2 500 places supplémentaires dans le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » afin de préparer l'accueil des parents allophones. Je souhaite que nous allions encore plus loin, en lien avec le ministère de l'intérieur.

Je vais faire dans les prochaines semaines, avec M. Mandon, plusieurs annonces sur le dispositif « bac – 3/bac + 3 ». Pour s'orienter vers les filières où ils ont le plus de chances de réussite, les lycéens doivent connaître le taux d'insertion professionnelle de chacune. Ainsi, nous réduirons le nombre de filières où sévit cet insupportable tirage au sort.

Mme Dominique Gillot. – Souvent, les professeurs du secondaire ignorent ce qu'on attend d'un étudiant à l'université – et inversement.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – C'est vrai, en particulier dans les lycées professionnels.

Nous avons décidé de donner la priorité au collège en matière de numérique car c'est le bon âge pour effectuer ces apprentissages – et aussi parce que c'est l'État qui est compétent sur les manuels, ce qui simplifie la mise en œuvre. Cela ne signifie pas que l'État se désintéresse de ce que font les communes en ce domaine, au contraire : parmi les établissements pilotes, il y a cette année 300 écoles primaires. D'ailleurs, nous réfléchissons à la transition entre les équipements qu'elles mettent en place dans les écoles et ceux que nous installons dans les collèges.

Les éditeurs ont ressenti de l'inquiétude lorsqu'ils ont cru qu'on leur demanderait de changer tous les manuels scolaires en même temps, mais nous avons prévu un échelonnement sur deux ans. Cinq manuels seulement vont changer cette année. En primaire, le nombre de manuels est bien moindre qu'au collège. Et nous n'avions pas changé les manuels ces dernières années, ce qui faisait autant d'économies pour les communes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie d'avoir répondu à l'ensemble de nos questions.

La réunion est levée à 20 h 55.

Mercredi 28 octobre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10h10.

Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) pour la période 2015-2019 entre l'État et Radio France - Audition de M. Mathieu Gallet, président directeur général de Radio France

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons ce matin M. Mathieu Gallet pour nous présenter le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de Radio France pour 2015-2019.

Je vous rappelle que selon les termes de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les COM déterminent en particulier pour chacune des sociétés de l'audiovisuel public pour une durée de 3 à 5 ans : les axes

prioritaires de leur développement ; le coût prévisionnel de leurs activités ; le montant des ressources publiques devant leur être affectées ; le montant du produit attendu des recettes propres, en distinguant celles issues de la publicité et du parrainage ; les axes d'amélioration de la gestion financière et des ressources humaines ; et, le cas échéant, les perspectives en matière de retour à l'équilibre financier.

Je me permets de rappeler à cet égard que Radio France connaît une situation déficitaire depuis 2014 et que son besoin de financement a été évalué à près de 170 millions d'euros par nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin dans leur récent rapport sur le financement de l'audiovisuel public.

Le projet de COM nous a été officiellement transmis par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) il y a moins d'une heure. Une copie du rapport a été tenue à la disposition de ceux d'entre vous qui l'ont souhaité au secrétariat de la commission dès que nous l'avons reçu à titre officieux, et va vous être distribuée.

Je rappelle également qu'au terme de l'article 53 de la loi de 1986, notre commission dispose d'un délai de 6 semaines pour rendre un avis sur ce projet de COM à compter de sa transmission officielle.

M. Mathieu Gallet, président directeur général de Radio France. – Le projet de contrat d'objectifs et de moyens a été transmis au Sénat et à l'Assemblée nationale ainsi qu'au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et le Parlement dispose de six semaines pour l'examiner. Nous souhaitons qu'il puisse être adopté d'ici le mois de décembre. Ce COM lie l'Etat et Radio France sur la période 2015-2019. Plusieurs raisons expliquent le retard dans son élaboration : une situation financière dégradée qui a été découverte en 2014 et qui a donné lieu à un retard dans l'adoption du budget 2015, la nécessité de conduire de nombreux allers et retours entre l'Etat et l'entreprise afin de définir une nouvelle trajectoire financière et le conflit social du printemps dernier qui a nécessité le recours à une médiation. La trajectoire financière prévoit le retour à un équilibre d'exploitation en 2018. Nous avons souhaité que ce contrat soit plus ramassé, plus court, avec des objectifs moins nombreux afin qu'il soit plus facile à suivre pour la représentation nationale.

Ce COM comprend trois axes principaux.

Le premier vise à mettre la radio au cœur du projet et le public au centre de nos préoccupations. Cela se traduit par une stratégie éditoriale qui vise à rendre les sept radios du groupe parfaitement complémentaires. L'auditeur peut ainsi passer d'une antenne à l'autre afin de satisfaire ses envies de découverte, d'information, de débats, de musique... Les projets de développement numérique visent à toucher le public le plus jeune afin de lutter contre le vieillissement de l'audience. Le COM prévoit de renforcer la singularité de la production radiophonique en préservant en particulier les fictions.

Le deuxième axe de ce COM concerne la Maison de la Radio qui constitue à la fois un lieu de production et un lieu de contact physique avec le public. L'objectif est de créer des liens entre la production physique et l'expérience radiophonique. De nouvelles activités seront développées en matière pédagogique et l'accueil de publics scolaires sera développé. Nous visons également à accroître notre rôle de prescripteur culturel.

Le troisième axe consiste à donner les moyens à l'entreprise d'exercer ses missions, dans le cadre d'une contrainte budgétaire renforcée. La dotation d'équipement

devrait être reconduite à l'identique jusqu'en 2018 tandis que l'Etat apporterait une subvention d'investissement complémentaire de 25 millions d'euros en 2016, 2017 et 2018 ainsi qu'une dotation en capital de 55 millions d'euros en 2016 et 2017. Radio France souscrira, par ailleurs, un emprunt de 70 millions d'euros. La fin du chantier devrait intervenir en 2018, mais elle ne comprend pas les studios moyens dont la rénovation devrait faire l'objet d'un examen avec l'actionnaire en 2016. Des efforts d'économie, d'amélioration des performances et de renforcement du pilotage sont prévus tandis que le plan d'affaires comprend également des économies sur les frais de diffusion, sur les achats, la grille de programmes et la masse salariale. Le décalage du retour à l'équilibre en 2018 permet d'éviter de recourir à un plan de départs volontaires, comme cela était encore envisagé au printemps. Un non-remplacement des départs est prévu ainsi que la stabilité à la baisse de la masse salariale sur la durée du COM.

Le COM comporte 13 objectifs ainsi que 11 indicateurs. Le projet d'entreprise permet de préserver les programmes et de se projeter dans l'avenir avec une nouvelle offre numérique.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je souhaiterais tout d'abord saluer la qualité du document qui nous a été transmis et qui parle de manière très positive de la radio publique et de ses missions. Alors que l'on peut regretter une certaine banalisation de l'offre de France Télévisions par rapport aux chaînes privées, on retrouve, dans le projet de Radio France, une exigence sur les contenus et les valeurs qui font honneur au service public. Et je sais que cette exigence est partagée en particulier par les salariés et les producteurs. Alors que Radio France est probablement à un tournant de son histoire, il me semble nécessaire de rappeler l'attachement qui est le nôtre à l'existence de ce formidable outil au service de la culture et de l'intelligence.

Je rends aussi hommage au discours de vérité que l'on trouve dans ce projet de COM. Nous ne pouvons en effet qu'approuver le fait que selon ce document, je cite, « *Radio France doit se transformer tout en restant elle-même* » « *avec la nécessité d'un retour à l'équilibre de ses comptes à l'horizon 2017* ». Vous avez également l'honnêteté de reconnaître que l'audience vieillit et que vous ne vous adressez plus, dans les faits, à l'ensemble de la population, ce qui pourrait affaiblir à terme votre légitimité. Nous sommes donc dans une large mesure d'accord sur le constat.

Certains des axes stratégiques prévus par le COM nous semblent également satisfaisants, je pense, en particulier, au fait qu'une évaluation du nouveau positionnement éditorial du Mouv' décidé en février 2015 sera réalisée fin 2016. Il est, à mes yeux, essentiel que la direction de Radio France ait pu avoir la liberté de conduire cette relance éditoriale, mais il est aussi indispensable de prévoir des clauses de rendez-vous. Si l'audience du Mouv n'atteint pas ses objectifs d'ici la fin de l'année - soit 0,8 point d'audience - un basculement vers une webradio et une réallocation des moyens deviendront alors inévitables.

Au-delà de ces points importants sur lesquels nous nous retrouvons, je souhaiterais avoir des précisions sur les points suivants.

Pourquoi ce projet de COM nous est-il soumis si tard ? Contrairement à son intitulé, ce COM ne concernera pas l'année 2015 qui, à maints égards, restera comme une « année blanche » pour la radio publique. L'année dernière, vous évoquiez une adoption fin décembre 2014 pour un examen au Parlement au premier trimestre 2015. Comment expliquer ce retard ?

Comment expliquer que le COM ne tient pas compte du projet de chaîne d'information en continu auquel vous êtes maintenant associé ? Il s'agit d'un axe stratégique de développement de l'audiovisuel public qui n'est évoqué que de manière très allusive en page 27 – « *Radio France s'efforcera de rechercher toutes les synergies possibles dans tous les domaines, en particulier dans le domaine du numérique mais également dans le domaine de l'information* »-. Quitte à préparer un COM avec retard, pourquoi ne pas avoir attendu afin qu'il soit complet ? N'aurait-il pas mieux valu coordonner davantage le COM de Radio France avec celui de France Télévisions pour fixer les conditions de mise en œuvre de ce projet qui interpellent beaucoup les syndicats de Radio France ? Quelle forme va prendre cette coopération ? Quels moyens vont être mobilisés ? Quel sens donner à votre projet de France Info Media global dans ces conditions ?

Concernant la situation financière de Radio France, le COM évoque plusieurs fois un retour à l'équilibre à l'horizon 2017 alors que les prévisions de l'entreprise parlent d'un déficit de 6,458 millions € en 2017 et d'un léger bénéfice en 2018 (+2,785 M€) ceci dans un contexte de recours important à l'emprunt. Nous sommes bien conscients que c'est l'État qui fixe l'équation financière, mais quelle crédibilité donner à des promesses d'investissements complémentaires de 25 M€, en 2017 et 2018, et d'une dotation en capital de 55 M€, en 2016 et 2017, qui devront être honorées pour partie par un autre gouvernement ? Quel crédit donner également à un document qui renvoie à la majorité qui sera élue en 2017 – quelle qu'elle soit – la charge d'assurer le retour à l'équilibre en 2018 ?

Pourquoi certaines réformes sont-elles également repoussées à 2017 ? Le COM évoque en particulier les recommandations faites par M. Stephan Gehmacher en juin 2015 concernant l'avenir de la stratégie musicale et le dimensionnement des formations qui devront, selon le document, donner lieu à une réforme « *à l'issue de la première année d'exécution du COM* ». Concernant le Chœur par exemple, avec ses 115 membres, il constitue selon M. Gehmacher – je cite – « une exception absolue parmi les chœurs professionnels » qui comptent la plupart du temps une cinquantaine de membres. De la même manière, les effectifs de l'Orchestre philharmonique de Radio France se situent – je cite encore – « *au-dessus de celui d'ensembles semblables en dehors de France* ». M. Gehmacher évoque la possibilité de synergies pour combler des remplacements ou permettre des renforts. Pourquoi remettre à 2017 ces questions ?

M. Mathieu Gallet – Je vous remercie d'avoir salué le travail qui a été accompli par les équipes de Radio France. Je ne crois pas cependant que l'on puisse qualifier l'année 2015 d'« année blanche ». Dès mon arrivée en mai 2014, nous nous sommes efforcés de repenser l'offre éditoriale pour offrir de nouveaux programmes dans un temps très contraint. Les nouvelles grilles ont permis d'obtenir des succès d'audience lors de la saison 2014-2015 et ont été reconduites à la rentrée 2015. La Maison de la Radio a été ré-ouverte au public le 14 novembre 2014 avec l'inauguration du nouvel auditorium, qui constitue notre deuxième métier. L'année 2015, marquée par un déficit de 21 millions d'euros, a été employée à remettre l'entreprise sur les rails, avec la perspective d'un retour à l'équilibre en 2018. Des groupes de travail ont été constitués concernant le réseau France Bleu, la production radiophonique et la musique qui ont permis d'enrichir le projet de COM. L'année 2015 a donc été difficile mais utile.

Vous avez également fait référence, Monsieur Leleux, au vieillissement de notre audience. Il est vrai qu'à Radio France, l'audience moyenne s'établit à 57 ans, soit 10 ans de plus que l'âge moyen de la population française, qui demeure l'étiage pour la radio française dans son ensemble. Pire, la situation de Radio France en la matière ne cesse de se dégrader.

Ce phénomène s'explique par le fait que, depuis la libéralisation du secteur au début des années 80, la quasi-totalité des stations destinées aux adolescents et aux jeunes adultes, Mouv' mis à part, appartiennent aux chaînes privées. Avec la création de Mouv' en 1997, Radio France a tenté d'attirer cette population mais, vingt ans après, ne disposant que de 30 fréquences, l'offre publique à destination des jeunes demeure très limitée. À titre de comparaison, le groupe NRJ bénéficie d'environ 400 fréquences. Pour sa part, FIP, pépite musicale du service public, dont l'âge moyen des auditeurs tourne autour de la quarantaine, n'est présente que sur dix fréquences. En conséquence, Radio France n'est présente musicalement sur l'ensemble du territoire que par la voix, classique, de France Musique. Loin de considérer ce constat comme une fatalité, Radio France a engagé, en 2015, un ambitieux chantier d'adaptation de l'offre éditoriale de Mouv', composée à 75 % de musique. Désormais les cultures urbaines, le hip-hop et le R'n'B sont au cœur de la programmation aux fins d'attirer les 13-24 ans. Pour autant, les évolutions constantes des pratiques des plus jeunes en matière d'écoute musicale ne permettent pas d'affirmer avec certitude que la nouvelle mouture de Mouv' sera un succès. Pour cette raison, un point de rendez-vous est prévu sur ce dossier par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de Radio France.

J'ai en revanche, Monsieur le sénateur, plus de difficultés à me prononcer sur les conséquences que pourrait avoir, selon vous, sur le COM, un éventuel changement politique à la tête de l'État en 2017. Il me semble en réalité que l'État s'est engagé en tant que tel pour cinq ans. Or, Radio France a absolument besoin de cette visibilité dans la durée, quand bien même la représentation nationale est amenée chaque année à voter le budget.

Les travaux menés cet été par Stephan Gehmacher, directeur de la Philharmonie de Luxembourg, sur les formations musicales de Radio France ont été particulièrement instructifs, d'autant plus que l'auteur bénéficiait de toute la légitimité en raison de ses compétences et à sa gestion saluée du service public de l'audiovisuel de Bavière, dont les caractéristiques sont proches en de nombreux points de celles de Radio France. Je ne vous cacherai pas, néanmoins, que la réception de ses conclusions a quelque peu secoué nos musiciens, notamment s'agissant de sa proposition relative à un orchestre philharmonique à géométrie variable. Ce rapport va – j'en suis convaincu – nous permettre de construire à Radio France une offre musicale dotée d'une véritable identité, afin de la faire émerger dans un contexte où le nombre de salles parisiennes ne cesse de croître : 2015 a ainsi vu la Philharmonie être inaugurée tandis que les équipements de l'Île Seguin devraient être accessibles en 2017. Notre réflexion relative à l'affirmation d'une identité culturelle propre à Radio France s'appuie, en outre, sur les travaux menés sur ce thème par Marie-Pierre de Surville.

Enfin, Monsieur Leleux, vous avez souhaité connaître l'état d'avancement des travaux préparatoires à la création d'une chaîne d'information du service public. Les discussions, menées par Laurent Guimier pour Radio France et Germain Dagognet pour France Télévisions, sont en cours, raison pour laquelle nous n'avons pas souhaité faire apparaître ce point dans le COM. À la fin du mois de novembre, si nous souhaitons être capables de lancer une offre à l'automne 2016, une feuille de route devra avoir été élaborée. Tel est mon souhait, partagé par Delphine Ernotte comme par l'ensemble des présidents des sociétés de l'audiovisuel public.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Il faut saluer ici le bel outil que représente Radio France, garant de la mission de service public sur les ondes, ce que votre COM rappelle à bon escient. Mes questions porteront sur des points très pratiques. Je souhaiterais en effet que vous nous apportiez des réponses plus précises s'agissant des engagements de votre

groupe sur la diminution des effectifs d'ici à 2019, sur la base du non-remplacement des départs en retraite, et sur la limitation du recours à l'intermittence. Par ailleurs, comment envisagez-vous l'adaptation du réseau de France Bleu, qui dispose de 44 stations locales, à la réforme territoriale, qui verra la création prochaine de 13 grandes régions ? Pouvez-vous également préciser les conditions concrètes de la mise en œuvre de votre objectif de nomination d'un nombre plus élevé de cadres femmes, notamment au sein du réseau Bleu ? Enfin, qu'en est-il des perspectives de la banque de programmes de service public Sophia ? Des rumeurs courent sur sa cession, pour une somme symbolique, à un opérateur privé. Nous confirmez-vous cette information ?

M. David Assouline – Je partage parfaitement les propos tenus par mes collègues Jean-Pierre Leleux et Brigitte Gonthier-Maurin sur la nécessité de maintenir, voire de renforcer le service public de la radio, qui représente un pan trop souvent négligé du service public de l'audiovisuel. À mon sens, l'enjeu majeur se trouve dans le lien par trop distendu des stations du groupe avec le public, marqué notamment par le vieillissement constant de l'audience. Or, comment imaginer que les Français consentiront éternellement au financement, *via* le paiement de la contribution à l'audiovisuel public, de stations que seule une minorité de la population écoute ? À cet égard, je suis particulièrement inquiet de la difficulté dont fait état Radio France à endiguer cette tendance. Il est selon moi essentiel que le COM fixe des objectifs chiffrés à chaque chaîne, au-delà du seul Mouv' et de votre présence sur Internet, en matière de rajeunissement de l'audience. Un tel objectif a nécessairement des conséquences sur les contenus diffusés et les personnalités invitées, même si j'estime qu'il n'est pas du rôle du politique de s'en préoccuper. Sur ce point, Monsieur Leleux, je considère qu'il n'est pas dans l'esprit d'un contrat pluriannuel signé par l'État, d'être modifié par le résultat d'élections à venir.

Je souhaiterais terminer mon intervention en saluant le travail réalisé par vos salariés : la radio n'est pas un média désincarné, mais le fruit de l'engagement d'hommes et de femmes d'une grande qualité professionnelle. Dès lors, la dégradation récente du climat social dans vos murs ne doit pas cesser de nous inquiéter. Le malaise des salariés de Radio France, exprimé lors du dernier conflit social, me semble aller au-delà des seules questions d'emploi et de salaires. Avez-vous engagé des actions spécifiques de lutte contre la souffrance au travail, notamment celle exprimée par les personnels techniques et administratifs, qui, en raison de la nature de leurs tâches, ne sont nullement gratifiés par un passage à l'antenne ?

Mme Colette Mélot. – Je tiens à féliciter M. Gallet pour la qualité du document qu'il nous a transmis. Je me réjouis du rôle majeur que Radio France tient dans la diffusion d'une offre culturelle remarquable ainsi que des partenariats noués avec des festivals locaux.

Le document que vous nous avez transmis indique que France Bleu confirme son rôle de promoteur des langues et des cultures régionales : pouvez-vous nous apporter quelques précisions à ce sujet ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous indiquer ce que vous prévoyez pour l'outre-mer ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous tenons tous à Radio France, à sa « singularité » que vous avez soulignée, mais aussi à sa « qualité ». La publicité y tient une place moindre que sur les radios privées et vous accordez une place de choix à la culture technique et scientifique : bravo !

Le COM indique, en page 19, que la récolte de données personnelles devrait permettre de mieux répondre aux goûts des auditeurs. Cette démarche, qui se rapproche de celle d'un Google et aboutit à segmenter les publics, me semble contraire à la mission de service public et de lien social qui est celle de Radio France.

A l'instar de ma collègue Brigitte Gonthier-Maurin, je souhaiterais également avoir quelques précisions sur les projets de revente de Sophia, la banque de programme de Radio France qui permet aujourd'hui d'accompagner de nombreuses radios associatives.

M. Loïc Hervé. – Je veux remercier M. Gallet pour ses propos très synthétiques.

Votre deuxième objectif est relatif aux nouveaux usages de la radio. Dans quels outils allez-vous investir ? Quels sont, outre l'hyper-concurrence, les écueils, techniques ou réglementaires, qui pourraient se dresser devant vous ?

M. Mathieu Gallet. – S'agissant de France Bleu, nous agissons dans un cadre contraint (disponibilités des fréquences, moyens budgétaires), mais je souhaite néanmoins que l'enrichissement de son réseau se poursuive, en particulier avec l'implantation d'une nouvelle station dans le Rhône, sur un bassin de plus d'un million d'habitants.

Les langues régionales continueront à être diffusées sur Radio France et notamment France Bleu, avec un développement de notre offre au travers de l'outil numérique. Le nouveau site de Radio France et l'application « France Bleu » le permettent déjà mais nous devons aller encore plus loin, avec notamment le développement des *podcasts*. Outre-mer, nous sommes présents via des programmes croisés avec le réseau outre-mer 1^{ère}.

Le risque d'un décrochage entre la radio de service public et notre jeunesse existe et c'est l'un de mes soucis majeurs. Nous adaptons notre offre à ce public, via notamment Mouv' qui reprend les codes et le langage des nouvelles générations d'auditeurs et qui emprunte des canaux de diffusion également adaptés : Mouv' occupe 30 fréquences FM mais se développe de plus en plus sur le numérique ou est également disponible, en complément, Mouv'Extra. Le rajeunissement des auditoires des autres chaînes du groupe est plus délicat à opérer compte tenu notamment des habitudes d'écoute.

M. Frédéric Schlesinger, directeur délégué aux antennes et aux programmes de Radio France. – Le sport, par exemple, est une thématique qui fédère les publics de toutes générations. Nous allons mener une grande réforme des services des sports, actuellement éparpillés sur différentes chaînes, pour assurer notamment la retransmission de grands événements sportifs. La part des auditeurs entre 34 et 49 ans s'est diluée au profit d'une chaîne concurrente qui a mieux réussi dans ce domaine. France Info est destinée à devenir un acteur plus référent du suivi des activités sportives. Cela devrait avoir un impact sur notre audience.

Sur France Inter, l'objectif est de renouer avec la tranche d'âge des 34-49 ans dont le poids pourrait être un peu plus important dans son auditoire. Nous constatons déjà une progression sur ce point. Cela fait l'objet d'un travail quotidien et vous avez sans doute noté l'effort déployé dans ce sens sur France Culture, même si l'audience à destination des populations étudiantes y est plus faible. C'est une préoccupation permanente qui requiert une œuvre colossale pour parvenir à inverser les tendances.

M. Mathieu Gallet – Le but est d’éviter un décrochage massif des auditeurs. Au-delà du sport, l’humour tient une place importante sur nos ondes. De nouveaux et nouvelles humoristes, comme Charline Vanhoenacker ou Sophia Aram, par exemple, nous permettent, grâce à l’écoute en numérique et la ré-écoute en *podcast*, de toucher un public plus jeune et également plus féminin. La dernière pastille humoristique de Sophia Aram a été vue sur internet plus de trois millions de fois en trois jours. C’est aussi par le biais de la chronique que l’on peut rajeunir notre auditoire.

Je vous remercie de saluer notre souci de la culture scientifique et technique, qui rencontre un public important sur France Inter ou sur France Culture dans la France entière. Ce qui montre bien que cette transmission, que nous sommes, par ailleurs, les seuls à proposer, fait partie de notre mission.

La bande de données de programmes d’information et de programmes plus généralistes Sophia nous préoccupe depuis plusieurs années, notamment, son rôle et la façon dont nous pouvons accompagner les radios associatives pour leur permettre d’avoir accès à l’information. Une réflexion est en cours et le comité d’entreprise Paris-Ile-de-France qui se tiendra en novembre ne manquera pas de l’évoquer.

M. Frédéric Schlesinger – Sophia est une bande de programmes née dans les années 90, au début du numérique, à une époque où la concurrence était faible. A la fin des années 2000, Radio France avait trouvé une sorte d’équilibre puisque il opérait non seulement Sophia mais aussi le site 107/7 sur une partie du territoire. Nous avons perdu le client 107/7 et, depuis, Sophia évolue avec des pertes récurrentes importantes dans un environnement où la concurrence s’est développée. Parmi les offres que nous déclinons pour les radios associatives, celle qui fédère le plus est l’offre d’information. Le film musical et les chroniques, proposées à l’origine, sont de moins en moins vendus et il n’est pas question pour nous d’abandonner au service privé le soin de servir en information les radios associatives.

Nous avons été approchés par différents repreneurs potentiels ces derniers mois. Nous avons refusé toutes ces approches. Un point essentiel pour nous est la reprise de l’ensemble du personnel. Or ces potentiels repreneurs n’étaient intéressés que par le rachat d’une activité et d’un portefeuille client. Pour le moment, nous discutons avec un groupe extrêmement sérieux, dont je tairai aujourd’hui le nom, acteur référent de l’économie sociale et solidaire qui, avec 12 000 collaborateurs en France, manie les approches collaboratives.

Nous avons fixé cinq conditions préalables au rachat : l’agrément du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), celui du ministère de la culture et de la communication, la reprise des huit collaborateurs en contrat précaire – contrat à durée déterminée d’insertion (CDDI) ou contrat à durée indéterminée (CDI) – et l’agrément des syndicats professionnels. Ce repreneur potentiel échange d’ailleurs avec les syndicats professionnels pour adapter la démarche éditoriale à la réalité des besoins des radios associatives auxquelles l’essentiel de notre métier est de fournir des informations.

La mise à niveau de la technologie pour Radio France, si nous voulions nous redéployer, exigerait beaucoup de moyens dans un métier où, à côté de l’information, l’alternative est riche. Nous savons déjà que les films musicaux et les chroniques vont s’éteindre dans le temps.

Quand vous connaîtrez le nom du groupe repreneur qui possède déjà de nombreux médias, associatifs, collaboratifs, de lien social, vous serez sans doute rassurés.

M. Mathieu Gallet – S’agissant de l’« innovation technologique », nous consacrons 1 % de notre budget au numérique. C’est beaucoup trop faible. Que ce soit sur la question de l’investissement ou du fonctionnement, nous n’avons évidemment pas fixé un objectif ferme dans le COM. Mais il fait partie de notre trajectoire de faire progresser ce budget dédié au numérique.

Dans le cadre du COM, nous avons prévu de créer 20 postes en net sur une période de deux ans. L’aspect numérique sera particulièrement concerné. Cette compétence, nous ne l’avons pas aujourd’hui, mais cela n’empêche pas une formation de nos collaborateurs dans ce domaine.

Il n’y a pas aujourd’hui d’écueil qui pourrait nous empêcher de nous redéployer. C’est une question de temps et de moyens. J’ai souhaité, au détriment même d’autres chaînes, que la refonte du numérique de France Bleu soit une priorité. Le nouveau site France Bleu et sa nouvelle application constituent un socle qui va permettre d’enrichir à terme France Culture et France Inter. France-Musique et FIP pourront également en bénéficier. Les nouvelles chaînes en web radio viendront compléter l’offre de FIP et renforcer le lien avec nos auditeurs.

Sur les effectifs, le fait d’avoir renoncé à l’équilibre non pas fin 2017 mais à l’horizon 2018 nous permet d’éviter la mise en place d’un plan de départs volontaires sur un an et demi. Nous avons trois ans pour retourner à l’équilibre. Nous allons procéder au non-remplacement des départs naturels qui s’élèvent de 150 à 180 postes par an. En 2017, nous remplacerons un départ sur 2, en 2018 1 sur 3 pour revenir ensuite au remplacement de chaque départ.

En parallèle, des créations de postes permettront, d’une part, la mise en œuvre de France Bleu Rhône et, d’autre part, l’enrichissement en matière de numérique et le développement de propositions musicales. Il faut placer Radio France dans le paysage culturel parisien. Nous sommes un producteur culturel, un producteur radiophonique. Des comédiens seront engagés pour nos fictions radiophoniques.

Les contrats à durée déterminée sont liés à l’évolution de nos grilles de programmes. Nous recourons aujourd’hui encore trop à des contrats à durée déterminée d’usage (CDDU) dans certains domaines. Nous allons faire un effort et travailler avec le ministère de la culture et de la communication pour nous améliorer sur ce point tout en gardant néanmoins une souplesse nécessaire au fonctionnement d’une maison de création comme Radio France.

Un certain nombre de journalistes sont en CDD. 80 journalistes viendront compléter et remplacer nos titulaires dans le réseau France Bleu, notamment dans les périodes de congés. Dans le cadre du COM, nous avons prévu de réduire un certain nombre de CDD par une meilleure planification des budgets au cours de l’année. Des améliorations sont à apporter au niveau des chaînes nationales dans les mois à venir.

Le climat est aujourd’hui vers un retour au travail. Il reste une inquiétude mais que l’on retrouve aussi au niveau national. Le soutien financier de notre actionnaire, notamment les 80 millions d’euros de l’Etat, pour finir le chantier dans son périmètre actuel, a été bien perçu par l’entreprise. La difficulté est de maintenir l’excellence dans un cadre économiquement contraint et avec des évolutions technologiques constantes. L’entreprise doit

pouvoir se projeter dans l'avenir, forte de son histoire et de ses succès. Sinon, le principal risque sera le décrochage entre le service public radiophonique et son public.

Je partage les préconisations exprimées par MM. Gattolin et Leleux dans leur rapport sur le financement du service public de l'audiovisuel. Nous avons l'obligation que le financement corresponde à un financement ad hoc spécifique et au changement d'usage. La seule détention d'un téléviseur comme base de la contribution à l'audiovisuel public est totalement dépassée et incongrue pour financer des missions radiophoniques. Je m'inscris pleinement dans la proposition sur le forfait universel.

C'est à nous d'intéresser la jeune génération qui doit aussi comprendre que les missions de service public ne sont pas gratuites. La jeune génération a tendance à penser que la musique est gratuite à travers le piratage et la consommation sur les plateformes de partage sur Internet. Je considère que l'ensemble des publics doit contribuer au bon fonctionnement des services publics.

Mme Sylvie Robert. – J'aurais aimé avoir des réponses plus précises sur Sophia, et notamment sur le calendrier. Peut-on espérer avoir des réponses avant la fin de l'année ?

Ma seconde question porte sur le rajeunissement des audiences.

France Inter est venu à Rennes et je voulais vous en remercier. La participation du public a été bonne. Mais j'ai observé la moyenne d'âge du public et je partage votre analyse. Elle était bien supérieure à celle des *Transmusicales*, révélateur des artistes de demain, dont France Inter fut un temps partenaire. Le service public n'encourage pas assez la prise de risque. C'est bien de spécialiser les radios mais il faut aussi adresser des messages aux jeunes sur des antennes généralistes pour réunir l'ensemble des générations. Ce serait une stratégie intéressante.

Enfin, sur la question des usages, on fonctionne maintenant avec les « applis ». Là, on parle de stratégie digitale.

M. Jacques Groperrin. – 14 millions d'auditeurs par jours, c'est exceptionnel ! Nous en sommes ravis car nous sommes très attachés à ce secteur.

Mes trois questions portent sur la particularité de l'audiovisuel en France et sur la place de votre entreprise dans ce paysage, sur la sauvegarde de Radio France qui doit passer par une révision en profondeur de la gestion des ressources humaines, et sur un parallélisme avec le conflit qui s'est déroulé à Air France.

Mme Samia Ghali. – Radio France est à la pointe de l'information avec des émissions de qualité. Par contre, il reste du travail à faire en matière de renouvellement des audiences, notamment à destination de la jeunesse. Avez-vous l'intention de faire de la production avec vos studios d'enregistrement ? Il en manque dans la musique urbaine. Vous avez là un créneau à saisir. Est-ce que cela peut vous intéresser ?

Les jeunes n'écoutent pas beaucoup les radios publiques. En même temps, les jeunes ignorent la notion de service public. Ne pourrait-on pas effectuer un travail avec l'éducation nationale pour faire découvrir le service public à travers la radio ?

Je pense enfin que dans ce secteur, le public est encore plus jeune que vous imaginez. Il faut aller les chercher bien avant 13 ans, dès le primaire !

M. Michel Savin. – Je siége au Conseil d’administration de Radio France et si les débats ont été parfois tendus, j’ai pu observer que tous les représentants avaient pour objectif de pérenniser et renforcer l’entreprise. Depuis quelques mois, chacun a pris conscience qu’il devait faire un pas pour trouver une solution.

Mes trois questions portent sur le retour à l’équilibre de Radio France à travers la maîtrise de sa masse salariale qui représente 60 % de son budget, sur le manque de garantie dans le COM concernant l’encadrement de la publicité sur les contenus numériques et enfin, sur les mesures à prendre pour éponger les pertes estimées à 20 millions d’euros en 2016.

Mme Maryvonne Blondin. – Pour moi, Radio France se fonde de longue date sur le triptyque : informer–éduquer–divertir.

Je voudrais vous interroger sur le réseau France Bleu, auquel nous sommes tous très attachés ici en raison de son rôle dans le domaine de l’information au niveau local et pour le temps d’antenne qu’il accorde aux langues régionales. Ce réseau confère à mon sens une double identité à Radio France, groupe d’envergure nationale tout à la fois fortement ancré dans nos territoires.

Pouvez-vous me confirmer qu’un tiers des personnels de Radio France se trouve en région ? Cela engendre certainement des difficultés en termes d’organisation, de programmation. Cela a aussi un impact sur les conditions de travail. Je prendrai l’exemple de mon département, le Finistère, où la station France Bleu actuellement basée à Quimper dans des locaux vétustes doit déménager à Brest, ce qui suscite quelques remous. Pour en avoir parlé avec plusieurs membres du personnel sur place, je crois toutefois que la majorité est favorable à ce transfert, qui n’entraînera pas pour autant la fin de l’activité à Quimper.

Je voudrais savoir par ailleurs s’il est vrai que Radio France est le premier employeur de comédiens en France. C’est une information que j’ai retrouvée dans plusieurs rapports et cela ne va pas sans susciter des questions sur le statut de l’intermittence et le recours aux CDDU. Qu’en est-il enfin de la féminisation des postes de responsabilité au sein de votre entreprise ?

Mme Corinne Bouchoux. – J’ai noté, en consultant notamment le récent rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin, que votre budget faisait preuve d’un certain optimisme en matière de recettes publicitaires. Ma question est simple : peut-on raisonnablement être aussi optimiste en matière publicitaire pour les cinq années qui viennent, sans prendre le risque de mettre en doute la sincérité des prévisions budgétaires ?

M. Mathieu Gallet. – Nous nous fondons sur un budget publicitaire volontariste, ce qui ne signifie pas que nos prévisions budgétaires sont insincères. Au cours des années à venir, Radio France va devoir faire évoluer le cadre dans lequel elle opère en matière publicitaire. Nous vivons en effet une situation d’insécurité juridique depuis le récent jugement du Tribunal de commerce de Paris qui a estimé que Radio France diffusait des spots de publicité en dehors du périmètre autorisé par son cahier des charges. De même, il existe une insécurité économique : Radio France a perdu depuis 2008 près d’un quart de ces annonceurs publics, principalement les collectivités territoriales en raison des contraintes budgétaires qui pèsent sur elles. Il est donc impératif d’élargir notre panel à d’autres types d’annonceurs, tout en préservant le confort d’écoute de nos auditeurs qui se caractérise par une présence publicitaire limitée sur nos antennes.

Dans le cadre de notre budget, nous souhaitons développer l'aspect numérique et maintenir notre action dans le domaine hertzien. Je voudrais souligner également que nous avons pour objectif de diversifier nos recettes grâce à la billetterie de nos concerts et en proposant un certain nombre de services au sein de la Maison de la Radio. Il s'agit ainsi de développer l'activité de producteur culturel au sein de la Maison de la Radio.

Je me réjouis de constater que nous partageons les mêmes préoccupations au sujet de la jeunesse. Ce souci se traduit dans notre programmation par une place accrue pour le sport et l'humour comme je l'ai dit tout à l'heure. L'humour se prête particulièrement aux nouveaux modes de diffusion privilégiés par les jeunes, *podcasts* et vidéos en format court. Leur partage permet d'étendre la notoriété de nos chaînes dans cette catégorie de population. De même, nous avons à cœur de soutenir les jeunes talents, comme ce fut le cas récemment de France Inter avec l'artiste Christine and the Queens, que nous avons détectée avant même la sortie de son premier disque, fait partie des missions essentielles de France Inter, sous l'égide du directeur musical, Didier Varrot.

En matière de partenariat, nous avons souhaité clarifier le rôle de chacune de nos chaînes dans leur politique de soutien aux festivals musicaux. Il ne nous semblait pas très cohérent que plusieurs de nos antennes apportent leur soutien à une même manifestation. Ainsi, FIP est désormais l'unique partenaire des *Transmusicales* de Rennes. Cette situation n'empêche pas le festival de bénéficier du soutien de l'ensemble du groupe Radio France. Nous avons créé un comité des partenariats qui évalue en fonction de critères éditoriaux, artistiques et programmatiques quelle chaîne est la plus indiquée pour soutenir tel ou tel événement. Cela permet de développer l'identité de nos différentes antennes, alors que France Inter est toujours la plus sollicitée.

Madame Blondin, je vous confirme que Radio France est le premier employeur de comédiens en France en raison du nombre important de fictions dans nos programmes. Le personnel en région représente bien un tiers des effectifs de Radio France. J'effectue un déplacement par mois dans les stations France Bleu : j'ai ainsi pu échanger récemment avec les personnels de France Bleu Armorique, à Rennes. En ce qui concerne le cas des locaux de France Bleu Breizh Izel que vous évoquez, il est encore trop tôt pour se prononcer. Claude Escaline, directeur du réseau France Bleu, suit ce dossier de près avec l'aide de la direction des ressources humaines du groupe et en lien avec les instances représentatives du personnel. L'objectif de cette opération est d'obtenir au final un meilleur service de proximité.

L'instauration de la parité au sein du réseau France Bleu n'est pas chose évidente.

M. Claude Escaline.- Il y a une quarantaine de cadres féminins dans le réseau France Bleu. C'est insuffisant. Je travaille avec mes équipes afin de faire en sorte que ce nombre augmente. Nous avons des collaboratrices de grand talent, parmi les responsables de rédaction ou de programmes. Nous souhaitons augmenter en particulier le nombre de directrices de station, actuellement limité à trois.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Il n'existe pas d'indicateurs de suivi ? Je suis surprise.

M. Mathieu Gallet. – Il n'y a pas d'indicateurs de suivi aujourd'hui. La féminisation des postes de responsabilité était un des engagements que j'avais exprimé devant le CSA. Il y a actuellement trois directrices de chaînes sur sept au niveau du groupe, et le

nouveau comité exécutif est paritaire. Nous devons poursuivre notre effort, notamment dans le réseau France Bleu.

M. Frédéric Schlesinger.- Je répondrai à Mme Ghali que le Mouv' propose un panel d'émissions qui vise à faire émerger les jeunes talents, notamment dans le domaine des musiques urbaines. Je pense à l'émission dirigée par Issam Krimi, un musicien professionnel très connu dans les milieux du jazz, « Mouv' Live Show » qui associe des rappeurs et des musiciens professionnels dans le cadre de concerts en direct à la Maison de la Radio qui sont retransmis par ailleurs par France Ô. De même, Mouv', à travers le classement « Top Mouv' indé » affiche la préoccupation constante de mettre en avant les scènes musicales indépendantes, dont ce qu'on appelle la « musique de garage », afin que celles-ci rencontrent leur public.

M. Mathieu Gallet. – Comment réduire notre déficit l'an prochain et tenir notre trajectoire budgétaire ? Nos efforts, Monsieur Savin, ont commencé dès cette année, ce qui n'avait rien d'évident avec le conflit social que nous avons connu : nous avons réduit notre effectif de 90 emplois, nous mettons en place un suivi très précis qui tient compte de l'évolution de nos métiers et de l'équilibre de nos antennes. Quant à la publicité, nous souhaitons la maintenir à son niveau actuel mais en diversifier les sources, en particulier du côté du numérique où nous aurons de plus en plus de public.

L'audiovisuel public a-t-il des particularités ? Certainement, Monsieur Gersperrin, et parmi elles le fait que la différence, la singularité et l'excellence font partie de nos missions, de notre qualité de radio de service public. Pour les maintenir, nous devons faire évoluer nos métiers, nous adapter pour être en phase avec les évolutions de la société française, dans toutes ses composantes, c'est au cœur de notre nouveau modèle de gouvernance, qui passe notamment par la responsabilisation du management intermédiaire, de proximité.

Quant au rapprochement avec Air France-KLM, il me paraît bien hasardeux, tant chaque entreprise a ses caractéristiques et son identité propres...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour toutes ces précisions, Monsieur Gallet. Nous nous réjouissons qu'après une année quelque peu mouvementée, Radio France ait retrouvé un climat de sérénité et qu'elle soit de nouveau sur de bons rails. Du travail reste à faire sur le COM, il est ambitieux et en phase avec les enjeux de gestion aussi bien que d'évolution des publics. Vous avez une grande responsabilité, celle du service public, d'autant plus grande que le paysage audiovisuel français est mouvant, que les changements s'y accélèrent au gré de la révolution technologique : il vous revient d'y préserver, et même d'accentuer la singularité de Radio France, vous nous avez démontré que c'est bien là votre objectif.

Je veux souligner, enfin, l'importance des antennes de France Bleu : leurs équipes remplissent véritablement leur mission de service public, elles sont au cœur de l'actualité, très réactives, au fait des événements culturels, sportifs, de tout ce qui fait la vie de nos territoires : nous y sommes très attachés !

La réunion est levée à 12 h 05.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Lundi 26 octobre 2015

- Présidence de M. Jean-Jacques Filleul, vice-président -

Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques- Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 15 heures 30.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Nous examinons d'abord trois amendements du rapporteur au texte de la commission sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques.

Article 11

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement n° DEVDUR.1 inclut la possibilité d'ajouter une astreinte journalière – dispositif le plus efficace – qui avait été oubliée par le projet de loi.

L'amendement n° DEVDUR.1 est adopté.

Article 15

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement n° DEVDUR.3 est de coordination.

L'amendement n° DEVDUR.3 est adopté.

Article 21

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement n° DEVDUR.2 est de coordination et de précision.

L'amendement n° DEVDUR.2 est adopté.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Nous passons à l'examen des amendements des autres sénateurs au texte de la commission.

Article 4

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement n°1 supprime la possibilité de recourir à une entité interne pour procéder à une vérification indépendante. Avis défavorable. Pour ne pas sur-transposer la directive – même si je n'ai pas une position dogmatique en la matière – car cette suppression n'est pas nécessaire.

Mme Odette Herviaux. – À l'origine j'étais plutôt favorable à cette disposition...

M. Michel Raison, rapporteur. – Moi de même.

Mme Odette Herviaux. – Mais j’ai examiné plus attentivement la directive : le texte la transpose mot à mot, inutile donc de sur-transposer. Je m’abstiendrai donc.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1.

Article 9

M. Michel Raison, rapporteur. – J’avais déposé un amendement similaire à l’amendement n° 4 rectifié, qui soumet les stockages souterrains d’hydrocarbures et de gaz naturel au code minier. Avis favorable.

Mme Odette Herviaux. – Je ne vois pas la nécessité de revenir au code minier : auparavant, l’État prenait à sa charge la surveillance du site durant dix ans après l’arrêt de l’exploitation. Restons-en au dispositif relatif aux installations classées : les entreprises concernées par le stockage ont largement les moyens de contrôler leurs installations durant au moins trente ans.

M. Michel Raison, rapporteur. – J’entends vos arguments mais j’ai vérifié : dans le cadre du code minier, l’entreprise est obligée de réaliser un plan précis – agréé ou non par les pouvoirs publics – qui l’oblige à surveiller ses stocks durant un à dix ans après l’arrêt de l’exploitation. Ensuite les pouvoirs publics soldent l’affaire : soit en confirmant la fin du stockage, soit en le prolongeant et en demandant à l’entreprise de payer une soulte pour une surveillance complémentaire. C’est déjà très encadré !

Si l’on repasse dans le régime des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE), le dispositif ne sera plus du tout bordé. Si on extrapole, il autoriserait un avoir permanent sur les charges qui pourraient être demandées trente ans après sur cet ancien stockage – une provision sans fin dans le bilan, en quelque sorte ! Même après exécution et constat des travaux de fermeture donnant lieu à un procès-verbal de récolement, l’administration préfectorale peut revenir vers l’exploitant à tout moment pour lui imposer les mesures de remise en état complémentaires qu’elle estimerait nécessaires, conformément au fameux article du code de l’environnement relatif au régime des ICPE. Il existe quelques exemples de stockage d’hydrocarbures – rares, et très encadrés par le code minier. Les soumettre au code de l’environnement serait excessif. Je continuerai à défendre cet amendement.

M. Ronan Dantec. – Nous avons eu le débat...

Mme Odette Herviaux. – Je ne suis pas d’accord sur le fond. Des conséquences néfastes peuvent survenir plusieurs années après.

M. Michel Raison, rapporteur. – Il faut bien arrêter la surveillance un jour !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4 rectifié.

Article additionnel avant l’article 18

M. Michel Raison, rapporteur. – L’amendement n° 2 rectifié et les amendements identiques n°s 3 et 5 rendraient obligatoire l’étiquetage de denrées alimentaires issues d’animaux nourris avec des OGM. L’amendement n° 2 rectifié va encore plus loin, en

imposant cet étiquetage dans la restauration collective. Avis défavorable car l'étiquetage relève du niveau européen ; un règlement est d'ailleurs en cours de révision sur ce sujet. Ces amendements sortent du champ de la directive. Complexifier l'étiquetage, entre OGM transformés, non transformés et animaux nourris aux OGM, rendrait le dispositif incompréhensible pour le consommateur, et les tribunaux se régèleraient. Un animal nourri aux OGM n'est pas lui-même génétiquement modifié. N'entretenons pas la méfiance et le doute, en l'absence de preuve de la dangerosité des OGM. Rien n'empêche un étiquetage portant la mention « sans OGM » – c'est ce que je faisais pour mon maïs.

M. Ronan Dantec. – Je défends mon amendement, qui serait extrêmement favorable aux éleveurs français, concurrencés par des élevages adossés aux OGM. Un tel étiquetage permettrait au consommateur de faire le choix de l'élevage français. C'est une mesure de protection et d'encouragement !

M. Michel Raison, rapporteur. – Les trois quarts des vaches laitières françaises sont nourries au soja – dont forcément une partie est OGM – et je ne parle que du soja ! Je garde les autres exemples pour la séance... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 3 et 5.

Article 18

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 6 supprime une ambiguïté dans la transposition de la directive. La décision se prenant au niveau national, la logique veut qu'elle s'applique sur tout le territoire national : il n'y a pas lieu de préciser « dans tout ou partie du territoire national ». C'est un amendement de cohérence.

M. Michel Raison, rapporteur. – Avis défavorable : ne sur-transposons pas. C'est le texte de la directive.

M. Ronan Dantec. – À l'échelle européenne, oui, car en Allemagne, ce sont les Länder qui sont compétents. En France, la cohérence veut que la décision s'applique à l'échelle nationale.

M. Michel Raison, rapporteur. – Ne recommençons pas la loi NOTRe !

M. Ronan Dantec. – La France n'a pas différents niveaux de transposition, ce n'est pas « tout ou partie ».

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

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 7 vise aussi la cohérence. La transposition prévue permet d'entamer le processus de restriction ou d'interdiction de mise en culture d'un OGM sur tout ou partie du territoire national « avant l'achèvement de la procédure d'autorisation ». Curieuse façon d'autoriser ! Il faudrait que l'interdiction puisse intervenir avant la délivrance de l'autorisation.

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement permet d'interdire l'OGM avant la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché – mais celle-ci n'arrivera jamais en France. Le producteur de semences peut se voir demander le retrait de sa demande

d'autorisation. S'il refuse, le processus européen intervient et le gouvernement français peut ensuite interdire les semences.

M. Ronan Dantec. – Je retire mon amendement.

L'amendement n° 7 est retiré.

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 8 revient sur la question de « tout ou partie du territoire national ». Il n'a rien d'idéologique !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 9 supprime la dérogation qui dispose que « lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée. » Quelqu'un qui voudrait éviter une large diffusion de sa demande pourrait délibérément l'alourdir. C'est un appel à rendre les dossiers plus complexes ! On ne peut pas fixer des règles différentes selon la lourdeur du dossier, ce serait contraire au principe d'égalité devant la loi.

M. Michel Raison, rapporteur. – Cette règle figure dans le code de l'environnement pour toutes les procédures de consultation, elle n'est pas réservée aux OGM. Les dossiers relatifs aux OGM font une centaine de pages, les entreprises ne rédigeront pas 400 pages pour le plaisir ! Avis défavorable.

Mme Nelly Tocqueville. – La ministre nous a rassurés en levant l'ambiguïté : tout dossier pourra être consultable, quelle que soit sa taille, a-t-elle indiqué.

M. Ronan Dantec. – Raison de plus pour supprimer cette phrase !

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

Article additionnel après l'article 19

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 10 donne à l'État la possibilité d'interdire l'importation d'aliments génétiquement modifiés. Les OGM cultivés hors de France peuvent être dangereux pour la santé publique, toxiques ou avoir un impact sur l'environnement. Pourquoi ne pas se donner la faculté de refuser un produit fait n'importe comment ?

M. Michel Raison, rapporteur. – Avis défavorable : un produit nocif ne serait jamais autorisé au niveau européen.

M. Ronan Dantec. – Je parle des importations !

M. Michel Raison, rapporteur. – En outre, vous allez au-delà de la simple transposition de la directive de mars 2015 et de ce que le droit européen autorise. Je doute que l'OMC accepte une telle interdiction... Vous nourrissez les peurs et les fantasmes autour des OGM. Aucune étude scientifique sérieuse, aucune agence gouvernementale indépendante et reconnue n'a prouvé que les OGM sont dangereux.

M. Ronan Dantec. – Ce n'est pas vrai.

M. Pierre Médevielle. – Dans le contexte de crise de l'élevage bovin et porcin, n'allons pas augmenter le prix de l'alimentation du bétail ! Même si je ne suis pas pro-OGM, il faut être conscient que 80 % de l'alimentation animale est importée. La solution serait de produire nous-même notre soja OGM en France pour ne pas devoir l'importer !

M. Ronan Dantec. – Le débat n'est pas idéologique. Donnons à la France les outils pour maîtriser sa production agricole ! L'Union européenne a redescendu la décision au niveau national. Soyons cohérents, le dispositif devrait être au même niveau pour les autorisations de production et d'importation.

On ne peut nier que certains OGM posent problème, notamment les OGM résistants aux pesticides : dans des terrains surdosés en pesticides, seuls subsistent les maïs ou les colzas génétiquement modifiés ! Notre rapporteur nous a confirmé que ces OGM étaient interdits en France. Vous évoquiez l'OMC, elle réduit notre capacité d'intervention.

M. Michel Raison, rapporteur. – Je n'ai pas exactement dit cela. Je ne suis pas favorable, personnellement, aux OGM résistants aux herbicides car ils n'apportent rien de spécifique au consommateur ou au producteur. Je maintiens qu'il n'existe pas de rapport scientifique établissant leur dangerosité.

M. Pierre Médevielle. – Le Haut Conseil des biotechnologies (HCB), dont je suis membre, rendra un rapport au premier semestre 2016. On a diabolisé les OGM, or il en existe de différents types. Il faudrait revoir notre classification, car tous n'ont pas un profil inquiétant. Certaines semences rentrent dans le cadre des directives alors que ce sont des *New Breeding Techniques (NBT)*, des plantes modifiées résistantes à la sécheresse ou à certaines invasions, mais qui ne sont pas des OGM – or elles vont être cataloguées comme tels. On va encore entraver notre économie, nuire à notre élevage, au nom de ce sacro-saint principe de précaution ! Revoyons notre position sur certaines cultures. L'Espagne cultive une variété spécifique de maïs séchant sur pied, interdite en France, qui explique la différence de prix entre le porc espagnol et le porc français : nous allons tuer notre élevage ! Au final, on importera non plus des aliments mais directement du bétail OGM d'Amérique du Sud, ce qui sera bien pire !

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Vous parlez d'or, c'est un vrai sujet.

Mme Odette Herviaux. – Lorsque j'étais vice-présidente de la région Bretagne en charge de l'agriculture, nous avons noué un accord avec un État du Brésil pour nous approvisionner en soja sans OGM. Le bilan fut mitigé : les coopératives qui s'étaient engagées dans la démarche ont abandonné devant l'importance du surcoût, malgré l'aide de la région. Auparavant, plus de 90 % des importations de soja à Lorient étaient sous le seuil des 0,9 % d'OGM. À vouloir distinguer soja OGM et non-OGM, on a renchéri les coûts. Résultat, on importe davantage de soja OGM qu'avant ! On ne peut laisser un État prendre seul une telle décision, sans savoir quelles en seront les conséquences concrètes.

M. Ronan Dantec. – C'est pourtant ce que prévoit la directive !

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Il s'agit ici d'importation.

Mme Odette Herviaux. – Sur le plan pratique, cet amendement me gêne.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 19 ter

M. Michel Raison, rapporteur. – J’avais déposé un amendement similaire à l’amendement n° 11 la semaine dernière pour supprimer cette demande de rapport. Le HCB doit déjà rendre un rapport. Avis favorable.

M. Ronan Dantec. – Nous n’allons pas refaire le débat.

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

Article additionnel après l’article 20

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Nous examinons l’amendement n° 12 du Gouvernement.

M. Michel Raison, rapporteur. – Je suis partagé : j’avais voté l’expérimentation d’une autorisation unique au titre de la police de l’eau pour les installations soumises à autorisation. Ce dispositif, qui résultait de la loi de simplification de janvier 2014, a été étendu à tout le territoire par la loi sur la transition énergétique. Jusque-là, très bien.

Par cet amendement, le gouvernement veut modifier l’ordonnance de juin 2014 définissant le régime des autorisations uniques afin de prévoir des dispositions transitoires pour les projets en cours à la date de promulgation de la loi de transition énergétique. Pour autant, le dispositif proposé est bien plus large, notamment dans les paragraphes 1, 2 et 3, car il tire les conclusions de l’expérimentation – avant même que le bilan ne soit réalisé et transmis au Parlement. Sans se prononcer sur le fond, on ne peut pas décider ainsi à l’aveugle ! La réflexion sur la simplification du droit de l’environnement est en cours, elle ne relève pas de ce projet de loi. Bref, cet amendement est un cavalier législatif qui nous exposerait à un risque de censure par le Conseil constitutionnel. Enfin, M. Rémy Pointereau doit rendre un rapport sur ce sujet au début de l’année prochaine. Par respect pour le Parlement, je suis obligé de donner un avis défavorable à cet amendement.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Nous découvrons cet amendement. J’approuve les propos du rapporteur ; il faudra écouter l’avis du Gouvernement.

M. Ronan Dantec. – Je suivrai le rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 12.

La réunion est levée à 16 heures 05.

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LE SCOUARNEC	1	Suppression de la possibilité de recourir à une entité interne pour la vérification indépendante.	Défavorable

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. POINTEREAU	4 rect.	Maintien des stockages souterrains sous le régime du code minier pour les phases d'arrêt de l'exploitation et de suivi de l'après-mines	Défavorable
Article additionnel avant Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LE SCOUARNEC	2 rect.	Étiquetage des produits et denrées à base d'OGM	Défavorable
M. LE SCOUARNEC	3	Étiquetage des produits et denrées à base d'OGM	Défavorable
M. LABBÉ	5	Étiquetage des produits et denrées à base d'OGM	Défavorable
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	6	Suppression de la possibilité d'interdire les OGM "sur une partie" du territoire	Défavorable
M. DANTEC	7	Interdiction d'un OGM avant délivrance de l'autorisation de mise sur le marché	Retiré
M. DANTEC	8	Suppression de la possibilité d'interdire un OGM "sur une partie" du territoire	Défavorable
M. DANTEC	9	Suppression de la procédure de consultation du dossier papier par le public	Défavorable
Article additionnel après Article 19			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	10	Possibilité d'interdire l'importation de produits à base d'OGM	Défavorable
Article 19 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. POINTEREAU	11	Suppression d'une demande de rapport	Défavorable
Article additionnel après Article 20			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	12	Ajustement de l'autorisation unique IOTA pour les projets soumis à loi sur l'eau	Défavorable

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 27 octobre 2015****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Financement de la liaison ferroviaire Lyon-Turin - Audition de MM. Michel Bouvard, sénateur, et Michel Destot, député***La réunion est ouverte à 18 h 33.***La commission procède à l'audition de MM. Michel Bouvard, sénateur, et Michel Destot, député, sur le financement de la liaison ferroviaire Lyon-Turin.**

Mme Michèle André, présidente. – Je suis heureuse d'accueillir Michel Destot, député, aux côtés de notre collègue Michel Bouvard, pour nous présenter les conclusions du rapport qu'ils ont remis au Premier ministre sur le financement de la liaison ferroviaire Lyon-Turin.

M. Michel Destot, député. – J'ai également grand plaisir à vous présenter les conclusions de cette mission parlementaire que nous avons réalisée au cours du premier semestre, à la demande du président de la République, qui entend poursuivre la réalisation de ce projet majeur, après MM. Mitterrand, Chirac et Sarkozy. Nous avons travaillé avec Michel Bouvard en parfaite intelligence. Je salue aussi le concours de Christian Maisonnier, ingénieur des ponts et chaussées, ici présent.

Notre mission portait sur le financement de la construction de la partie française du tunnel de base transfrontalier de 57 kilomètres qui relie Suse, en Italie, à Saint-Jean-de-Maurienne, en France. Nous avons travaillé en lien avec les élus nationaux et locaux, les ministères, les instances européennes, ainsi que tous les acteurs économiques, en particulier les transporteurs.

Ce projet majeur participe au développement économique, non seulement du sud-est de la France et de l'Italie du Nord, mais aussi de la France, de l'Italie et de l'Europe dans leur ensemble. L'année 2015 a été décisive à cet égard. Au cours d'un sommet franco-italien, en février dernier, le président de la République et le président du Conseil italien se sont engagés définitivement à assurer la réalisation du tunnel de base. En juillet, la Commission européenne s'est engagée pour sa part à prendre en charge 40 % du projet, que l'Italie financera à hauteur de 35 % et la France de 25 %. La répartition des charges est équilibrée car les accès au tunnel sont plus importants du côté français que du côté italien. Le budget de ce tunnel de base est de 8,5 milliards d'euros. Les descenderies, tunnels techniques destinés à vérifier l'état de la roche et donner accès au tunnel de base, ont été déjà été creusées pour un coût de 1,5 milliard d'euros. Le chantier durera 12 ans, de 2018 à 2030.

Ce projet est majeur à l'égard du report modal dans l'arc alpin. Alors qu'aujourd'hui le franchissement des Alpes concerne à 90 % la route et à 10 % le rail, ce projet permettra de parvenir à l'équilibre, aussi bien pour les voyageurs que pour le fret.

Ce projet est aussi majeur d'un point de vue économique. L'Italie est le deuxième partenaire commercial de la France après l'Allemagne. L'axe Lyon-Turin confortera le

corridor Séville-Budapest, qui concentre 18 % de la population européenne et réalise 17 % de son PIB. L'Allemagne et l'Europe de l'Est ont attiré les flux et les marchandises. Or la façade méditerranéenne bénéficie d'une démographie dynamique. La croissance économique doit l'accompagner. L'aménagement des corridors Nord-Sud, comme Londres-Milan, et Est-Ouest revêt donc une importance cruciale pour notre pays.

Neuf tunnels de base ferroviaires existent ou sont en cours de réalisation dans l'arc alpin. Les trois principaux sont le Lyon-Turin entre la France et l'Italie, le Brenner entre l'Italie et l'Autriche et le Saint-Gothard en Suisse.

Je l'ai dit, l'UE assurera 40 % du financement du tunnel de la liaison Lyon-Turin, l'Italie 35 % et la France 25 %, pour 2,1 milliards d'euros. Nous proposons un financement mixte, réparti entre crédits publics et privés. Le concours de l'État est nécessaire alors que les collectivités territoriales se sont déjà engagées à participer à la réalisation des accès au tunnel. Le reste proviendrait d'une Eurovignette, perçue dans la région alpine, définie de façon large, afin d'englober le littoral méditerranéen.

Nous proposons que sa mise en œuvre soit progressive et mesurée pour éviter les détournements de trafic. Alors que la directive européenne Eurovignette nous autorise à augmenter les péages autoroutiers d'accès au tunnel de 25 %, nous proposons une hausse de 10 % dans les Alpes du Nord, car les tarifs y sont déjà élevés, et de 15 % sur l'A8, en accord avec les élus locaux, car celle-ci est engorgée et les tarifs des péages y sont plus faibles. Pas d'augmentation en revanche pour les tunnels alpins du Mont-Blanc et du Fréjus, mais la hausse intervenue ces dernières années pourrait être requalifiée. Ce plan d'ingénierie financière durerait 50 ans et serait porté par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Je rappelle que les tunnels du Lötschberg et du Saint-Gothard en Suisse ont été financés grâce à un fonds public spécial, alimenté par une redevance sur les poids lourds, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur les hydrocarbures. Pour le tunnel du Brenner, l'Autriche a opté pour une Eurovignette, tandis que l'Italie a mobilisé des crédits budgétaires alimentés par une taxe autoroutière.

Une ligne ferroviaire entre la France et l'Italie à travers les Alpes existe déjà. Elle a été lancée en 1847, soit avant le rattachement de la Savoie à la France, tandis que le tunnel a été construit en 1871. Certains prétendent qu'il suffirait de la moderniser, mais son potentiel est entravé par la haute altitude et par des pentes supérieures à 3 %, qui limitent les charges des trains. Les tunnels de ce type sont abandonnés les uns après les autres dans les Alpes à cause de problèmes de sécurité.

D'aucuns qualifient ce projet de pharaonique. Il s'agit plutôt d'un enjeu majeur pour notre pays, l'Italie et l'Europe. Le seul projet aussi ambitieux a été le tunnel sous la Manche, formidable accélérateur de croissance, en dépit des multiples difficultés rencontrées lors de sa construction. Qui prétendrait encore qu'il fut une erreur ?

Le général de Gaulle disait que « la politique la plus coûteuse, la plus ruineuse, c'est d'être petit ». La liaison Lyon-Turin s'inscrit dans une veine gaullienne !

M. Michel Bouvard. – Oui, avec Michel Destot, nous avons travaillé en harmonie sur ce dossier crucial pour notre pays et l'Europe du sud. Quand on sait qu'un cinquième du fret qui passe par le tunnel sous la Manche est destiné à l'Italie, on mesure les enjeux pour notre façade atlantique et nos ports, dont l'*hinterland* est très réduit, d'autant que les ports de Gênes et Venise sont saturés.

Le coût financier de ce projet suscite bien des inquiétudes et des fantasmes. Notre rapport concerne le seul tunnel de base : au sein d'un projet qui comporte aussi des voies d'accès, il sera la principale source de gains de temps. Il doit être réalisé en une fois, alors que les voies d'accès pourront être réalisées par la suite. Certains chiffres fantasmagoriques circulent : 30 milliards d'euros, entend-on parfois, montant « arrondi » de 26 milliards, provenant d'un autre arrondi, etc.

Nous évoquons dans notre rapport deux estimations qui présentent un écart de 400 millions d'euros, selon qu'elles incluent ou non la galerie de Saint-Martin-la-Porte. La part à la charge de la France étant de 25 %, l'effet de levier, de un pour quatre, est exceptionnel pour un tel ouvrage. Les Italiens ont accepté de contribuer au financement du tunnel de base à hauteur de 35 % car ils ont moins de voies d'accès à aménager. Toutefois, sur l'ensemble du projet, les participations des deux pays seront équivalentes.

Nous sommes partis du référé du 1^{er} août 2012 de la Cour des comptes que j'invite chacun à lire sur le site de l'institution pour éviter de lui faire dire ce qu'il ne dit pas... La Cour notait que l'état de nos finances publiques ne permettait pas à la France de financer seule cet ouvrage. Celui-ci doit se justifier, ajoutait-elle, par le report modal. Elle soulignait que la participation de l'UE n'était alors pas acquise. Elle appelait enfin à engager une procédure de certification des coûts.

Depuis lors, l'UE a confirmé son engagement, clair et définitif, de financer le tunnel à hauteur de 40 %, s'agissant d'un ouvrage international de franchissement d'un massif transfrontalier, dès la période 2014-2020. Les fonds seront débloqués en fonction de l'avancement des chantiers, une partie ayant déjà été versée. De plus, l'UE autorise la France et l'Italie à mobiliser une ressource nouvelle spécifique, taxe ou contribution, pour financer une partie de l'ouvrage. Il appartient au Parlement de décider la création d'une Eurovignette, ressource qui présentera la particularité d'être entièrement affectée à la réalisation de l'ouvrage, sans abonder le budget général de l'État, même si elle soulagera ses finances.

L'Autriche a déjà mis en place une Eurovignette pour construire le tunnel du Brenner, dont le coût total est similaire à celui du Lyon-Turin. Cette recette lui rapportera 35 millions d'euros par an pendant 64 ans, soit la durée du chantier plus 50 ans. Nous proposons d'appliquer la même règle en France : l'Eurovignette serait perçue pendant les douze ans que dureront le chantier, puis pendant 50 ans. Cette recette, à la différence de l'écotaxe, doit être perçue dans la zone qui bénéficie de l'ouvrage. Nous avons constaté que les flux de transit qui franchissent les massifs alpins sont pénalisés par des conditions de temps aléatoires, et que les axes sont saturés dans la région Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, davantage d'ailleurs dans les agglomérations. L'UE nous autorise à percevoir une taxe sur le périmètre montagneux et sur les voies du massif montagneux, au sens des règlements communautaires. Ainsi, nous avons identifié deux zones de perception : la zone nord couvre les abords des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus. Leurs tarifs ont augmenté ces dernières années, pour financer la réparation du tunnel du Mont-Blanc et la deuxième galerie du tunnel du Fréjus. La commission intergouvernementale franco-italienne arrête le montant des péages. Il serait possible de requalifier une partie des hausses, mais si l'on cherche des ressources, mieux vaut attendre la fin des concessions autoroutières en 2050. Ensuite, nous proposons de relever de 10 % les tarifs poids lourds sur les autoroutes de la partie nord, sachant que le droit européen permet une hausse de 25 %. Nous préférons une hausse modérée, lissée dans le temps, pour la rendre acceptable par les transporteurs et éviter les détournements de trafic vers la Suisse.

Dans le Sud, nous proposons d'augmenter les péages du réseau Escota de 15 %, car ils sont moins élevés. Or le trafic y est en hausse, à cause des fermetures imprévisibles et momentanées des tunnels alpins, pour des raisons de sécurité, dues notamment aux variations de pression constatées dans ces tunnels. La saturation de ce réseau est source de nuisances pour les populations du littoral. C'est pourquoi les élus du littoral sont d'accord pour relever les tarifs.

Nos hypothèses de calcul sont très prudentes et tiennent compte des dédommagements à verser aux sociétés autoroutières. Ainsi, il serait possible de percevoir 17 millions d'euros par an de recettes sur la partie nord, avec un solde net de 11,9 millions d'euros, et 21,9 millions d'euros sur le réseau Escota, soit un solde net de 19,7 millions d'euros. La requalification de la hausse des péages dans les tunnels nord-alpins rapporterait 8,9 millions d'euros. La recette nette s'élèverait au total à 40,5 millions d'euros par an, ce qui laisse une marge pour financer les voies d'accès. Sous ces hypothèses, il serait possible de lever 1,33 milliard d'euros.

Il pourrait être fait appel à la dette, auprès de la Banque européenne d'investissement par exemple, qui apporte pour ce type d'ouvrages des concours jusqu'à 50 % de la part restant à la charge des États. Les Italiens ont déjà inscrit les crédits nécessaires dans leur loi de programmation des finances publiques. Cette dette doit-elle être prise en compte à l'égard des critères de Maastricht ? La réponse est complexe et dépend de la gouvernance de l'opérateur TELT (Tunnel Euralpin Lyon-Turin). Le problème ne se pose pas dans les mêmes termes en Italie, où le déficit public est inférieur à 3 %.

Ces financements n'excluent pas d'autres recettes complémentaires. Cet ouvrage contribuera à la promotion d'une économie décarbonée, grâce au report modal que les États sont libres de mettre en œuvre. À la différence du tunnel sous la Manche, un texte régit les conditions de transport dans les tunnels : la convention alpine, que la France a ratifiée, autorise à contingenter les trafics de poids lourds. De même, la politique tarifaire dépend des États. Elle n'est pas contradictoire avec l'Eurovignette car ce type d'ouvrage entraîne un accroissement du trafic et des échanges. De plus, nous comblerons notre retard en matière de fret ferroviaire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure spéciale de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Merci pour votre présentation qui a déjà répondu par avance à plusieurs de mes questions. Dispose-t-on d'une évaluation plus précise des retombées, liées en particulier à l'économie décarbonée ? Quel est l'état des lieux des liaisons ferroviaires entre la France et l'Italie ?

Enfin, la contribution de la France s'élèvera à près de 2,1 milliards d'euros. L'Eurovignette rapportera 1,3 milliard d'euros. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sera-t-elle mise à contribution pour le reste ? Cela paraît peu réaliste, en l'état actuel...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le système de transport combiné Modalohr, qui permet de charger des camions sur le rail, fonctionne-t-il toujours ? Comme notre rapporteure spéciale, je m'interroge sur la capacité de l'AFITF à participer au financement du projet...

Vous proposez des majorations de péages. N'est-ce pas donner raison a posteriori à ceux qui, parmi nous, ont déploré l'abandon de l'écotaxe ?

M. Philippe Dallier. – Les grands projets suscitent toujours des estimations très diverses. Il en va de même pour le Grand Paris Express... Le tunnel de base coûterait donc 8,5 milliards d'euros. Est-ce le même ordre de grandeur pour le tunnel du Brenner ?

M. Michel Bouvard. – Tout à fait.

M. Philippe Dallier. – Le coût total, incluant les voies d'accès, s'élève à 24 milliards d'euros. Comment seront-elles financées ? Enfin, quinze ans de travaux pour percer un tunnel, cela me paraît bien long. Les techniques actuelles ne permettent-elles pas d'accélérer ce délai ?

M. André Gattolin. – Je suis toujours inquiet quand des estimations sont avancées pour des grands projets en France. Même un chantier aussi classique que celui de la Philharmonie de Paris, a fini par revenir au double du devis initial. La Philharmonie de Hambourg a coûté, il est vrai, quatre fois plus que la première estimation ! Quant au tunnel sous la Manche, il a pris plus d'un an de retard et son coût final a aussi doublé le devis...

Ce projet repose sur des hypothèses très optimistes. La complexité des travaux, les difficultés liées à la géologie et la géomorphologie des sols de montagne sont sous-estimées. On découvrira les obstacles au cours des forages, et le coût ne cessera d'augmenter. Certes, l'Eurovignette est intéressante, mais si l'on en juge par l'expérience, il convient, par prudence, de doubler le prix indiqué dans ces devis dits par les professionnels eux-mêmes « BTP », destinés à remporter les appels d'offres, et sous-estimés en conséquence. Le montage savant que vous proposez résistera-t-il aux retards et aux aléas ? Les calculs sont justes en apparence, mais les hypothèses qui les fondent ne semblent guère fiables.

Mme Marie-France Beaufile. – La question des coûts est importante mais l'essentiel tient tout de même à la dimension environnementale du projet. La pollution de l'air est élevée et dure à supporter pour les populations. Il est temps d'agir. Comme Philippe Dallier, je suis dubitative sur le financement des voies d'accès. L'enjeu est de stimuler le transport ferroviaire.

Je rappelle qu'il est possible de créer une taxe affectée à une dépense précise, à l'image de celle instaurée au XIX^e siècle sur les billets de train, pour financer les gares.

M. Éric Doligé. – Comment les sommes collectées grâce à l'Eurovignette seront-elles réparties entre la France et l'Italie ? Les poids lourds qui emprunteront ce tunnel feront des économies de carburant, ce qui pourrait compenser en partie le coût de la vignette.

M. Jacques Chiron. – Tout a commencé avec la Transalpine, projet porté par une association qui rassemble l'ensemble des élus, des collectivités et des acteurs économiques depuis une vingtaine d'années, pour lutter contre la pollution due au trafic et à l'engorgement des vallées. Les populations souffrent de cette pollution. Qui, aujourd'hui, regrette le tunnel sous la Manche ? Personne !

Ceux qui critiquent ce projet devraient avoir en tête que l'axe Lyon-Turin, à la différence des autres tunnels alpins existants, n'est pas un axe Nord-Sud, mais bien un axe Est-Ouest. Ce nouveau tunnel ne sera donc pas redondant.

Quant au coût total, de 24 milliards d'euros, il inclut la desserte de Chambéry, de Grenoble, d'Annecy et le contournement de Lyon.

M. Maurice Vincent. – Cette infrastructure, qui serait achevée en 2029, sera-t-elle adaptée à l'évolution du trafic, à cette date, même si la croissance, comme le laisse penser Olivier Blanchard, économiste du FMI, n'est pas aussi forte que prévu ?

M. Michel Destot. – Le report modal dû au rééquilibrage entre la route et le rail dans les Alpes permettra d'éviter l'émission d'un million de tonnes de gaz à effet de serre par an. Ce n'est pas négligeable ! Cela entraînera aussi des effets sur la pollution et l'engorgement des vallées.

Oui, c'est aussi une incitation à reposer la question de l'écotaxe, qui était pourtant soutenue par une majorité de parlementaires... Il est dommage qu'au moment de décider, l'on recule. Notre fiscalité est bancal. Saisissons cette occasion pour réactiver une dynamique vertueuse. En matière de fret ferroviaire, nous sommes très en retard par rapport à nos voisins.

Nul ne peut affirmer évidemment qu'il n'y aura pas de dépassements budgétaires...

M. André Gattolin. – Il y en aura !

M. Michel Destot. – Mais chacun a appris à établir des estimations rigoureuses. La France devra contribuer à hauteur de 2,1 milliards d'euros, soit 200 millions d'euros par an, l'équivalent du budget d'investissement de la métropole grenobloise ou du département de la Savoie... Est-ce insoutenable ? Nos voisins ont réalisé des tunnels comparables sans être aidés...

Les travaux dureront douze ans. Cette durée est due à la complexité du sol...

M. Michel Bouvard. – Ce n'est pas de la craie !

M. Michel Destot. – En effet, il est nécessaire de réaliser de nombreuses études techniques et de creuser des descenderies pour explorer les roches dures qui le composent.

Les transporteurs, à l'image des longs courriers qui effectuent la liaison Londres-Milan, sont moins sensibles au coût qu'au facteur temps. L'incertitude autour de l'ouverture ou de la fermeture des tunnels du Fréjus ou du Mont-Blanc leur est préjudiciable. Ils réclament aussi la possibilité de répercuter tout ou partie de la taxe sur les chargeurs. C'est pourquoi nous préconisons que la taxe apparaisse sur la facture.

Ce projet est à la fois Est-Ouest et Nord-Sud. Notre magnifique façade méditerranéenne est engorgée toute l'année. À Vintimille, les embouteillages de camions ne cessent pas. Tous les élus de la région nous appellent à être encore plus ambitieux pour taxer les poids lourds. De plus, si nous ne perçons pas ce tunnel, nous assisterons à une évasion du trafic Nord-Sud vers d'autres pays. Mieux vaudrait organiser ce corridor, afin de saisir les opportunités de croissance économique et démographique qu'il entraîne.

M. Michel Bouvard. – Il est évident qu'en l'état actuel de ses engagements, l'AFITF n'a pas les ressources pour financer l'ouvrage. D'où la nécessité de recourir d'abord à de la dette, avant de mobiliser des concours budgétaires. Selon nos estimations, il faudra 800 millions d'euros, étalés sur douze ans, avec peu de décaissements au cours des premières années. Toutefois l'AFITF a déjà dépensé, grâce à ses dotations, 250 millions d'euros pour participer au percement des 12 kilomètres de descenderies réalisés. Tout est affaire

d'ingénierie financière. Nous ne pouvions être plus précis, faute de disposer de la courbe des décaissements annuels.

Comment envisager que la France ne soit pas capable d'investir 80 millions d'euros par an dans un projet international, indispensable et avec un tel effet de levier ? Il faudrait aussi tenir compte des retombées fiscales pour les collectivités territoriales, estimées à 100 millions d'euros sur la durée du chantier, pour la seule cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des entreprises travaillant sur le tunnel.

M. Michel Destot. – N'oublions pas non plus les créations nettes d'emplois !

M. Jacques Chiron. – Trois mille emplois sur douze ans...

M. Michel Bouvard. – L'un des torts des partisans du projet a sans doute été de le justifier avant tout par la croissance du trafic. Celle-ci a été forte dans les massifs alpins jusqu'à la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc en 1999, puis a ralenti, une partie des flux passant désormais par la Suisse ou le sud de la France.

La crise de 2008 a aussi eu un fort impact : entre septembre et octobre 2008, le trafic dans les tunnels alpins s'est effondré de 20 %, et nous n'avons pas, depuis lors, retrouvé les niveaux antérieurs. Le premier objectif est le report modal. Nous devons aussi penser à nous intégrer à la dynamique de la partie sud de l'Europe, dans un axe Est-Ouest, jusqu'aux Balkans. Nous devons profiter du dynamisme de l'Italie du Nord. Les voies de franchissement des Alpes dessinent la carte d'un nouveau Saint-Empire romain germanique. Si nous ne réalisons pas ce tunnel Est-Ouest, nous resterons aux marges de la *Mitteleuropa* ! Inspirons-nous de la vision de Cavour, qui a lancé en 1857 le tunnel du Mont-Cenis, alors que le royaume de Piémont-Sardaigne était criblé de dettes à cause de la guerre de 1848...

M. André Gattolin. – Il n'y avait pas d'agences de notations à l'époque, ni de marchés financiers !

M. Michel Bouvard. – La réalisation des voies d'accès peut être étalée dans le temps. L'enveloppe de 24 milliards d'euros inclut des travaux déjà réalisés comme l'électrification des lignes Gières-Montmélian ou Grenoble-Valence. Les collectivités territoriales de Rhône-Alpes se sont engagées le 19 mars 2002 et le 19 mars 2007 à contribuer à hauteur d'un milliard d'euros. Une partie des voies accès sont déjà fonctionnelles et autofinancées, grâce au transport de voyageurs.

Le système Modalohr est un succès technique. Il participe à l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine. Les navettes sont saturées, mais l'impact commercial est limité faute d'un cadencement suffisant et à cause de l'éloignement de la plateforme qui ne permet pas assez de gain de temps. Nous attendons depuis plusieurs années la construction d'une nouvelle plateforme à Grenay, au sud de Lyon, pour accompagner la montée en puissance de la ligne historique et gagner davantage de temps. Les opposants au tunnel prétendent qu'il suffirait de la moderniser encore pour faire passer 20 millions de tonnes de marchandises. Ils ont mal lu le rapport de la Cour des comptes ! Le tunnel du Mont-Cenis a été conçu en 1857. Avec les normes de sécurité actuelles, il est impossible de faire circuler plus de 15 millions à 16 millions de tonnes, au mieux. Pour mémoire, il y a trente ans, à la grande époque, quelque 11 millions de tonnes transitaient par ce tunnel...

Le produit de l'Eurovignette reviendra entièrement à la France. L'Italie est libre de mettre en place une taxe similaire si elle le souhaite. L'accord des deux États est requis pour fixer le tarif des tunnels et instaurer une telle taxe, mais ses modalités relèvent de chaque État. De même, chaque État est libre du mode de financement.

M. Michel Destot. – L'Italie a choisi de ne pas taxer les camions qui franchissent le tunnel du Brenner.

M. Michel Bouvard. – En effet. Les Italiens mènent une politique très proactive en faveur du secteur du transport routier, très atomisé dans ce pays, beaucoup plus que chez nous. Certaines voix commencent à s'élever néanmoins pour demander un changement. Peut-être la COP 21 offrira-t-elle l'occasion d'une prise de conscience...

Un mot sur les chiffrages des grands projets. Le coût de la ligne LGV Atlantique s'est élevé à 11,8 milliards d'euros, moins de 1 % de dépassement par rapport aux 11,7 milliards de l'autorisation ministérielle. La ligne Nord a coûté 3,3 milliards, soit 6 % de plus que l'autorisation ministérielle de 3,1 milliards d'euros. Le dépassement a atteint 10 % pour la LGV Est, mais 4 % pour la LGV Méditerranée...

M. André Gattolin. – Il ne s'agissait pas de percer un tunnel d'une telle ampleur, avec les incertitudes que cela représente. Songez au tunnel sous la Manche...

M. Michel Bouvard. – J'y viens. Nous avons déjà percé des descenderies. Le chiffrage est précis et prend en compte les aléas géologiques. L'UE a lancé une procédure de certification du coût. Le premier rapport indique que l'estimation est fiable. L'on constate de même que la dérive budgétaire est limitée pour la galerie de sécurité du tunnel du Fréjus. Il existe, il est vrai, des incertitudes géologiques, dues au travail de la montagne, à l'existence de zones de cargneule. Nous avons bénéficié de retours d'expériences. Ainsi, le coût de la galerie de sécurité du tunnel de Fréjus sera conforme aux attentes. D'ailleurs, l'inconnue concerne à 80 % les frais dus au percement de l'ouvrage, et seulement à 20 % les coûts des équipements techniques, qui ne varient guère. En définitive, les risques sont limités, et comme il n'y a pas d'architectes, mais seulement des ingénieurs, je suis confiant...

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie.

M. Michel Bouvard. – En attendant, je ne peux que vous inviter à venir visiter le chantier !

Mme Michèle André, présidente. – Pourquoi pas ?

La réunion est levée à 20 h 00.

Mercredi 28 octobre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Loi de finances pour 2016 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et communication sur le contrôle budgétaire sur le coût de l'organisation des élections) - Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 9 h 02.

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et entend une communication sur son contrôle budgétaire concernant le coût de l'organisation des élections.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » porte les moyens alloués aux préfetures et sous-préfetures, les crédits relatifs au financement de la vie politique, ainsi que les crédits des fonctions support du ministère de l'intérieur, pour un total de 2,5 milliards d'euros en 2016. À périmètre constant, ces crédits sont en baisse de 1,7 % par rapport à 2015.

La mission est concernée par la mise en place du plan de lutte contre le terrorisme, qui entraînera 19,3 millions d'euros de dépenses nouvelles, principalement destinées à sécuriser le système informatique et de télécommunications du ministère de l'intérieur et à financer de nouveaux diplômés universitaires et programmes de recherche en islamologie.

S'agissant du programme 307, soulignons que le mouvement de transformation de l'organisation et des missions de l'administration préfectorale se poursuivra et s'amplifiera en 2016. La réduction du nombre de préfetures de région, de 22 à 13 en France métropolitaine, induira des regroupements de services au sein des futurs chefs-lieux de région, comme ceux relatifs à la gestion des ressources humaines et à la gestion des budgets opérationnels de programme. 337 agents devraient être concernés par une mobilité géographique ou fonctionnelle. Subsistent encore des incertitudes quant aux modalités pratiques de cette réorganisation et ses conséquences budgétaires : elle pourrait induire des coûts transitoires qui ne figurent pourtant pas dans les documents budgétaires qui nous ont été communiqués.

Par ailleurs, la révision de la carte des sous-préfetures se poursuivra en 2016 avec pour objectif de rationaliser la présence infra-territoriale de l'État. Cette évolution va de pair avec le développement de nouvelles modalités d'accès aux services publics sur les territoires par la création de Maisons de l'État regroupant des services de proximité de l'État ou de Maisons de services au public : trente Maisons de l'État ont déjà été créées et d'autres projets sont en cours d'élaboration.

Les missions des préfetures continueront d'évoluer dans le cadre du plan « préfetures nouvelle génération » présenté par le ministre de l'intérieur le 9 juin 2015, qui poursuit le désengagement des préfetures des missions de guichet relatives à la délivrance de titres, comme les certificats d'immatriculation des véhicules ou les permis de conduire, grâce au recours à des tiers de confiance, à des procédures dématérialisées et à la création de plateformes régionales d'instruction des demandes de titres. Cette réduction des activités de

guichet doit permettre de renforcer quatre missions identifiées comme prioritaires : la sécurité et l'ordre public, le contrôle de légalité et budgétaire des collectivités territoriales, la lutte contre la fraude et la coordination territoriale de la mise en œuvre des politiques publiques.

Ces évolutions auront pour effet la réduction des effectifs de l'administration préfectorale, avec 200 suppressions de postes en 2016. Elles concerneront les services préfectoraux départementaux ; les services régionaux verront eux leurs effectifs augmenter.

Par ailleurs, l'équilibre financier de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) restera fragile en 2016, en raison de coûts de production élevés du permis de conduire et du passeport biométrique. L'ANTS engagera une renégociation des conditions tarifaires conclues avec l'Imprimerie nationale afin de maîtriser ces dépenses.

Le programme 232 enregistre une baisse de 77 % de ses crédits de paiement, qui s'établissent à 101 millions d'euros, en raison de l'absence d'élections générales en 2016. Toutefois, en raison du report des élections régionales de mars à décembre 2015, certaines dépenses ne seront mises en paiement qu'en 2016, ce qui induira des reports de crédits non-exécutés. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de maintenir le volume de l'aide publique aux partis à son montant de 2015, de 67,8 millions d'euros, ce qui est une bonne chose.

Enfin, le programme 216, qui finance les moyens logistiques du ministère de l'intérieur, voit ses crédits augmenter de + 6,9 %. Cette hausse résulte toutefois du transfert des effectifs exerçant des missions de sécurité routière sur ce programme ainsi que des dépenses supplémentaires dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme. À périmètre constant, les crédits de ce programme baissent de 1,7 % en raison de la maîtrise de la masse salariale et de la suppression de 94 postes en 2016. Par ailleurs, les crédits dédiés aux dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur connaissent une nette diminution en 2016, alors que ces dépenses font l'objet d'une sous-dotation budgétaire chronique qui se traduit par des écarts répétés entre prévision et exécution. Il existe donc un risque important de dérapage de ces dépenses en cours d'exécution.

Enfin, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), chargé de l'agrément, du contrôle et du conseil des entreprises de sécurité privées, voit sa subvention budgétaire maintenue à 16,8 millions d'euros, alors que ses compétences s'élargiront en 2016 à 800 nouveaux organismes de formation de sécurité privée.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

J'en viens maintenant aux conclusions du contrôle budgétaire que j'ai mené sur le coût de l'organisation des élections. Ce coût, supporté tant par l'État que par les communes, est significatif. En 2012, d'après les données du programme 232 qui regroupe les crédits associés à l'organisation des élections, les élections présidentielles et législatives ont représenté pour l'État une dépense totale d'environ 342 millions d'euros. En prenant en compte certaines dépenses non retracées, en particulier les dépenses relatives au personnel mobilisé lors des scrutins, ce coût s'élèverait, d'après l'Inspection générale de l'administration (IGA), à 437 millions d'euros. L'effort financier réalisé par les communes lors de la tenue de scrutins ne fait pas l'objet d'un suivi par le ministère de l'intérieur mais a été estimé à 200 millions d'euros en 2012 par l'IGA.

Afin de compenser une partie des coûts supportés par les communes lors de la tenue de scrutins, l'État leur verse à chaque élection des frais d'assemblée électorale. Mais cette subvention ne couvre qu'une faible partie des dépenses effectivement engagées par les communes, 15 % en moyenne. À titre d'exemple, la ville de Paris a dépensé 1 million d'euros lors des élections européennes de 2014 et a reçu de l'État une subvention de 165 000 euros. Surtout, le montant de cette subvention, calculé en fonction du nombre de bureaux de vote et d'électeurs inscrits, n'a pas évolué depuis 2006, alors que le taux d'inflation a été en moyenne de 1,5 % par an. Il y a donc bien un désengagement financier de l'État au détriment des communes, qui n'est pas acceptable.

Il existe plusieurs déterminants de la dépense électorale. Le poste le plus important est constitué par les dépenses liées à la propagande électorale, qui ont représenté plus de la moitié de la dépense électorale totale en 2012, soit 180 millions d'euros. Elles recouvrent les dépenses de mise sous pli et d'envoi des professions de foi et des bulletins de vote, ainsi que les remboursements aux candidats de leurs frais d'impression. Le second poste de dépenses est constitué par les remboursements forfaitaires aux candidats de tout ou partie de leurs dépenses de campagne, pour 83 millions d'euros. Il existe plusieurs autres déterminants de la dépenses électorale, dont les montants mis bout à bout sont significatifs, qu'il s'agisse des coûts associés à la révision des listes électorales, à la gestion des procurations ou à l'impression et à l'envoi des cartes électorales.

L'administration ne dispose pas de tous les leviers pour maîtriser la dépense électorale, puisque celle-ci dépend notamment du nombre d'électeurs, de candidats ou encore du montant des dépenses électorales de ces derniers. Toutefois, j'ai pu identifier des marges de manœuvre qui permettraient de réduire le coût d'organisation des scrutins.

Premièrement, je propose d'expérimenter la dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de l'élection présidentielle de 2017. Le Gouvernement a proposé à deux reprises de dématérialiser la propagande pour les élections européennes de 2014 puis pour les élections départementales et régionales de 2015. Ce projet a été rejeté, à juste titre, par le Parlement, car il risquait de provoquer une inégalité d'accès à l'information électorale entre les citoyens. Surtout, il paraissait inopportun de supprimer l'envoi papier de la propagande en 2015 alors que le mode de scrutin des élections départementales et le périmètre des cantons venaient d'être modifiés.

Pourquoi alors proposer la dématérialisation de la propagande à l'occasion d'une élection présidentielle ? Contrairement aux autres élections, l'élection présidentielle jouit d'une forte couverture médiatique qui assure aux candidats une publicité suffisante de leurs propos et de leurs programmes. Dématérialiser la propagande électorale dans ces conditions, en publiant les professions de foi des candidats sur un site Internet dédié et en informant les citoyens sur ces nouvelles modalités de consultation, ne remettrait pas en cause l'égalité d'information de tous les électeurs. En revanche, je reste attaché à l'envoi papier de la propagande électorale s'agissant des élections locales, qui sont par nature moins médiatisées.

Deuxièmement, je considère qu'il est nécessaire de créer un répertoire national unique regroupant l'ensemble des électeurs. Actuellement, chaque commune gère sa propre liste électorale et l'INSEE tient un fichier général afin de s'assurer de la cohérence des listes entre elles et d'éviter les doubles inscriptions. Mais il existe des écarts importants entre les listes locales et le fichier général, qui concerneraient selon l'IGA 2,5 % du corps électoral, soit environ un million d'électeurs. Créer un répertoire unique, dont les listes électorales communales seraient extraites, permettrait de remédier à cette situation. En parallèle, je

préconise de supprimer, à terme, les commissions de révision des listes électorales qui sont actuellement chargées de statuer sur les demandes d'inscription au cours de la période de révision des listes, mais qui se contentent le plus souvent d'avaliser le travail préalablement effectué par les services municipaux et dont le coût de fonctionnement n'est pas anodin.

Troisièmement, il conviendrait d'achever la dématérialisation totale du processus de vote par procuration, qui a été lancée en 2013 mais qui peine à aboutir. L'objectif est de permettre aux mandants de remplir le formulaire de procuration en ligne avant de venir s'identifier auprès des autorités habilitées à établir les procurations. Puis, ces autorités enverraient les formulaires par voie dématérialisée aux communes concernées. Il s'agit d'une mesure de simplification et d'économie qui me paraît bienvenue.

Quatrièmement, je propose de supprimer l'envoi aux électeurs de documents peu utiles. Il s'agit, d'une part, des bulletins de vote des candidats envoyés au domicile de chaque électeur, qui présentent peu d'intérêt puisqu'ils sont de toute façon disponibles dans les bureaux de vote. Or, ils représentent un coût important : le ministère de l'intérieur avait estimé les gains attendus d'une telle suppression à 5,9 millions d'euros pour les élections départementales de 2015. D'autre part, je m'interroge sur l'utilité des cartes électorales, qui ont avant tout une fonction symbolique, mais qui ne sont ni nécessaires ni suffisantes pour pouvoir voter, puisque les électeurs doivent obligatoirement présenter une pièce d'identité le jour du scrutin. Elles ont certes pour intérêt de permettre aux électeurs de connaître la localisation de leur bureau de vote. Toutefois, il pourrait être envisagé d'expérimenter leur suppression, en prévoyant d'informer les électeurs de leur lieu de vote par affichage en mairie ou sur Internet.

Cinquièmement et enfin, il est nécessaire d'améliorer l'information des candidats sur les modalités de remboursement de leurs dépenses. En effet, nombre de comptes de campagne sont réformés à chaque élection par la Commission des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) du fait d'une mauvaise information des candidats ou de contradictions entre la jurisprudence de la Commission et les indications délivrées par les services préfectoraux. La CNCCFP dispose d'un véritable pouvoir d'appréciation. Il conviendrait donc de rédiger un nouveau guide détaillant avec précision les dépenses relevant de dépenses électorales. Par ailleurs, il conviendrait de clarifier par la loi les règles d'imputation des dépenses effectuées lors de primaires ouvertes dans les comptes de campagne des candidats, qui est un problème nouveau auquel la CNCCFP fait face.

Ainsi serait-il possible de moderniser l'organisation des élections en France, tout en garantissant le respect des exigences démocratiques.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois. – Une remarque tout d'abord sur la nouvelle organisation territoriale. Comment va-t-on concilier la création de grandes préfectures de région et un déploiement des services sur différents sites ! Tout change mais rien ne change, nous dit-on... Comment les sites seront-ils spécialisés ? Comment les gens s'y retrouveront-ils ? Mystère.

Les services de l'État ont été réorganisés avant les élections régionales, mais ce n'est qu'après celles-ci que les régions restructureront leurs services. Il faudra mettre des cierges pour que tout cela corresponde !

Enfin, je suis persuadé que la lutte contre le terrorisme passe non seulement par un renforcement des moyens policiers mais aussi par une action psychologique, de réflexion, de

compréhension, et de propagande. Bourses pour la formation des imams, recherche en islamologie, organisation de colloques, etc. : les crédits consacrés à cette action n'augmentent que de 400 000 euros. C'est bien mais c'est trop peu.

M. Jean-Claude Boulard. – Dans les villes, lorsqu'une sous-préfecture ferme, elle est remplacée par une maison de l'État ou une maison de services au public. Les maisons de l'emploi qu'on ouvrait hier ferment aujourd'hui, à croire que toute nouvelle maison a vocation à devenir close. Cette floraison masque mal en réalité le recul de l'État, qui ne se résumera jamais à une « maison ».

Il ne faudrait pas non plus que l'État calque l'organisation territoriale de son administration sur la carte des grandes régions. Rien de tel pour éloigner l'État des territoires. L'échelon de proximité doit rester le département. De plus, en régionalisant l'administration de l'État, on renforce paradoxalement les directions régionales. Le préfet de région a beaucoup moins de contrôle sur les administrations régionales que le préfet de département sur les directions départementales. Voyez les DREAL, qui sont devenues quasi-autonomes !

M. André Gattolin. – Je salue le travail du rapporteur mais ne partage pas toutes ses recommandations, en particulier sur la dématérialisation de la propagande électorale et des bulletins de vote. Sans doute, dira-t-on, est-ce paradoxal pour un écologiste, mais je place la démocratie au-dessus de l'écologie ! Il est bon que les électeurs reçoivent les bulletins à leur domicile : cela évite de montrer, dans le bureau de vote, qu'on ne les prend pas tous... La propagande électorale est une forme d'information sur le scrutin. À supprimer tous les documents, on accroît le risque d'abstention. Certains jeunes dans les quartiers n'hésitent pas à brandir leur carte d'électeur avec fierté en cas de contrôle d'identité, comme marque de leur citoyenneté. D'autres choisissent de renvoyer leur carte en signe de protestation. Ne sacrifions pas cela à des mesures de petites économies.

Il y a deux ans, on a réduit le financement public des partis politiques, les dotations par parlementaire ont été réduites. Veut-on que les citoyens financent eux-mêmes directement les partis ? Il y a une perversion à fonder le financement des partis sur le nombre de voix au premier tour des législatives : depuis l'inversion du calendrier électoral, le taux de participation aux législatives a chuté de 10%. Autant de moins pour les partis ! La présidentialisation et le fonctionnement à deux tours favorisent la bipolarisation, au détriment de l'équité. Il est malsain de réduire les ressources des partis en cours de mandat. Plutôt que de nous faire hara-kiri, n'ayons pas peur d'affirmer que la démocratie vit de subventions publiques. Les financements privés ou des militants ne doivent pas être prépondérants.

M. Philippe Dallier. – Souvenez-vous des péripéties autour de l'installation de machines pour prendre des photos sécurisées dans les mairies. C'était gratuit, cela marchait. Puis les photographes sont montés au créneau, on a fait machine arrière, réhabilité les photographes de quartier et les photomats. C'était ridicule. Cette fois, on tombe dans l'absurde en demandant aux photographes d'établir une liaison sécurisée avec l'ANTS. Combien cette fantaisie nous coûte-t-elle ?

Votre quatrième recommandation propose de généraliser l'externalisation des mises sous pli de la propagande électorale et de l'envoi des bulletins. À chaque fois qu'on a tenté de le faire en Seine-Saint-Denis, cela a été une catastrophe. Les personnes, qui sont payées une misère, se désintéressent du travail. Cette mesure ne vise qu'à économiser les quelques subsides accordés aux fonctionnaires communaux. Le jeu en vaut-il la chandelle ?

Mme Marie-France Beaufile. – Je suis inquiète des conséquences de la nouvelle organisation des services de l'État sur la vie préfectorale. Dernièrement, nous avons voulu organiser dans ma ville une simulation d'évacuation de la population, en prévention du risque d'inondation. Les services de l'État nous ont dit qu'ils n'avaient pas les outils pour le faire. C'est pourtant la vocation de l'État de jouer le rôle de coordinateur ! Ni les petites communes, ni les intercommunalités, ne sont armées pour cela. Il faut laisser aux préfetures les moyens de répondre aux besoins des territoires.

Je partage les préoccupations d'André Gattolin sur le financement des partis politique. Il est aussi important de conserver la carte d'électeur : pour beaucoup de nos concitoyens, la recevoir alerte sur la tenue prochaine d'élections. Ne prenons pas le risque d'augmenter encore l'abstention. Les documents papier ont le mérite de servir de support à la discussion, à l'échange, notamment dans les quartiers populaires. Pour le moment, la dématérialisation me paraît prématurée. Il faut privilégier tout ce qui contribue à intéresser l'électeur à l'élection, c'est une question de démocratie.

M. Vincent Delahaye. – Les crédits liés aux dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur baissent de 25 %. Est-ce pour financer la lutte contre le terrorisme ? Serait-ce sinon de l'insincérité budgétaire, sachant que ces dépenses sont systématiquement sous-dotées ?

Le rapporteur ne propose que d'expérimenter la dématérialisation des documents électoraux. Je suis volontaire pour tenter à Massy l'expérience de la suppression de la carte d'électeur. Comme motif de fierté, Monsieur Gattolin, la carte nationale d'identité fait très bien l'affaire ! Je suis très attaché à l'idée d'un répertoire national des électeurs car beaucoup se trouvent inscrits dans deux communes, l'Insee n'enregistrant pas toujours les radiations. Croyez-moi, c'est le bazar. Mieux vaudrait que cela soit automatique.

M. Roger Karoutchi. – Plus personne ne croit que la refonte de la carte régionale sera source d'économies. Là où l'ancienne préfecture disparaîtra, on créera l'équivalent avec une maison de l'État, sans économies à la clef.

Supprimer la carte d'électeur ne me paraît pas une bonne idée : recevoir sa carte rappelle l'imminence de l'élection. N'en déplaise à André Gattolin, je ne crois pas que les jeunes l'utilisent comme document d'identité, mais il s'agit bien d'un élément d'appartenance au corps électoral.

Toutes les formations politiques préconisent de diminuer le nombre de parlementaires. Mais passer à 400 députés et 200 sénateurs signifierait réduire le financement des partis politiques de 13 millions d'euros !

M. Francis Delattre. – À titre personnel, je ne voterai pas les crédits de cette mission. La nouvelle carte régionale maltraite l'histoire, la géographie et le bon sens, sans permettre de réaliser la moindre économie puisque les services seront maintenus. Pour ce qui est de l'Île-de-France, on ne sait plus trop où en est le Grand Paris. L'échec de la région est patent tandis que les départements de la grande couronne sont devenus des départements relégués.

Je suis aussi scandalisé par le manque de moyens des préfetures. On ne trouve plus un seul ingénieur dans la préfecture d'un département d'un million d'habitants. Nous avons besoin des services de l'État. Quand il y a des averses violentes, les automobilistes font

de l'aquaplaning sur les autoroutes de l'État, faute de moyens pour entretenir les évacuations d'eau ; on n'a pas davantage les moyens de contrôler la sécurité sur les ponts des autoroutes. Diminuer encore les moyens, c'est courir à la catastrophe. Enfin, que deviendront les sous-préfectures en cas de fusion de communes pour créer des agglomérations ? J'aimerais que le Gouvernement réponde à ces questions plutôt que de nous faire miroiter des économies auxquelles personne ne croit.

Mme Michèle André, présidente. – Les crédits des anciennes directions départementales de l'équipement ne relèvent pas de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Francis Delattre. – Peut-être, mais c'est le préfet qui coordonne.

M. Antoine Lefèvre. – En Picardie, certaines préfectures ont été spécialisées. C'est le cas en particulier pour l'accueil des étrangers : les habitants de l'Aisne doivent ainsi se rendre dans l'Oise, à la préfecture de Beauvais, pour accomplir leurs démarches. S'ils n'ont pas de voiture, il leur faut prendre le train et passer par Paris, ce qui est ubuesque. Avec les grandes régions, on va encore éloigner le service public des citoyens alors que nous avons plus que jamais besoin de conforter le lien social dans les territoires. Soyons vigilants.

Avec Alain Anziani, j'avais rédigé il y a quelques années un rapport sur le vote électronique. Où en est-on sur ce sujet ? Des expérimentations sont-elles prévues ?

M. Éric Doligé. – Je voulais aussi interroger le rapporteur sur le vote électronique. En outre, une clarification des compétences et des responsabilités des préfectures à l'égard des services départementaux d'incendie et de secours serait nécessaire, car elles décident des dépenses mais ne contribuent pas au financement.

M. Richard Yung. – Les Français de l'étranger ont l'habitude du vote électronique et cela marche de mieux en mieux. Je regrette que le ministère de l'Intérieur y soit hostile pour la métropole. La création d'un répertoire national unique permettrait aussi de remédier aux problèmes de double inscription, qui se posent notamment pour les Français de l'étranger. Je soutiens ces propositions qui vont dans le sens d'un système moderne.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois. – Vu l'enthousiasme que mettent nos concitoyens à se rendre aux urnes, je crois qu'il faut envisager toute modification de notre système électoral avec une main tremblante. Dans mon village, recevoir son bulletin de vote, préparer l'enveloppe, se rendre au bureau de vote, tout cela est fondamental. Peut-être en va-t-il différemment pour les Français de l'étranger, mais évitons les mesures générales. Il n'y aurait pas meilleure façon de décourager encore davantage la participation.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Merci à tous. Ne refaisons pas le débat sur la réforme territoriale. Cette mission concerne l'organisation territoriale de l'État. Pour l'instant, c'est le statu quo. Les plans de mobilité des personnels ne sont pas achevés, il n'y a pour l'instant aucune économie en vue, c'est pourquoi les crédits évoluent peu. Ce budget vise précisément à maintenir la présence territoriale de l'État.

La difficulté majeure concerne le maintien des sous-préfectures, qui jouent un rôle essentiel dans les territoires ruraux ou éloignés des centres administratifs. L'expérimentation d'une rationalisation de la carte des sous-préfectures qui a été conduite en Alsace et en

Moselle va se poursuivre dans d'autres régions, mais cela se fait avec mesure et très lentement car le sujet est sensible. En zones urbaines, un certain nombre de sous-préfectures sont remplacées par des maisons de l'État. La présence infra-territoriale de l'État est nécessaire pour l'accueil des étrangers. En revanche, les autres missions de guichet des préfectures diminuent en raison de la dématérialisation des procédures de demande et d'instruction des titres.

S'agissant du contrôle sur le coût des élections, je rappelle que je n'ai fait que proposer d'expérimenter la suppression de la carte d'électeur. À l'heure où les budgets diminuent, il est délicat de réclamer plus de moyens pour les partis politiques. Leurs dotations ont été maintenues, c'est déjà bien.

M. André Gattolin. – Après avoir baissé !

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Difficile de réclamer à la fois une baisse du nombre de parlementaires et plus d'argent pour les partis !

J'ai proposé de dématérialiser la propagande pour l'élection présidentielle car elle représente une dépense importante. Chacun connaît le nom des candidats à ces élections, même dans les villages les plus reculés. Il en va différemment pour les élections locales. Je rappelle toutefois qu'une expérimentation de dématérialisation partielle a été menée lors des dernières élections départementales dans l'Allier, l'Aude, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique et la Savoie, et qu'il n'y a eu aucun problème.

M. Michel Bouvard. – Les candidats avaient même donné leur accord.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Chacun a en tête les péripéties qui ont entouré l'installation, puis le démontage, des appareils photographiques sécurisés dans les mairies. Nul ne sait d'ailleurs à qui appartient le matériel, qui a fini à la cave...

Mme Michèle André, présidente. – À l'ANTS.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – La question se reposera pour la création de cartes d'identités sécurisées. L'idée de l'État est de veiller à ce qu'il y ait une interface entre les photographes et l'ANTS.

M. Michel Bouvard. – On a manqué de courage politique et on a cédé au lobby des photographes...

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – J'ai reçu les représentants des professionnels de la photographie et les ai félicités pour leur lobbying. Ils suggèrent maintenant d'étendre l'interface avec les services de l'État à la carte Vitale. Cela supposerait de travailler avec les organismes de l'assurance maladie, un exercice de spéléologie administrative loin d'être gagné...

Je note la candidature de Massy pour une expérimentation de la suppression de la carte d'électeur.

L'État cherche à réduire les dépenses de contentieux, notamment pour refus de concours de la force publique, dont le coût est élevé. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que ce coût soit pour quelque chose dans la récente détermination de l'État à faire appliquer

les décisions d'expulsions ! Parmi les principaux contentieux, notons aussi ceux liés aux étrangers, à la protection fonctionnelle des fonctionnaires ou aux accidents de la route.

Je n'ai eu aucune information sur les orientations de l'État en matière de vote électronique.

S'agissant de l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale, je rappelle que les dépenses de mise sous pli se sont élevées à 25 millions d'euros en 2014, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de frais d'acheminement. Il y a donc une volonté de rationaliser cette dépense par le recours à des prestataires extérieurs. Certaines communes ont toutefois des difficultés à trouver des entreprises prêtes à effectuer cette tâche.

Mme Michèle André, présidente. – Merci. En tant que rapporteure spéciale de cette mission, j'avais estimé que la régionalisation donnerait un rôle accru aux préfets de départements car c'est vers eux que se tourneront les élus en cas de difficulté. Il faut avoir confiance dans l'organisation territoriale de l'État et dans sa capacité à se réorganiser. Si peu d'économies apparaissent, c'est que les préfectures se sont déjà réorganisées et ont supprimé des postes ces dernières années.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La commission des finances donne acte de sa communication à M. Hervé Marseille et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial

Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Mme Michèle André, présidente, en remplacement de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – En l'absence d'Albéric de Montgolfier, empêché, je vous présente les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

La mission « Conseil et contrôle de l'État » se compose de quatre programmes : le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, la Cour des comptes et les autres juridictions financières, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et, depuis la loi de finances pour 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Sur l'enveloppe budgétaire de 639,2 millions d'euros consacrés à la mission, en progression de 0,4 % par rapport à 2015, plus de 60 % des crédits sont consentis à la justice administrative et près de 34 % aux juridictions financières.

Par ailleurs, en raison des spécificités des institutions qui la composent, la mission bénéficie de dérogations en matière de contrôle financier et de règles d'exécution budgétaire.

S'agissant du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives », ses crédits augmentent de 1 % par rapport à 2015, avec 386,9 millions d'euros.

En 2016, le programme bénéficiera, comme en 2015, de 35 équivalents temps plein supplémentaires, dont 29 postes de magistrats administratifs. Ces créations s'opéreront principalement en faveur des tribunaux administratifs et du traitement du contentieux de l'asile.

Cette politique de création d'emplois se poursuit dans un contexte de progression continue des entrées. Le nombre d'affaires enregistrées dans toutes les juridictions administratives augmente effectivement : + 11 % pour les tribunaux administratifs, + 3,4 % pour les cours administratives d'appel, + 26 % pour le Conseil d'État et + 7,5 % pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) sur l'année 2014. Cette tendance devrait se poursuivre en 2016 avec la mise en place de plusieurs réformes, sans qu'il soit possible d'en évaluer l'impact budgétaire précis à ce stade : réforme du droit d'asile, du droit des étrangers, projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, dépenalisation du stationnement payant etc. Il faudra que les juridictions s'organisent pour faire face à ces nouvelles missions.

2016, sera ainsi une année particulière pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui devra face à un double défi : une adaptation de son organisation à la réforme du droit d'asile, qui impose notamment de nouveaux délais de jugement et un déstockage des dossiers en instance à l'OFPRA, qui pourrait entraîner une augmentation sensible des recours. Dans ce contexte, la CNDA devra connaître une dégradation prévisible de son délai de jugement à 7 mois et 7 jours en 2016, supérieur au délai de 5 mois fixé par le législateur dans le cadre de la réforme du droit d'asile.

Néanmoins, les autres juridictions administratives devraient stabiliser, voire poursuivre la réduction de leur délai de jugement, qui est bien inférieur à un an.

Quant au CESE, son budget s'établit, pour 2016, à 38,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une diminution de 0,4 % par rapport à 2015. Cette maîtrise s'opère sur tous les titres.

Le CESE poursuit la réduction de son plafond d'emplois qui s'établit désormais à 150 Équivalents Temps Plein Travailleés (ETPT). S'agissant de ses dépenses d'investissement – qui concernent principalement des travaux de rénovation du Palais d'Iéna – le Conseil parvient à les financer pour une partie importante grâce à des ressources propres de valorisation du Palais, estimées à 1,7 million d'euros pour 2016.

Dans moins d'un mois, le 15 novembre, le CESE verra ses membres renouvelés. Anticipant cette perspective et souhaitant assurer la pérennité du régime de sa Caisse de retraites au-delà de 2020, le bureau du CESE a adopté une série de mesures complémentaires à la première réforme engagée en 2011. La pension servie pour un premier mandat sera ainsi divisée par deux : d'environ 700 euros brut à 350 euros par mois.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est, quant à lui, doté de 213,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un budget en légère diminution (0,3 %) par rapport à 2015. Cette baisse s'observe sur les dépenses de personnel, qui diminuent de 0,2 million d'euros.

La réforme des juridictions financières, engagée en 2012, a été menée à son terme. Son coût total a été réévalué à la baisse (6,15 millions d'euros sur la période 2012-2016) et le coût pour 2016 est faible (0,12 million d'euros). Toutefois, la restructuration des chambres

régionales des comptes se poursuit, avec la réforme territoriale de 2015, relative à la délimitation des régions, qui impose la réduction du nombre des CRC métropolitaines de 15 à 13 afin d'adapter les ressorts des juridictions aux nouvelles régions. Cette réforme – non intégrée au projet de loi de finances pour 2016 – nécessitera à l'instar de la précédente, de nouvelles dépenses permettant l'accompagnement du personnel et la réalisation des travaux nécessaires : un budget de 4 millions d'euros, pour 2016, sera nécessaire selon les estimations de la Cour des comptes.

Enfin, le dernier programme est consacré au Haut Conseil des finances publiques. Le budget alloué à ce programme a été réajusté aux besoins de l'institution : soit une baisse de 0,82 million d'euros à 0,62 million d'euros en 2016. Le plafond d'emplois est néanmoins resté stable avec 3 ETPT, pour lesquels 370 000 euros sont prévus.

En conclusion, le rapporteur spécial propose à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

M. Jean-Claude Boulard. – Je regarde toujours avec intérêt l'évolution des crédits de la Cour des comptes, si prompte à donner des leçons. L'an dernier, j'avais attiré l'attention sur l'augmentation de ses crédits de fonctionnement – le discours s'était d'ailleurs fait plus mesuré. Cette année, les crédits baissent... de 0,3 %. Que la baisse des dotations aux collectivités locales soit aussi modérée ! Nous serions les plus heureux des élus ! D'autant que si l'on ajoute les fonds de concours attendus en 2016, le total des crédits s'établit en réalité à 214,8 millions.

M. Marc Laménie. – Le précédent rapport, que nous avons examiné ce matin, soulignait la baisse des effectifs des préfectures et des sous-préfectures ; celui-ci, très pédagogique, détaille les crédits considérables affectés à des juridictions certes très respectables mais qui ne sont pas en lien direct avec les citoyens et les élus. Y a-t-il des pistes de réflexion sur une mutualisation des juridictions ? Les rapports du CESE sont-ils tous utiles ? N'y a-t-il pas des doublons entre les rapports des juridictions financières et l'expertise des directions des finances publiques ?

M. Michel Bouvard. – L'activité de la justice administrative s'accroît, du fait de dispositions que nous avons adoptées, à commencer par le principe de précaution qui encourage les recours des associations. En revanche, des mesures contre les recours abusifs ont été prises, j'aimerais savoir si elles ont été efficaces. Le nombre d'arrêts rendus à ce titre est-il de nature à limiter le recours à la juridiction administrative ?

Si la Cour des comptes est exemptée des régulations budgétaires, c'est pour la protéger de toute pression de l'exécutif. Ses missions se sont accrues alors que ses crédits sont stables : la certification des comptes des hôpitaux se fait à périmètre constant, et les demandes émanant des assemblées parlementaires sont en hausse. Nous avons là un auxiliaire précieux pour nos travaux, ne soyons pas obnubilés par son coût. Par rapport à nombre de pays étrangers, la Cour fonctionne avec des crédits raisonnablement encadrés.

Personne ne semble envisager de réduire le nombre de membres du CESE. On pourrait s'interroger sur l'utilité de leurs déclinaisons régionales, les CESER, dont l'apport à la réflexion et à la décision publique n'est peut-être pas fondamental en période de restriction budgétaire.

M. Vincent Delahaye. – Je comprends bien l'utilité du Conseil d'État et de la Cour des comptes, même si je regrette l'augmentation des contentieux administratifs, liée à la multiplication des textes législatifs. En revanche, je prône depuis longtemps la suppression du CESE : les 40 millions d'euros qui lui sont consacrés sont à mes yeux 40 millions de trop. Je doute que nous soyons très nombreux à nous servir de ses rapports.

M. Jean-Claude Requier. – Je rejoins Michel Bouvard ; mon groupe a d'ailleurs déjà proposé de supprimer les CESER.

Les chambres régionales des comptes (CRC) sont actuellement au nombre de vingt, dont cinq en outre-mer. Cela nous donne l'occasion d'un vrai tour de France, depuis Noisiel, petite ville de Seine-et-Marne où est implantée la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, jusqu'à Mamoudzou à Mayotte ! Je trouve d'ailleurs très bien d'avoir implanté la CRC d'Ile-de-France dans une petite ville.

M. André Gattolin. – Je ne sais si les rapports du CESE sont lus, mais que dire de l'absence de réponse du Gouvernement aux rapports réalisés dans le cadre des pouvoirs de contrôle du Parlement ? J'ai récemment cosigné avec Jean-Pierre Leleux un rapport sur le financement de l'audiovisuel public ; la seule réponse que nous ayons eue de la ministre a été par voie de presse, pour dire que nous proposons une BBC à la française, ce qui est faux. Il n'y a eu aucune réponse officielle.

Si je ne prône pas la suppression du CESE, on pourrait sans doute se passer des CESER. Je veux en revanche dénoncer une anomalie, voire une tromperie démocratique : les listes en vue du prochain renouvellement du CESE et du Comité économique et social européen sont concoctées entre les partenaires sociaux et certains partis politiques, et il a été matériellement impossible à la commission des affaires européennes du Sénat de donner son avis, qui a été sollicité en plein été ! C'est fort dommageable.

M. Roger Karoutchi. – Je proposerai un avis négatif lorsque sera levée la réserve sur les crédits de la mission « Immigration et asile », car la hausse des effectifs de la CNDA est loin d'être suffisante pour faire face à ses nouvelles obligations. Vu le nombre de dossiers, le déstockage va rallonger les délais de traitement entre l'OFPRA et la CNDA, *a fortiori* si l'on accepte des réfugiés qui passeront par la procédure du droit d'asile en 2016-2017.

Mme Michèle André, présidente. – Supprimer les CESER, voire le CESE ? Je vous rappelle qu'il figure, comme le Sénat, dans la Constitution.

Comme le note Michel Bouvard, la Cour des comptes voit effectivement son champ de compétences s'étendre, avec l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales prévue par la loi NOTRe et certainement le contrôle des établissements sociaux, médicaux-sociaux et de santé privés inclus dans projet de loi de modernisation de notre système de santé en cours d'examen. Une précision pour notre collègue Jean-Claude Boulard : les fonds de concours et attributions de produits de la Cour des comptes proviennent pour l'essentiel des mandats des commissaires aux comptes d'organisations internationales.

Concernant la remarque d'André Gattolin relatif à l'absence de réponse du gouvernement sur les rapports de contrôle, j'appelle votre attention sur l'article 60 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel « lorsqu'une mission de contrôle

et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois. » Je vous encourage à saisir l'exécutif !

M. Michel Bouvard. – La présidente ou le rapporteur général de la commission pourraient en faire l'objet d'une question au Gouvernement, ce serait un signal fort.

Mme Michèle André, présidente. – Il faudrait faire le bilan des rapports sénatoriaux qui ont donné lieu à de telles observations. Je vous précise, par ailleurs, que j'ai adressé au Premier ministre nos rapports d'information sur le e-commerce et sur l'économie collaborative et leurs observations, que je jugeais particulièrement importants.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Débat d'orientation sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal

Enfin, la commission procède à un débat d'orientation sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal prévue par le projet de loi de finances pour 2016.

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Je m'attacherai à présenter l'évolution de l'architecture de la dotation forfaitaire des communes, avant de laisser la parole à Claude Raynal, qui vous présentera celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le projet de loi de finances pour 2016 propose de réformer en profondeur la dotation forfaitaire des communes, en proposant une nouvelle architecture, fondée sur une dotation de base, une dotation de centralité et une dotation de ruralité, complétée par une enveloppe « majoration et tunnel », qui correspond à ce qu'il reste des composantes figées de la dotation forfaitaire ancienne, et qui disparaîtra avec la baisse des dotations en 2016 et 2017.

Sachant que la loi de finances pour 2015 a fondu l'ensemble des composantes de la dotation forfaitaire en une seule dotation, et cristallisé, ce faisant, les effets de l'ancienne architecture, c'est à l'architecture de la dotation forfaitaire 2014 qu'il convient de comparer cette architecture nouvelle.

On peut noter que la somme de la dotation de base, de la dotation de centralité et de la dotation de ruralité n'est pas très éloignée de la somme de l'ancienne dotation de base et de l'ancienne dotation de ruralité.

Tandis que l'ancienne dotation de base prévoyait une majoration du montant par habitant pour les communes les plus peuplées à travers un coefficient logarithmique croissant avec la population, c'est un montant unique, de 75,72 euros par habitant, que retient la nouvelle dotation de base.

La dotation de centralité est, quant à elle, calculée au niveau intercommunal, avec application d'un coefficient logarithmique. Cette dotation est répartie entre l'EPCI et les communes : la part revenant à l'EPCI étant égale à son coefficient d'intégration fiscale (CIF), dans la limite de 40 %. La répartition entre les communes de la part leur revenant serait fonction du rapport entre leur population et celle de l'ensemble intercommunal, porté à la

puissance 5. Sont également prévus des modes répartition dérogatoires : à la majorité des deux tiers du conseil communautaire, il peut être décidé d'une répartition en fonction du CIF entre l'EPCI et les communes, puis entre les communes en fonction des dépenses d'équipement, sans qu'il soit cependant possible de diminuer la part de l'EPCI ou d'une commune de plus de 30 % par rapport à la répartition de droit commun. Si l'unanimité du conseil communautaire est réunie, le mode de répartition peut être librement décidé. Il s'agit là de la seule part territorialisée du dispositif.

L'éligibilité à la dotation de ruralité sera fonction de la densité de population, le montant national de la dotation étant déterminé à partir de la population éligible, et réparti en fonction de la population et de la densité. Ce montant devrait être proche de celui de la dotation de superficie de 2014, pour 25 611 communes éligibles. La dotation sera plafonnée à quatre fois la dotation de base, soit 303 euros par habitant. Ce plafonnement devrait concerner 139 communes. Les communes accueillant un parc national bénéficieront, pour la répartition, d'une majoration de leur population.

Le nombre de communes percevant à la fois une dotation de centralité et une dotation de ruralité devrait être de 15 039.

J'en viens à la majoration et au « tunnel ». Le montant de la dotation forfaitaire 2016, avant contribution au redressement des finances publiques, sera égal au montant de la dotation forfaitaire 2015. Or, la différence entre la dotation forfaitaire spontanée 2016 - dotation de base, dotation de ruralité et dotation de centralité - et la dotation forfaitaire 2015 est de 2,85 milliards d'euros. Il faut donc ajouter ce montant à la dotation forfaitaire spontanée. Cette majoration est répartie au prorata de la dotation forfaitaire spontanée, étant entendu que la dotation forfaitaire d'une commune ne pourra s'écarter de plus de 5 % de la dotation forfaitaire 2015 : c'est le « tunnel ». Autrement dit, la dotation forfaitaire 2016 d'une commune sera égale à 95 % de la dotation forfaitaire 2015 si la dotation spontanée cumulée à la majoration est inférieure à 95 % de la dotation forfaitaire 2015, ce qui serait le cas pour 5 878 communes ; tandis que pour 27 424 communes, elle sera égale à 105 % de la dotation forfaitaire 2015, si la dotation spontanée cumulée à la majoration est supérieure à 105 %.

Les composantes dites figées, soit les compensations et le complément de garantie, seront progressivement supprimées, au fil de la baisse des dotations.

Je vous rappelle que les compensations correspondent à l'ancienne compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle, supprimée en 1999, ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001 ; quant au complément de garantie, il était destiné à assurer qu'aucune commune ne voie sa dotation diminuer à l'occasion de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 2004. Son montant était égal à la différence entre le montant de la dotation forfaitaire perçue en 2004 et la somme de la dotation de base et de la dotation de superficie perçue en 2005.

Ces deux dotations pouvaient faire l'objet d'une minoration pour alimenter la hausse de la péréquation verticale et la hausse spontanée de la dotation de base du fait de l'augmentation de la population. Les compensations étaient minorées d'un pourcentage identique pour chaque commune. Le complément de garantie était minoré uniquement pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant était inférieur à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen. Entre 2010 et 2014, les compensations, passées de 1 840 millions d'euros à

1 331 millions d'euros, ont reculé de 28 % et le complément de garantie, passé de 5 123 millions d'euros à 4 732 millions d'euros, de 8 %.

Qu'en est-il de l'écrêtement et de la contribution au redressement des finances publiques (CRPF) ?

Pour financer la hausse de la péréquation verticale, la dotation forfaitaire des communes sera écrêtée, dans la limite de 3 %, comme cela est le cas aujourd'hui. Sont écrêtées les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen par habitant, soit plus de 18 000 communes en 2016. L'écrêtement est réparti en fonction de la population et de l'écart relatif de potentiel fiscal par habitant.

Quant à la CRPF, elle restera calculée en fonction des recettes réelles de fonctionnement et viendra s'imputer sur la dotation forfaitaire, dans la limite de 50 %.

Nous avons pris l'exemple de deux communes, pour illustrer ce que seront les évolutions au fil du temps. L'une, avec une dotation forfaitaire 2015 de 1,5 million d'euros et une dotation spontanée pour 2016 de 500 000 euros, l'autre avec une dotation forfaitaire 2015 de 500 000 euros et une dotation forfaitaire pour 2016 de 1,5 million d'euros. Au titre de la CRFP, elles verront leur dotation forfaitaire baisser de 14 % en 2016 et de 17 % en 2017, ce qui correspond à la baisse moyenne. Elles ne seront pas écrêtées. La baisse de la dotation forfaitaire de la première sera lissée, du fait du « tunnel », sur 16 ans, et la hausse de celle de la seconde sur 31 ans.

Tout cela est plus simple qu'il n'y paraît, mais il faut prendre le temps de s'y pencher.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Simple mais complexe à expliquer. Qu'en est-il de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ? Vous savez que dans le système actuel, le montant de la dotation d'intercommunalité varie selon le type d'EPCI : entre les communautés de communes et les métropoles, les montants par habitant sont très différents. La dotation de compensation vise, quant à elle, à rééquilibrer les transferts au moment de la création de la communauté et à compenser la part salaires de la taxe professionnelle, étant entendu que celle des communes de la Métropole du Grand Paris, qui était jusqu'à présent versée aux communes sera transférée, à l'avenir, aux EPCI.

Au regard de cela, le dispositif proposé pour 2016 se compose d'une dotation de péréquation, d'une dotation d'intégration, fondée sur le CIF, de la dotation de centralité, dont on a vu que 60 % minimum reviendront aux communes, ainsi que de garanties et d'un tunnel, selon une même logique de variation maximale de 5 % que pour les communes.

La dotation de compensation, de 4,5 milliards d'euros, était, en 2015, composée d'une part compensation de la « part salaires » (CPS) et d'une part relative aux baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) intervenues entre 1998 et 2001. Vous savez que les élus n'aiment pas trop la notion de compensation, qui sert souvent de variable d'ajustement. De fait, la part CPS est écrêtée chaque année pour financer la hausse de la population et l'achèvement de la carte intercommunale.

Quant à la dotation d'intercommunalité de 1,9 milliard d'euros, des enveloppes pour chaque catégorie d'EPCI étaient définies, à partir d'un montant par habitant : de

20,05 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle à 60 euros par habitant pour les communautés urbaines (CU) et les métropoles. La répartition entre EPCI d'une même catégorie, hors communautés urbaines et métropole, où elle s'élevait à 60 euros par habitant, se faisait, pour 30 %, *via* une dotation de base, en fonction de la population pondérée par le CIF et, pour 70 %, *via* une dotation de péréquation, en fonction du potentiel fiscal et de la population pondérée par le CIF.

Le projet de loi de finances pour 2016 propose de fusionner dotation de compensation et dotation d'intercommunalité, pour créer une DGF des EPCI composée de trois dotations.

En premier lieu, une dotation de péréquation, dont le montant global correspond à 49 euros par habitant, soit 3,4 milliards d'euros. Y seraient éligibles les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de leur catégorie. Elle serait répartie en fonction de la population, de l'écart de potentiel fiscal ci-dessus mentionné et du coefficient d'intégration fiscale.

En deuxième lieu, la dotation d'intégration, de 21 euros par habitant, soit un montant national de 1,5 milliard d'euros. Y seraient éligibles tous les établissements. Elle serait répartie en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale. Il s'agit, vous l'aurez compris, d'encourager l'intégration.

En troisième lieu, enfin, la part « EPCI » de la dotation de centralité s'élèverait à 650 millions d'euros. Y seraient éligibles tous les EPCI, excepté ceux à fiscalité additionnelle, sauf dérogation adoptée à la majorité qualifiée. Elle serait répartie entre les communes membres et l'EPCI en fonction du coefficient d'intégration fiscale, dans la limite de 40 %.

J'en viens aux mécanismes de garantie et de plafonnement. Il est prévu, en 2016, un abattement de 50 % pour les EPCI n'ayant pas perçu de dotation de compensation ou de dotation d'intercommunalité en 2015 et qui percevraient une DGF égale à la moitié de leur DGF spontanée. Cet abattement limite, pour ces EPCI, la hausse de DGF résultant de la réforme.

Le montant de la DGF 2016, avant contribution au redressement des finances publiques, est égal au montant de la DGF 2015. Or, la différence entre la DGF spontanée 2016 – dotation de centralité, dotation de péréquation, dotation d'intégration – et la DGF 2015 est de 1,7 milliard d'euros. Il faut donc ajouter ce montant à la dotation spontanée.

S'y ajoute une garantie, qui veut que bénéficient d'une DGF au moins égale au montant de l'année précédente les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % à celui de leur catégorie – aucun ne serait concerné en 2016 – et les EPCI dont le CIF est supérieur à 0,5 – 32 EPCI seraient concernés.

En vertu du mécanisme du « tunnel », enfin, la DGF par habitant perçue par un EPCI ne pourrait être inférieure ou supérieure de 5 % à celle perçue l'année précédente. En 2016, 211 EPCI bénéficieraient de la garantie des 95 %, et 1 808 EPCI verraient leur DGF plafonnée à 105 %.

Pour ce qui concerne la contribution des EPCI au redressement des finances publiques, le montant et la répartition resteraient les mêmes qu'en 2015 : 621 millions d'euros répartis en fonction des recettes réelles de fonctionnement, hors recettes exceptionnelles et

flux croisés. Une nouveauté cependant : la minoration de dotation ne pourrait excéder 50 % du montant de la DGF. Ce système de minoration, qui s'appliquera chaque année, évitera les cas de DGF « négatives ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Il n'est pas inutile d'évoquer les évolutions de la péréquation verticale. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit la suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP), afin d'abonder la dotation de solidarité rurale (DSR) de 453 millions d'euros et la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) de 341 millions d'euros. En outre, la péréquation verticale est majorée de 297 millions d'euros.

Je reconnais, au terme de cette présentation, qu'il nous a fallu quelques jours pour appréhender ce dispositif. J'ajoute que la commission des finances a reçu les simulations en deux temps, les secondes étant plus détaillées que les premières et permettant notamment de mesurer les effets à terme du « tunnel ».

M. Michel Bouvard. – Redoutables !

Mme Michèle André, présidente. – Le rapporteur général devrait vous apporter des précisions, cet après-midi, sur ces simulations.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Quand on voit la réforme appliquée à des cas concrets, on la comprend mieux.

Mme Michèle André, présidente. – Notre débat de ce matin est l'occasion de demander à nos rapporteurs, que je remercie pour leur travail, de nous éclairer sur les points qui nous restent obscurs.

Quelques précisions de calendrier. La commission des finances de l'Assemblée nationale examinera les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et les articles qui lui sont rattachés les 4 et 5 novembre, et l'examen en séance publique est prévu le 9 novembre au soir. Notre commission procèdera à leur examen le 12 novembre, et la séance publique devrait avoir lieu le 25 novembre.

M. Jean-Claude Boulard. – Cette réforme est présentée au nom de la simplification. Inutile de dire que l'objectif est parfaitement rempli ! Je me suis longtemps senti bien seul lorsque j'ai entrepris d'alerter sur les difficultés de ce projet, mais je m'aperçois, depuis quelque temps, que mon sentiment est partagé. Les effets cumulés sur certains territoires du recul des dotations de l'État, du financement de la péréquation et des conséquences de la réforme seront très difficile à supporter. Alors que le périmètre des intercommunalités est en cours de modification, on peut se demander s'il n'y aurait pas matière à reporter l'exercice. Bien des collègues partagent désormais mon sentiment d'inquiétude. D'autant que ce ne sont pas les territoires les plus puissants qui seront touchés, mais les petites villes et les villes moyennes. Le Sénat devrait s'en préoccuper. Il ne me semblerait pas illégitime de se donner un an de plus, afin de s'appuyer sur des simulations solides et de mesurer les effets de la réforme après modification de la carte intercommunale, quitte à fixer des principes dès cette année.

Si, néanmoins, cette réforme devait se poursuivre, il serait bon, pour le moins, que soit pris en compte le ratio d'effort fiscal, c'est-à-dire le rapport entre le produit de l'imposition directe locale et le revenu moyen par habitant. Il serait paradoxal de prélever des

ressources dans des communes où ce ratio est largement supérieur à la moyenne au profit de communes où il est inférieur.

Le « tunnel » ? Outre que l'on peut se demander quand on en sortira, j'observe que si l'on y intégrait, non seulement les effets de la réforme mais également le repli des dotations et le financement de la péréquation, cela atténuerait un peu le prélèvement sur les territoires – et l'on sait qu'aujourd'hui, en matière financière, un peu moins de douleur c'est presque du bonheur.

Dernière observation, on évoque un amendement gouvernemental qui majorerait la dotation des métropoles. Ce ne serait pas cohérent avec l'esprit de la réforme qui vise à dénouer le lien entre la dotation et le statut juridique de l'intercommunalité. De plus, dès lors que l'on est dans une enveloppe fermée, toute modification en faveur des uns se fait au détriment des autres.

M. Philippe Dallier. – Je remercie nos rapporteurs d'avoir fait œuvre de pédagogie, ce qui n'est pas inutile sur un sujet aussi complexe.

Nous attendions une grande réforme, que nous étions unanimes à souhaiter. Je pensais qu'elle intégrerait celle des dotations de péréquation, devenues illisibles. Le Gouvernement a fait le choix de ne pas y toucher, sauf pour la DSU. C'est regrettable. On va continuer à corriger les effets de la DGF à travers la DSU, le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France. Autrement dit, on ne fait le boulot qu'à moitié, une fois de plus.

Je le dis très clairement : je n'achèterai plus de lapin dans un sac. En 2010, on nous a fait valoir que ce serait se comporter en mauvais parlementaire que de se préoccuper des effets du FPIC sur nos propres territoires, et qu'il convenait de voter en confiance. Ce que l'on a fait, comme un seul homme. On ne m'y reprendra plus.

J'observe qu'à nouveau, notre rapporteur général et notre présidente ont eu le plus grand mal à obtenir les simulations. Cela étant, ainsi que l'a rappelé Jean-Claude Boulard, ces simulations ne valent rien. Car dès lors que la dotation de centralité prend une part importante, il est clair que la carte intercommunale à venir va les bouleverser. Nous avons des chiffres, donc, mais ils ne valent rien. Sans compter que pour la Métropole du Grand Paris – qui ne représente jamais que 12 % de la population nationale – on nous dit que les mécanismes retenus ne peuvent pas s'appliquer, sinon à accorder à la ville de Paris un véritable *jackpot* au nom de la centralité. On navigue donc à l'aveugle.

Le Sénat devrait être le premier à dire que l'on ne peut voter une réforme dans de telles conditions. Nos grands électeurs, et les maires en particulier, nous en tiendraient grief. On ne peut voter ce texte en l'état : il faut attendre l'achèvement de la carte intercommunale.

Un mot de la DSU, seule dotation de péréquation qu'il est prévu de réformer. C'est déjà ça. On va partiellement sortir de la cristallisation décidée il y a quelques années. L'augmentation annuelle de la DSU est concentrée sur les communes les plus pauvres, les autres étant soit au régime de l'inflation, soit à celui de la stagnation. Or, les situations relatives ont changé. On sort de la cristallisation, ce qui est une bonne chose, mais uniquement pour l'augmentation de DSU, le reste demeurant cristallisé. C'est reproduire la même ânerie que l'on a faite dans le passé avec la DGF, en figeant la situation à l'année n-1.

Les évolutions, soit positives, soit négatives, qu'ont connues les communes dans l'intervalle ne seront pas prises en compte. C'est regrettable. Il faudrait repartir de la situation des communes en 2015 ou 2016.

M. Vincent Delahaye. – Le sujet est compliqué. Nous étions tous d'accord sur la nécessité d'une réforme. Mais faut-il la conduire à marche forcée, sans réelle étude d'impact, comme on nous le propose aujourd'hui ? Quand on a décidé, il y a quelque temps, d'une péréquation horizontale, le contexte n'était pas du tout celui que l'on connaît aujourd'hui, avec la baisse drastique des dotations décidée par le Gouvernement. Si l'on ne s'appuie pas, avant toute prise de décision, sur une étude d'impact globale, on s'expose à découvrir a posteriori des effets dévastateurs sur certains territoires. Il est déplorable qu'il faille tant insister pour obtenir des simulations. Je n'oublie pas que les ministres ont commencé par nous dire que l'on pouvait les consulter sans faire de photocopies !

M. François Marc. – En d'autres temps, on ne les avait pas du tout...

M. Vincent Delahaye. – Philippe Dallier a de surcroît souligné à juste titre que les chiffres qui nous sont transmis ne reflètent pas la réalité. Je suis échaudé par d'autres expériences avec Bercy : quand on décortique les simulations qui nous sont transmises, on s'aperçoit qu'elles comportent de grosses erreurs. J'appelle mes collègues à la plus grande vigilance.

Cette réforme vise, nous dit-on, à réduire les inégalités. Mais le fait-elle vraiment ? La dotation par habitant varie aujourd'hui de 1 à 2 pour les communes et de 1 à 11 pour les EPCI. La réforme, à défaut de simplifier, réduit-elle au moins cet écart ?

Je m'interroge, au-delà, sur le critère du CIF. On argue que l'intégration, pour les communautés d'agglomération, vise à réduire les dépenses. Je relève que la Cour des Comptes le conteste et considère que la création des intercommunalités a plutôt augmenté la dépense publique. Pourquoi pousser dans cette voie, sauf à vouloir la mort des communes ?

On a évoqué les DGF négatives. Cela me choque que l'État puisse ainsi prélever sur les territoires, et je me demande même si cela est constitutionnel. Il faut mettre une limite à la baisse des dotations, car les collectivités donnent aussi à l'État par le biais de la TVA – y compris sur une partie de l'investissement, car le Fonds de compensation pour la TVA ne couvre pas tout. Il faudrait prévoir un plancher, faute de quoi les élus n'auront d'autre solution que d'augmenter les impôts locaux.

M. Dominique de Legge. – Malgré l'effort de pédagogie des rapporteurs, je confesse que je ne suis pas sûr d'avoir saisi toutes les subtilités de cette réforme.

Où est le problème à livrer des simulations ? De deux choses l'une, soit elles ne sont pas disponibles, ce qui veut dire que la réforme n'est pas mûre, soit elles le sont, et c'est parce qu'elles sont difficile à accepter qu'on ne nous les transmet pas.

Nous venons d'adopter la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), au cours duquel on nous a demandé de laisser de côté la question des ressources, pour ne pas se fâcher. Mais où est, avec ce texte qui nous arrive aussitôt après, la solution de continuité ? Comment nous demander de travailler à la fois sur les changements de périmètre prévus dans la loi NOTRe et sur cette réforme, dont on ne peut mesurer les effets sur les nouveaux périmètres ?

Nous sentons, sur le terrain, quelles que soient nos sensibilités politiques, une perte de confiance et une inquiétude de la part des élus locaux. Cette réforme n'est-elle pas de nature à la conforter ? Je n'oublie pas que le Président de la République, durant sa campagne, affirmait, sincèrement je le crois, vouloir un « pacte de confiance » entre l'État et les collectivités. Nous présenter, dans le moment présent, cette réforme, n'y participe pas. En quoi accompagne-t-elle les évolutions voulues par la loi NOTRe ?

Ce qui m'amène à une dernière question : on retient le critère du CIF pour favoriser les regroupements, et dans le même temps, on met en place une dotation de base uniforme quel que soit le territoire. Que recherche-t-on donc ? L'intégration ou l'uniformité ? Où est le point d'équilibre ? On ne le trouvera qu'en se penchant de près sur les simulations.

Oui, on ne peut en rester à un système de dotations devenu trop complexe et totalement opaque, mais ce qui nous est ici proposé n'est ni transparent, ni simplificateur.

Mme Michèle André, présidente. – Une fois encore, les simulations vous seront présentées dès cet après-midi par le rapporteur général.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Cette réforme est aussi redoutable que la baisse des dotations. Je partage le sentiment de mes collègues : nous ne sommes pas en état de la mener maintenant.

Une précision sur la dotation de ruralité. Sont-ce les parcs naturels dans leur ensemble ou les seuls parcs nationaux qui sont pris en compte ? *Quid* des parcs naturels marins ?

Je suppose que pour le critère de population, c'est la population au sens de la DGF qui est visée. Mais qu'en est-il de la densité ? C'est un critère qui peut, selon la manière dont on l'entend, recéler bien des pièges.

J'y insiste, cette réforme est une affaire redoutable, dont les conséquences peuvent être, au sens strict, formidables. Il faut vraiment s'assurer d'un consensus des élus.

M. Michel Bouvard. – Je salue l'investissement de nos rapporteurs.

Je mesure la difficulté de l'exercice. Réformer la DGF est un tel bouleversement que cela appelle à l'humilité. Cela dit, j'avoue que je partage les interrogations de mes collègues : le moment est-il bien choisi, alors que les intercommunalités sont en pleine recomposition ? Comment mesurer, en fonction de ce qu'elles vont mettre en commun, ce qu'il ressortira de la réforme ? Or, c'est un élément déterminant et, comme le dit Philippe Dallier, on nous fait acheter un lapin dans le sac. J'ajoute, dans le même registre, que s'il ne faut pas promener abusivement la vache, il faut tout de même savoir quelles sont ses capacités. Dans quel bonneteau se trouvera-t-on à l'arrivée ? On nous a présenté l'égalité de dotation par habitant comme un immense progrès, mais on voit bien, dans les simulations, que les territoires ruraux n'y gagnent pas autant qu'annoncé, tandis qu'à l'inverse, le sacrifice demandé, ce faisant, aux zones urbaines, sera largement compensé par la dotation de centralité.

Il est certes logique de prendre en compte les charges de centralité, mais où placera-t-on le curseur ? À quelles communes reconnaîtra-t-on des charges de centralité ? Nous manquons d'éléments pour nous éclairer sur ce point.

Ma deuxième interrogation porte sur les critères. Il ne faudrait pas que l'on en vienne à l'uniformité, car les territoires sont très différents, et pas seulement au regard de leur densité ou des charges de centralité. Je partage le constat de l'Association nationale des élus de montagne : la prise en charge des risques naturels, l'entretien des réseaux routiers, les surcoûts liés aux infrastructures publiques doivent être pris en compte.

Je veux également poser à nouveau le problème des stations de sports d'hiver. Quand les dotations, sans compter le FPIC, diminuent dans des proportions pouvant aller jusqu'à 400 000 euros, comment investir dans l'outil de travail, à hauteur de ce que font les stations suisses ou autrichiennes ? Et comment parvenir au chiffre de 100 millions de visiteurs dont le ministre des affaires étrangères estime, à juste titre, que la France pourrait l'atteindre dans les années qui viennent ? Il reste bien des zones d'ombre, qui demandent à être éclairées, notamment s'agissant des critères de population et de densité.

M. Jean-Claude Requier. – Comme Marie-Hélène Des Esgaulx, je m'interroge sur la prise en compte des parcs naturels dans la dotation de ruralité : les parcs régionaux sont-ils aussi concernés ?

Il en va de cette réforme comme des plans locaux d'urbanisme. Tout le monde est d'accord sur le principe, mais quand on entre dans le détail du zonage, les choses se compliquent, et l'on fait des mécontents. De là la difficulté à réformer dans notre pays.

Mme Fabienne Keller. – Mon intervention ira dans le même sens que celles de Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Dominique de Legge et Marie-Hélène Des Esgaulx, sans oublier Jean-Claude Boulard. Il est normal que chacun recherche les conséquences concrètes de la réforme sur les communes et intercommunalités qu'il connaît. Or, l'exercice est impossible en l'absence de simulations. Philippe Dallier a dit qu'il n'achèterait pas un lapin dans un sac ; je lui ferai écho en disant, en bonne alsacienne, que je refuse d'acheter un chat dans un sac.

Un point sur le calendrier. Tout le monde appelle de ses vœux une réforme de la DGF, mais celle que l'on nous propose serait applicable dès 2016, alors que le périmètre des intercommunalités est encore sur le métier. Si bien que les simulations ne sont pas fiables. Les communes et les intercommunalités sont de surcroît en train de travailler sur leur budget pour 2016. Elles savent qu'il faudra les construire à la baisse, mais en ignorant dans quelles proportions – cela rend l'exercice d'autant plus difficile que chaque économie est devenue douloureuse.

Année après année, la date à laquelle elles sont informées sur les dotations recule. La perte de confiance est réelle, tant l'incertitude est grande. Je mets en garde, car à mener la réforme dans la précipitation, sans laisser le temps aux élus de vérifier ce qu'elle donnera sur leur territoire, on suscite un sentiment d'inéquité.

Mme Marie-France Beauvils. – La présentation des rapporteurs en elle-même montre que la simplification n'est pas au rendez-vous.

La dotation de base présente au moins cet intérêt qu'elle prend en compte les plus petites communes, en particulier rurales, mais entreprendre, sur cette base, de faire évoluer l'ensemble du dispositif, c'est entrer dans un engrenage fort complexe. J'ai examiné la manière dont s'appliquera la dotation de centralité : entre une petite ville périphérique d'une grosse commune à l'intérieur d'une intercommunalité et une commune de la même taille

extérieure à cette intercommunalité, le décalage sera énorme. J'ajoute qu'à aucun moment on ne tient compte de la situation des populations qui habitent ces communes, et donc des charges de la collectivité concernée. Prenez deux communes de 15 000 à 20 000 habitants, dont l'une compte des quartiers d'habitat social supposant des services, tandis que ce n'est pas le cas de l'autre, qui se trouve même en dessous de ses obligations : il pourra arriver que la seconde reçoive une dotation considérablement supérieure. Cette réforme devait pourtant mieux prendre en compte la réalité des situations !

Je souscris à ce qu'a dit Philippe Dallier sur l'évolution des populations des communes attributaires de la DSU. J'ajoute que le critère du potentiel financier n'a jamais été revu, ce qui provoque, lorsque l'on regarde quelles sont les communes qui ont été attributaires de la DSU dans la dernière période, quelques surprises. Si l'on réforme, allons jusqu'au bout, et ne restons pas au milieu du gué, au risque de créer des difficultés.

Autre question : comment cette réforme s'articule-t-elle avec le FPIC ? Aucun élément ne nous permet de l'apprécier. Comme bien d'autres élus au sein du Comité des finances locales, où je siége comme représentante des communes de plus de 2 000 habitants, j'estime que l'on ne peut se déterminer sur cette réforme sans disposer des éléments d'appréciation qui nous garantissent que ses objectifs de départ sont bien pris en compte. J'ajoute que la proposition du Gouvernement ne tient pas pleinement compte des conclusions du rapport de Jean Germain et Christine Pires Beaune.

Pour moi, il est urgent de travailler plus au fond. N'allons pas voter en loi de finances une réforme dont nous ne savons pas où elle nous mène. Souvenons-nous de la réforme de la taxe professionnelle, qui a eu de lourdes conséquences.

M. Didier Guillaume. – Voilà quarante ans que nous plaïdons pour une réforme des bases locatives, mais on ne la fait pas, parce que c'est difficile. Voilà vingt-cinq ans que nous voulons réformer les impôts locaux, au bénéfice de nos concitoyens, mais on ne le fait pas, parce que c'est difficile. De la même manière, nous faisons le constat unanime que la DGF est devenue injuste, et qu'il faut la réformer, et nous ne le ferions pas, parce que c'est difficile ?

Sur les finances des collectivités territoriales, nous faisons tous le même constat. Il existe des injustices flagrantes. Dans mon département, certaines communes ont un potentiel fiscal par habitant de plus de 3 000 euros, lié à la construction de centrales nucléaires, tandis que celui de petites villes supportant des charges de centralité et qui comptent une part importante de logement social ne dépasse pas 600 à 650 euros. Pouvons-nous continuer ainsi ?

Beaucoup de collectivités territoriales connaissent des difficultés financières. Et cela ne date pas d'hier ; déjà, il y a quelques années, une quinzaine de départements étaient à la limite du dépôt de bilan. Certaines communes investissent beaucoup, construisent du logement social, et leurs efforts ne sont pas reconnus par l'État. C'est de ces constats qu'est née la volonté de réformer la DGF.

Je partage certaines des observations qui ont été faites, mais il n'est pas juste de dire que la réforme ne simplifie pas. Voyez la DGF actuelle : personne n'est capable de s'y retrouver. Reconnaissons que cette réforme, en dépit de son caractère technique, rend les choses plus claires : une dotation de base, une dotation de centralité, qui répond à une demande générale, une dotation de ruralité. Ce n'est pas si complexe à comprendre.

L'enveloppe est réaménagée pour tenir compte de l'intégration dans des intercommunalités, de la nouvelle réalité des villes mais aussi des campagnes. Plus de 80 % des communes rurales gagnent à cette réforme.

Il est vrai que les villes à l'intérieur des agglomérations intégrées y perdent, comme le soulignait Marie-France Beauvils, et c'est un vrai sujet. Il est également vrai que cette réforme intervient à un moment où le paysage intercommunal évolue et où la contribution au redressement des finances publiques pèse lourd : pour certaines communes, ce sera la double peine. Cela est difficile à accepter. Et là où les intercommunalités évoluent, les charges sont telles qu'elles ne s'en sortent pas.

On ne remédiera à rien en bricolant : il faut une cohérence d'ensemble. D'où le sentiment de mon groupe, qui juge que l'on ne peut souscrire à cette réforme en l'état. Nous manquons de simulations, et nous avons besoin d'aller plus au fond, pour nous forger des certitudes. Mais nous ne voudrions pas que par facilité électoraliste, certains refusent cette réforme tout de go en disant qu'ils en veulent une autre. Tenir un tel discours au congrès des maires en novembre prochain tout en vantant dans son département, comme je le vois faire par certains députés, les avantages que tireront les communes rurales de la réforme serait bien léger. Il faut être cohérent !

Ce n'est pas le moment de réformer, objectent certains : mais ce ne l'est jamais ! Pour nous, si mettre cette réforme en œuvre dès 2016 peut poser plus de problèmes qu'apporter d'avantages, nous entendons aborder ce projet de nouvelle architecture de façon positive. Nous partageons tous ce constat que les injustices de la DGF sont flagrantes et que l'on doit y réintroduire de l'égalité : il faut aller de l'avant.

On ne peut contester le fait que certaines communes sont riches, mais jamais on ne verra un maire le reconnaître. La commission des finances doit assumer le fait qu'il existe des communes riches, voire très riches, et des communes pauvres, voire très pauvres. Nous devons être capables de faire évoluer cette réforme. S'il serait sans doute prématuré de la mettre en place en 2016, il faut avancer. Jean-Claude Boulard a évoqué l'amendement que le Gouvernement entend déposer à l'Assemblée nationale. Mais il ne l'a pas encore fait, et nous ne travaillons, ici, que sur des conjectures. À ma connaissance, il n'y a pas de texte débattu pour le moment au Parlement. À nous de faire évoluer les choses, en ne perdant pas de vue l'objectif d'équité qui doit nous guider.

M. François Marc. – Je partage l'essentiel de ce propos. Je remercie les rapporteurs de leur souci de pédagogie.

Le rapport de la mission conduite par Jean Germain et Christine Pires Beune a montré que la DGF actuelle nous conduisait dans le mur. Les DGF négatives sont déjà nombreuses, et vont exploser dans les temps à venir si l'on n'y remédie pas. C'est là un constat technique ; quand un moteur ne fonctionne plus, il faut le réparer. C'est à quoi s'emploie le Gouvernement.

Le dispositif existant est éminemment complexe. Entreprendre de le simplifier ne signifie pas que tout va se résoudre par $a + b$. Comme l'a rappelé Didier Guillaume, le rapport de Christine Pires-Beune et Jean Germain a révélé des inégalités qui durent depuis des décennies. Les laissera-t-on perdurer alors que l'on n'a de cesse de rappeler, et le débat d'hier en séance publique sur les langues régionales en a donné l'illustration, que la République doit assurer à ses citoyens un traitement identique ?

L'exercice n'est pas simple, mais il est indispensable. La transparence ne peut encore être totale, puisque les simulations sont encore en cours. Rappelez-vous que lors de la réforme de la taxe professionnelle, nous n'en avons aucune, et Philippe Marini était le premier à s'en plaindre. Il y a un net progrès.

Trois options étaient possibles. La plus simple à retenir aurait été celle d'une DGF communautaire laissant chacun se débrouiller pour répartir la galette. Une autre option aurait été, considérant que réformer la DGF est trop compliquée et crée inévitablement des mécontentements, de choisir la solution de facilité consistant à réformer les mécanismes de péréquation, pour réduire les inégalités. Mais ce faisant, on ne résout pas le problème : on ne touche pas à l'architecture et au bout de quelques années, les difficultés resurgissent. La troisième option, celle qu'a retenue le Gouvernement, était de rechercher une architecture simplifiée : dotation de base, dotation de centralité, dotation de ruralité. Il y a là une base de travail, même si l'on ne peut encore être totalement satisfait des résultats. Les uns et les autres ont dit leurs interrogations. Je pense qu'en travaillant sur les deux ou trois sujets évoqués, nous pourrions améliorer sensiblement la copie. Il serait bon de se pencher de près sur la question de l'effort fiscal. Le problème, évoquée par Marie-France Beaufile, des différences de traitement qui peuvent perdurer entre deux communes au sein d'une même intercommunalité mérite aussi d'être traité. Sur la dotation de ruralité, des questions méritent d'être éclaircies, notamment touchant au critère de densité.

Bref, nous avons bien conscience que des questions pertinentes sont posées. Le Gouvernement y travaille et le dialogue se poursuit. Pour moi, j'espère encore que ces questions puissent trouver réponse rapidement, pour une mise en œuvre de la réforme en 2016. Cela suppose de la diligence.

M. Éric Doligé. – Je remercie nos rapporteurs de leur effort de pédagogie mais je crains que les maires et les présidents de communautés de communes ne restent, comme nous, perplexes, pour ne pas dire plus. Ils ne connaissent pas le périmètre exact de leurs intercommunalités ; ils ne disposeront de simulations fiables qu'après leur regroupement, si bien qu'en pleine période d'élaboration des budgets, ils ignorent quelles seront leurs ressources.

Il est vrai que lors de la réforme de la taxe professionnelle, comme lors de celle des droits de mutation, nous n'avons appréhendé les règles du jeu qu'*a posteriori* – je ne suis pas même certain qu'elles soient encore bien établies, puisque l'on est souvent et contributeur et bénéficiaire. Nous courions, à l'époque, après les simulations. On nous en livrait toutes les heures et elles étaient aussi fausses les unes que les autres. Celles de la direction générale des collectivités locales et celles des finances publiques n'étaient pas même identiques. Ceci pour dire que je crains fort qu'il en aille de même des simulations que l'on va nous livrer. Quant à la simplification, il n'y en a aucune, comme en témoigne la complexité de cette période préparatoire.

Le vrai problème tient à la précipitation. On annonce pendant des années une réforme, sans rien préparer, et d'un seul coup, elle tombe, sans avoir été précédée d'un vrai travail de fond. La proposition est désormais sur la table, on peut l'améliorer, nous objecte-t-on. Didier Guillaume a beau nous dire qu'il semble difficile de mener ce travail à bien pour le mois de janvier, je suis convaincu que la pression va être telle que dans quelque temps, on entendra les voix socialistes nous dire que le Gouvernement a apporté les réponses, et qu'il faut voter la réforme.

Je m'inquiète, pour ma part, de la loi sur le cumul des mandats. Les parlementaires d'aujourd'hui sont pour beaucoup élus locaux. Qu'en sera-t-il demain, quand ils ne seront plus en prise avec le terrain ? On risque de voir le Parlement faire n'importe quoi. Que nos rapporteurs aillent donc dans les communes faire œuvre de pédagogie : ils mesureront, à l'aune des rebuffades des élus auxquelles j'ai bien peur qu'ils ne se heurtent, combien cette réforme est incompréhensible sur le terrain. Les maires et les présidents d'intercommunalités se trouvent face à des difficultés insurmontables, et un certain nombre d'entre eux vont être dans l'obligation d'augmenter, de façon assez sévère, les impôts locaux.

Il ne s'agit pas de refuser systématiquement les réformes, mais donnons-nous un peu de temps pour aller au-devant de nos élus, nos relais sur le terrain, avec un projet présentable.

M. Marc Laménie. – Merci à nos rapporteurs de leur implication. La tâche, sur ce dossier, reste immense. N'oublions pas que quel que soit le Gouvernement, le premier contributeur, c'est l'État, et l'État, c'est tout le monde.

Chaque maire reçoit des services de l'État une fiche de DGF, complexe à déchiffrer mais très intéressante, car elle donne tous les critères pris en compte dans chaque commune. Les situations sont très variables. Quand certaines voient leur dotation baisser, pour d'autres, elle reste stable, voire, dans certains cas, augmente. L'effort fiscal et le potentiel financier sont, comme l'ont rappelé certains collègues, des critères importants à prendre en compte. Autre exigence, qu'a rappelée Didier Guillaume, la remise à plat des valeurs locatives, qui est, à mon sens, indissociable de cette réforme.

M. Francis Delattre. – Déchiffrer cette réforme est certes complexe, mais on n'en comprend pas moins la stratégie et les conséquences. Et pendant ce temps, les maires doivent manier le rabot. Ceci pour dire que l'étude d'impact doit être globale. Elle doit aussi prendre en compte la diminution des dotations, et son impact sur l'emploi. Quand on reçoit, dans nos communes, les chefs de petites entreprises, on mesure leur situation. La construction est en berne.

Nous avons fait tous les efforts possibles, nous avons réduit, ainsi que les préfetures ne cessent de nous y engager, la masse salariale. On en vient à présent à nous reprocher d'avoir des projets culturels. Nous reprochera-t-on, demain, de vouloir construire une crèche ? Car c'est ce qui nous pend au nez. Quand les moyens manquent, on supprime ! Et l'on continue d'aggraver le chômage local.

Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut revoir le scénario, mais il faudrait commencer par produire une étude d'impact sur l'emploi. Qu'est-ce qui crée aujourd'hui le plus d'emploi ? Les dotations aux collectivités ou le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ? Cela mériterait que l'on y regarde de près...

Un mot sur la région parisienne. Je suis maire d'une ville pauvre, dans un département qui n'est pas riche, et je peux vous dire que ce n'est pas simple à gérer. Or, le potentiel financier nous pénalise, car il ne prend pas en compte le coût de la vie en région parisienne – logement, transports... C'est pourquoi la DSU mise en place du temps de Michel Rocard et Michel Delebarre, un projet sur lequel nous avons beaucoup travaillé, était régionale. L'enveloppe normée est un piège, à l'intérieur duquel on est condamné à batailler les uns contre les autres. La péréquation devrait être régionale. On a vu ce qu'il s'est passé avec le FPIC. Entre ce que l'on reçoit de DSU et ce que l'on reçoit ou ne reçoit pas du FPIC,

on n'y comprend plus rien ! Comme l'a dit le président Guillaume, travaillons à revoir les choses, avec en mains une vraie étude d'impact. Dans mon département, parmi les quatre villes qui vont toucher davantage, on trouve Roissy ! Si vous pensez que Roissy est une ville pauvre, et que ma commune de Franconville, qui se retrouve contributrice, est riche, je vais vous organiser une visite sur le terrain.

Mme Michèle André, présidente. – Le Sénat hors les murs ?

M. Bernard Delcros. – Je m'associe à l'hommage rendu aux rapporteurs. Tout le monde convient que la DGF est illisible et surtout injuste, comme l'a clairement démontré le rapport Pires-Beaune.

J'entends les arguments de ceux qui mettent en garde contre toute précipitation, en avançant des arguments fondés, comme la redéfinition de la carte intercommunale, mais le cumul de la DGF d'aujourd'hui et de la baisse des dotations de l'État rend cette réforme indispensable, sauf à asphyxier certains territoires. Oui, il faut préciser, affiner les simulations, mais on ne peut indéfiniment reporter la réforme. Il y va de l'avenir de certains territoires.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je rappelle, avant tout, que nous avons fondé notre travail sur un article du projet de loi de finances, qui existe bel et bien.

Comme fiscaliste, je veux d'abord rappeler que la fiscalité n'est pas une matière simple. La DGF telle qu'elle existe ne l'est certainement pas et la nouvelle architecture envisagée n'est pas si complexe qu'on veut bien le dire. Elle serait d'ailleurs plus simple encore sans le tunnel, mais je crois que certains n'apprécieraient guère qu'on le supprime. Je vous rassure : il m'a tout de même fallu du temps pour déchiffrer les choses, et j'invite chacun à s'y consacrer de même.

Malgré tout, la réforme répond, à mon sens, aux objectifs poursuivis : gommer une sédimentation historique, proposer un système qui tienne compte de la richesse des collectivités et de leurs charges, en prévoyant un lissage qui rende les évolutions soutenables.

Même si cela n'est pas allé de soi, nous disposons, à présent, de simulations. Ce qui ne veut pas dire qu'elles sont faciles à lire. Je précise aussi qu'elles nous manquent pour Paris et les communes de la grande métropole.

M. Philippe Dallier. – On a un sac, mais sans le lapin.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous avons tenté de vous livrer une présentation objective, hors tout jugement de valeur. Sans anticiper sur notre rapport, je puis vous dire que nous avons, comme vous, fait un certain nombre d'observations. Nous aimerions ainsi voir l'effort fiscal pris en compte. Nous jugeons comme vous difficile d'appréhender une telle réforme en si peu de temps. Comme vous, nous relevons que les simulations sont difficiles à réaliser, d'autant que le futur périmètre des intercommunalités ne sera connu qu'au 30 juin 2016, ce qui n'est pas sans poser problème, sachant que la dotation de centralité est territorialisée. Il nous paraît donc difficile d'analyser finement les effets de la réforme et de proposer des améliorations en si peu de temps. J'ajoute que nous sommes dans un pays où manque un espace concret de gouvernance des finances publiques, qui serait pourtant nécessaire pour conduire une réforme d'une telle ampleur.

Marie-Hélène Des Esgaulx et Jean-Claude Requier s'interrogent sur la majoration de la dotation de ruralité attachée aux parcs naturels. Elle concerne les communes dont le territoire est situé pour tout ou partie sur le territoire d'un parc national, et les communes insulaires dont le territoire est, de même, situé au sein d'un parc naturel marin national.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je reviens sur l'intervention de Bernard Delcros. La réforme intervient, en effet, en un temps où la contribution au redressement des finances publiques pèse lourd. Le critère retenu en 2014 des recettes réelles de fonctionnement n'avait pas soulevé d'objection parmi les associations d'élus. Mais quand au milliard et demi de 2014 viennent ensuite s'ajouter trois fois 3,67 milliards d'euros, il devient difficile de s'en tenir à cette règle, qui n'est pas sans comporter quelques biais. On sait ainsi que dans les villes, qui offrent de nombreux services de crèche, par exemple, les recettes de fonctionnement sont augmentées des recettes de ces crèches, alors même que ce sont en réalité des dépenses. Sur 12,5 milliards d'euros, un tel biais n'est plus indolore. L'idée de retravailler la DGF, pour aider les communes mises en difficulté par cet effort de contribution au redressement des finances publiques est venue de là.

Je me réjouis de la qualité de notre débat, mais j'insiste sur le fait que l'idée est bien de corriger la DGF le plus vite possible. On ne peut pas laisser les choses en l'état, sauf à subir des conséquences qui nous feraient regretter de ne pas avoir agi plus vite. On ne peut pas arguer que le système proposé est complexe. N'oublions pas que la DGF actuelle est illisible. Si chacun devait mettre sur le papier comment elle est constituée, je crains que l'on n'ait des surprises. Cela étant, que les critères soient complexes ne signifie pas qu'ils sont idiots. Chaque modification de la DGF a visé à prendre en compte de vrais sujets. C'est notamment la réforme de 2004 qui a conduit à modifier la DGF par habitant, pour protéger, en les forfaitisant, les communes qui perdaient de la population et des entreprises.

Ce que l'on entreprend aujourd'hui de faire, c'est de remplacer des critères illisibles par des critères compréhensibles : une dotation par habitant, une dotation de centralité, une dotation de ruralité, et un « tunnel » destiné à lisser les effets de la réforme dans le temps. Les maires peuvent parfaitement comprendre cette architecture.

Dans la dotation de base 2014, le montant minimal par habitant était de 64,46 euros, assorti d'un système logarithmique qui faisait varier ce montant en fonction de la population. Dans le système proposé, avec un montant uniforme de 75,72 euros par habitant, les plus petites communes sont nécessairement gagnantes. Ceux qui, comme Michel Bouvard, croient le contraire, mélangent cette dotation avec d'autres dotations que reçoivent certaines communes, notamment touristiques.

D'autre part, il faut mesurer l'effet conjoint de la réforme et de la baisse des dotations. Certaines communes sont, du fait de la réforme, gagnantes : elles perdent certes en raison de la contribution sur deux ans au redressement des finances publiques, mais beaucoup moins qu'elles n'auraient perdu en l'absence de réforme. J'ajoute qu'avec une marge de 5 % en « tunnel », une commune qui gagne 5 % du fait de la réforme en bénéficiera durant vingt ans, bien au-delà des deux années où elle est appelée à contribuer au redressement des finances publiques : il y a donc bien, au bout du compte, un gain, et qui peut être substantiel.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Vous oubliez celles qui perdent 5 %.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Dès lors que l'on admet la nécessité de remettre à niveau certaines communes, il y aura nécessairement des perdants. Seront-ce les

grandes villes ? Les villes moyennes des intercommunalité ? Là est le débat. L'autre vrai sujet concerne la prise en compte de l'effort fiscal. Il faut en débattre.

Philippe Dallier a déploré la cristallisation de la DSU. Il a reconnu, cependant, que les futures augmentations, qui tiennent compte de la réalité des communes aujourd'hui, ne sont pas concernées. Si l'on voulait aller au-delà, et dé cristalliser l'existant, il faudrait prévoir, car on ne saurait modifier la donne de but en blanc, un tunnel significatif, ce qui créerait une complexité supplémentaire.

Je comprends mal les inquiétudes de Vincent Delahaye, qui juge qu'en retenant le critère du CIF, on veut la mort des communes. Là n'est pas la question. Il est normal que les intercommunalités, qui exercent un certain nombre de compétences, reçoivent une dotation en conséquence.

Marie-Hélène Des Esgaulx s'interroge sur la prise en compte de la densité. C'est la population au sens de l'INSEE qui est retenue pour son calcul et la « population DGF » pour sa répartition.

Marie-France Beaufile a raison de soulever le problème, que j'ai moi-même mis en évidence, des intercommunalités « défensives ». On doit pouvoir trouver des correctifs.

Francis Delattre a entrepris d'ouvrir un débat qui déborde le cadre de notre réunion. Ce n'est pas la réforme de la DGF qui aura un impact sur l'emploi, mais plutôt la baisse des dotations.

Mme Michèle André, présidente. – Merci à nos rapporteurs de leur travail, qui se poursuit.

La réunion est levée à 12 h 12.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 14 h 29.

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Le budget de la mission « Enseignement scolaire » est spectaculaire : 67 milliards d'euros en intégrant le versement au compte d'affectation spéciale « Pensions », 48 milliards d'euros hors contribution au CAS. Il pose la double question de sa soutenabilité par rapport à la loi de programmation des finances publiques et de la pertinence de la répartition des grandes masses entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire, dont le déséquilibre explique peut-être une partie des difficultés de notre pays en matière de formation.

S'agissant de la soutenabilité, la mission « Enseignement scolaire » dépasse régulièrement le plafond triennal fixé par les lois de programmation des finances publiques. En 2016, cet écart s'élèvera modestement à 132 millions d'euros. En 2014, alors que les crédits de la mission avaient été votés avec un dépassement de 210 millions d'euros, celui-ci

s'est finalement élevé à 450 millions d'euros. Cet écart résulte notamment d'un glissement vieillissement-technicité (GVT) mal évalué, de nombreux enseignants ayant reporté leur départ à la retraite. Fin 2016, nous constaterons vraisemblablement un dépassement s'agissant des dépenses de personnel.

L'année 2016 sera une année que je qualifierais de « conservatrice ». Le schéma d'affectation des grandes masses n'évolue guère, comme si tout fonctionnait de manière satisfaisante. Les crédits du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » progressent de 400 millions d'euros, ce qui représente une augmentation d'environ 2 %. Cette évolution est positive s'agissant de notre point faible. Les crédits du programme 141 « Enseignement public du second degré » sont stables, hormis l'impact de l'acquisition de manuels conformes aux nouveaux programmes scolaires à la charge de l'État : 150 millions d'euros pour une première tranche en 2016, autant en 2017. Le programme 143 « Enseignement technique agricole » enregistre une progression de 0,70 % inférieure à celle constatée sur l'ensemble de la mission. Les dotations à l'enseignement privé évoluent de façon similaire à celles de l'enseignement public, même si les effectifs croissent plus rapidement que dans le public. La stabilité des crédits du programme 214, « Soutien de la politique de l'Éducation nationale », masque une évolution peu maîtrisée et préoccupante des dépenses consacrées aux grands chantiers informatiques.

La dépense en faveur de l'enseignement en France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE : elle est passée en trente ans de 5,7 % à 6 % du PIB, soit plus qu'en Allemagne et qu'en Italie, mais moins qu'aux États-Unis, en Finlande ou en Corée du Sud. En euros constants, du fait de l'augmentation du PIB, les dépenses totales sont passées de 66 milliards d'euros en 1980 à 129 milliards d'euros en 2014.

Plus préoccupants, les médiocres résultats aux enquêtes internationales s'expliquent en partie par les priorités inégales du ministère. La dépense française moyenne par élève du primaire atteint 83 % de la moyenne des pays de l'OCDE, contre 119 % pour un élève du secondaire : dans l'enseignement secondaire, il y a plus de programmes, plus de diversité, plus d'années d'enseignement et l'encadrement par élève est supérieur à la moyenne de l'OCDE : un enseignant pour 12,5 élèves en France contre un pour 13,5. Au contraire, ce taux est d'un pour 18,9 élèves dans l'enseignement primaire français, contre un pour 15,3 dans l'OCDE. Nous sommes donc confrontés à un problème d'affectation des moyens entre un primaire stratégique et un secondaire dispersé.

S'agissant des 55 000 créations de postes prévues dans l'éducation, les prévisions seront atteintes si le budget 2016 est voté et si le budget 2017 épouse la même ligne. Hormis le millier d'enseignants destinés à l'enseignement agricole, plus de la moitié des emplois - 26 000 - concernent des stagiaires. Il s'agit donc d'un exercice comptable. On se réjouit d'avoir 14 000 enseignants supplémentaires dans le primaire et 7 000 dans le secondaire ; ne faudrait-il pas transférer la totalité vers le primaire ? La création de 6 000 postes d'accompagnants est également prévue, qui ne seront pas nécessairement devant les élèves, sinon en doublon avec les enseignants.

Un tel effort quantitatif interdira l'évolution qualitative, qui serait nécessaire dans le secondaire notamment, où nous avons besoin de moins d'enseignants, mais de qualité et recrutés à un bon niveau. Un fort déséquilibre se fait jour entre le nombre de postes offerts aux concours, le nombre de candidats inscrits, le nombre de présents et le nombre d'admis, particulièrement en langues vivantes – notamment en anglais – en mathématiques, en lettres classiques, même si, semble-t-il, l'année 2015 est plus favorable. Quels enseignants

voulons-nous, avec quelle carrière ? Le niveau des élèves à la sortie du secondaire ne peut que nous interpeller : nous savons les résultats des enquêtes Pisa et l'échec en première année de faculté montre que les mentions sont désormais le réel critère de valeur du baccalauréat.

Davantage de dépenses seront consacrées au numérique, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. Ne sont retracées dans ce budget que les seules dépenses consacrées à la formation des enseignants. L'articulation des projets ministériels avec les actions des collectivités territoriales reste à déterminer. Il en va de même pour la prise en charge des activités périscolaires qui restent à la charge des collectivités territoriales. Je regrette également le report des décisions sur les bourses de lycée qui laisse les familles dans l'incertitude.

Par ailleurs, ce ministère n'arrive pas à sortir de son projet de système d'information Sirhen (système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale), dont le coût dépassera de 241 millions d'euros le budget initialement prévu.

Enfin, les opérateurs sont, dans une large mesure, exonérés des efforts demandés au ministère.

Ce budget est donc un budget de statu quo qui ne s'attaque en rien aux problèmes de l'enseignement scolaire. Si des chefs d'établissement s'engagent, des élus locaux sont partenaires, des familles s'impliquent, des mesures devraient également être prises telles que l'allègement du secondaire, le renforcement du primaire ou encore l'accompagnement de la diversité avec l'enseignement agricole, l'enseignement privé, l'apprentissage et l'autonomie des établissements.

Je proposerai donc l'adoption de ce budget sous réserve du vote de deux amendements que je présenterai.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Je partage l'analyse objective des chiffres réalisée par Gérard Longuet, et non son analyse du fond.

Avec plus de 67 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, la mission « Enseignement scolaire » reste le premier budget de la France. Derrière des chiffres témoignant de l'effort de la Nation en faveur de la formation de la jeunesse, il convient de s'interroger sur la politique mise en œuvre, sur sa pertinence et sur son adéquation aux besoins. Les crédits sont en augmentation de 0,6 % par rapport à 2015. Il reste des problèmes de mise en œuvre du budget et de mise en place des effectifs. Je ne reviendrai pas sur les besoins de l'enseignement primaire. Dans le secondaire, les 7 000 créations de postes seront insuffisantes car il reste des classes surchargées à 30 élèves.

Le budget 2016 s'inscrit dans la continuité des derniers exercices qui revenaient sur les 80 000 suppressions de postes décidées par le précédent Gouvernement. Ces coupes drastiques avaient été incomprises par le corps enseignant, victime d'une « souffrance ordinaire » selon les mots de Brigitte Gonthier-Maurin dans son rapport de 2012 sur le métier d'enseignant. La politique de recrutements est nécessaire et répond à un véritable besoin. La critique récurrente des soi-disant surnombres dans l'éducation nationale est dépassée, les coupes franches dans les effectifs sous le précédent quinquennat y ayant plus que répondu. Faut-il, dès lors, supprimer des postes de remplaçants, au risque de se retrouver avec des classes sans enseignant ? Faut-il supprimer des postes de directeurs d'école ou d'accompagnants d'élèves handicapés ? Je ne le crois pas. Ceux qui appellent à diminuer les

effectifs sont les premiers à critiquer la fermeture de classes dans leur commune, dans leur département ou dans leur région. Un raisonnement comptable vaudrait-il à Paris mais pas en province ? Comment expliquer l'existence de surnombres qu'aucun d'entre nous ne constaterait localement ?

Les créations de postes prévues dans le présent projet de loi de finances répondront aux besoins des élèves et des enseignants et contribueront à la réduction des inégalités sociales et à la résorption de la fracture territoriale. C'est pourquoi je me félicite que l'objectif de 55 000 créations de postes sur le quinquennat puisse être atteint, même si, comme le notent certains syndicats d'enseignants, on ne perçoit pas toujours sur le terrain l'effet de ces annonces.

L'effort budgétaire est significatif mais cessons de considérer la mission « Enseignement scolaire » comme une dépense : c'est plutôt un investissement de la Nation dans sa jeunesse.

Je ne crois pas que nous ayons trop d'enseignants. Notre situation budgétaire nous oblige à prendre en compte la quantité, mais ne perdons pas de vue la qualité, revendication portée par les enseignants eux-mêmes. Pour autant, l'augmentation des effectifs ne saurait répondre à tous les défis du système scolaire français. Le problème vient de la mise en œuvre de cette politique de rétablissement des moyens humains depuis 2012. La réforme du recrutement des enseignants de 2010, qui avait fait disparaître l'année de stage en alternance, a été difficile pour de nombreux jeunes enseignants. La création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Espé) a permis la reconstitution d'une formation initiale demandée par les jeunes enseignants.

Pour autant, certains points demeurent en suspens. Les emplois d'avenir professeurs, qui seront progressivement remplacés par les contrats d'apprentis professeurs, permettent à des jeunes intéressés par les métiers de l'enseignement d'acquérir une première expérience même si, bien souvent, les travaux réalisés par ces jeunes le sont au détriment de leur formation. Il serait préférable d'instaurer une forme de pré-recrutement plutôt que d'avoir recours à ces étudiants qui ne doivent pas constituer un palliatif aux recrutements d'enseignants titulaires.

Des efforts de rémunération ont été consentis avec l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) dans le premier degré ou la revalorisation des indemnités perçues par les enseignants des établissements relevant de l'éducation prioritaire. Cependant, comment se satisfaire d'une situation où le pouvoir d'achat des enseignants a diminué de 1 % en 2013 ? Nous avons besoin d'enseignants plus nombreux et mieux formés, mais il ne faut pas faire l'impasse sur l'amélioration de leurs conditions matérielles.

Je partage les propos de Gérard Longuet sur l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires. La diminution des crédits destinés au fonds de soutien au développement des activités périscolaires est regrettable dans un contexte de baisse des dotations aux collectivités et de surcoûts dus aux réformes du collège et des programmes.

L'an dernier, j'avais attiré votre attention sur le manque de formations ou d'entreprises volontaires pour que les jeunes, notamment dans l'enseignement technique agricole, puissent réaliser leur alternance, alors que certains métiers connaissent une pénurie de main-d'œuvre. À l'inverse d'une surabondance d'options, nous constatons une inadéquation de l'offre de formation.

Ce budget n'est donc pas parfait mais certaines mesures vont dans le bon sens, bien que souvent insuffisantes ou inachevées. Sous le bénéfice de ces observations et sans préjuger des amendements qui seront présentés par Gérard Longuet, je vous propose de vous abstenir sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 vise à diminuer les effectifs du secondaire tout en préservant les moyens accordés au primaire. Il prévoit : au titre du programme 141 « Enseignement public du second degré », la suppression des 591 créations de postes d'enseignants stagiaires prévues en 2016 et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit 3 640 postes non remplacés ; au titre du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour le seul second degré, soit 1 325 postes non remplacés ; au titre du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit 308 postes non remplacés. En année pleine, cela représenterait une économie de près de 150 millions d'euros.

Il sera en outre demandé aux opérateurs de contribuer à l'effort de réduction des dépenses à hauteur de 15,5 millions d'euros (8,5 millions d'euros pour l'Onisep, grâce à la dématérialisation de la diffusion gratuite papier dont le coût est estimé par la Cour des comptes à 17 millions d'euros ; 11 % des dépenses de fonctionnement du réseau Canopé, soit 4 millions d'euros ; 3 millions d'euros, soit 10 % des dépenses de fonctionnement du Cned). Au total, cet amendement permettrait une économie de l'ordre de 165 millions d'euros en année pleine.

L'amendement n° 2 vise à interpellier la ministre sur le projet Sirhen – le Louvois de l'éducation nationale...

M. Claude Raynal. – Une référence malheureuse !

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Un audit de 2013 a réévalué la durée du projet à treize ans au lieu de sept ans et son coût à 321 millions d'euros au lieu de 80 millions d'euros. Cet amendement vise à obliger le ministère à nous indiquer quand et dans quelles conditions il entend sortir de ce labyrinthe ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Loin d'être l'opérateur de paye de toute l'éducation nationale, Sirhen ne concerne, à l'heure actuelle, que les administrateurs civils et les corps d'inspection ; 300 millions d'euros pour 4 000 personnes, cela paraît excessif ! Notre commission s'est émue des déboires de Louvois ou de l'opérateur national de paye, on ne peut donc que regretter que cela continue avec Sirhen.

Les années passent et se ressemblent, les constats s'amplifient ; la France consacre près de 70 milliards d'euros à l'éducation, premier budget national, part importante du PIB, mais elle recule d'année en année dans les classements Pisa. Les résultats sont-ils en adéquation avec les moyens ?

Je remercie le rapporteur spécial d'avoir insisté sur la différence entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. Les taux de réussite aux concours m'interpellent : 62 % des candidats ont été admis en lettres classiques : n'y aurait-il que des bons élèves ? En mathématiques, 48 % des candidats sont admis et 24 % des postes ne sont pas pourvus. C'est très inquiétant pour le métier d'enseignant ! L'éducation nationale est davantage dans une gestion de masse que dans une gestion fine de ses ressources humaines.

L'amendement consistant à rééquilibrer la dépense en faveur du primaire nous renvoie à la multiplication des options. Je me souviens d'avoir passé l'option menuiserie au baccalauréat. Pourquoi des options menuiserie, couture, macramé pour un bac général, ou une option surf en Île-de-France ? Derrière ces options, il y a des enseignants. La multiplication des options complexifie la gestion des ressources humaines. Il faudrait atteindre des ratios d'encadrement proches de ceux de l'Union européenne dans le primaire et avoir moins d'options dans le secondaire. Je soutiendrai l'amendement n° 1.

L'amendement n° 2 met l'accent sur les outils vieillissants de l'éducation nationale, alors que des outils internet sont demandés par les familles. Les centres d'information et d'orientation et l'Onisep travaillent encore sur des supports papier inadaptés.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Je vous remercie d'accueillir dans votre classe studieuse un mauvais élève comme moi. Le budget s'inscrit dans la continuité, en constante augmentation depuis trente ans, sans les résultats escomptés. Nous sommes parmi les pays les plus inégalitaires : un fils d'ouvrier a dix-sept fois moins de chances de préparer une grande école qu'un fils d'enseignant ou de cadre supérieur. La moitié des 150 000 jeunes sortant chaque année du système sans diplôme a connu des difficultés entre le cours préparatoire et le CE2. L'apprentissage des fondamentaux entre quatre et sept ans doit être une priorité : l'avenir d'un jeune est quasiment scellé à son septième anniversaire. Il faut redéployer les moyens du secondaire vers le primaire, avec des enseignants formés aux pédagogies ayant fait leurs preuves et incités financièrement à venir devant les élèves en ayant le plus besoin. Selon la Cour des comptes, il est nécessaire de redéployer et simplifier l'offre de formation au lycée : le nombre de filières et d'options est trop important : un élève de seconde peut choisir entre 236 options différentes !

À la suite de la réforme des programmes, que le conseil supérieur de l'éducation a rejetée, l'État s'est engagé à prendre en charge le financement des manuels scolaires des collèges, mais pas ceux des écoles. Les communes le feront, alors qu'elles supportent déjà le surcoût des rythmes scolaires. Je proposerai certainement un amendement de redéploiement des crédits à partir de ceux consacrés à l'administration centrale, où des économies sont sans doute possibles.

Enfin, le projet Sirhen constitue effectivement une dérive inacceptable.

M. Roger Karoutchi. – Je souscris aux recommandations de notre rapporteur spécial. J'ai été nommé inspecteur général il y a dix-sept ans et lors de la première réunion, on nous a dit que le système scolaire ne fonctionnait pas et qu'il fallait le recentrer. Les rapports Pisa le démontrent, ce sont les pays qui se sont recentrés sur les fondamentaux qui progressent le plus vite. En revanche, ceux qui offrent de nombreuses options s'effondrent. Un enseignement collectif ne peut être un enseignement à la carte, individualisé.

Les gouvernements de gauche et de droite n'ont pas eu le courage de mettre un terme à cette dérive : il faut en revenir aux fondamentaux, notamment au niveau du secondaire. Notre système est trop diversifié, trop lourd et donc difficile à gérer. Ce n'est pas avec toujours plus d'enseignants et toujours plus de moyens qu'on changera ce système malade parce que sans objectifs ni lignes directrices.

M. Vincent Delahaye. – Nous le répétons d'année en année, nous devrions nous recentrer sur les fondamentaux et arrêter de nous disperser : il faut privilégier la qualité plutôt

que la quantité. Avec les 60 000 postes supplémentaires, c'est la quantité qui l'a emporté. Je regrette que les documents budgétaires n'apportent pas de réponses aux questions que nous nous posons. Pourquoi ne connaissons-nous toujours pas le nombre d'élèves par niveau, le nombre de classes et celui d'enseignants ? Je ne sais même pas quelle est l'évolution du nombre d'élèves d'une année sur l'autre. Dans nos communes, c'est pourtant la première chose qui nous préoccupe.

J'ai l'impression de voter à l'aveugle le budget du « mammoth ». J'adopterai les amendements du rapporteur spécial, même si j'aimerais qu'ils aillent plus loin.

M. Marc Laménie. – Quel est le poids, dans ce budget, de l'administration centrale, des rectorats et des inspections d'académie ? Il y a du monde dans le grand ministère...

Les programmes font l'impasse sur le fonctionnement des institutions et sur le devoir de mémoire : c'est regrettable. Enfin, où en est-on de la médecine scolaire, dont l'importance semble se réduire d'année en année ?

M. Philippe Adnot. – Je suivrai les recommandations de notre rapporteur spécial. Je regrette que l'État retire des collèges tous les personnels qu'il mettait à disposition pour le suivi et la maintenance informatiques. J'ai prévenu la rectrice que mon département serait dans l'incapacité de remplacer ces personnels.

M. Éric Bocquet. – Nous nous félicitons des créations de postes après cinq années de suppressions massives : encore faut-il distinguer les annonces des créations effectives. Les taux d'encadrement ne sont pas neutres : ceux qui ont enseigné savent qu'une classe de 15 ou de 30 élèves, ce n'est pas la même chose.

La crise des recrutements est inquiétante : le métier n'est plus attractif pour diverses raisons, notamment financières. Un plan de recrutement est indispensable pour attirer les jeunes vers ce beau métier de plus en plus difficile à exercer.

L'enquête Pisa rappelle à juste titre le déterminisme entre la situation économique et sociale des familles et la performance des enfants. Nous déplorons la diminution des crédits du fonds de soutien aux activités périscolaires, alors que les communes ont joué le jeu en offrant des activités de qualité. L'école numérique ? Mais ce sont les collectivités qui investissent dans le matériel, notamment dans les écoles élémentaires. L'éducation nationale s'était engagée à former les enseignants à ce nouvel outil. Qu'en est-il ?

M. Francis Delattre. – L'appréciation des effectifs de l'éducation nationale varie selon que l'on est rue de Grenelle ou sur le terrain. Dans ma commune, toutes les classes comptent 30 élèves et les moyens sont loin d'être excessifs. Nous avons certainement beaucoup trop d'inspecteurs généraux...

M. Roger Karoutchi. – D'inspecteurs d'académie !

M. Francis Delattre. – ... et pas assez d'enseignants. Tous les ans, je bénis les directeurs d'école qui réussissent à faire des rentrées correctes avec des moyens très justes.

De plus en plus souvent, les maires de mon département sont saisis de demandes visant à permettre à des jeunes de quitter l'école sous prétexte qu'ils vont avoir chez eux une formation adéquate. C'est scandaleux, car il s'agit surtout de jeunes filles qui sortent du

système scolaire sans que personne ne vérifie la réalité de l'enseignement à domicile. Il n'existe pas non plus de cours par correspondance : ces jeunes de 14-15 ans sont soustraites d'office de l'école, sans aucun contrôle. Je reçois pratiquement toutes les semaines des maires qui doivent signer de telles demandes d'exemptions qui se multiplient.

Mme Michèle André, présidente. – Merci d'attirer notre attention sur ce grave sujet.

M. Serge Dassault. – Pour favoriser la formation professionnelle et éviter que 150 000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme ni formation, supprimons le collège unique. Beaucoup d'élèves ne s'intéressent pas aux cours qui y sont dispensés. Il faudrait sélectionner les élèves à la sortie du primaire : le certificat d'études n'existe plus, ce que je déplore. Comme les redoublements ont été supprimés, ces jeunes passent de classe en classe sans acquérir aucune formation, ce qui explique en grande partie l'insécurité dans nos communes. Au lieu d'avoir été formés à un métier manuel, ces jeunes deviennent pour la plupart des délinquants.

M. Richard Yung. – Je serai plus nuancé que le rapporteur spécial sur cette approche quantitative. La situation est très différente en fonction des régions, certains rectorats manquant d'enseignants. À l'étranger, nous avons beaucoup de mal à recruter des enseignants français, parce que les recteurs bloquent le départ des professeurs de mathématiques, de physique, de langues vivantes. Le plan de recrutement de 14 000 postes pour le primaire et de 7 000 postes pour le secondaire répond en partie à ces préoccupations.

Le niveau de rémunération de nos enseignants ajoute à la difficulté : leur prestige social s'est amoindri et les salaires sont inférieurs à ceux pratiqués chez nos voisins, notamment en Allemagne.

Quant au qualitatif, la France en fait beaucoup trop : 216 options ! J'estime qu'il faut les ramener à 21 par exemple...

Mme Michèle André, présidente. – Laissons cela à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

M. Richard Yung. – Les parents veulent toujours davantage d'options, ce qui entraîne des horaires surchargés, alors que dans d'autres pays, il y a trois à quatre heures d'enseignement le matin et l'après-midi est consacrée aux sports ou aux activités culturelles. Et pourtant ces enfants sont au moins aussi éveillés que les nôtres...

Je ne voterai pas le premier amendement sur les réductions de crédits, mais je suis assez tenté par le second. Si ces 44 millions d'euros sont supprimés, arrêtera-t-on de payer les fonctionnaires en question ? Les administrations françaises tentent de développer de grands programmes informatiques sans en avoir la compétence.

M. Michel Canevet. – Les amendements de notre rapporteur sont empreints de bon sens ; ils portent sur une centaine de millions d'euros alors que le budget augmente de 700 millions d'euros. J'espère que l'effort portera prioritairement sur l'enseignement primaire car l'apprentissage des fondamentaux est la priorité. Les chiffres donnés par notre rapporteur spécial sont éloquentes lorsqu'on compare notre situation à celle de nos voisins. Quel est le nombre de postes qui ne sont pas affectés à l'encadrement des élèves ?

J'ai du mal à comprendre pourquoi les crédits alloués au fonds de soutien dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires diminuent alors que le nombre d'élèves reste stable. Ce fonds devra-t-il être abondé en cours d'année ?

Le nombre d'élèves de l'enseignement préélémentaire privé augmente alors qu'il diminue dans l'enseignement public. Pourtant, les crédits augmentent plus dans le public (+ 1,89 %) que dans le privé (+ 0,40 %). Le niveau d'encadrement sera-t-il maintenu dans le privé ?

La diminution du nombre de régions va-t-elle entraîner une réduction des crédits affectés à l'administration décentralisée de l'éducation nationale ?

M. Thierry Carcenac. – Je note que cette année, la rentrée s'est bien passée. Lorsque notre rapporteur nous dit qu'il s'agit d'un budget conservatoire, je m'en félicite, car cela augure bien de la rentrée prochaine.

Dans mon département, la densité de population en zone de montagne est de 17 habitants au kilomètre carré tandis qu'à proximité de Toulouse, la densité est très forte. Ne globalisons donc pas le nombre des enseignants. Notre collègue Alain Duran vient d'être nommé par le Gouvernement pour rédiger un rapport sur l'offre de formation différenciée en zone urbaine et en zone rurale et de montagne.

L'actuelle formation des maîtres va dans le bon sens, mais nous nous interrogeons sur la crise des recrutements et sur les rémunérations. Des agrégés enseignent dans des collèges de région parisienne : la politique de recrutement pourrait sans doute être revue.

Le plan numérique à l'école va commencer à porter ses fruits en 2016. Pour un euro dépensé par les départements, l'État contribuera à hauteur d'un euro mais prenons garde à la maintenance et au soutien aux établissements, comme l'a rappelé Philippe Adnot. La commission consultative sur l'évaluation des charges, que je préside, n'abordera pas ce sujet car il ne s'agit pas de transferts, ni de charges nouvelles. La question se pose néanmoins de l'accompagnement de l'extension évidente et nécessaire de ce plan.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Thierry Foucaud et moi-même avons à cœur de mieux comprendre le fonctionnement de l'éducation nationale, même si nous n'en tirons pas les mêmes conclusions.

Je remercie le rapporteur général pour son soutien à mes amendements.

Jean-Claude Carle estime que la France est le pays le plus inégalitaire. Le problème de l'égalité est philosophique : beaucoup de parents ont des enfants pour qu'ils prolongent en mieux ce qu'ils sont. Il est logique que les parents responsables s'impliquent et il ne faut pas nous priver de leur bonne volonté. En revanche, nous devons sans doute nous substituer à ceux qui sont indifférents. La classe unique permettait aux enseignants de suivre les enfants. Ceux-ci passent désormais d'une classe à l'autre en changeant de professeurs. C'est un facteur de faiblesse car ils ne connaissent pas assez leurs élèves.

Je suis d'accord avec Jean-Claude Carle sur les apprentissages des fondamentaux, notamment de la lecture. Les nouveaux rythmes scolaires sont une charge pour les collectivités locales, charge qui n'est pas compensée et qui n'avait été demandée par personne.

Roger Karoutchi a parlé de la dispersion du secondaire : il faut accepter la diversité de notre pays, qu'elle soit démographique, géographique ou historique. Les régions industrielles ont de nombreux lycées professionnels qui sont l'héritage des centres d'enseignement technique lancés par les industriels et repris par l'éducation nationale. Nous allons vers l'unité, mais elle supposerait l'internat. Hélas, cette excellente solution fait l'objet du rejet des mères, qui ne sont d'ailleurs plus des mères mais des « mamans » comme des pères, qui sont devenus des « papas », qui ont peur de perdre leurs enfants. Je trouve cela navrant, mais il s'agit d'un fait de société contre lequel nous ne pouvons rien.

Je remercie Vincent Delahaye pour la précision de ses questions : il s'agit en effet d'un budget de statu quo. En revanche, nous disposons des tableaux récapitulatifs demandés : nous pourrions vous les communiquer. Les régions n'évoluent pas de la même façon et leur sociologie n'est pas la même.

Je découvre les demandes d'exonération de présence scolaire évoquées par Francis Delattre. Votre enracinement dans le Val-d'Oise vous rend familier de la diversité française actuelle.

Pour répondre à Marc Laménie, la médecine scolaire est en effet marginalisée. Cette médecine, exclusive il y a cinquante ans, est entrée en compétition avec une médecine de ville désormais très présente. Plus que le médecin, c'est l'infirmière qui est importante dans un établissement, car elle a un talent polyvalent.

Nous ne disposons pas de données exactes sur les enseignants qui ne sont pas devant les élèves : lorsque la droite est au pouvoir, elle s'efforce d'en réduire le nombre et quand la gauche arrive, elle crée des fonctions de soutien. Le balancier est reparti vers des enseignants qui ne sont pas à proprement parler devant des élèves, qui sont en doublon, ou ont une clientèle particulière dont le coût- rendement n'est pas établi – c'est le cas des Rased.

J'ai noté l'observation de Philippe Adnot sur le retrait des personnels d'État qui étaient mis à disposition des collèges pour la maintenance des outils informatiques. C'est contradictoire avec l'idée de former les enseignants aux techniques informatiques. Toutes les expériences étrangères montrent que l'informatique ne règle en rien les problèmes de la pédagogie, celle-ci restant adossée à la présence de l'enseignant et à sa relation avec les élèves.

Éric Bocquet a raison de distinguer les postes annoncés et les postes créés. J'en parle à la page 39 de mon rapport. En 2014, l'écart a été spectaculaire, la sous-consommation du plafond d'emplois s'étant élevée à 12 784 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Certes, on ne recrute pas les enseignants comme des laveurs de carreaux, mais il reste un écart significatif entre les emplois annoncés et ceux qui sont pourvus.

Je souscris à ce qui a été dit par Francis Delattre, l'inégalité territoriale est une réalité. Les statistiques globales montrent tout, sauf l'essentiel : c'est « la forme suprême du mensonge ». Il faut entrer dans le détail pour y voir clair. Vous avez 30 élèves par classe dans votre département pour une moyenne nationale de 12,5. Voilà pourquoi les élus doivent travailler avec les recteurs et les directeurs départementaux de l'éducation nationale. J'ai noté votre observation sur les jeunes filles retirées du système scolaire. J'interrogerai le ministère sur cette « évaporation ».

Pour répondre à Serge Dassault, René Haby ne voulait pas d'un collège vraiment unique. Tous les ministres, y compris Najat Vallaud-Belkacem, acceptent l'idée de la diversité. À l'intérieur du collège unique, il faut multiplier l'information professionnelle pour que les jeunes garçons veuillent devenir autre chose que pompier ou footballeur. Par exemple, sénateur ou constructeur d'aéroplane... Le moule unique est inacceptable, car contraire à la réalité. Ouvrons aux jeunes des fenêtres d'ambition et d'espoir.

Richard Yung ne veut pas opposer qualitatif à quantitatif, mais un recrutement de professeur vaut pour quarante ans... De même, les mesures catégorielles coûtent extrêmement cher. Je l'ai vécu au ministère de la défense : nous diminuions les effectifs et les mesures catégorielles augmentaient la masse salariale. Pour les matières comme les mathématiques et l'anglais, la concurrence du privé est incontestable et nous aurons beaucoup de mal à recruter.

Sur la question de Michel Canevet, nous ne connaissons pas le nombre d'enseignants qui ne sont pas devant les élèves. Nous préférons qu'ils soient dans les classes mais certaines fonctions transverses ne sont pas totalement inutiles. En revanche, il ne faut pas qu'elles soient une occasion de fuir l'élève, tentation d'un certain nombre d'enseignants.

La dotation consacrée au fonds de soutien au développement des activités périscolaires est totalement insuffisante. Quant à l'enseignement privé, le statu quo évite la réouverture d'une guerre, mais les parents choisissent. La demande la plus forte n'est pas dans des régions catholiques et conservatrices. En région parisienne, des familles issues de la diversité choisissent l'enseignement catholique, apostolique et romain parce qu'elles ont le sentiment que leurs enfants seront mieux encadrés.

La régionalisation sera un élément de réponse pour adapter les politiques d'éducation nationale aux territoires. La Meuse compte souvent moins de douze habitants au kilomètre carré. On maintient des établissements que la raison exigerait que l'on supprime. Telle est la vie française dans sa complexité.

Envoyer des agrégés en collège est en apparence anormal. Cela ne l'est pas complètement pour le bien des agrégés, ni pour le bien des élèves. Ce n'est quand même pas la règle dominante.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Il y a du bon et du moins bon dans ce budget. Qu'on n'aille pas dire cependant qu'il témoigne d'un effort significatif. Il augmente de + 0,6 % pour une inflation de 1 %, cette année. Comme tous les ans, on refait la politique de l'éducation nationale, chacun apportant sa pierre à l'édifice. Le budget de l'éducation nationale est de 67 milliards...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – dont 20 milliards d'euros pour les retraites : engager, c'est aussi engager un retraité.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – ... contre 20 milliards d'euros pour le CICE : l'éducation nationale ne coûte donc pas si cher.

Nous serons tous d'accord pour dire qu'il n'est pas normal que l'on continue à avoir trente élèves par classe dans un quartier où les populations souffrent. Il faut corriger cette situation, faute de quoi, notre politique sociale en faveur des quartiers ne pourra que se détériorer.

La question de l'apprentissage est posée tous les ans sans jamais qu'on la résolve. On manque de plombiers, de couvreurs... Des apprentis trouvent parfois un employeur sans avoir accès à la théorie ; parfois, c'est l'inverse. Si l'on continue ainsi, on ira dans le mur, car les chiffres resteront les mêmes. Voilà pourquoi j'ai proposé l'abstention.

Enfin, le numérique, qui est une question d'avenir, mobilise 24 millions d'euros pour assurer la formation des enseignants. Les collectivités se sont engagées dans ce programme tout comme elles l'ont fait pour les rythmes scolaires. Il faudrait tenir compte de leurs difficultés de financement et les aider sur ces deux domaines essentiels pour l'avenir.

Nous avons donc de bonnes causes à défendre en faveur de nos enfants et de la France.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Pour répondre à Richard Yung, l'amendement relatif à Sirhen n'aura pas pour conséquence d'interrompre la paye des fonctionnaires. Cet amendement vise, si j'ose dire, à aider le ministre face à son administration. J'ai vécu ce genre de situation avec l'affaire Louvois. Un ministre est toujours bercé de l'illusion que les choses se régleront en trois mois. On connaît la suite...

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Je suis évidemment opposé à l'amendement qui réduit les crédits consacrés à l'éducation nationale.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Malgré tous les moyens dont on nous parle, des classes restent chargées, à vingt-cinq ou trente élèves. D'un point de vue mathématique, il y a pourtant un enseignant pour quinze élèves. La contradiction tient à ce que le lycée est très consommateur en moyens humains. Il faudrait redéployer le personnel et surtout réduire les options qui ne sont pas indispensables. D'autant qu'on se sert souvent de ces options pour choisir les bonnes orientations.

L'inégalité vient souvent d'un manque d'accès à l'information. Il n'y a pas de bonne orientation sans bonne information. En 1998, j'ai été rapporteur d'une commission d'enquête sur la gestion des personnels de l'éducation nationale. On recensait alors 30 000 enseignants qui n'étaient pas devant les élèves, soit l'équivalent de l'académie de Grenoble ou d'une trente-et-unième académie virtuelle. Il n'est pas aberrant que tous les enseignants ne soient pas devant les élèves ; il est même souhaitable que certains d'entre eux aillent dans d'autres administrations, voire dans le monde économique. Ce qui l'est moins, c'est qu'un enseignant fasse toute sa carrière hors de l'éducation nationale. C'est un problème de ressources humaines.

L'amendement n° 1 est adopté, ainsi que l'amendement n° 2.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire », ainsi modifiés.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Économie » et compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et articles 52 et 53) - Examen du rapport spécial

Puis la commission procède à l'examen du rapport de MM. Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de

concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et articles 52 et 53).

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – La mission « Économie » rassemble une série de d'instruments destinés à soutenir la croissance des entreprises, et notamment des PME 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 des opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques.

Les crédits demandés au titre de l'année 2016 s'élèvent à 1,7 milliard d'euros, en baisse de 4,7 % (- 83 millions d'euros) : l'effort de maîtrise des dépenses publiques est supérieur de 51 millions d'euros à ce qui était prévu dans la programmation triennale.

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » porte à lui seul la moitié de ces crédits. Les dépenses de personnel et de fonctionnement et les subventions aux différents opérateurs affichent une stabilité globale : de fait, ces dépenses sont relativement rigides, même s'il reste des marges de manœuvre, par exemple du fait de la fusion entre Ubifrance et l'agence française des investissements internationaux (AFII) en un opérateur commun dénommé Business France.

L'effort budgétaire repose donc principalement sur une réduction des aides aux entreprises, ce qui est une occasion de rationaliser des dispositifs complexes, éclatés, et peu évalués.

La dotation du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), par exemple, baisse à 15 millions d'euros en 2016. Grâce à la réforme de son fonctionnement, en 2014, il est passé d'une logique de guichet, propice aux effets d'aubaine, à une logique d'appels à projets, ciblés sur des chantiers porteurs, dans les zones rurales et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Depuis la suppression du comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), les aides aux stations-service de proximité sont prises en charge par le Fisac. La poursuite de ces aides, souvent très importantes pour le maillage territorial, doit beaucoup à la mobilisation du Sénat l'année dernière, et particulièrement de la présidente Michèle André. Toutefois, deux interrogations demeurent : comment adapter les critères d'éligibilité au Fisac, très restrictifs, aux spécificités des stations-service ? Et qu'en est-il des 2 200 dossiers en stock ? L'enveloppe de 12,5 millions d'euros que le Gouvernement s'est engagé à débloquer ne figure nulle part dans le programme.

Quant au programme 220, qui porte les crédits de l'Insee, il représente 437 millions d'euros en 2016, en baisse de 2,6 %. Les économies sur les dépenses de fonctionnement et de personnel auraient pu être encore plus importantes si le déménagement vers le nouveau centre statistique de Metz ne connaissait pas quelques vicissitudes.

Le programme 305 représente 427 millions d'euros. Sa forte baisse, de 7,7 %, est imputable à la diminution tendancielle de la subvention à la Banque de France, notamment grâce aux gains de productivité et à l'allègement des procédures de surendettement. La subvention est passée de 317 millions d'euros en 2011 à 252 millions d'euros en 2016. Quelques progrès sont également constatés dans le regroupement des services économiques à l'étranger.

Le programme 343 porte la participation de l'État au plan « France très haut débit », qui déploiera un réseau de fibres optiques à très haut débit sur l'intégralité du territoire d'ici 2022, avec un objectif intermédiaire de 50 % des foyers en 2017. Le déploiement des nouveaux réseaux à très haut débit représente plus de 22 milliards d'euros d'investissement sur les dix prochaines années, soit : 6 à 7 milliards d'euros investis par les opérateurs privés pour assurer la couverture des 3 600 communes les plus denses, avec 55 % des locaux à usage professionnel regroupés sur 10 % du territoire ; 13 à 14 milliards d'euros investis dans les « réseaux d'initiative publique » (RIP) déployés par les collectivités territoriales, l'État apportant pour sa part 3 milliards d'euros d'ici 2022, soit près de la moitié du financement public. Deux outils sont prévus à cette fin : le fonds national pour la société numérique (FSN) et le programme 343, qui prendra le relais à partir de 2015, sur un montant de financement de 2,1 milliards d'euros à l'horizon 2022. Pour 2016, 188 millions d'euros sont débloqués, après les 1 412 millions d'euros prévus en 2015 et avant les 150 millions d'euros en 2017.

Même si nous soutenons avec force le plan « France très haut débit », nous conservons deux réserves. D'une part, le délai de dix ans prévu pour la couverture du territoire semble trop long au regard de la rapidité des transformations induites par la révolution numérique. D'autre part, les abonnés qui bénéficieront d'une couverture plus rapide au titre de la zone dense, fin 2017, ne contribuent pas directement au financement d'un meilleur déploiement dans les zones non denses pour réduire la fracture numérique. Par conséquent, nous suggérons de mettre en place un dispositif de « péréquation numérique », qui pourrait prendre la forme d'une contribution prélevée sur les abonnements à Internet des particuliers et entreprises bénéficiant de la couverture en zone dense, et dont le produit serait affecté au financement des réseaux d'initiative publique dans les zones les moins rentables.

S'agissant du numérique, notre commission des finances a constitué un groupe de travail transversal et non partisan, qui a présenté deux rapports, le 17 septembre 2015 : « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité juste, simple et efficace », et « le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source ». Nous présenterons ces propositions aujourd'hui à Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.

Enfin, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » porte les 200 millions d'euros de crédits du fonds pour le développement économique et social (FDES), réactivé en 2014. Il soutient des PME industrielles qui peinent à trouver des financements, mais qui sont viables sur le long terme. Nous estimons que l'État est ici dans son rôle : il ne faut pas laisser les aléas de la crise détruire des industries et des emplois qui ont un avenir.

Les crédits budgétaires de la mission « Économie » (1,7 milliard d'euros) apparaissent bien modestes au regard des 20 milliards d'euros de dépenses fiscales qui y sont rattachées. La principale est bien sûr le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui est monté en puissance et représente à lui seul 13 milliards d'euros. Le rapport 2015 du comité de suivi du CICE fait par France Stratégie montre, dans une enquête, que ce crédit d'impôt est plébiscité par les entreprises, qui peuvent l'affecter comme elles le veulent : dans le secteur des services, 54 % l'utilisent pour créer des emplois, et 35 % dans le secteur de l'industrie ; 46 % l'utilisent pour augmenter les salaires dans les services, et 31 % dans l'industrie ; 53 % s'en servent pour conforter leurs résultats d'exploitation dans les services, et 52 % dans l'industrie ; 61 % l'emploient pour investir dans les services, et 65 % dans l'industrie. Enfin, elles sont 35 % dans les services et 25 % dans l'industrie à considérer que

le CICE peut permettre une baisse du prix de vente, ce qui signifie qu'il ne sert pas à augmenter la marge.

D'après France Stratégie, le CICE est à 70 % consommé par les micro-entreprises, les PME et les ETI, et seulement 30 % par les grandes entreprises : il convient donc de modérer les critiques qui avaient été faites à ce sujet. Néanmoins, la limite de 2,5 % du SMIC ne bénéficie pas aux entreprises qui versent des salaires élevés – sans pour autant que leurs résultats s'en ressentent, car celles-ci sont souvent exportatrices, et bénéficient donc de compléments de subventions ou d'exonérations particulières. Dans l'ensemble, le CICE a un effet de levier intéressant.

Nous saluons également le suramortissement de 40 % annoncé par le Premier ministre, en avril dernier, et qui vise spécifiquement les investissements productifs. Cette mesure, complémentaire du CICE, est proche dans son esprit de notre proposition de l'an dernier, qui avait été adoptée à la quasi-unanimité du Sénat.

D'autres dépenses fiscales apparaissent mal calibrées, même s'il est difficile d'être complet. Par exemple, l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises représente 90 milliards d'euros pour 2 400 bénéficiaires, soit en moyenne 37 500 euros par entreprise, ce qui suggère que de grands groupes en tirent un avantage substantiel. Il pourrait être opportun de limiter son bénéfice aux PME et aux ETI, et le cas échéant d'utiliser les ressources libérées pour favoriser des investissements innovants. Nous ferons des propositions à ce sujet.

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – L'article 52, qui est rattaché à la mission « Économie », crée un fonds de péréquation de 20 millions d'euros entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les ressources des CCI sont en forte baisse, avec un plafonnement de leur taxe affectée (925 millions d'euros cette année), deux prélèvements exceptionnels ayant en outre été opérés sur leur trésorerie, à hauteur de 170 millions d'euros en 2014 et de 500 millions d'euros en 2015. Cette contrainte a conduit les CCI à s'engager dans un grand mouvement de réorganisation et de rationalisation, pour mettre fin à certains excès, conformément à l'esprit de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Toutefois, cette situation a également provoqué dans certaines chambres des difficultés financières ponctuelles. Beaucoup d'autres ont dû repousser ou annuler des investissements. Surtout, la répartition actuelle de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE), qui alimente les CCI, repose sur des critères historiques figés en 2010, qui ne tiennent pas compte de la dynamique économique réelle des territoires ni des besoins des entreprises. D'où l'importance d'un dispositif de péréquation à l'échelle nationale.

Concrètement, l'article crée un fonds de 20 millions d'euros alimenté par la taxe affectée, qui aurait vocation à financer des projets spécifiques d'investissement des chambres, et à contribuer à la solidarité financière entre les CCI. Les aides seraient attribuées par délibération de l'assemblée générale de CCI France, l'établissement fédérateur du réseau. Les montants non utilisés en fin d'exercice seraient reversés au budget de l'État.

Nous sommes évidemment favorables à une telle proposition, mais avec deux réserves. D'une part, le montant de 20 millions d'euros est très faible : afin d'éviter tout saupoudrage entre des centaines de projets, nous vous proposons de préciser que les aides sont affectées à « des projets structurants de portée régionale ou nationale », comme par exemple les chantiers du plan « CCI de demain », qui prévoit notamment un guichet unique numérique.

D'autre part, la solution proposée par cet article ne peut être que transitoire, dans l'attente d'une refonte globale des modalités de répartition de la taxe affectée entre les CCI, pour tenir compte de la réalité économique. Toutefois, une telle réforme ne peut être envisagée qu'après un examen détaillé des missions accomplies par les CCI, et en tout état de cause après leur regroupement prévu en 2017 pour s'adapter à la nouvelle carte des régions.

L'article 53 comporte quant à lui deux parties. La première crée trois taxes affectées au profit de trois centres techniques et industriels (CTI) : celui de la fonderie (CTIF), l'Institut des corps gras (ITERG), et le CTI de la plasturgie et des composites (CTIPC), créé cette année. Ces taxes se substitueraient à un financement par dotation budgétaire. L'assiette est constituée par les produits fabriqués par les filières, et finance essentiellement des missions de recherche et développement, ainsi que des transferts de technologie.

Le financement par taxe affectée est une solution pertinente pour les CTI et pour les comités professionnels de développement économique (CPDE) qui leur sont assimilés. Ce modèle devrait être étendu aux trois organismes demeurant financés par une dotation budgétaire. La taxe affectée présente plusieurs avantages : stabilité des assiettes et donc des recettes, assujettissement des importations et plus grande implication des entreprises. Ces trois taxes sont conformes à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF), qui prévoit que les taxes affectées sont justifiées dès lors qu'elles répondent à une logique sectorielle. Elles sont plafonnées par l'article 14 du projet de loi de finances, qui fait suite à l'article 46 de la loi de finances initiale du 28 décembre 2011.

La deuxième partie de l'article 53 harmonise les dispositions applicables à l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux CPDE. L'harmonisation porte d'abord sur les modalités de recouvrement, la principale innovation étant que la direction générale des finances publiques (DGFIP) prenne le relais des professionnels en cas de non-paiement de la taxe.

Mais surtout, l'harmonisation consiste à restreindre les actions finançables par la taxe affectée aux seules missions de recherche-développement et de transfert de technologie. Ce dernier point nous semble problématique : depuis longtemps, le succès des CTI et les CPDE repose sur des actions bien plus larges en faveur des entreprises de leur filière : campagnes de promotion en France et à l'international, aides à l'exportation etc. Ces aides sont très importantes pour les filières composées d'un grand nombre de PME faisant face à une concurrence internationale exacerbée. Par exemple, le CPDE du cuir aide toute la filière, pour laquelle le traitement de la peau est le plus important, et commence dès l'élevage des veaux. Notre cuir est de meilleure qualité car en France, on aime manger des veaux de neuf mois, à la différence de l'Italie ou de l'Espagne. Pour des peaux de qualité, la filière aide les éleveurs à remplacer les fils barbelés par des clôtures électriques, et à garder des étables propres pour éviter les champignons.

Afin de préserver cet équilibre, nous vous proposons un amendement qui vise à permettre que les taxes affectées financent l'ensemble des missions des CTI et des CPE – mais sous la stricte condition, et c'est une nouveauté, qu'il s'agisse de missions d'intérêt général, comme pour tout financement public.

Nous vous invitons à adopter sans modification les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », et à adopter les articles 52 et 53 modifiés par nos deux amendements.

L'amendement n°1 concentre l'effort financier du fonds de péréquation et d'investissement des CCI sur un nombre restreint de projets structurants, de portée nationale ou régionale, pouvant contribuer à la modernisation du réseau consulaire. Les aides ne seraient pas réservées aux seules CCI de région ou à la tête de réseau, elles demeurent librement attribuées à tout projet ou demande d'aide pertinente, par une délibération de l'assemblée générale de CCI France, dans des conditions précisées par décret, comme le prévoit le texte initial. Cela correspond à une demande de CCI France.

Avec l'amendement n° 2, les taxes affectées aux CTI et aux CPEDE pourraient financer des actions correspondant à toutes leurs missions d'intérêt général. Les opérations financées par des ressources publiques devront toujours être précisées par décret en Conseil d'État, contrôlées par la tutelle. Les taxes affectées étant soumises à un plafonnement, le risque de dérive financière est écarté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La mission « Économie » est une mission importante, avec de très nombreuses dépenses fiscales rattachées. Nous avons été très préoccupés l'an dernier par le plafonnement des ressources et le prélèvement sur le fonds de roulement des CCI. Je remarque que le fonds de péréquation des CCI réalise des investissements et aide les chambres de commerce en difficulté, ce qui sous-entendrait que les prélèvements des années précédentes ont créé des difficultés dans certaines chambres.

Il est envisagé de créer trois taxes affectées, selon le principe que l'industrie financerait ses propres politiques : pourquoi pas. Mais il y a un problème de principe : le Gouvernement, qui dit vouloir supprimer des petites taxes, en crée trois ! Ceci n'est pas conforme à la loi de programmation des finances publiques, qui prévoit la suppression d'une taxe affectée pour toute nouvelle taxe créée. Voyez par ailleurs la complexité de l'article 53 – sa lecture prendrait une demi-heure, je vous l'épargnerai en séance. J'ai reçu la fédération des industries mécaniques, qui se plaint de multiples taxes avec un calcul compliqué d'assiette. Une pièce comportant du plastique et du métal sera-t-elle assujettie aux taxes sur le plastique et à celles sur le métal ? Et l'on prétend simplifier le code général des impôts ! On pourrait trouver des assiettes et des rédactions plus claires.

M. Francis Delattre. – On centre enfin le discours sur l'entreprise, créatrice de richesses et d'emplois. Votre tonalité est excellente, mais je suis plus circonspect sur ce qui est en fait un « fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) » des CCI. Les grandes CCI vont payer pour les autres. Voyez l'exemple de la formation professionnelle, sur laquelle les CCI sont en pointe : les riches CCI de la région parisienne pourraient aider celle du Gard ou celles des territoires du nord et de l'est francilien, mais en pratique elles ont souvent des charges importantes pour les grandes écoles comme HEC ou l'Essec. Si vous réduisez les moyens des CCI, elles n'économiseront pas sur ces écoles, elles fermeront des formations.

Je ne peux qu'approuver le ministre de l'économie, Emmanuel Macron, qui estime que tout est à refaire pour le financement de notre économie. La non-déductibilité fiscale des intérêts des prêts contractés par les ETI et les PME pour investir a fait des dégâts considérables : pourquoi ne pas la supprimer ? Les ETI dépendent à 90 % des prêts bancaires pour se financer. Nous approuverions tous un tel amendement. Le président de la République a convenu que la suppression de la TVA sociale était une erreur, voilà la deuxième erreur ! Il explique ensuite à la télévision qu'il accorde 200 millions d'euros d'aide aux PME et aux ETI – soit une goutte d'eau. Les grands groupes mondiaux, qui empruntent sur les marchés mondiaux, n'ont pas ce problème.

15 millions d'euros pour le Fisac, c'est un peu ridicule. S'agissant de l'article 53, ces trois taxes sont d'une grande complexité. Compte tenu de ces remarques, il sera difficile d'adopter votre rapport.

Mme Marie-France Beaufls. – Quels sont les effets d'aubaine sur le Fisac ? Dans mon agglomération, le niveau d'accompagnement des projets des collectivités territoriales avait beaucoup diminué ces dernières années. On réduit fortement les capacités d'intervention d'un organisme très important, Epareca (établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux), qui accompagne la création des centres commerciaux dans les zones urbaines sensibles.

Il est difficile d'avoir une vision claire en raison de la diversité des modes d'intervention. Je m'abstiendrai donc sur le vote des crédits, mais j'irai plus loin dans l'analyse. Les centres techniques et industriels, avec lesquels j'avais travaillé sur le secteur du bois et de l'ameublement, réalisent un travail intéressant. Sachons être attentifs à leur rôle et à la continuité de leur action.

Le préfinancement des CICE est un élément non négligeable. Quant à l'affectation des sommes par les entreprises, nous ne disposons pour l'instant que des intentions exprimées : il ne faut pas s'y fier aveuglément. En réponse à une question d'actualité, le Gouvernement a rappelé l'ampleur du CICE attribué à Air France : on ne peut pas dire que la compagnie en fasse une utilisation particulièrement exceptionnelle...

Nous nous interrogeons sur la manière dont nos interlocuteurs économiques utilisent le CICE. Souvent le comptable d'une petite entreprise y voit une aubaine pour sa trésorerie. Est-il un bon outil ? Ne faudrait-il pas changer la manière dont les entreprises le considèrent dans leur résultat financier ? Les entreprises soumises à la compétition internationale ne sont pas celles que cible le CICE.

M. Maurice Vincent. – Le plan sur le déploiement du très haut débit est très important. Il est indispensable d'accélérer l'équipement des entreprises et des ménages qui en ont besoin. J'ai été saisi par plusieurs présidents d'intercommunalité de mon département sur le surdimensionnement – et le surcoût conséquent – des infrastructures de très haut débit, y compris, parfois, pour des résidences secondaires au fond des bois. Comment justifier des dépenses considérables pour des populations qui n'utilisent presque jamais le réseau ? Définissons des priorités pour les agriculteurs, les artisans, les commerçants et les ménages le souhaitant.

M. François Marc. – Nous devons opérer un tri dans les nombreuses missions. Les rapporteurs ont expliqué en quoi le CICE, principale dépense fiscale, est une réussite. L'Insee a publié une étude sur l'évolution comparée du coût du travail, dont la presse du matin se fait l'écho ; celle-ci nous apprend que si le Gouvernement n'avait pas mis en œuvre le CICE en 2012, le désavantage comparatif aurait pu se creuser, les coûts de production se renchérir et la France décrocher dans la compétition mondiale... Quel bel hommage !

La subvention allouée à la Banque de France revient de 317 millions à 252 millions d'euros en 2016, grâce aux gains de productivité réalisés dans le traitement du surendettement. Cela semble énorme. Les missions de la Banque de France ont-elles changé, avec davantage missions de contrôle et de régulation reprises par la Banque centrale européenne (BCE) ?

Le plan France très haut débit sera subventionné à hauteur de 3 milliards d'euros par l'État, par le biais du programme 343, à horizon 2022. Seules sont prévues des autorisations d'engagement (AE) à ce stade : 1 412 millions d'euros en 2015, 188 millions d'euros en 2016, et 150 millions d'euros en 2017. A-t-on des éléments de programmation au-delà ?

M. André Gattolin. – Je partage l'avis de Maurice Vincent sur le très haut débit. N'est-il pas démagogique de prétendre que chaque citoyen doit avoir accès partout à internet ? Est-ce le rôle de l'État de financer cela ? Ce plan de 20 milliards d'euros ne suffira même pas. Il faudrait établir des priorités, avec un maillage des villes et ces centres-bourgs, là où les entreprises sont ou veulent s'installer – et non dans un chalet de haute montagne. Dans une grande ville américaine, vous aurez souvent des difficultés à accéder au très haut débit. Le rapport de Pierre Collin et Nicolas Colin, remis en janvier 2013, soulignait que le déploiement profiterait d'abord aux entreprises collectant des données personnelles, et donc avant tout à Google. Il faut régler la question de la fiscalité internationale avant de développer un équipement universel.

François Marc citait l'étude de l'Insee sur le CICE : on est dans la projection, soyons plus prudents que *Le Figaro*. L'Insee est remercié pour ses bonnes études : on taille dans ses crédits ! Cela affectera-t-il ses établissements régionaux ? Vont-ils être regroupés ? Un État qui décide se fonde sur de bons instruments indépendants. À trop tailler, on obère l'avenir : Vincent Capo-Canellas a montré comment Météo France n'a pas acheté le supercalculateur dans lequel le Royaume-Uni a su investir malgré ses restrictions budgétaires. Or voilà qu'on demande au Crédoc (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) de créer ses ressources propres en produisant des études contestées pour de grands groupes. Doit-on faire de telles économies sur un organisme important ?

M. Thierry Carcenac. – Le programme 343 « Plan France très haut débit » est très important. L'Europe souhaite que tous les pays de l'Union européenne bénéficient du très haut débit ; la déclinaison en France se fait au niveau régional ou départemental, grâce aux schémas d'aménagement. Entre le haut débit et le très haut débit, il y a de la marge mais diverses difficultés surgissent, comme celle de la récupération de la TVA.

Il se passe en général deux ans entre le montage des dossiers et leur approbation par le fonds de solidarité numérique (FSN). C'est sans doute ce qui explique qu'aucun crédit de paiement ne soit prévu sur le triennal. Une fois que la fibre optique arrive à domicile, il faut encore trouver un opérateur et des abonnés. Nous devons donc déterminer les besoins sur le territoire. Nous avons libéralisé le secteur de la téléphonie : dans certaines communes, les opérateurs ne voulaient retenir que certains quartiers. La discussion a duré un an pour que l'opérateur historique accepte de couvrir toutes les communes de la communauté d'agglomération.

L'an dernier les chambres d'agriculture se sont lancées dans la péréquation, avec la création d'un fonds spécifique à cet effet. Cette année, l'article 52 instaure un fonds de péréquation entre les CCI. Votre amendement propose de remplacer les mots « projets spécifiques » par « projets structurants de portée nationale ou régionale ». Des CCI financent des lignes aériennes : si leurs moyens diminuent, elles demanderont aux collectivités de financer ces lignes qui permettent d'aménager le territoire. Le fonds de péréquation ne pourrait-il les prendre en compte ?

M. Éric Doligé. – Il est toujours facile d'accroître les prélèvements sur les citoyens, les entreprises ou les collectivités puisqu'il suffit d'augmenter des taux ou de créer des taxes. Bien évidemment, nous avons contesté le CICE lors de sa création car ce dispositif nous semblait très compliqué. Un journal du matin...

M. François Marc. – Un grand journal !

M. Éric Doligé. – ... se satisfait des retours : encore heureux que le CICE ait des effets positifs !

La création d'un fonds de péréquation entre les CCI s'impose, compte tenu des prélèvements importants qui les ont frappées. Reste que les collectivités devront prendre la relève car les actions des CCI ont beaucoup diminué ces dernières années. Le financement par taxes affectées est en forte diminution comme le montre le tableau de la page 49 : ces taxes sont passées de 1 268 millions d'euros en 2014 à 925 millions d'euros en 2016. La tendance baissière est très nette. Disposez-vous de projections pour l'avenir ? Que vont devenir les CCI ? Elles ont accepté les prélèvements sur leurs réserves, mais ceci s'est fait aux dépens des investissements futurs, comme cela a été le cas dans mon département. Le Gouvernement nous dit que les prélèvements portaient sur des réserves : en fait, ils ont empêché des projets de voir le jour.

M. Marc Laménie. – Le poids des dépenses fiscales nous interpelle ; le programme 220 me surprend car le coût des études statistiques de l'Insee est très important : 437 millions d'euros ! Je peux aussi vous assurer que les parlementaires qui assistent aux assemblées générales des CCI se font interpellé ; il faut prendre en compte cette inquiétude légitime.

M. Michel Bouvard. – Comment le préfinancement du CICE par Bpifrance va-t-il évoluer ? Quel en sera le coût pour le budget de l'État ? Le président de Bpifrance nous a indiqué qu'une rémunération était liée à ce préfinancement.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Avec le CICE, nous voulions que les entreprises puissent investir, innover, embaucher et exporter. Il fallait trouver un mode de financement original qui ne puisse être contesté par la Commission européenne et qui bénéficie à toutes les entreprises, de la plus petite à la plus grande. De plus, cette aide ne devait pas distinguer entre les entreprises. Il fallait aussi tenir compte du fait que les acheteurs allaient immédiatement demander à bénéficier de cette diminution des charges qui augmentait la marge des entreprises : comme dans le monde agricole, à chaque subvention, le marché réclame sa part.

Le CICE est progressivement monté en puissance. Certes, il y a eu des effets d'aubaine, des imperfections, et toutes les entreprises en ont bénéficié, de sorte que nous n'avons pas ciblé les entreprises exportatrices. Cependant, notre culture économique nous porte à ne regarder que les entreprises du CAC 40 alors, que le tissu économique est fait de PME et d'ETI, qui bénéficient également du CICE et ne l'utilisent pas pour leurs actionnaires.

Michel Bouvard nous a interrogés sur le préfinancement du CICE par Bpifrance. Le comité du suivi note un ralentissement depuis le début de cette année, après deux années de progression : au cours du premier trimestre, la diminution a été d'environ 30 %, alors que ce préfinancement s'élevait en 2013 puis en 2014 à 5 milliards d'euros. La reprise de

l'activité a réduit les demandes de préfinancement : les entreprises ont bénéficié du CICE, qui répond bien à leurs attentes.

Le plan France Très haut débit en est pour l'instant au stade des études. L'objectif du Gouvernement est de desservir 55 % de la population en 2017. Pour répondre à François Marc, 1,5 milliard d'euros sera dépensé d'ici là. Les zones rurales seront, quant à elles, desservies à l'horizon 2022. Lorsque le minitel a été installé, tout le monde en a bénéficié, jusqu'aux plus lointains villages des montagnes corses, comme on l'avait fait pour l'eau et l'électricité. Aujourd'hui, la sauvegarde des territoires ruraux passe par le très haut débit. On peut très bien vouloir monter un e-commerce en montagne. Le délai de dix ans nous semble trop long : c'est pourquoi nous proposons une péréquation de la redevance pour améliorer le financement du plan France Très haut débit.

Pour l'Insee, le transfert à Metz pose encore problème, certains agents ayant refusé la mobilité territoriale.

La mission « Économie » diminue de 4,7 %, mais, malgré cet effort, elle s'attèle à des sujets d'avenir comme le très haut débit. Notre amendement sur les CCI est de bon sens. Il évitera ce qu'on a appelé les effets d'aubaine en parlant du Fisac – s'agissant de ce dernier, d'ailleurs, certaines collectivités attendent toujours de toucher les fonds.

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – En 2014 et 2015, 670 millions d'euros ont été prélevés sur la trésorerie des CCI : j'observe qu'aucune d'entre elles n'a mis la clé sous la porte. Ensuite, taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), affectée aux CCI, a diminué. Le niveau de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) a en revanche été maintenu. Demain, c'est seulement la répartition de 20 millions d'euros sur une enveloppe totale de 376 millions d'euros qui sera différente : il faut relativiser !

Le rapporteur général a émis des réserves sur l'article 53, en évoquant l'absence de suppression corrélative d'autres taxes. Nous créons trois taxes qui vont produire 3 millions d'euros de recettes, mais nous réduisons de 130 millions les taxes affectées aux CCI. La balance est bonne, il n'y a pas contradiction avec l'esprit de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques.

Les chambres d'agriculture ont consenti les efforts nécessaires entre 2010 et 2014. Elles ont mis en place des outils nationaux pour comparer leurs coûts respectifs, ce que n'ont pas fait les CCI, alors que certaines coûtent beaucoup plus cher que d'autres. Un récent rapport de l'Assemblée nationale, et un autre du Sénat, préconisent que les prélèvements sur les CCI arrivent à leur terme d'ici un an ou deux ; elles seront alors mieux gérées.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Économie ».

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Article 52

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 52 ainsi modifié.

Article 53

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne pourrai pas voter l'article 53 en l'état. Sont soumises à la taxe les chaudières d'une température supérieure à 130 degrés et d'une puissance supérieure à 11 300 kilowatts, les récipients de 50 à 300 litres sans dispositif mécanique ou thermique, sans parler des porte-jarretelles en dentelles ou des déshabillés en maille. L'article continue ainsi sur huit pages et pour un rendement de 3 millions d'euros. Et ceci au moment où la direction générale des finances publiques, chargée de contrôler tout cela, va perdre 2 200 postes...

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – Le texte, demandé par les fédérations, a l'avantage de concerner également des produits importés.

Après avoir adopté l'amendement n° 2, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 53.

**Loi de finances pour 2016 – Réforme de la dotation globale de fonctionnement
– Simulations**

La commission entend ensuite une Communication de M. Albéric de Montgolfier sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour compléter la présentation de ce matin, nous allons vous communiquer les deux fichiers des simulations des effets de la réforme de la DGF qui nous ont été transmis par le ministère de l'intérieur, l'un sur les communes, l'autre sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Pour obtenir ces informations, je me suis rendu, le 8 octobre dernier, dans les locaux de la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui m'a finalement transmis les données le 16 octobre. Ces données permettent de connaître le point d'arrivée de la réforme après épuisement des effets du « tunnel ». Les simulations sont basées sur les données 2015, c'est-à-dire sur les dernières données disponibles. Elles présentent deux limites importantes. Tout d'abord, les résultats sont présentés de manière agrégée pour les communes de la future métropole du Grand Paris.

M. Philippe Dallier. – Nous ne disposons toujours pas de ces données.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ces communes représentent pourtant 18 % de la dotation forfaitaire et sept millions de personnes. Les arbitrages ne sont pas rendus. Le directeur général des collectivités locales nous a indiqué qu'un amendement du Gouvernement serait présenté en séance pour préciser les règles relatives à ces communes. Si les règles de droit commun s'appliquaient, Paris percevrait pratiquement l'intégralité de la dotation de centralité.

La seconde limite réside dans la fiabilité de la carte intercommunale. Les simulations ont été réalisées sur le périmètre des EPCI au 1^{er} janvier 2015. La carte intercommunale est appelée à changer très profondément, ce qui aura de fortes conséquences sur la répartition de la dotation de centralité.

Enfin, le Gouvernement n'a pas tiré toutes les conséquences de cette réforme sur la péréquation horizontale. Une DGF plus juste devrait rendre moins le fonds national de

péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui augmente pourtant de 220 millions d'euros en 2016.

J'en viens maintenant aux simulations elles-mêmes. Une commune du centre de la France de 14 000 habitants percevait en 2015 une dotation forfaitaire de 3 millions d'euros. Désormais, sa dotation forfaitaire spontanée est égale à la somme de sa dotation de base (1,18 million d'euros) et de sa dotation de centralité (900 000 euros), soit un peu plus de 2 millions d'euros. Comme ce montant ne s'écarte pas de plus de 5 % de sa dotation forfaitaire de 2015, elle n'est pas impactée par le tunnel. Sa dotation est ensuite écrêtée puis minorée de la contribution au redressement des finances publiques, ce qui donne une dotation forfaitaire 2016 de 2,6 millions d'euros. À terme, sa dotation forfaitaire sera égale à sa dotation forfaitaire spontanée, c'est-à-dire 2 millions d'euros.

Deuxième exemple, une commune rurale de 107 habitants dans l'est de la France percevait une dotation forfaitaire de 83 000 euros en 2015. Désormais, sa dotation forfaitaire spontanée est égale à 12 000 euros. Grâce au tunnel, sa dotation forfaitaire 2016 s'élève à 78 700 euros. Après écrêtement, elle percevra 74 600 euros. À terme, sa dotation sera bien de 12 000 euros.

M. Jean-Claude Requier. – En combien de temps ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On nous a indiqué que le tunnel pourrait avoir des effets jusqu'à quarante-six ans au plus.

M. Jean-Claude Requier. – Ce sera une maigre retraite.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Troisième exemple, une communauté d'agglomération de l'ouest de la France de 65 000 habitants percevait en 2015 une DGF totale de 5,3 millions d'euros, soit 73,16 euros par habitant. Sa nouvelle DGF spontanée s'élève à 7,8 millions d'euros, soit 107,5 euros par habitant. Ces montants ne sont pas plafonnés et ils ne comprennent pas non plus la majoration. Après garantie et plafond, le montant par habitant passe alors à 76,82 euros. Après contribution au redressement des finances publiques, sa DGF de 2016 s'élève à 4,8 millions d'euros, soit 66,35 euros par habitant.

Par conséquent, il n'y a pas de véritables gagnants dans la réforme, mais plutôt des « moins perdants ». Dans un département d'Île-de-France, une seule commune a une DGF supérieure à celle de 2015 après contribution au relèvement des finances publiques. Pour certains, la réforme atténue la baisse de dotations, pour d'autres, non. En tout cas, elle ne compense quasiment jamais la baisse de dotation.

Mme Michèle André, présidente. – Ces données ont été transmises à la commission des finances et dès lors tous les commissaires y ont accès. En revanche, elles ne sont pas rendues publiques par le Gouvernement.

M. Michel Bouvard. – Qu'en est-il du rapport sur la soutenabilité du FPIC, puisqu'il perdure ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est arrivé hier soir.

Mme Fabienne Keller. – Les simulations concernent-elles toutes les communes et les EPCI, ou ne prennent-elles que des exemples ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous trouverez dans les fichiers l'intégralité des communes et des EPCI.

M. François Marc. – Si on isole la réforme de la DGF de la baisse des dotations de 3,5 milliards d'euros, « toutes choses égales par ailleurs » comme disent les mathématiciens, deux tiers de collectivités gagneront à la réforme.

Mme Michèle André, présidente. – Vous aurez tout le temps d'examiner cela de près.

Loi de finances pour 2016 - Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » - Examen du rapport spécial

Enfin, la commission procède à l'examen du rapport de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

M. Maurice Vincent, rapporteur spécial. – Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » est le support budgétaire des opérations conduites par l'État actionnaire. Je vous présenterai tout d'abord les événements à signaler dans l'année écoulée pour ce compte et puis les aspects purement financiers.

L'année 2015 a tout d'abord été marquée par la mise en place du droit de vote double prévu par la loi du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, dite loi « Florange », qui a pour objet de favoriser l'actionnariat de long-terme. Cela s'est déroulé généralement sans difficulté, à deux exceptions près.

Le conseil d'administration d'Air France a souhaité que l'assemblée générale des actionnaires se prononce sur le sujet. Cela a conduit l'État à porter sa participation au capital d'Air France de 15,88 % à 17,58 % pour 42 millions d'euros.

Chez Renault, qui fait encore l'objet d'une actualité particulière aujourd'hui sur ce sujet, l'État a porté sa participation de 15,01 % à 19,73 % pour près de 1,3 milliard d'euros, afin de garantir la mise en place du droit de vote double en assemblée générale des actionnaires.

À titre personnel, il me semble que c'est une bonne disposition qui permet à l'État de mieux faire valoir ses décisions stratégiques et, dans certains cas, de s'assurer des recettes de cession sans perte d'influence.

Le deuxième événement important concerne Areva, qui connaît d'importantes difficultés et va subir un plan de restructuration. Areva va céder sa filiale de construction de réacteurs à EDF, avec éventuellement une prise de participation de partenaires industriels étrangers, qui pourraient venir du Japon ou de Chine compte tenu du développement attendu du marché chinois. S'agissant de la société Areva elle-même, qui se recentrerait sur les activités liées aux combustibles, l'État sera sans doute conduit à souscrire à une augmentation de capital dont le montant pourrait se situer entre 2 milliards d'euros et 3,5 milliards d'euros.

Je citerai également l'exemple du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB), que l'on pourrait presque considérer désormais comme une start-up car il se développe de manière très importante dans le domaine du traitement du plasma

sanguin. Cette société, qui est pour l'instant détenue à 100 % par l'État, a lancé une augmentation de capital de 230 millions d'euros. Le LFB restera entièrement public au terme de l'augmentation de capital qui sera souscrite par Bpifrance, de manière tout à fait pertinente puisqu'il s'agit de permettre à cette société de poursuivre son développement grâce à la construction d'une usine ultra-moderne près d'Arras avec 500 emplois à la clef.

Dernier point, il avait été prévu l'année dernière la création d'un comité stratégique de l'État actionnaire, chargé d'évaluer dans la durée la stratégie et les objectifs de l'État actionnaire, de l'actualiser si nécessaire, et de juger de la performance de gestion de l'Agence des participations de l'État (APE). Je constate que ce comité n'a pas été mis en place.

S'agissant maintenant des aspects financiers, vous savez que, traditionnellement et de manière purement conventionnelle, il est prévu en loi de finances initiale 5 milliards d'euros de produit de cessions sur le compte d'affectation spéciale. C'est encore le cas en 2016.

S'agissant de l'exercice 2015, ce montant n'a pas encore été vérifié, du moins pour ce qui concerne le premier semestre, puisque nous en sommes à environ 1,7 milliard d'euros de ventes. Celles-ci ont principalement concerné la cession de titres Safran, pour de 1,033 milliard d'euros, l'ouverture du capital de l'aéroport de Toulouse-Blagnac pour 308 millions d'euros, et la cession de titres Engie, pour 206 millions d'euros. Nous verrons si d'autres décisions sont prises pour se rapprocher de l'objectif de 5 milliards d'euros.

En 2016, nous pouvons nous attendre à la cession de la participation de l'État dans les aéroports de Nice et de Lyon qui a été autorisée par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances. J'insiste sur le fait que cette opération porterait sur les sociétés de gestion des aéroports et non pas sur les infrastructures.

S'agissant de Renault, il était prévu que l'État ramène sa participation à son niveau initial de 15,01 % dans l'année. Cette opération n'a pas encore été réalisée, pour des raisons diverses tenant notamment aux conditions de marché pour l'instant peu favorables.

Compte tenu du faible niveau des cessions, la contribution du compte d'affectation spéciale au désendettement de l'État devrait être de l'ordre de 2 milliards en 2015, alors qu'un versement de 4 milliards d'euros était prévu en loi de finances initiale. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit un versement de 2 milliards d'euros du compte d'affectation spéciale vers la caisse de la dette publique.

Le secteur énergétique – à travers des entreprises comme EDF, Engie et Areva – est surreprésenté dans le portefeuille coté de l'État, dont la valeur est donc très sensible à l'évolution du cours de bourse de ces sociétés. Entre avril 2014 et avril 2015, la valeur du portefeuille a ainsi reculé de 2,3 milliards d'euros à 83,1 milliards d'euros, soit une baisse de 2,73 %. Cette évolution s'est depuis accentuée et la baisse est maintenant de l'ordre de 12 % sur un an.

Il faut toutefois rester prudent. Je vous rappelle la forte hausse constatée sur la période précédente, qui s'est élevée à 40,75 % du 30 avril 2013 au 30 avril 2014, s'expliquait déjà principalement par l'évolution du cours de ces actions.

M. Michel Bouvard. – Lors de l’audition du président directeur général (PDG) de la Banque publique d’investissement (BPI), nous avons pu constater que le capital du Fonds stratégique d’investissement (FSI), désormais intégré à la BPI, n’avait pas été entièrement libéré. Est-ce un cas unique ?

Par ailleurs, j’ai lu dans votre rapport que figurait dans le programme des avances d’actionnaire de l’Agence française de développement (AFD) à la Société immobilière de la Guyane (SIGUY). D’autres sociétés immobilières des départements d’outre-mer sont-elles concernées ? Possède-t-on une évaluation de leurs besoins de financement à venir ?

M. Francis Delattre. – Lors de la vente d’une partie d’Alstom à General Electric, le PDG d’Alstom, Patrick Kron, nous avait dit que son groupe conserverait son « pôle transports », auquel l’État apporterait deux milliards d’euros. Qu’en est-il ? Par ailleurs, je crains qu’Areva ne connaisse d’importantes difficultés dans les mois à venir.

Bien que libéral d’un point de vue économique, je crois que nous avons vraiment besoin d’un fonds souverain et je souhaitais saluer la montée au capital de Renault réalisée récemment par le Gouvernement afin de préserver le pouvoir de décision de l’État au sein de l’entreprise. Les intérêts stratégiques français doivent être protégés.

M. Michel Canevet. – Le comité stratégique de l’État actionnaire composé de personnalités indépendantes et qualifiées sera-t-il une autorité administrative indépendante supplémentaire ?

Au 31 juillet, le programme de cessions est très en-deçà des 5 milliards d’euros envisagés pour 2015. Du coup, la participation au désendettement de l’État passerait de 4 milliards d’euros à 2 milliards d’euros, les dividendes sont en baisse, la valeur globale du portefeuille de l’État recule... Est-ce lié essentiellement à Areva ? Est-ce parce qu’il y a eu un changement à la direction de l’Agence des participations de l’État (APE) ?

M. Maurice Vincent, rapporteur spécial. – Il n’y a pas d’autres participations de l’État en dehors de celles qui sont présentées dans le rapport. L’actionnariat de la BPI est réparti pour moitié entre l’État et la Caisse des dépôts et consignations et, à ma connaissance, aucune évolution significative n’est prévue sur ce point. En ce qui concerne les sociétés immobilières des DOM, seule celle dont il est question dans mon rapport relève du compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État ».

Je rejoins les analyses de Francis Delattre sur la nécessité pour notre pays de disposer d’un fonds souverain qui puisse servir de pôle d’investissements à long terme et d’investisseur stratégique dans un certain nombre de domaines. Avec le recul, l’intervention de l’État dans le cas de Renault était véritablement positive.

Concernant Alstom, le président Patrick Kron avait évoqué la possibilité pour l’État d’acheter 20 % du capital de l’entreprise une fois que General Electric aurait récupéré la division « énergie ». Cette option de 2 milliards d’euros n’a pas encore été levée. L’État peut encore y avoir recours dans les mois à venir mais il n’a pas l’obligation de le faire et se déterminera selon des considérations stratégiques. Il sera également attentif à l’évolution du cours de bourse, qui pourrait l’amener à attendre un peu.

Le comité stratégique n'est pas une nouvelle autorité administrative indépendante, il s'agit d'un groupe d'experts chargé d'éclairer les décisions de l'État actionnaire. Il n'a pas été mis en place pour le moment.

Il est tout à fait exact que les cessions de participations sont actuellement en retrait par rapport à ce qui était prévu par la loi de finances pour 2015. Je ne pense pas que le changement de direction à l'APE en soit l'explication. La situation du marché n'a tout simplement pas permis au Gouvernement de vendre des actions dans de bonnes conditions.

Ainsi, EDF subit comme d'autres opérateurs la baisse des prix de l'électricité sur le marché international, ce qui entraîne la diminution de sa valorisation. Dans le cas de Renault, l'État a été obligé de monter au capital pour faire jouer la possibilité de vote double des actionnaires de long terme prévue par la loi « Florange » : il pensait récupérer cet argent rapidement mais n'a pas pu le faire à cause de la situation de Volkswagen qui a fait baisser la valorisation des autres constructeurs automobiles. Enfin, les difficultés financières d'Areva avaient été sous-estimées. C'est ce contexte général qui explique que l'État ait moins cédé de participations et ait réduit le versement à la Caisse de la dette publique par rapport que ce qui était initialement envisagé.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

La réunion est levée à 18 h 07.

Jeudi 29 octobre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Loi de finances pour 2016 - Mission « Action extérieure de l'État » (et communication sur le contrôle budgétaire sur la délivrance des visas) - Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 9 h 16.

La commission procède à l'examen du rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État » et entend une communication sur leur contrôle budgétaire concernant la délivrance des visas.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Nous vous présentons le rapport budgétaire sur la mission « Action extérieure de l'État » ainsi qu'un rapport faisant suite à une mission de contrôle budgétaire sur la délivrance des visas dans les postes consulaires. Sur ces deux sujets, qui sont liés, nous vous proposons un amendement de crédits.

La mission « Action extérieure de l'État » contient l'ensemble des crédits consacrés à notre diplomatie politique et culturelle, à la fois à Paris et dans notre réseau, à travers les ambassades, Instituts français, centres de recherche et établissements d'enseignement français à l'étranger. Elle regroupe également les crédits destinés à l'administration des Français de l'étranger : réseau consulaire et bourses scolaires aux élèves

français à l'étranger. Enfin, comme l'an passé, elle comprend un programme 341, spécifique et provisoire, pour les dépenses d'organisation de la COP 21. Les crédits demandés pour la mission s'établissent à 3 198,7 millions d'euros en crédits de paiement. C'est près de 250 millions d'euros de plus qu'en 2015. Cependant, cette hausse est en trompe-l'œil. Elle n'abonde pas les crédits du réseau ou les effectifs du ministère, qui diminuent, cette année encore, de 115 équivalent temps plein. Elle s'explique par un effet de change négatif et par le paiement en 2016 de l'essentiel des dépenses liées à la COP 21.

L'effet de change est le principal déterminant de la dépense du programme 105, qui rassemble les crédits de la diplomatie politique. En effet, son plus gros poste de dépenses est constitué des contributions aux organisations internationales – notamment l'ONU – et aux opérations de maintien de la paix. Les crédits prévus pour l'ensemble de ces contributions passent de 746 millions d'euros en 2015 à 904 millions d'euros en 2016, car elles sont, pour la plupart, libellées en dollars, et la valeur de l'euro est passée de 1,3 à 1,15 dollar. Aussi leur coût a-t-il été réévalué à la hausse en juillet. Le ministère a d'ailleurs, pour 2015, un besoin de financement d'environ 150 millions d'euros, car le montant budgété sur la base d'un taux de change plus favorable est insuffisant. Pour 2016, il a sécurisé ses décaissements en procédant, par l'intermédiaire de l'Agence France Trésor, à l'achat à terme de 600 millions de dollars. Ce mécanisme de couverture laisse toutefois à désirer : si, d'ici le paiement des contributions, la valeur de l'euro remonte, nous aurons perdu de l'argent. Et s'il baisse encore, nous aurons gagné de l'argent en spéculant à la baisse sur l'euro ! Mieux vaudrait, comme en Allemagne, un mécanisme d'ajustement automatique en cours d'année du montant des dotations en fonction du taux de change.

Les crédits du programme 185, relatif à la diplomatie culturelle, baissent de 4 %. Cette diminution concerne les subventions aux opérateurs de la mission que sont l'Institut Français, Campus France ou Atout France, mais aussi celle versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). C'est problématique, étant donné l'augmentation continue des effectifs d'élèves dans le réseau français à l'étranger. Pour assurer son financement, l'AEFE va procéder à une forme de prélèvement sur le fonds de roulement de certains des établissements dont elle assure la gestion directe. Utile, sinon justifié, cet expédient ne saurait être considéré comme une solution pérenne. Par ailleurs, les bourses aux étudiants étrangers diminuent d'environ 4 millions d'euros.

En 2016, la plupart des engagements pris en 2015 pour l'organisation de la COP 21 devront être payés. C'est l'objet du programme provisoire 341. Au total, le coût prévu pour l'État s'élève à 182 millions d'euros. L'an passé, j'avais présenté un amendement de crédits diminuant de 10 millions d'euros la dotation de ce programme, afin d'inciter le Gouvernement à développer les mécénats privés pour cet événement. D'après nos informations, environ 50 entreprises sont partenaires de la COP 21. Certaines contribuent par des versements, d'autres par des dons en nature : Engie fournit gratuitement du gaz, Derichebourg prend en charge le nettoyage, Renault prête des véhicules électriques... Au total, les contributions des entreprises représentent environ 26 millions d'euros. Cependant, comme il s'agit souvent de prestations fournies en plus de celles assurées par l'État, ce chiffre ne diminue pas directement la charge de celui-ci. De plus, le ministère constate d'importants surcoûts. Ainsi, l'espace d'accueil, dont la surface devait être de 130 000 m², fera 180 000 m², et la sécurité a été renforcée après les attentats de janvier. Bref, les contributions des entreprises ne feront qu'éponger les surcoûts constatés.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter mon amendement, qui diminue de dix millions d'euros les dotations de ce programme, en crédits de paiement cette fois. Il

soulignera la nécessité, quelle que soit l'importance de cet événement, de tenir les coûts dans son organisation, si besoin en réduisant certaines prestations non indispensables : au lieu d'augmenter la facture globale, les mécénats privés devaient réduire celle de l'État.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Le programme 151 concerne l'administration des Français de l'étranger et les affaires consulaires. Ses crédits, d'environ 370 millions d'euros, connaissent une légère baisse résultant de deux évolutions contraires.

Les dépenses d'administration des Français de l'étranger sont en hausse. Cela s'explique par les recrutements, comme les années passées, de personnel pour l'instruction des visas, afin d'en accélérer la délivrance. C'est le seul endroit où les effectifs augmentent, grâce à un relèvement de 10 ETP du plafond d'emplois des consulats. Autre explication : les dépenses de tournées consulaires et de préparation des élections augmenteront l'an prochain.

A l'inverse, les bourses scolaires aux élèves français des quelque 490 établissements dépendant de l'AEFE diminuent. Les crédits correspondant baissent de 10 millions d'euros par rapport à 2015, pour s'établir à 115,5 millions d'euros. Cette baisse, de même que la faible consommation estimée pour 2015 – 102 millions d'euros – contredisent l'engagement pris lors de la réforme du système d'aide à la scolarité en 2013, qui était de parvenir à un montant global de 125 millions d'euros. Après constitution de la réserve de précaution, il ne restera plus en 2016 que 108 millions d'euros de crédits disponibles. Certes, une réforme des aides à la scolarité était nécessaire. Le nombre d'enfants bénéficiaires est passé de 25 000 à 26 000, et nous pouvons faire encore plus. Mais la quotité prise en charge s'est réduite, ce qui n'est pas sans créer de réelles difficultés. Je crois donc que le niveau de 125 millions d'euros doit rester l'objectif si nous voulons garantir l'accès de tous nos enfants au réseau d'enseignement français à l'étranger.

C'est pourquoi nous vous proposons un amendement augmentant de 5 millions d'euros le montant des bourses. Comment est-il financé ? Non par une taxe sur le tabac, mais par la mise en œuvre d'une de nos préconisations relative à la délivrance des visas dans les consulats.

Cette activité se situe au croisement de plusieurs problématiques – sécurité et immigration, attractivité et tourisme – et engendre des recettes. Nous avons donc choisi d'en faire l'objet d'un contrôle budgétaire en 2015 et d'analyser son efficacité afin de garantir la croissance de cette recette non fiscale, qui s'élevait à 160 millions d'euros en 2014. Cette année-là, la France a instruit 3,2 millions de demandes de visas et en a délivré 2,8 millions, dont 2,5 millions étaient des visas de court séjour valables pour l'ensemble de l'espace Schengen. La France est le premier pays européen en termes de demandes de visas, celles-ci provenant essentiellement de Russie et de Chine. Leur instruction est une activité productive et rentable de notre administration. Son produit pourrait atteindre 250 millions d'euros en 2018 si la tendance de progression du nombre d'arrivées se poursuit. La délivrance des visas Schengen en 48 heures dans plusieurs grands pays d'Asie est, à cet égard, bienvenue. L'instruction des demandes de visa coûtant, en dépenses de personnel et de fonctionnement, environ 120 millions d'euros par an, soit 40 euros par visa demandé, ou un quart du produit total, correspond un bénéfice net pour l'État. C'est d'autant plus remarquable que le prix des visas est fixé au niveau communautaire.

L'exemple du consulat de Dubaï, où Éric Doligé a effectué une mission, montre bien que le nombre de demandes de visa n'est pas un stock fini. Au contraire, il est très élastique à la rapidité de l'instruction. Il est donc légitime de renforcer les effectifs des

consulats consacrés à cette activité dans les postes où la demande est forte, notamment en Chine, en Inde ou dans les pays du Golfe. Pour financer cet accroissement des moyens humains, nous proposons d'intéresser les consulats à la recette qu'ils produisent en créant un système d'attribution de produits. Le ministère des affaires étrangères se verrait attribuer une fraction du bénéfice issu de l'augmentation de la recette. Un tel mécanisme existait il y a plusieurs années, mais Bercy a récupéré depuis la totalité de la recette. Ce système n'est pas inscrit dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2016, mais le ministère nous a indiqué avoir recueilli l'accord de Bercy pour qu'il entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2016. Ainsi, le ministère conservera, sur la recette des visas, environ six millions d'euros par an. Il prévoit d'affecter un million d'euros au renforcement des effectifs et cinq millions d'euros à Atout France, agence de promotion à l'étranger du tourisme en France qu'il vient de faire entrer dans son périmètre. Toutefois, cette intention n'est pas indiquée dans le PAP ni dans le budget de l'opérateur.

Atout France est un opérateur utile et nécessaire. Ses missions et son statut font l'objet d'une mission d'inspection conjointe de l'inspection générale des affaires étrangères et de l'inspection générale des finances et devraient évoluer l'an prochain. Cependant, en contrepartie de l'abondement de cinq millions d'euros non inscrit dans le bleu budgétaire, nous proposons de réduire de 5 millions d'euros la subvention qui lui est versée. Cela rétablit la sincérité de la présentation du budget de l'opérateur. De plus, dans un contexte de réduction des dépenses des opérateurs, il n'est pas justifié d'augmenter de presque 10 % le budget d'un opérateur avant d'avoir redéfini ses missions – et surtout avant d'avoir précisé la part que le secteur privé doit prendre à son financement. Ainsi, l'amendement de crédits que nous vous proposons retire cinq millions d'euros au programme 185, sur la subvention d'Atout France, pour les affecter aux bourses scolaires du programme 151, étant entendu que le mécanisme d'attribution des produits des visas compensera, pour Atout France, cette réduction.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Nous proposons en effet de renforcer les effectifs des consulats sous tension. Cependant, il est budgétairement impossible de faire face uniquement de cette manière à l'augmentation forte de la demande de visas pour la France, celle-ci s'étant accrue de 50 % en 5 ans. C'est pourquoi le ministère a, depuis environ dix ans, développé l'externalisation du recueil des dossiers de demandes. Délesté de l'accueil des demandeurs, le consulat peut ainsi se consacrer à l'instruction proprement dite. Trois quarts des demandes sont désormais déposées dans un centre externalisé. La productivité des consulats s'en trouve accrue et les conditions d'accueil des demandeurs considérablement améliorées. Le coût est nul pour l'État, puisque le prestataire est rémunéré par des frais de services facturés aux demandeurs.

Cependant, nous estimons que la productivité globale de la procédure peut encore être améliorée. Pour cela, il faudrait décharger les consulats des tâches inutiles et chronophages qu'ils effectuent. Nous avons déjà fait adopter un article additionnel au projet de loi sur le droit des étrangers supprimant l'obligation de signature des vignettes-visas. D'autres procédures administratives, comme le quittancement, pourraient être supprimées : nous l'avons constaté sur le terrain et vérifié par des comparaisons internationales.

Par ailleurs, le système d'information France Visa, plus fonctionnel que le système actuellement utilisé, devrait être mis en service en 2017. Mais il devra s'appuyer sur un autre système, appelé BioNet, qui recueille les données biométriques des demandeurs de visas dans les centres externalisés. Développé par Thalès, BioNet nous semble coûteux, disproportionné et inefficace. Il a d'ores et déjà coûté plus de 10 millions d'euros à l'État pour 160 appareils installés, soit environ 62 500 euros par appareil, alors que les appareils

allemands représentent un coût de location de 4 600 euros par an. Les appareils, lourds et complexes, tombent très régulièrement en panne. Cela nous a été confirmé aussi bien par les directions à Paris que par les consulats que nous avons visités. Pis : le service de réparation de Thalès est particulièrement lent à répondre aux sollicitations des prestataires en cas de panne. Or un appareil en panne représente un goulot d'étranglement dans la procédure, des retards et, partant, une perte d'attractivité pour la destination France, dans un contexte très concurrentiel. Nous demandons donc une renégociation du contrat pour exiger de Thalès au minimum un renforcement de ses équipes de maintenance.

Par ailleurs, nous proposons d'intégrer dans la procédure de délivrance de visas une démarche plus commerciale. Atout France pourrait, comme le fait l'agence *Visit Britain*, vendre des produits touristiques – entrées aux musées, tickets pour les bateaux-mouches – dans les centres externalisés, ce qui fixerait les demandeurs sur la France. Nous pourrions aussi facturer les services rendus par les consulats aux demandeurs, notamment lorsque ces derniers souhaitent bénéficier d'une instruction rapide ou en urgence. Pour obtenir un visa britannique dans la journée, par exemple, il en coûte 600 livres.

Bref, nous préconisons un renforcement des moyens humains affectés à la délivrance de visas et une hausse de leur productivité, étant donné les bénéfices que recueille l'État de cette activité et son importance pour l'attractivité touristique de la France. Les tâches inutiles devraient être supprimées et les tâches supplémentaires, comme la priorisation de certaines demandes, facturées. Enfin, elle devrait être l'occasion d'une démarche de promotion touristique fixant les demandeurs de visa sur la destination France.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Entre système européen et système national, notre architecture de délivrance des visas est au milieu du gué. D'un côté, les visas sont valables pour tout l'espace Schengen et répondent à des règles communautaires. De l'autre, leur délivrance reste une compétence nationale, considérée comme un attribut de souveraineté, et les pays se livrent une véritable concurrence pour attirer le plus de demandeurs et, partant, de touristes. Nous connaissons le *visa dumping* auquel certains se livrent... Cette situation n'est ni saine ni sûre du point de vue du contrôle de nos frontières.

Nous connaissons les arguments avancés pour expliquer la difficulté d'une délivrance communautaire des visas. Je plaide en ce sens depuis dix ans, et le ministère des affaires étrangères a mis au point une liste des dix raisons pour lesquelles ce serait totalement impossible, comme l'incompatibilité entre les systèmes d'information nationaux ou la diversité des mesures de sécurité. En effet, chaque pays s'attache à ajouter aux règles communes ses pratiques spécifiques, sans doute pour préserver son pré carré. S'y ajoutent des préoccupations sur la souveraineté que le visa représenterait ou sur l'intérêt qu'ont certains États à prendre des parts de marché aux autres.

Je pense que ce système bancal a vécu et qu'une communautarisation de la délivrance de visas Schengen s'impose à terme. Nous préconisons de la mettre en œuvre dans des sites pilote, où les consulats doivent de toute façon s'adapter à une évolution des caractéristiques de la demande, comme à Téhéran. La France a tout à gagner d'un système qui fasse enfin primer la qualité de l'accueil touristique et la richesse du patrimoine naturel et culturel sur l'efficacité d'une procédure administrative.

Mme Michèle André, présidente. – Le matériel biométrique évoqué me fait penser à celui qui est installé dans nos préfectures. Il requiert un entretien soigneux, certes, et

n'est pas d'une qualité exceptionnelle. Pour autant, ne confondons pas son prix d'achat avec le coût annuel de sa location. Il est vrai que dans les deux cas, c'est cher...

M. André Gattolin. – Vos deux amendements me posent problème. L'organisation de la COP 21 est lourde, et j'avais annoncé que les coûts prévus seraient sans doute dépassés. De fait, les participants seront bien plus que les 40 000 d'abord annoncés. Puis, outre l'évènement parisien, lui-même très dispendieux, la France devra assumer la présidence de la COP 21 pour un an à compter du 30 novembre. Le Pérou, qui préside la COP 20, organise encore des réunions à Lima ce mois-ci. Économiser dix millions d'euros sur les crédits de paiement de l'an prochain entravera le suivi de l'évènement de décembre.

Oui, il faut augmenter les bourses des élèves français scolarisés hors de France dans des établissements français. Leur nombre diminue car les bourses ne couvrent pas tous leurs frais. Au contraire, on a plutôt tendance à couper les bourses, comme on le voit à Québec et Montréal. En même temps, pour assurer leur rentabilité, les établissements acceptent des élèves étrangers, qui paient cher. Bref, au lieu d'assurer un service public de l'éducation comparable à celui dispensé sur le territoire national, nous développons des écoles de luxe. Amputer les crédits du programme 151 serait terrible. La propension de Bercy à fractionner les crédits a pour résultat une totale illisibilité de certains budgets. Ainsi, l'action extérieure culturelle de la France se répartit entre le ministère des affaires étrangères et celui de la culture. Le budget de l'écologie, entre autres, subit le même éclatement, sur lequel Christian Eckert joue avec aisance.

M. Michel Bouvard. – Proposez donc un amendement...

M. André Gattolin. – La part du budget de la culture, dans l'action culturelle internationale, recule, et son montant passe de plus de 6 millions d'euros à 5,9 millions d'euros. L'action 2 « coopération culturelle et promotion du français » du programme 185 perd plus de 3 millions d'euros, l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger perd 15 millions d'euros, et les dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence » sont réduites de 7 millions d'euros. Dans ces conditions, où va la francophonie ? Que devient le rayonnement de la culture française ? Augmenter le budget national de la culture est une bonne chose, mais à l'étranger, nous sommes en perte de vitesse.

J'ai rencontré récemment, à sa demande, Mariko Oka-Fukuroi, qui enseigne le français à l'université de Tokyo et que le Gouvernement japonais a mandatée pour développer sa culture d'influence. Shinzo Abe, conservateur, qui ne passe pas pour un grand ami des lettres, s'est rendu compte de l'importance de la diplomatie d'influence : en cinq ans, il a porté le budget du ministère la culture de 0,17 à 0,34 % du PIB. Comment développer notre influence économique en négligeant la dimension culturelle ? Nous demandons de plus en plus aux Instituts français de développer leurs ressources propres. À Londres, c'est très facile, puisque la plupart de nos banques y ont, en pratique, leur siège. Ailleurs, tous nos établissements se serrent la ceinture, et leur activité s'effondre. Ce n'est donc pas chez eux qu'il faut prendre les sommes nécessaires à l'augmentation – légitime – des bourses.

M. Michel Bouvard. – Je salue la réactivité du ministère sur les problèmes de délivrance des visas. Certaines des opérations immobilières qui figurent sur le PAP – États-Unis, Nigéria, Haïti... – ont été lancées il y a longtemps, et la lenteur de leur mise en œuvre a entraîné des surcoûts. Les rapporteurs spéciaux indiquent dans leur note de présentation qu'ils n'ont, hélas, eu accès qu'à des informations limitées sur les perspectives d'évolution à moyen terme de notre patrimoine immobilier à l'étranger. Un travail d'approfondissement s'impose

et, surtout, nous devons suggérer au ministère de raccourcir les délais entre la décision de vendre et son exécution.

Je suis très hostile à la réduction des crédits d'Atout France, même si je comprends le problème de lisibilité budgétaire qu'ils posent. Atout France est affecté par les évolutions du taux de change. Ayant été pendant cinq ans rapporteur spécial du budget du tourisme à l'Assemblée nationale, je suis sensible à cet aléa. Puis, tous nos concurrents augmentent leurs moyens de promotion touristique à l'étranger. Alors que notre ministre considère, à juste titre, que nous pouvons accueillir 100 millions de touristes, et que nous devons renforcer le panier moyen dépensé en France, ce n'est pas le moment de se priver des capacités d'action d'Atout France. Nous vendons également de l'ingénierie, développée par des groupes français, et certaines des missions d'Atout France sont exécutées sur le territoire national, à commencer celles de l'ancienne direction d'étude et d'aménagement touristique de la montagne, dont les services font désormais partie d'Atout France. Bref, on arrive à l'os : des postes ne sont pas renouvelés, on perd des compétences transversales... Clarifier les stratégies d'Atout France, très bien ! Mais réduire ses moyens de 5 millions d'euros serait particulièrement inopportun.

M. Marc Laménie. – Je m'interroge sur la baisse continue des effectifs au ministère des Affaires étrangères depuis 2007. Cette mission détermine l'image de notre pays dans le monde. Il serait dommage de l'écorner, même s'il est nécessaire de faire des économies.

M. Bernard Lalande. – On nous met toujours dans l'obligation de faire des efforts budgétaires. À force, on risque d'assécher le domaine qu'on cherchait à promouvoir. S'agissant du rayonnement de la France, ne sacrifie-t-on pas le long terme au court terme, l'histoire à l'actualité ? Par ailleurs, les effets de levier sont là où il y a un retour potentiel de la part de l'économie marchande. Si l'on continue à diminuer les crédits de la culture et de l'éducation, on ne parlera plus que le chinois ou l'anglais dans le monde, et la France n'aura plus aucune influence.

M. François Marc. – On parlera les langues régionales...

M. Bernard Lalande. – Je soutiens donc l'amendement. Comme vous le proposez dans l'amendement, on gagnerait à mener une analyse détaillée des conséquences des coupes budgétaires successives en matière d'enseignement français à l'étranger, dans le cadre d'une mission d'inspection. C'est même indispensable. On ne peut pas continuer à fournir des efforts budgétaires sans un tel audit à long terme.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Pour répondre à la question de la présidente, le matériel dont nous parlons présente des exigences de sécurité encore renforcées par rapport à celui des préfectures, car il est géré par des prestataires privés, qui sont établis à l'étranger. Nous avons cependant constaté que dans les mêmes locaux où les demandes de visas français, allemands ou suisses sont adressées, alors qu'on utilise, côté français, des cabines spécialisées avec du matériel Thalès, lourd et coûteux, les Allemands se contentent d'un simple ordinateur avec un programme et un appareil photo pour sécuriser les données. Notre technique est beaucoup plus volumineuse, coûteuse et risquée, puisque nous n'avons que Thalès pour fournisseur. Notre matériel a été acheté, avec de gros contrats de maintenance pour le mettre à jour ; les Allemands louent le leur à leur imprimerie nationale.

Il est vrai qu'en 2016, la France assurera la présidence de la COP 21 au-delà du rendez-vous international de Paris de ces prochaines semaines. Mais cela représente seulement un million d'euros de dépenses ; ce n'est donc pas ici qu'il faut chercher les surcoûts. L'an dernier, j'avais proposé dans un amendement de diminuer les dépenses de 10 millions d'euros sur un budget de 182 millions, en reportant l'effort sur la participation des entreprises. Grâce à cinquante d'entre elles, nous avons dégagé 26 millions d'euros en espèces ou en nature. J'espérais qu'on abaisserait le montant des dépenses de l'État. Au lieu de cela, on n'a fait qu'additionner ces nouveaux bénéficiaires aux dépenses déjà réalisées. Pour la COP 21, on est ainsi passé de 130 000 à 180 000 mètres carrés de locaux à aménager. Mieux vaudrait utiliser les apports des sponsors extérieurs pour faire des économies plutôt que pour augmenter les dépenses. C'est ce que je cherche à rappeler, dans mon amendement.

Quant à Atout France, l'objectif n'est pas d'en réduire le budget de cinq millions d'euros, mais de l'alimenter grâce aux six millions d'euros que l'on aura gagnés sur les bénéficiaires des visas. Il n'y a pas d'impact budgétaire pour Atout France par rapport à ce qui est inscrit dans le projet annuel de performances par le Gouvernement. Cela étant, un travail est en cours pour recadrer les missions d'Atout France, en supprimant celles qui ne sont pas adaptées – par exemple la classification des hôtels –, de sorte qu'il faudra sans doute revoir le budget. Des évolutions doivent aussi avoir lieu dans le cadre de la transformation de la carte des régions, dont l'agence devra tenir compte.

On attend une augmentation globale de 2 % des élèves inscrits dans les établissements français. Pour compenser l'augmentation des coûts scolaires, les frais de scolarité augmentent d'environ 5 % par an ; dans le même temps, les bourses scolaires n'augmentent pas. Richard Yung va nous en dire plus.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Le système scolaire français à l'étranger connaît un succès qui ne se dément jamais. On enregistre une demande croissante de la part des familles françaises de plus en plus nombreuses à s'installer à l'étranger (20 % en plus cette année), mais aussi de la part des étrangers : sur les 350 000 élèves scolarisés dans les 500 établissements français, 200 000 ne sont pas français. C'est grâce à ces élèves étrangers qui n'ont pas de bourse et qui doivent s'acquitter de frais de scolarité majorés que le système se maintient. Parmi les Français, 26 000 élèves bénéficient de bourses, après les modifications du système d'attribution, en 2013, qui en ont élargi l'accès et diminué les quotités, alors que le système précédent de prise en charge n'incitait pas à la modération des frais de scolarité. Cette révision à la baisse peut poser problème à certaines catégories intermédiaires. Cela dit, les cas d'enfants qui n'auraient pas pu intégrer le système français faute de bourse suffisante sont rarissimes. Par conséquent, je ne partage pas votre pessimisme.

Le vrai problème reste de savoir comment financer le devenir du système scolaire à moyen terme, si l'État retire ses aides. Dans la mesure où les parents paient déjà 63 % du coût total, il est difficile de leur demander plus. On ne peut pas non plus envisager de financer cela seulement par des partenariats avec les grandes entreprises, car cela n'entre pas dans la culture française. D'où mon plaidoyer pour les cinq millions d'euros de bourses.

Nous avons laissé de côté la question de l'immobilier, car nous en avons souvent parlé. Elle n'a pas pour autant été résolue, avec un compte d'affectation spéciale (CAS) qui évolue chaque année. Les bijoux de famille se raréfient...

Quant à la baisse des effectifs, elle est réelle. Avec 115 ETP en moins, elle reste cependant l'une des plus faibles sur l'ensemble des ministères.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Je voudrais ajouter que l'éducation nationale pourrait faire un effort. Des postes ont été créés sur le territoire national, mais aucun à l'étranger. Nous continuerons à travailler sur la question des bourses, avec des analyses plus fines sur les masses globales.

L'immobilier reste un point d'interrogation. Il serait souhaitable d'avoir une visibilité non pas à l'année, mais sur le long terme. Le ministère des affaires étrangères doit verser systématiquement 25 millions d'euros à l'État sur les ventes immobilières. Le montant peut être plus élevé si les rentrées sont bonnes. Dans le cas contraire, cela risque de poser problème.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – La bonne nouvelle, c'est qu'il y a trois ou quatre ambassades communes franco-allemandes en construction. On progresse doucement mais sûrement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 24 (état B)

Mme Michèle André, présidente. – L'amendement n° 1, présenté par les deux rapporteurs, a pour objet de transférer cinq millions d'euros, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, du programme 185 (action 7) vers le programme d'action 151 (action 2).

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – L'amendement n° 2, présenté par Éric Doligé, a pour objet de diminuer de 10 millions d'euros les crédits de paiement du programme 341, relatifs à l'organisation de la COP 21 (action 2).

L'amendement n° 2 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », ainsi modifiés.⁹

La commission donne acte de leur communication à MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, et en autorise la publication sous forme d'un rapport d'information.

La réunion est levée à 10 h 16.

COMMISSION DES LOIS**Lundi 26 octobre 2015****- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président -***La réunion est ouverte à 15 h 35***Gratuité et modalités de la réutilisation des informations du secteur public – Examen des amendements au texte de la commission**

La commission examine les amendements sur son texte n° 94 (2015-2016) sur le projet de loi n° 34 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.

Article 1^{er} B

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 17 de Mme Bouchoux précise la notion d'« aisément réutilisable ». La référence au « standard ouvert » implique qu'il s'agisse de traitement automatisé, donc par un automate. La précision n'est pas indispensable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

Article additionnel après l'article 1^{er} B

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 11 inscrirait dans la loi le recours à des partenariats publics-publics pour la numérisation des informations publiques, qui existent déjà. L'article 2, à l'alinéa 4, les consacre en les excluant des règles limitant la durée des accords d'exclusivité. Je demande le retrait de cet amendement superfétatoire.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'ai exposé mon point de vue sur l'objet de l'amendement n° 21 lors du débat de mercredi dernier. Je ne partage pas la position du rapporteur pour les instances universitaires et de recherche, mais celle de l'Assemblée nationale.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Je n'exclus pas du droit à réutilisation les recherches universitaires. La question porte sur la réutilisation des travaux préalables. Le but est de protéger les chercheurs français, la loi CADA ne protégeant que la propriété intellectuelle des tiers.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Les documents préparatoires ne sont, pour moi, pas communicables. Nous avons déjà évoqué la compétition en cours de recherche et l'utilisation des résultats d'autrui. Il peut arriver que des chercheurs reprennent des idées émises par d'autres lors d'un colloque.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Les bases de données établies par les chercheurs font-elles partie des documents réutilisables ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je ne le pense pas.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Dans ce cas, tenons-nous à ma rédaction.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Les bases de données sont publiques et communicables, ou elles ne le sont pas et relèvent de la propriété intellectuelle, du droit des éditeurs ou autre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Article 2

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 8 réduit la durée des accords d'exclusivité. Avis défavorable à cette surtransposition de la directive.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je retiens l'argument...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 12 supprime les accords d'exclusivité pour la numérisation des ressources culturelles, alors que cela est prévu par la directive de 2013 pour prendre en compte une pratique courante. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12, ainsi qu'à l'amendement n° 9.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 24 rétablit la rédaction de l'Assemblée nationale. La commission des lois a préféré s'en tenir au texte du Gouvernement. La notion de « conditions de négociation » n'est pas d'une clarté aveuglante. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Que les accords d'exclusivité soient communicables par voie électronique, comme le prévoit l'amendement n° 22, ce qui n'exclut pas la version sur papier.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Avis favorable.

M. Christophe-André Frassa. – Le Sénat est toujours favorable à la voie électronique.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 22.

Article 3

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 19 étend le principe de gratuité pour la réutilisation des données publiques. Nous en avons déjà débattu. Avis défavorable, de même qu'aux amendements n^{os} 13, 7 et 20.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 19, 13, 7 et 20.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L’amendement n° 4 de M. Mézard exclut les coûts déjà amortis de l’assiette de la redevance. J’y suis défavorable, car celle-ci ne suffirait pas à couvrir les dépenses des collectivités.

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

M. Hugues Portelli, rapporteur. – J’ignore s’il faut préférer « rémunération » à « acquisition », comme le suggère l’amendement n° 10. Je demande l’avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 10.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 2 pour les raisons que j’ai déjà exposées.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 2.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L’amendement n° 5 prévoit la saisine de la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA) sur le montant de la redevance, ce qui est déjà le cas. Retrait ?

La commission demande le retrait de l’amendement n° 5 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L’amendement n° 14 rétablit le texte adopté par l’Assemblée nationale. Nous préférons que les collectivités territoriales soient incluses dans le champ du décret. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L’amendement n° 18 instaure une révision régulière de la liste des informations publiques donnant lieu à redevance, ce qui est une bonne idée. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 18.

Article 4

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement n° 23 ou y serai défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le groupe socialiste, dans sa majorité, pense que le caractère obligatoire de la licence dans tous les cas, très lourd et infondé, constitue une surtransposition.

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

Article 7

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Il y a un débat juridique sur Wallis-et-Futuna. On ne peut pas augmenter les compétences d’une collectivité au-delà de son statut, fût-il obsolète, d’où l’amendement n° 16.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'ai tendance à vous suivre car j'ai été presque convaincu que l'idée selon laquelle il faudrait deux ordonnances ne s'impose pas, quand bien même le Secrétariat général du Gouvernement le penserait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

Article 9

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 15 corrige une erreur. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15.

Article additionnel après l'article 9

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n° 1 porte sur la vente des fichiers d'immatriculation, à laquelle je suis réticent d'un point de vue éthique.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il serait utile d'interroger le Gouvernement. Si l'avis du Gouvernement était négatif, nous serions enclins à le suivre.

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

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} B Standard de mise à disposition des informations publiques		
Mme BOUCHOUX	17	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} B		
Mme GONTHIER-MAURIN	11	Demande de retrait
Article 1^{er} Suppression du régime de réutilisation dérogatoire applicable aux informations des établissements, institutions, organismes ou services d'enseignement et de recherche ou culturels		
M. SUEUR	21	Défavorable
Article 2 Mise en conformité du régime des accords d'exclusivité		
Mme GONTHIER-MAURIN	8	Défavorable
Mme GONTHIER-MAURIN	12	Défavorable
Mme GONTHIER-MAURIN	9	Défavorable
Mme BOUCHOUX	24	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SUEUR	22	Favorable
Article 3 Consécration du principe de gratuité et maintien de certaines redevances de réutilisation des informations publiques		
Mme BOUCHOUX	19	Défavorable
Le Gouvernement	13	Défavorable
M. MÉZARD	7 rect.	Défavorable
Mme BOUCHOUX	20	Défavorable
M. MÉZARD	4 rect.	Défavorable
Mme GONTHIER-MAURIN	10	Avis du Gouvernement
M. MÉZARD	2 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	5 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	14	Défavorable
Mme BOUCHOUX	18	Favorable
Article 4 Déconnexion des licences et des redevances		
M. SUEUR	23	Défavorable
Article 7 Application en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises		
Le Gouvernement	16	Défavorable
Article 9 Habilitation à intégrer les nouvelles dispositions dans le code des relations du public et de l'administration		
Le Gouvernement	15	Favorable
Article additionnel après l'article 9		
M. MÉZARD	1 rect.	Avis du Gouvernement

La réunion est levée à 15 h 50

Mardi 27 octobre 2015

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30

**Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires –
Examen des amendements**

La commission examine ensuite les amendements sur le projet de loi constitutionnelle n° 662 (2014-2015) autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous avons à examiner un amendement au projet de loi constitutionnelle examiné la semaine dernière par notre commission.

Article unique

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 2 présenté par Claude Kern est contraire à la position de notre commission, puisque nous avons adopté une motion opposant la question préalable. Il a néanmoins le mérite de la cohérence et de la franchise : Claude Kern propose que la Constitution soit modifiée pour autoriser la ratification de la Charte, sans la déclaration interprétative. Il assume pleinement qu'il puisse ainsi être dérogé aux articles 1^{er} et 2 de la Constitution, ce que ne fait pas la révision proposée par le chef de l'État. Tout en saluant cette franchise, je vous propose néanmoins que la commission confirme son attachement aux principes énoncés dans les articles 1^{er} et 2 de la Constitution.

M. Yves Détraigne. – Bravo.

M. Hugues Portelli. – Je suis d'accord avec vous. Depuis quelques temps, nous avons pris l'habitude des révisions constitutionnelles *a minima* ; or l'adoption de textes internationaux a des effets constitutionnels que nous ne saurions ignorer. L'honnêteté intellectuelle devrait conduire à modifier en même temps les articles touchés par l'application de ces traités. Jadis, l'adoption des traités des Communautés européennes entraînait des modifications en conséquence de l'article 88 de la Constitution. La majorité précédente a mis fin à cette pratique – ce qui n'était ni intelligent, ni courageux. Au gré des révisions, le texte de la Constitution est devenu faux, puisqu'il ne correspond plus à la réalité du droit. Pour aller jusqu'au bout de sa logique, cet amendement aurait dû indiquer les articles de la Constitution qui n'ont plus d'effet du fait de la ratification de la Charte.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je partage entièrement le point de vue de M. Portelli.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

La commission adopte l'avis suivant :

Article unique		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	2	Défavorable

Mesures de surveillance des communications électroniques internationales – Examen des amendements au texte de la commission

Puis la commission examine les amendements sur son texte n° 98 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 6 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié précise que les communications, dont les deux extrémités sont rattachables au territoire national, devant être instantanément détruites sont, non seulement celles qui peuvent transiter par des équipements non rattachables au territoire national, mais aussi celles qui sont stockées par de tels équipements. Or, le transit englobe le stockage dans le cas d'espèce : avis défavorable.

M. Alain Richard. – En effet, les données transitent pour être stockées à l'étranger. C'est pour cela que l'amendement est inutile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 7 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié restreint l'autorisation du Premier ministre pour le traitement automatisé des données de connexion à la seule finalité de la prévention du terrorisme. Là encore, c'est contraire à la position de la commission, qui a estimé que d'autres finalités peuvent être invoquées pour cette surveillance. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié rétablit une disposition de la proposition de loi de Mme Patricia Adam qui précise que l'autorisation d'exploitation donnée par le Premier ministre peut exclure certains numéros d'abonnement ou identifiants techniques de toute surveillance. Cette mention est inutile, et peut même laisser supposer, *a contrario*, que des diplomates pourraient être écoutés, ce qui serait contraire aux stipulations de la convention de Vienne. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 8, lui aussi contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 5 rectifié prévoit une autorisation préalable pour surveiller les personnes exerçant une profession ou un mandat protégé à l’étranger. Il est impossible de prévoir cette distinction, au demeurant contraire à la position arrêtée la semaine dernière par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mêmes causes, mêmes effets pour les amendements n°s 9 et 3.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9 ainsi qu’à l’amendement n° 3.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 10 fait commencer le délai de conservation des correspondances interceptées à la date de leur recueil et non de leur première exploitation. Or, la mise en œuvre d’une telle disposition serait très compliquée, du fait de l’importance des flux concernés et des impératifs de traduction. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 10.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 13 du Gouvernement prévoit une compensation des surcoûts imposés aux opérateurs de télécommunications nationaux du fait de la mise en œuvre de mesures de surveillance, en application de la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2000 sur la loi de finances rectificative pour 2000. Il m’était impossible de déposer un amendement en ce sens, qui serait tombé sous le coup de l’article 40 de la Constitution. Je me félicite que le Gouvernement s’en soit chargé. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 13.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 4 rectifié prévoit la transmission à la CNCTR de toutes les décisions et autorisations d’exploitation de données dans un délai maximum de sept jours. Le texte précise déjà que la CNCTR doit avoir un accès « permanent, complet et direct » aux renseignements collectés. À l’Assemblée nationale, un amendement avait proposé de fixer ce délai à trois jours. Je propose que nous interroguions le Gouvernement ; s’il était favorable à un délai de sept jours, il ne faudrait pas s’y opposer.

La commission demandera l’avis du gouvernement sur l’amendement n° 4 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne peux souscrire à l’amendement n° 11 : la CNCTR a pour mission de vérifier la légalité des autorisations de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement, pas d’exercer un contrôle et une censure sur la politique générale de renseignement et les accords passés entre les services de renseignement pour améliorer notre information sur des sources de menaces. Avis défavorable à cet amendement, ainsi qu’à l’amendement de repli n° 12.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 ainsi qu'à l'amendement n° 12.

La commission adopte les avis suivants :

Article 1^{er} Régime juridique des mesures de surveillance des communications électroniques internationales		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DURAN	1 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	7	Défavorable
M. DURAN	2 rect.	Défavorable
M. LECONTE	6 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	8	Défavorable
M. LECONTE	5 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	9	Défavorable
M. DURAN	3	Défavorable
Mme BENBASSA	10	Défavorable
Le Gouvernement	13	Favorable
M. DURAN	4 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BENBASSA	11	Défavorable
Mme BENBASSA	12	Défavorable

La réunion est levée à 9 h 50

Mercredi 28 octobre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Commission mixte paritaire sur les mesures de surveillance des communications électroniques internationales - Désignation des candidats

M. Philippe Bas, président. – La proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales a été adoptée cette nuit par le Sénat. La commission mixte paritaire (CMP) se réunira mardi 3 novembre 2015 à 14 heures au Sénat.

M. Jacques Mézard. – Peut-on appartenir à la commission mixte paritaire sans être membre de la commission des lois ? Il faudrait que les règles soient claires...

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit en l’occurrence du rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a des précédents : les rapporteurs pour avis peuvent participer à la CMP. Selon la Constitution et notre Règlement, sont membres de la CMP des représentants du Sénat et de l’Assemblée nationale, sans mention des commissions.

M. Philippe Bas, président. – Je vérifie les règles applicables avant la fin de notre réunion.

MM. Philippe Bas, André Reichardt, Mme Catherine Troendlé, MM. Yves Détraigne, Jean-Pierre Sueur, Michel Boutant et Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. François Bonhomme, Pierre-Yves Collombat, Michel Delebarre, Patrick Masclat, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard et François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.

Organisme extraparlamentaire - Désignation d’un candidat

M. Philippe Bas, président. – Nous procédons au remplacement de M. Jean-Jacques Hyest au sein de cette instance.

La commission désigne M. Mathieu Darnaud pour siéger comme membre titulaire au sein de la Commission nationale d’évaluation des politiques de l’État outre-mer.

Pénaliser l’acceptation par un parti politique d’un financement par une personne morale – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Michel Delebarre et le texte qu’elle propose sur la proposition de loi n° 492 (2015-2015) présentée par M. Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues visant à pénaliser l’acceptation par un parti politique d’un financement par une personne morale.

M. Michel Delebarre. – « Le Parlement est appelé à délibérer d’un ensemble de dispositions qui, à un titre ou à un autre, se présentent comme relatives aux rapports entre l’argent et la politique. [...] Or, à chaque fois, en 1988 comme en 1990 ou en 1992 – et aujourd’hui encore – le Parlement se voit contraint de légiférer en fin de session, à chaud et sous la pression des médias. »

Ces mots de notre ancien collègue Christian Bonnet, lorsqu’il rapportait la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, décrivent parfaitement la situation du Parlement lors de l’examen de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dont le projet a été transmis fin juin 2013 au Sénat en première lecture et adopté moins d’un mois après. Les députés avaient introduit des dispositions relatives au financement de la vie politique dans ce texte qui en était dépourvu. Le Sénat s’en saisit pour les améliorer. En séance publique, à la faveur d’un amendement, notre collègue Jean-Yves Leconte a soulevé une difficulté d’ordre constitutionnel : l’Assemblée nationale avait modifié les règles de plafonnement des dons des personnes physiques aux partis politiques. Ce plafond annuel de 7 500 euros était apprécié auparavant par parti politique, ce qui permettait à une même personne de donner cette somme la même année à plusieurs partis, y compris à des « micro-

partis » qui collectaient au profit d'un seul parti. L'Assemblée nationale proposait d'apprécier dorénavant ce plafond par donateur et non par parti bénéficiaire, ce qu'approuva le Sénat. Cependant, les sanctions pénales prévues par la loi du 11 mars 1988 n'étaient plus adaptées car, lorsque ce don excédait ce plafond, était puni de 3 750 euros d'amende et d'un an d'emprisonnement autant la personne donatrice que le parti bénéficiaire. Or, le parti politique pouvait ignorer que le donateur avait effectué d'autres dons et qu'il acceptait un don au-delà du plafond légal. Cet amendement, repris en séance publique par le président Jean-Pierre Sueur, rapporteur du texte au nom de la commission des lois, reçut l'avis favorable du Gouvernement puis fut approuvé par l'Assemblée nationale.

Par ce biais, une malfaçon législative s'était insérée au sein de l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988. Elle se révéla quand des juges d'instruction voulurent au printemps 2015 poursuivre un parti politique pour financement par une personne morale : le périmètre de l'infraction ne le permettait plus. La presse s'en fit l'écho. La loi pénale est d'interprétation stricte et par un raisonnement *a contrario*, seul le financement d'un parti politique par une personne physique au-delà du plafond légal est, en l'état nouveau du droit, sanctionné pénalement mais plus le don d'une personne morale.

Le financement d'un parti politique par une personne morale, à l'exception d'un autre parti politique, reste illicite mais ne peut plus être sanctionné pénalement pour les faits commis depuis le 13 octobre 2013. La proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur répare cette lacune pour l'avenir – selon le principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère. Je vous demanderai donc d'approuver ce texte, après vous avoir soumis un amendement rédactionnel et un autre pour en assurer l'application outre-mer.

M. Philippe Bas, président. – Merci de ce rapport très éclairant.

Mme Esther Benbassa. – Et bref !

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci, Monsieur le rapporteur, de vous être penché avec sagacité sur ce texte. Lorsque la malfaçon – euphémisme ! – nous est apparue, j'ai derechef rédigé cette proposition de loi. Nos collègues députés ont préféré une solution qui leur semblait plus rapide et plus pratique – un amendement au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne – malgré le risque de censure que je leur signalais, la loi ayant un objet différent. Ce qui devait arriver arriva : le Conseil constitutionnel, au cœur du mois d'août, n'a pas manqué de censurer cet amendement déposé par facilité par les députés. Il a fallu revenir à la proposition de loi, qui eût pu être adoptée dès le mois de juillet sans cette mésaventure.

La disposition au cœur de cette proposition de loi a été présentée à la suite de l'affaire Cahuzac. Lors de plusieurs quinquennats, il était fréquemment nécessaire que le Parlement votât dans les délais le plus brefs. J'appartiens à ceux qui sont profondément attachés à la procédure parlementaire et à la double lecture, afin de bien écrire la loi. La généralisation de la procédure accélérée, dénoncée ces deux derniers jours, mais qui ne date pas d'hier, n'est pas une bonne chose pour l'écriture de la loi. Dans ces circonstances, aucun sénateur ni député, aucun de nos administrateurs ni ceux de l'Assemblée nationale, aucun ministre, aucun membre de cabinet ministériel, aucun service ministériel, aucun des journalistes qui nous font parfois la leçon n'a vu cette erreur – c'est la réalité ! Le seul qui l'ait découverte – et j'en suis désolé – c'est M. Wallerand de Saint-Just, que je ne connais guère. Je le redirai en séance publique à l'attention de tous ceux qui veulent réformer précipitamment : adoptons moins de lois, mais prenons davantage le temps de les faire !

Mme Esther Benbassa. – Quelle sagesse !

M. Michel Delebarre, rapporteur. – Lors de la préparation de mon rapport, le président Sueur m’a fait part de l’histoire de ce texte et de la liste des personnalités qui l’avaient examiné sans voir la malfaçon.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Sueur, à qui pensiez-vous lorsque vous vous plaigniez de la procédure accélérée ?

M. Jean-Pierre Sueur. – À de nombreuses personnes ! J’ai évoqué plusieurs quinquennats...

M. Michel Delebarre, rapporteur. – Vous êtes habile !

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. Michel Delebarre, rapporteur. – L’amendement COM-2 poursuit le même objectif que le texte initial, dans une rédaction plus précise, fortement inspirée de travaux parlementaires sur la loi du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l’Union européenne.

L’amendement COM-2 est adopté.

Article additionnel après l’article unique

M. Hugues Portelli. – Je retire l’amendement COM-1 : j’y tiens beaucoup mais le sujet pourra être mieux traité dans une proposition de loi à venir.

L’amendement COM-1 est retiré.

M. Michel Delebarre, rapporteur. – Nous comprenons ce retrait. L’amendement COM-3 assure l’application de la loi outre-mer.

L’amendement COM-3 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique			
M. DELEBARRE, rapporteur	2	Précision et harmonisation rédactionnelles	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article unique			
M. PORTELLI	1	Suppression de la possibilité de dons entre partis politiques	Retiré
M. DELEBARRE, rapporteur	3	Application dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative	Adopté

Indépendance et impartialité des magistrats et ouverture de la magistrature sur la société – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. François Pillet et le texte qu'elle propose sur le projet de loi organique n° 660 (2014-2015) relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société.

M. François Pillet, rapporteur. – Notre commission est concomitamment saisie du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société, soumis en procédure accélérée, et du projet de loi ordinaire portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle. Avec Yves Détraigne, nous avons conjointement procédé à une quarantaine d'heures d'audition, et nous avons ouvert un espace de discussion sur Internet pour permettre à chacun – et notamment aux magistrats – de participer au débat. Cet espace a reçu de nombreuses contributions intéressantes.

Je suis assez favorable à ce projet de loi organique : un accord est prévisible sur les points les plus attendus. D'autres sujets, plus discutés, inutiles ou inadéquats par rapport à l'objectif recherché, seront débattus – qui reflètent la finalité très gestionnaire du texte. Les magistrats, composés d'hommes et de femmes de très grande qualité, font honneur à leur mission, à laquelle l'indépendance et l'impartialité sont essentielles. Je considère que celle-là est indispensable à celle-ci.

Trois contraintes déterminent ce projet de loi organique : les personnes entendues ont toutes fait part d'une contrainte budgétaire et de gestion. Notre pays compte 8 300 magistrats. En dépit d'un recrutement accéléré et d'efforts de productivité, 402 postes – soit 5 % du corps – étaient toujours vacants en 2014. Les efforts pour réduire les délais de traitement des affaires – de plus en plus complexes, avec des enjeux économiques souvent importants – ne suffisent pas : le délai moyen de traitement devant un tribunal de grande instance (TGI) est passé de 9 mois en 2008 à 10,7 mois en 2014, et 30% des TGI dépassent ce délai. En raison du contexte budgétaire, il n'y a pas eu de recrutement massif ; le ministère envisage dans ce texte le recrutement des magistrats non professionnels rémunérés à la vacation.

L'exigence de transparence et de déontologie rend perplexe la plupart des magistrats, soumis à des obligations et des contrôles plus stricts que d'autres administrations ou institutions. Loin d'être une marque de défiance envers les magistrats, le nouveau dispositif s'inscrit dans le mouvement général de renforcement des exigences déontologiques. Des textes sur le même thème ont été présentés en 2011 et en 2013.

La question de l'indépendance du parquet relève d'un projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Le Sénat avait voté un amendement de Michel Mercier proposant de régler définitivement la question. L'on peut s'étonner que le Gouvernement n'ait pas encore inscrit ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et qu'il propose à présent un texte plus symbolique qu'efficace en la matière.

La loi ouvre le recrutement des magistrats pour tenter de répondre aux besoins. Les premiers articles assouplissent les conditions de diplôme, de capacité physique ou d'expérience professionnelle. Veillons toutefois à ne pas trop dévaloriser l'accès à l'école nationale de la magistrature (ENM). Le texte présenté par le Gouvernement ouvre le détachement judiciaire aux militaires, autorise de droit le renouvellement dans leurs fonctions de différents magistrats et permet aux magistrats honoraires d'exercer de nouvelles activités juridictionnelles.

Ce projet de loi ouvre les carrières, pour pallier une pyramide des âges défavorable. La chancellerie a souhaité ouvrir des perspectives de carrière aux magistrats du premier grade – soit les deux tiers du corps judiciaire – en ajoutant de nouvelles fonctions à la liste de celles correspondant au dernier grade « hors hiérarchie » ; elle prône la culture de l'évaluation, précise les conditions de son déroulement, et établit un embryon d'évaluation des chefs de cour ; elle facilite la gestion de carrière des magistrats. Ces sujets ne posent pas de difficulté particulière.

L'article 21 adapte à la magistrature les règles de transparence et de prévention des conflits d'intérêts et soumet certains magistrats à une obligation de déclaration de patrimoine. La procédure disciplinaire est précisée, avec le droit de retrait du dossier personnel d'un magistrat poursuivi des pièces relatives à un non-lieu à sanction, des garanties à la procédure d'avertissement, l'instauration d'un délai de prescription des actions disciplinaires et l'imposition aux autorités disciplinaires d'un délai de décision.

Le juge des libertés et de la détention (JLD) est institué comme une fonction spécialisée et l'appartenance au corps judiciaire des membres de l'inspection générale des services judiciaires pourra être reconnue. L'article 7 remplace la nomination des procureurs généraux près les cours d'appel par décret en Conseil des ministres par un décret simple du président de la République, sans remettre en cause l'avis simple du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui relève de la Constitution. L'exposé des motifs le justifie par la volonté de renforcer l'indépendance des magistrats du parquet, sous la pression des exigences liées à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Je vous propose plusieurs avancées : le cadre déontologique avec les déclarations de patrimoine est pertinent, il faut le conforter. Le projet de réforme du statut du JLD me semble difficilement applicable. J'en ai discuté avec la chancellerie : autant nous pourrions parvenir assez facilement à un accord sur les questions de déontologie, autant le débat achoppera pour le JLD. Je serai particulièrement attentif à préserver la qualité du corps judiciaire, exigence qui suppose le maintien de la qualité de recrutement et de formation des magistrats et une évaluation confortée. Je propose d'inviter le Conseil d'État, contrairement à l'un de ses récents arrêts, à ne plus contrôler les appréciations portées par le CSM sur ses projets ou avis de nomination.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette présentation claire et pédagogique de ce texte comportant quelques dispositions importantes. La cohérence de l'ensemble ne saute pas aux yeux...

M. Alain Vasselle. – Nous examinerons prochainement un texte sur la déontologie des fonctionnaires, prévoyant, à la suite d'une lettre rectificative, que la déontologie des magistrats soit renvoyée à des ordonnances. Comment se coordonneront ces initiatives législatives ? Que compte inscrire le Gouvernement dans ces ordonnances, alors qu'il avait fait marche arrière par rapport au texte initial prévoyant que les magistrats soient soumis à ces règles déontologiques destinées à toute la fonction publique ?

M. Michel Mercier. – Je partage l'avis du rapporteur : malgré son titre, ce texte ne bouleverse pas grand-chose en matière d'indépendance et d'impartialité des magistrats.

La réforme du JLD est cruciale : il se voit confier de plus en plus de tâches, comme la révision tous les quinze jours des placements en hôpital psychiatrique. Nommer le JLD par décret, comme le juge d'instruction, pose un véritable problème dans les toutes petites juridictions. Par exemple, le JLD du ressort de Saint-Girons dans l'Ariège, lieu d'un hôpital psychiatrique et d'un tribunal d'instance, se trouve à Foix ; l'hiver, soit il passe par Toulouse, soit il n'arrive pas jusqu'à Saint-Girons... Tel est le cas de nombreuses petites juridictions. Cette disposition, toute symbolique qu'elle soit, risque d'entraîner de fâcheuses conséquences. Cela mérite d'interroger la garde des sceaux.

L'article 7, qui supprime la nomination en Conseil des ministres des procureurs généraux, nous fait prendre des vessies pour des lanternes ! Qui propose leur nomination ? La garde des sceaux ! Cela ne change rien ! Seul avantage, le conseil des ministres gagnera 32 secondes à chaque nomination prévue... Nous devrions supprimer cet article au regard de la position de la CEDH sur le parquet français : le CSM doit nommer les membres du Parquet et donc les procureurs généraux. Sinon, pourquoi attiser l'ire de la Cour de Strasbourg ? En France les magistrats contrôlent la police, ce qui est remarquable, car peu d'États démocratiques, dans le champ de la CEDH, peuvent en dire autant...

M. Philippe Bas, président. – C'est un acquis essentiel.

Mme Cécile Cukierman. – Ces deux textes, à la suite de nombreuses consultations, témoignent de la forte attente d'une réforme, tant de l'organisation interne que de l'accès à la justice pour les justiciables – j'y reviendrai. Nous vous approuvons : le projet n'est pas à la hauteur des attentes, alors que la garde des sceaux donnait l'impression de vouloir réformer en profondeur. Dès 2013, nous plaitions pour une rénovation profonde du statut de magistrat afin d'accroître l'autonomie des magistrats du parquet, et de pourvoir les postes vacants ou non remplacés. Une réforme du CSM garantirait son pluralisme et son indépendance au regard du pouvoir politique. Si nous avons peu de désaccords avec la position du rapporteur, nous aurions préféré un texte plus important : le menu était prometteur, mais nous restons sur notre faim.

M. André Reichardt. – Oui, le titre du projet de loi, nous laissait espérer des avancées sur l'indépendance du parquet. Comme le dit Michel Mercier, on n'y voit pas grand-chose. J'ai proposé un amendement – même si un projet de loi constitutionnelle serait le bon véhicule législatif – pour aller dans le sens du projet poussé par notre ancien garde des sceaux, et rapprocher le statut de notre parquet des standards européens.

M. Philippe Bas, président. – En effet, nous avons adopté en juillet 2013 un projet de révision constitutionnelle, enterré par le Gouvernement qui ne l’a pas inscrit à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale. Ce n’est pas de bonne pratique ! Nommer les magistrats du parquet sur avis conforme du CSM les conforterait, et constituerait un acquis positif.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je félicite le rapporteur pour la clarté de ses propos sur ce texte technique. Nous sommes tous d’accord : tant que ces réformes constitutionnelles d’envergure ne seront pas adoptées, nous resterons sur notre faim, même si le texte n’est ni vide ni incohérent, comme le prétendent certains. Nous avançons encore d’un pas, comme pour la loi du 25 juillet 2013 interdisant de donner des instructions individuelles au parquet. Cette loi va dans le sens d’une justice impartiale, en renforçant le statut du magistrat du parquet par rapport au magistrat du siège, ainsi que les prescriptions déontologiques du magistrat judiciaire.

M. Jacques Mézard. – Ce texte ne va pas changer la face du monde, mais il ne fera pas de mal – ce qui n’est déjà pas si mauvais ! Le projet initial est assez corporatiste, il comporte quelques avancées sur le recrutement – un réel problème aujourd’hui – mais sans répondre au manque de moyens dans la justice, une longue tradition qui ne date pas du Gouvernement actuel. J’ai pris connaissance avec intérêt de l’avis du Conseil d’État, auquel le président de notre commission est très attaché...

M. Philippe Bas, président. – Comme nous tous !

M. Jacques Mézard. – Le Conseil d’État recommandait, avec sagesse, de donner un titre « moins programmatique et plus sobre » – sans être suivi – et a critiqué une étude d’impact insatisfaisante, ainsi que la suppression du JLD dans les petites juridictions. Nous attendons toujours les « compléments nécessaires » annoncés par le Gouvernement...

Nous ne voyons toujours rien venir sur le statut du parquet, alors qu’une large majorité s’était dégagée au Sénat lors du débat devant la garde des sceaux. Deux problèmes ne sont toujours pas résolus : la responsabilité des magistrats, sans cesse éludée, au préjudice de nos concitoyens, et la transparence. J’ai déposé des amendements : ce n’est pas la peine de créer des autorités administratives indépendantes comme la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) si les magistrats n’en relèvent pas !

M. François Pillet, rapporteur. – Soyons clairs : le texte s’en tient, pour le statut du parquet, à une mesure symbolique. Je n’ai pas proposé sa suppression, mais si un amendement de suppression s’ajoute à celui de M. Reichardt, il ouvrira le débat. Sous une majorité différente, le Sénat a voté le principe de la nomination des membres du parquet après avis conforme du CSM. Cela n’a pas encore été inscrit à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale mais la solution est simple ! Nous ne serons plus d’accord si on rajoute quelques appendices au texte : votons donc une modification constitutionnelle sur le sujet qui nous rassemble !

Ce texte, effectivement, ne fera pas de mal, hormis sur le statut des JLD pour lequel il existe deux solutions légitimes mais aux conséquences différentes. À une certaine époque, on ne voulait plus d’un juge d’instruction sortant de l’école nationale de la magistrature. Pour le JLD, l’on veut, de même, se prévaloir d’une certaine expérience. Je rappelle que le JLD ne statuera jamais collégalement, ce qui exige un certain professionnalisme et une grande indépendance.

Ce texte n'est pas corporatiste, voyez toute la partie sur la déontologie. Pour les fonctionnaires soumis au statut général de la fonction publique, l'Assemblée nationale a réinséré dans le projet de loi les dispositions qui auraient dû être prises par ordonnances : ce texte viendra prochainement au Sénat et comprendra des dispositions sur la déontologie des magistrats de l'ordre administratif. Nous aurons intérêt à ce que les dispositions soient homogènes.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 4

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement technique n° COM-18 diffère la date à laquelle les candidats doivent remplir les conditions requises pour l'auditorat, par cohérence avec l'article 10, lequel reporte la vérification des conditions requises pour concourir au plus tard à la date de nomination comme auditeur de justice.

L'amendement n° COM-18 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-19 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-6 vérifie que les mesures de compensation du handicap ne portent pas atteinte à l'indépendance du candidat. Il est difficile pour l'ENM de vérifier au moment du concours si les conditions physiques d'un candidat porteraient ensuite atteinte à son indépendance. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Michel Mercier. – Nous avons tous en tête l'exemple de ce haut magistrat ayant besoin d'un tiers en permanence et qui a fait la preuve de son indépendance.

L'amendement n° COM-6 n'est pas adopté.

Article 5

L'amendement rédactionnel n° COM-20 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-21 rétablit la condition d'un second diplôme d'études supérieures pour les docteurs en droit candidats à l'admission sur titres à l'auditorat. Conservons un haut niveau de qualification des candidats à la magistrature.

M. Alain Richard. – Autant il convient d'être rigoureux sur la formation universitaire en droit, autant un autre diplôme – tout utile qu'il soit – ne doit pas être une condition d'accès à la fonction. Cela nous priverait d'un vivier important de candidats.

M. Jacques Bigot. – Je ne comprends pas bien : de nombreux docteurs en droit n'ont pas d'activité professionnelle. Quel est l'intérêt de leur demander un deuxième diplôme ?

M. François Pillet, rapporteur. – Ce sont les dispositions actuelles.

M. Jacques Mézard. – Si l'on veut ouvrir l'accès à la magistrature, le doctorat est d'un niveau suffisant !

M. François Pillet, rapporteur. – Tout dépend de la nature de la thèse.

M. Jacques Mézard. – Ces docteurs ont en moyenne sept à huit années d'études supérieures juridiques à leur actif ; ce ne serait pas raisonnable !

M. Hugues Portelli. – À titre d'information, de nombreux barreaux de pays francophones ont introduit un nouvel examen pour des docteurs ayant obtenu leur diplôme dans certaines facultés afin de vérifier la qualité réelle du diplôme. Pourquoi ne ferions-nous pas la même chose en France ?

Mme Esther Benbassa. – Je parle pour ma chapelle : un docteur n'est pas un âne bête ! Même si les doctorants sont parfois moyens, ils ont de nombreuses années d'études ! Arrêtons de déprécier les diplômes universitaires !

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur les apprécie tant qu'il voudrait que les candidats en aient plusieurs.

M. François Grosdidier. – Ôtez-moi d'un doute : il s'agit d'un diplôme de droit ou d'un autre diplôme ?

M. Philippe Bas, président. – Un doctorat en droit ne suffit pas, actuellement, pour accéder à la magistrature ; le Gouvernement le souhaiterait, tandis que notre rapporteur veut conserver la règle actuelle.

M. Michel Mercier. – Il existe trois concours, dont deux avec des conditions d'accès sont très strictes. Pour le troisième concours – j'en suis témoin – une commission décide d'agréer des candidats, et peut préférer un chauffeur de taxi – en raison de son expérience concrète de la vie – à un docteur en droit !

M. François Pillet, rapporteur. – Il ne s'agit pas de la voie d'accès par concours mais de l'admission sur titres.

M. Michel Mercier. – Oui, mais on manque de candidats pour le deuxième et troisième concours : lorsqu'on cherche des candidats, on est moins sévère sur les critères !

L'amendement n° COM-21 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 ouvre la possibilité de nommer auditeur de justice des personnes pouvant se prévaloir de quatre années d'activité dans le domaine philosophique. J'ai rappelé ne pas être favorable à l'assouplissement des conditions de diplôme, même si je ne doute pas que des philosophes puissent enrichir le corps des magistrats ; il serait préférable qu'ils choisissent la voie du concours et non celle du recrutement sur titre, auquel ils peuvent prétendre s'ils remplissent d'autres critères. Pourquoi ne pas ajouter sinon les sciences humaines et sociales ?

Mme Cécile Cukierman. – Pourquoi pas ?

Mme Esther Benbassa. – Oui.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle l'article 5 alinéa 3 : « *Peuvent être nommées directement auditeurs de justice les personnes que quatre années d'activité dans le domaine juridique, économique ou social qualifient pour l'exercice des fonctions* »

judiciaires. » Il ne s'agit pas de brimer une discipline noble, mais j'entends l'argument du rapporteur : il n'est pas nécessaire de rajouter la philosophie.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre collègue Pierre-Yves Collombat est agrégé de philosophie, ce qui éclaire son amendement. Une personne ayant une grande connaissance de la pensée grecque et latine pourrait se présenter à titre équivalent à une personne ayant travaillé dans le secteur bancaire.

Mme Esther Benbassa. – Nous pourrions élargir à l'ensemble des sciences humaines et sociales.

M. Philippe Bas, président. – Ce débat mérite d'avoir lieu et pourra être poursuivi en séance.

Mme Esther Benbassa. – Un peu de philosophie nous ferait du bien !

L'amendement n° COM-7 n'est pas adopté.

Article 6

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-22 supprime l'inscription dans la loi organique d'une durée minimale de stage des auditeurs de justice auprès d'un barreau. Comment justifier qu'un ancien avocat soit obligé de rester en stage six mois dans un barreau, et seulement quinze jours dans un service pénitentiaire, une semaine au greffe et quatre semaines à l'instruction ? Laissons plus de souplesse à l'ENM pour adapter les stages aux expériences de chaque candidat ; cela ne relève pas d'une loi organique.

M. Thani Mohamed Soilihi. – C'est un amendement de bon sens.

L'amendement n° COM-22 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – J'ai répondu par avance à l'amendement n° COM-8. Si on laisse l'ENM choisir la durée des stages, il n'y a pas lieu d'imposer un stage d'une durée minimale dans une collectivité territoriale.

L'amendement n° COM-8 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 7

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 veut augmenter les garanties d'indépendance des magistrats du parquet. Les dispositions du projet de loi sont purement symboliques. Même s'il lance le débat, cet amendement est inconstitutionnel. Retrait ou avis défavorable.

M. André Reichardt. – Je connais ce risque mais c'est pour faire avancer le débat : le projet de révision constitutionnelle ne peut en rester là ! S'en tenir à l'avis du CSM, ce n'est pas demander l'impossible ! Je ne retirerai pas cet amendement car je souhaite en discuter en séance et avoir l'avis de la garde des sceaux.

M. Alain Richard. – Pour faire avancer le débat, il faudrait résoudre ce problème : souvent un nombre substantiel de parlementaires ne votent pas au Congrès ce qu'ils ont adopté dans leur assemblée. Quel degré de confiance le Gouvernement et sa

majorité ont-ils que cette réforme, déclarée partagée à ce moment du débat, soit effectivement adoptée ? Dans ce cas, une décision de nomination restant au niveau du Conseil des ministres est logique.

M. Philippe Bas, président. – Si l'article 89 de la Constitution prévoit que le Congrès doit voter aux trois cinquièmes les révisions de la loi fondamentale, c'est bien parce qu'elle considère que le vote de l'Assemblée nationale et du Sénat ne suffisent pas. Tout président de la République qui engage une révision constitutionnelle doit assumer le risque qu'il prend. Je suis certain que tous ceux qui ont adopté le projet de loi constitutionnelle en 2013 seraient prêts à voter au Congrès mais la composition du Sénat a changé depuis lors.

M. Jean-Pierre Sueur. – Puisque ce sujet hante nos débats, disons les choses telles qu'elles sont : il existe au Sénat et à l'Assemblée une majorité suffisante pour voter la réforme du CSM et pour faire évoluer sensiblement le statut du parquet. Si nous ne parvenons pas à voter ce texte, ce serait un échec collectif dû à des calculs politiques à l'approche de telle ou telle échéance électorale, ce qui serait vraiment dommage.

M. Michel Mercier. – Depuis plus de dix ans, les gardes des sceaux et les présidents de la République successifs n'ont nommé au parquet que des personnes ayant reçu l'avis favorable du CSM. Il serait dommage d'avoir mis en pratique cette réforme sans l'inscrire dans la loi. En 2013, le Sénat a voté ce texte et, depuis lors, il aurait été et il demeure possible de réunir le Congrès chaque lundi.

Enfin, fait extrêmement rare, j'ai relevé une confusion de M. Richard : si les sénateurs et les députés votent dans leur assemblées respectives le projet de loi constitutionnelle, au Congrès, leur vote change de nature, puisqu'ils deviennent constituants.

M. André Reichardt. – Je retire mon amendement et le redéposerai en séance.

L'amendement n° COM-5 est retiré.

Article 10

L'amendement rédactionnel n° COM-23 est adopté.

Article 11

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-24 rétablit l'avis favorable des chefs de cour sur les demandes de dérogation à l'obligation de résidence des magistrats.

L'amendement n° COM-24 est adopté.

Article 14

M. François Pillet, rapporteur. – Le JLD est aujourd'hui nommé par le président du tribunal de grande instance (TGI) parmi les magistrats du premier grade. Cet article prévoit de le faire nommer par décret du Président de la République, après avis conforme du CSM. Les trois syndicats de magistrats y sont favorables tandis que tous les autres magistrats que j'ai entendus y sont opposés.

Le but de cette disposition est de rendre la nomination du JLD indépendante du pouvoir de nomination du président du TGI, mais une nomination par décret permettra de désigner un juge qui sort de l'école alors que le JLD doit connaître plus de vingt codes et détient des pouvoirs tels qu'il devrait, à mon sens, avoir une certaine expérience pour asseoir son indépendance face au parquet. Ainsi, un JLD ne statue jamais en audience collégiale alors qu'il devra demain répondre à la collégialité des juges d'instruction.

En outre, la fonction de JLD n'est pas recherchée par les magistrats car elle est particulièrement chronophage : il est à craindre que de jeunes auditeurs choisissent cette fonction par souci de proximité géographique plutôt que par vocation.

Pour garantir l'indépendance du JLD, je propose donc qu'il reste désigné par le président du TGI parmi les premiers grades, mais cette nomination devra recevoir l'approbation de l'assemblée des magistrats du siège, qui dispose de divers pouvoirs. Ainsi, un décret de décembre 2014 permet à l'assemblée des magistrats du siège de s'opposer à une modification d'ordre des audiences voulue par le président du TGI, qui ne peut passer outre avant d'être revenu devant elle.

Je vous propose donc l'amendement n° COM-25 qui répond aux objectifs de la chancellerie, sans pour autant valider un dispositif qui posera à terme beaucoup de problèmes au Gouvernement.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Vous m'avez presque convaincu, mais une nomination par décret garantit une formation préalable et une certaine pérennité dans la fonction. En outre, les règles de remplacement dans les TGI relèvent de la loi ordinaire et non de la loi organique. À mon avis, cette disposition n'a pas sa place ici puisque, comme l'a rappelé la décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 2005, la loi organique ne peut renvoyer à une loi simple. Je ne voterai donc pas cet amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cet amendement me convient, mais le Gouvernement ne propose-t-il pas ce dispositif pour verser des rémunérations annexes aux JLD dont la fonction est très importante ?

M. Jacques Bigot. – La nomination du JLD par le président du TGI peut donner lieu à des pressions du procureur ou de la police, mais le décret peut entraîner des nominations de magistrats du deuxième grade, sortant de l'école. Je suis favorable à cet amendement mais je ne sais pas s'il doit figurer dans une loi ordinaire ou dans cette loi organique. Il faudra en débattre en séance.

M. Jacques Mézard. – Dans le second alinéa de votre amendement, vous évoquez la « vacance d'emploi », mais cette mention ne risque-t-elle pas de bloquer le fonctionnement de nombreux tribunaux ? Pourquoi ne pas simplement mentionner les absences, les empêchements, les services allégés ?

M. François Zocchetto. – Nous nous sommes souvent penchés sur la question des nominations des JLD, notamment lorsque nous avons étudié la réforme de l'instruction. Nous devons tenir compte des remarques de M. Mézard sur les vacances d'emploi et de M. Mohamed Soilihi sur la loi ordinaire. Je propose néanmoins de voter cet amendement.

M. François Pillet, rapporteur. – Rien n’empêche le JLD de suivre une formation spécifique dans le cadre de la formation continue : les formations délivrées par l’ENM sont de grande qualité.

J’entends vos remarques sur les vacances d’emploi, mais je ne fais que reprendre le droit proposé par le Gouvernement.

J’ai oublié de mentionner que l’assemblée générale devra également donner un avis conforme à la décision du président d’un TGI de retirer sa fonction à un JLD.

Les JLD perçoivent des primes qui devraient augmenter si cette loi est adoptée, mais la différence ne sera pas de nature à créer des vocations.

La loi organique actuelle renvoie déjà à des lois ordinaires. Ainsi, l’article 12-2 de l’ordonnance dit que « tout magistrat a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi ».

M. Philippe Bas, président. – L’idée de recueillir l’avis conforme de l’assemblée des magistrats du siège est assez créative. Jusqu’à présent, cette instance ne se prononçait que sur l’organisation du tribunal.

M. François Pillet, rapporteur. – L’assemblée générale dispose de compétences en matière d’organisation de la fonction d’instruction et désigne les membres titulaires et suppléants de la commission d’indemnisation des victimes d’infractions. Mais l’avis conforme est une nouveauté.

L’amendement n° COM-25 est adopté.

Article 16

M. François Pillet, rapporteur. – L’amendement n° COM-26 concerne les chefs de cour. Comme ils n’ont pas de supérieurs hiérarchiques, leur activité n’est pas évaluée. Cet article propose un embryon de contrôle : l’inspection générale des services judiciaires (IGSJ) effectuant épisodiquement des audits, je propose d’indiquer que ces audits soient réguliers. Le CSM pourra alors procéder à des nominations parfaitement opportunes.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le fonctionnement de l’IGSJ ne relève-t-il pas du pouvoir règlementaire ?

M. François Pillet, rapporteur. – Cette disposition a toute sa place dans cette loi organique, puisque cette évaluation sera inscrite dans le dossier des magistrats.

L’amendement n° COM-26 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L’amendement n° COM-9 supprime l’article : j’en souhaite le retrait puisque nous venons de renforcer l’évaluation des chefs de cour.

M. Pierre-Yves Collombat. – Effectivement, votre amendement donne une certaine utilité à ce qui n’en avait pas, mais sommes-nous encore dans le domaine de la loi ?

M. François Pillet, rapporteur. – L’évaluation des magistrats est bien du domaine de la loi organique.

L'amendement n° COM-9 n'est pas adopté.

Article 17

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-27 soumet à la procédure de transparence les propositions de nomination aux fonctions d'inspecteur général des services judiciaires.

L'amendement n° COM-27 est adopté.

Article 19

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-28 a trait à l'audit périodique, déjà évoqué, de l'IGSJ sur les parquets généraux des cours d'appel.

L'amendement n° COM-28 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – Pour les mêmes raisons que précédemment, je suis défavorable à l'amendement de suppression n° COM-10

L'amendement n° COM-10 n'est pas adopté.

Article 20

L'amendement rédactionnel n° COM-29 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-30, qui a reçu l'aval de la chancellerie, supprime la limitation des demandes d'affectations en avancement, pour les magistrats souhaitant réintégrer la magistrature après un détachement ou un congé parental. Pourquoi les limiter à deux ? Cela placerait les intéressés dans une position plus défavorable que celle qu'ils auraient connue s'ils n'avaient pas fait l'objet d'un détachement ou d'un tel congé.

L'amendement n° COM-30 est adopté.

Article 21

M. François Pillet, rapporteur. – L'article 21 est fondamental : pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêts, le projet instaure un entretien des magistrats avec leur chef hiérarchique. Il convient de donner plus de corps à cette obligation sans aller jusqu'à produire une déclaration d'intérêts, comme celle que nous adressons à la HATVP. Cet entretien devrait être précédé par une déclaration d'intérêts et suivi d'un rapport sur son contenu. Faute de quoi, certains entretiens dureront cinq minutes et d'autres des heures car des supérieurs hiérarchiques pourraient se montrer intrusifs dans la vie de leur collègue. L'amendement n° COM-31 encadre donc l'entretien. Ce faisant, il protège les magistrats. Notre proposition a suscité l'intérêt de la chancellerie.

Pierre-Yves Collombat. – Renforcer un faux semblant, est-ce le diminuer ? Nous atteignons ici les limites de la religion de la transparence qui nous a envahis et à laquelle nous avons tous succombé.

Pourquoi les magistrats qui ont de lourdes responsabilités qui mettent en cause nos libertés ne seraient-ils pas assujettis aux mêmes contraintes que nous ? Aujourd'hui, la vertu est liée à l'exhibition. Par cohérence, tout le monde doit être logé à la même enseigne.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je m'interroge sur l'utilité de cette déclaration d'intérêts, d'autant qu'elle poursuit un but différent de l'entretien déontologique.

M. Jacques Mézard. – Assez d'hypocrisie ! La majorité a voté une loi sur la transparence. J'ai auditionné pendant cinq heures le président de la HATVP, ancien haut magistrat. À partir du moment où cette autorité existe, autant qu'elle joue son rôle dans tous les domaines de responsabilité. Dans leur propre intérêt, on ne peut laisser les magistrats à l'écart de cette évolution. Sinon, l'opinion publique estimera que cette corporation vit en vase clos. La loi de la République sur la transparence doit s'appliquer à tous ceux qui ont des responsabilités, quels que soient les secteurs d'activité.

M. François Zocchetto. – Faut-il mettre en place, pour les magistrats, un mécanisme identique à celui que nous connaissons ? Ils prononcent un serment lors de leur installation.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela n'a rien à voir.

M. François Zocchetto. – Je ne suis pas favorable à ce mécanisme qui risque de mettre en cause les magistrats et les décisions qu'ils prennent.

En outre, je suis défavorable au système de l'entretien qui dans les petites juridictions conduirait à des relations étranges entre le chef de juridiction et les autres juges, puisqu'il n'existe pas de lien de dépendance entre eux. Orientons-nous vers un système déclaratif, comme le propose notre rapporteur.

Seule la HATVP doit être compétente : il ne peut y avoir pour chaque corps une haute autorité.

M. Alain Vasselle. – En matière de déontologie, il faudra veiller à coordonner les textes. Aurons-nous d'ailleurs besoin demain d'une nouvelle loi sur ce sujet, alors que nous le traitons ici ?

Comme l'a dit M. Mézard, le parallélisme des formes est essentiel.

Enfin, je m'interroge sur la pertinence de l'entretien. Certes, les magistrats prêtent serment, mais si l'on veut plus de transparence, il faut aller jusqu'au bout, en dépit des excès que de telles dispositions comportent.

M. Alain Richard. – L'entretien n'est pas inutile car il va surtout porter sur les engagements bénévoles et désintéressés des magistrats qui pourraient altérer leur marge d'appréciation face à un dossier concret. Je crois donc à l'utilité de l'entretien sur la base de la déclaration. La HATVP est apte à apprécier la déontologie de tous les détenteurs de pouvoirs publics, y compris les magistrats. Enfin, je ne crois pas que la définition du contenu, ni les conditions de conservation de la déclaration d'intérêts, soient du domaine règlementaire.

M. Jacques Bigot. – On oublie que le magistrat est assermenté et que des règles de récusation existent. Le magistrat peut se récuser de lui-même ou, si une des parties estime qu'il n'est pas indépendant, elle peut lui demander de se récuser. S'il y a déclaration

d'intérêts, c'est qu'il importe de savoir quels sont les intérêts du magistrat qui pourraient justifier sa récusation. Mais comme il peut être récusé à la demande des parties, on ne peut refuser de communiquer sa déclaration d'intérêts. On risque de tomber alors dans la transparence absolue que dénonce à juste titre M. Collombat. Si cette déclaration reste confidentielle, elle perd de son intérêt.

Dans la pratique, le magistrat qui a un doute va s'en entretenir avec ses collègues. N'oublions pas qu'existent le serment, la déontologie et l'obligation de se récuser.

M. Alain Anziani. – Je soutiens cet amendement qui répond à la question philosophique : peut-on être juge de soi-même ? Certes non. J'ai toute confiance dans les magistrats mais peuvent-ils avoir confiance en eux-mêmes ? Le serment est une chose, mais son respect en est une autre. Toutes les difficultés dans la vie publique viennent non pas des règles que nous posons mais de leur respect ou non par les principaux intéressés. Les conflits d'intérêts existent : un magistrat peut y être confronté avec sa famille, ses amis, ses engagements politiques.

Cette déclaration d'intérêts devrait s'imposer aussi à toutes les juridictions paritaires : les tribunaux de commerce ont connu des conflits d'intérêts majeurs. La déclaration d'intérêts doit être versée au dossier du magistrat, sinon il n'y aura pas de mémoire. Enfin, nous n'en demandons pas la publicité, contrairement aux règles que nous nous sommes imposées.

Mme Catherine Tasca. – Avec ces règles, nous innovons. Il ne faut pas que le corps des magistrats détienne seul ces informations. Remettons-nous en à la Haute autorité. Je ne crois pas un instant à la confidentialité d'une déclaration d'intérêts en cas d'éventuels conflits. La pression des médias sera trop forte.

M. François Bonhomme. – Le parallélisme des formes est invoqué ici à tort : nous sommes élus par le suffrage universel, ce qui n'est pas le cas des magistrats. Appliquer les mêmes règles constituerait au pire un dévoiement du principe de transparence et au mieux une disposition inutile. Ne donnons pas l'impression d'une réaction corporatiste des élus...

M. Philippe Bas, président. – Le défaut d'impartialité d'un magistrat qui a pris part à un jugement peut mener à son annulation, si le requérant parvient à le démontrer...

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela doit arriver souvent...

M. Philippe Bas, président. – La CEDH est extrêmement vigilante : sa jurisprudence est très claire sur ce point.

Certes, nous pouvons compter sur le serment des magistrats, sur leur déontologie, sur les règles de déport, mais nous devons aussi prévoir l'information préalable du président du tribunal à l'égard des éléments qui pourraient constituer une source de partialité.

L'idée d'adresser la déclaration d'intérêt à la HATVP est certes intéressante, mais elle ne permettra pas une bonne régulation du fonctionnement d'un tribunal pour prévenir tout risque de partialité d'un magistrat. Le chef de la juridiction doit disposer d'informations pour lui permettre de se prononcer sur l'attribution d'un dossier ou la participation de tel magistrat à une instance. Nous savons bien que les magistrats ne sont pas des extraterrestres, ce sont des êtres de chair et de sang qui vivent en société. Il ne me paraît pas choquant que le président d'un tribunal soit au courant des différents liens de ses magistrats, tout en respectant bien sûr

la confidentialité de ces informations. L'amendement de notre rapporteur me semble donc opportun.

M. François Pillet, rapporteur. – Certes, cet amendement pourrait être amélioré de multiples façons. Il convient, avant tout, de ne pas confondre déclaration d'intérêts et déclaration de patrimoine. Dans les amendements suivants, je vous propose que la déclaration de patrimoine soit faite auprès de la Haute autorité. La déclaration d'intérêts, quant à elle, n'a pas à être déposée auprès de cette instance : cela poserait sans doute un problème constitutionnel et certainement un problème d'opportunité. Le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il fallait respecter une certaine proportionnalité entre l'objectif poursuivi et les obligations imposées. Pourquoi la HATVP devrait-elle recevoir les déclarations d'intérêts ? C'est le supérieur hiérarchique qui est au fait des problèmes concrets. En aucun cas, il ne faudrait que ces déclarations soient publiques. Que se passerait-il en effet pour le magistrat conjoint d'un agent d'assurance ? Faudrait-il qu'il se déporte à chaque fois que la compagnie d'assurance est en cause ?

En matière d'engagement associatif, il faudra distinguer le magistrat qui cotise simplement à la société protectrice des animaux (SPA) de celui qui en est le trésorier et qui sera amené à se prononcer sur une affaire de mauvais traitements aux animaux pouvant déboucher sur une condamnation pécuniaire au profit de son association.

Il est normal, sain et protecteur de prévoir un entretien entre le magistrat et son supérieur hiérarchique. Mais ce dernier doit disposer préalablement d'une déclaration rédigée par le magistrat.

Avec le statut des magistrats, les obligations qui leur sont faites, la déontologie enseignée à l'ENM, on aurait pu se passer de cette déclaration d'intérêts. Mais alors, il faudrait supprimer l'article. Si nous le maintenons, il convient de l'encadrer, d'où mon amendement.

En ce qui concerne le renvoi au décret pour le contenu de la déclaration, je vais vérifier et corriger mon amendement s'il y a lieu. Pour l'instant, la déclaration d'intérêts n'est pas versée au dossier du magistrat : ce point peut être modifié. En revanche, il ne faut pas toucher à la confidentialité.

Enfin, à mon sens, la situation des parlementaires n'est absolument pas comparable à celle des magistrats.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je me passerais très bien de cette déclaration d'intérêts, et c'est pourquoi je n'ai pas voté la loi. Mais dès lors qu'elle existe, pourquoi ceux qui ont de lourdes responsabilités y échapperaient ? Ou l'on instaure des règles qui s'appliquent à tout le monde, ou on les supprime.

M. Michel Mercier. – Plutôt que d'adresser la déclaration d'intérêts aux présidents de juridiction, mieux vaudrait que le premier président en soit destinataire, car c'est lui qui gère les magistrats placés. Comment fera le président de juridiction pour remplacer un magistrat qui se déporte ?

L'amendement n° COM-31 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-32 prévoit qu'un certain nombre de magistrats devront déclarer leur patrimoine. Je m'interroge sur l'utilité de

cette déclaration pour les magistrats concernés puisque ce sont ceux qui ne jugent plus, tels que le procureur général ou le premier président. Or, le risque de corruption devrait concerner par priorité les magistrats qui jugent. Fallait-il viser les 8 000 juges ? Certes non : c'eût été disproportionné et cela aurait soulevé un problème de constitutionnalité. En revanche, je propose d'élargir le périmètre de cette mesure à tous les juges qui ont un pouvoir hiérarchique : les présidents de tribunaux de première instance et les procureurs de la République. Quasiment tous les représentants des magistrats sont d'accord avec cet amendement.

L'amendement n° COM-32 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-33 prévoit de déposer la déclaration de patrimoine auprès de la HATVP.

L'amendement n° COM-33 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-34 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-11 est partiellement satisfait.

L'amendement n° COM-11 n'est pas adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-12 est largement satisfait et je proposerai en séance un amendement de coordination à l'article 35 pour tenir compte des modifications que nous adoptons à l'article 21 sur la déontologie.

L'amendement n° COM-12 est retiré.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-16 est satisfait. En outre, l'article 14 du statut de la magistrature rappelle que les magistrats sont soumis à une obligation de formation initiale et continue assurée par l'ENM. Retrait ?

L'amendement n° COM-16 est retiré.

Article 22

L'amendement rédactionnel n° COM-49 est adopté.

Article 23

L'amendement rédactionnel n° COM-35 est adopté.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° COM-36 est adopté.

Article 25

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-37 prévoit que lorsqu'un chef de cour envisage de donner un avertissement à un magistrat, celui-ci peut se faire assister de la personne de son choix.

M. Philippe Bas, président. – Disposition classique.

L'amendement n° COM-37 est adopté.

Article additionnel après l'article 25

L'amendement de coordination n° COM-38 rectifié est adopté.

Article 26

L'amendement rédactionnel n° COM-39 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-13 réduit les délais impartis au CSM pour se prononcer sur la situation d'un magistrat en cas de poursuites disciplinaires. Compte tenu de la gravité des faits, le CSM a besoin parfois d'investigations plus longues. Cet amendement rendrait la loi difficilement applicable au regard des délais actuels. En outre, les autorités disciplinaires sont davantage responsabilisées par l'article car elles devront motiver leur demande de prorogation. Retrait ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Ces délais sont exorbitants : il faudrait les limiter.

M. François Pillet, rapporteur. – Il s'agit de procédures d'enquêtes. Ces délais ne m'apparaissent pas anormaux.

M. Alain Vasselle. – Pourquoi les magistrats ne travaillent-ils pas plus rapidement ? Pourquoi leur faut-il des délais de huit à douze mois ?

M. Philippe Bas, président. – Ces délais s'appliquent au CSM qui gère les carrières de milliers de magistrats.

M. François Pillet, rapporteur. – Le CSM mène des enquêtes. La procédure disciplinaire peut nécessiter une instruction comparable à un procès ordinaire devant un tribunal correctionnel.

M. Philippe Bas, président. – Il reste souhaitable que les délais puissent se réduire...

L'amendement n° COM-13 n'est pas adopté.

Article 27

L'amendement rédactionnel n° COM-50 est adopté.

Article 29

M. François Pillet, rapporteur. – Les magistrats exerçant à titre temporaire sont nommés sur avis conforme du CSM. Par symétrie des garanties, l'amendement n° COM-40 prévoit qu'ils sont renouvelés dans leur mandat selon la même procédure.

L'amendement n° COM-40 est adopté.

Article 30

M. François Pillet, rapporteur. – *Idem* pour les juges de proximité.

L'amendement n° COM-41 est adopté.

Article 31

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-42 traite des magistrats honoraires. Nombre d'entre eux sont utilisés dans les juridictions pour combler certains vides. Cette solution doit rester subsidiaire, car la justice ne doit pas être rendue uniquement par des magistrats honoraires.

M. Michel Mercier. – M. le rapporteur nous a dit que plus de 400 postes de magistrats étaient vacants. De plus, la plupart des magistrats restent au-delà de l'âge légal et peuvent partir quand ils le souhaitent. Il est donc très difficile que tous les postes vacants soient au concours. Les magistrats honoraires sont de très bons magistrats puisqu'ils sont honoraires. Ils remplissent beaucoup de tâches administratives et ils aident au bon fonctionnement de la justice. La loi organique doit-elle leur couper la tête une deuxième fois, l'âge l'ayant déjà fait une fois ?

M. François Pillet, rapporteur. – La proportion que je propose s'applique aux magistrats placés.

L'amendement n° COM-42 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-51 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-14 vise à soumettre les magistrats aux mêmes contraintes que les parlementaires. Il est satisfait sur la déclaration de patrimoine. Retrait ?

L'amendement n° COM-14 n'est pas adopté.

Article 32

L'amendement rédactionnel n° COM-43 est adopté.

Article 33

L'amendement de cohérence n° COM-44 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-15 est de même nature que le précédent amendement de MM. Collombat et Mézard. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-15 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 33

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-48 revient sur une extension récente du contrôle auquel le juge administratif soumet le CSM lorsqu'il statue sur la nomination des magistrats. En effet, par un arrêt récent, le Conseil d'État a accepté de connaître d'un avis non conforme rendu par le CSM à l'encontre de la proposition de

nomination d'un magistrat du siège, formulée par le garde des sceaux. Ce faisant, le Conseil d'État soumet l'appréciation formée par le CSM à son contrôle, ce qui ne paraît pas conforme au rôle que l'article 65 de la Constitution attribue au CSM.

M. Michel Mercier. – Cet amendement mérite réflexion, car la saisine du Conseil d'État est une garantie accordée aux magistrats. Le Conseil d'État exerce un contrôle minimal et je ne suis pas favorable à ce qu'il ne puisse plus se prononcer.

M. Philippe Bas, président. – Dans notre ordre juridique, il serait exorbitant du droit commun que les décisions du CSM ne puissent faire l'objet d'aucun recours. Réfléchissons-y à deux fois.

M. François Pillet, rapporteur. – Je ne reviens que sur une jurisprudence très récente : depuis cet arrêt du 29 octobre 2013, le Conseil d'État apprécie le fond des critères retenus par le CSM, pour rendre son avis sur la nomination et c'est ce qui pose un problème.

M. René Vandierendonck. – Il s'agissait d'une erreur manifeste d'appréciation.

M. François Pillet, rapporteur. – Mais le Conseil d'État a contrôlé les critères retenus par le CSM.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement retire une garantie accordée aux magistrats, puisqu'il n'y aurait plus de voie de recours possible.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement renvoie le Conseil d'État dans ses buts. J'hésite à le voter car il priverait les magistrats d'un possible recours.

M. François Pillet, rapporteur. – Je vais le retirer pour approfondir la réflexion.

L'amendement n° COM-48 est retiré.

Article 34

L'amendement rédactionnel n° COM-2 est adopté.

L'amendement n° COM-17 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 34

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° COM-45 est de cohérence.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai demandé à notre rapporteur pourquoi cet amendement visait les seuls députés et il m'a répondu que le mot « député » renvoyait nécessairement aux sénateurs.

L'amendement de cohérence n° COM-45 est adopté.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

Article 35

L'amendement rédactionnel n° COM-52 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-46 est adopté.

Intitulé du projet de loi organique

M. François Pillet, rapporteur. – Suivant la recommandation du Conseil d'État, l'amendement n° COM-47 propose un titre plus sobre, en rapport direct avec le contenu du projet de loi.

L'amendement n° COM-47 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 Assouplissement des exigences de diplôme et de condition physique pour l'accès à l'École Nationale de la Magistrature			
M. PILLET, rapporteur	18	Report de la date à laquelle les candidats à l'auditorat doivent remplir les conditions requises pour être candidat	Adopté
M. PILLET, rapporteur	19	Rédactionnel	Adopté
M. COLLOMBAT	6	Condition d'indépendance à la compensation du handicap	Rejeté
Article 5 Assouplissement des exigences d'activité ou de diplôme pour les candidats docteurs en droit ou ceux ayant exercé une activité professionnelle en lien avec les fonctions judiciaires			
M. PILLET, rapporteur	20	Rédactionnel	Adopté
M. PILLET, rapporteur	21	Rétablissement de la condition d'un second diplôme d'études supérieures pour les docteurs en droit candidatant à l'admission sur titres à l'auditorat	Adopté
M. COLLOMBAT	7	Extension du champ d'activités antérieures requises pour les nominations sur titres à l'auditorat	Rejeté
Article 6 Aménagement du stage de six mois des auditeurs de justice en faveur d'une ouverture à leur environnement économique, administratif et judiciaire			
M. PILLET, rapporteur	22	Suppression de l'inscription dans la loi organique d'une durée minimale de stage des auditeurs de justice auprès d'un barreau	Adopté
M. COLLOMBAT	8	Obligation d'un stage au sein d'une collectivité territoriale	Rejeté
Article additionnel après l'article 7			
M. REICHARDT	5	Prévoir que pour la nomination des magistrats du parquet, il ne peut être passé outre un avis défavorable du CSM que si l'avis négatif n'est pas confirmé à la majorité des deux tiers	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 Modalités d'évaluation des magistrats			
M. PILLET, rapporteur	23	Rédactionnel	Adopté
Article 11 Assouplissement de l'obligation de résidence des magistrats			
M. PILLET, rapporteur	24	Appréciation par les chefs de cour des demandes de dérogation à l'obligation de résidence	Adopté
Article 14 Nomination aux fonctions de juge des libertés et de la détention			
M. PILLET, rapporteur	25	Désignation du juge des libertés et de la détention par le président du tribunal de grande instance, en assortissant cette désignation d'un avis conforme de l'assemblée des magistrats du siège	Adopté
Article 16 Obligation de rapport d'installation et de bilan d'activité pour les premiers présidents de cour d'appel			
M. PILLET, rapporteur	26	Audit périodique des cours d'appel par l'IGSJ	Adopté
M. COLLOMBAT	9	Suppression du dispositif d'évaluation des chefs de cour	Rejeté
Article 17 Extension du principe de diffusion des propositions de nomination à des postes de magistrats			
M. PILLET, rapporteur	27	Soumission des propositions de nomination aux fonctions d'inspecteur général des services judiciaires à la procédure de transparence	Adopté
Article 19 Obligation de rapport d'installation et de bilan d'activité pour les procureurs généraux près la cour d'appel			
M. PILLET, rapporteur	28	Audit périodique des parquets généraux par l'IGSJ	Adopté
M. COLLOMBAT	10	Suppression du dispositif d'évaluation des procureurs généraux	Rejeté
Article 20 Procédure de réintégration des magistrats en détachement ou en congé parental			
M. PILLET, rapporteur	29	Rédactionnel	Adopté
M. PILLET, rapporteur	30	Suppression de la limitation à deux demandes d'affectations en avancement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 21 Application aux magistrats de règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts, à la transparence et à la déclaration de situation patrimoniale			
M. PILLET, rapporteur	31	Déclaration d'intérêts et entretien déontologique des magistrats à l'installation dans leur fonction	Adopté
M. PILLET, rapporteur	32	Périmètre des hauts magistrats tenus d'établir une déclaration de situation patrimoniale	Adopté
M. PILLET, rapporteur	33	Compétence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour recevoir et contrôler les déclarations de situation patrimoniale établies par les magistrats	Adopté
M. PILLET, rapporteur	34	Actualisation des incompatibilités professionnelles applicables aux magistrats	Adopté
M. COLLOMBAT	11	Compétence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour recevoir et contrôler les déclarations d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale établies par les magistrats	Tombé
M. COLLOMBAT	12	Application des nouvelles obligations déontologiques aux magistrats en place	Retiré
M. MÉZARD	16	Formation déontologique des magistrats	Retiré
Article 22 Consécration et encadrement du droit syndical reconnu aux magistrats			
M. PILLET, rapporteur	49	Rédactionnel	Adopté
Article 23 Précisions sur la protection fonctionnelle offerte aux magistrats			
M. PILLET, rapporteur	35	Rédactionnel	Adopté
Article 24 Dématérialisation du dossier administratif et retrait des pièces relatives à un non-lieu à sanction			
M. PILLET, rapporteur	36	Rédactionnel	Adopté
Article 25 Reconnaissance d'un droit de communication dans la procédure d'avertissement et introduction de délais de prescription dans les procédures pré-disciplinaires et disciplinaires			
M. PILLET, rapporteur	37	Rédactionnel et faculté pour le magistrat convoqué à un entretien préalable à la délivrance d'un avertissement de se faire assister de la personne de son choix	Adopté
Article additionnel après l'article 25			
M. PILLET, rapporteur	38 rectifié	Coordination avec la réforme de l'inspection générale des services judiciaires	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 26 Délais des procédures disciplinaires conduites par le Conseil supérieur de la magistrature			
M. PILLET, rapporteur	39	Rédactionnel et application du délai de 8 mois, qui peut être prorogé pour une durée de 4 mois, à l'interdiction temporaire d'exercice quand cette décision intervient à l'initiative du CSM	Adopté
M. COLLOMBAT	13	Abaissement des délais donnés au CSM pour rendre son avis sur la situation d'un magistrat en cas de poursuites disciplinaires	Tombé
Article 27 Modifications légistiques			
M. PILLET, rapporteur	50	Rédactionnel	Adopté
Article 29 Instauration d'une possibilité de renouvellement de droit pour les magistrats exerçant à titre temporaire			
M. PILLET, rapporteur	40	Renouvellement des magistrats exerçant à titre temporaire sur avis conforme du CSM	Adopté
Article 30 Instauration d'une possibilité de renouvellement de droit pour les juges de proximité			
M. PILLET, rapporteur	41	Renouvellement des juges de proximité sur avis conforme du CSM	Adopté
Article 31 Nomination de magistrats honoraires en qualité d'assesseurs dans les juridictions			
M. PILLET, rapporteur	42	Instauration d'une limitation du nombre de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles	Adopté
M. PILLET, rapporteur	51	Rédactionnel	Adopté
M. COLLOMBAT	14	Soumission des magistrats honoraires à une obligation de déclaration de patrimoine	Rejeté
Article 32 Prévention des conflits d'intérêts des membres du Conseil supérieur de la magistrature			
M. PILLET, rapporteur	43	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 33 Déclaration de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature			
M. PILLET, rapporteur	44	Compétence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour recevoir et contrôler les déclarations de situation patrimoniale des membres du CSM	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COLLOMBAT	15	Compétence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour recevoir et contrôler les déclarations d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale des membres du CSM	Rejeté
Article additionnel après l'article 33			
M. PILLET, rapporteur	48	Limitation du contrôle juridictionnel du Conseil d'État sur les propositions et avis formulés par le CSM	Retiré
Article 34 Diverses dispositions			
M. MOHAMED SOILHI	2	Amendement rédactionnel	Adopté
M. MÉZARD	17	Suppression de l'extension aux magistrats de l'administration centrale et de l'inspection générale des services judiciaires des dispositions relatives au maintien en activité	Rejeté
Articles additionnels après l'article 34			
M. PILLET, rapporteur	45	Incompatibilité d'un mandat parlementaire avec un mandat de juge consulaire	Adopté
M. MOHAMED SOILHI	3	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Article 35 Entrées en vigueur différées			
M. PILLET, rapporteur	52	Rédactionnel	Adopté
M. PILLET, rapporteur	46	Rédactionnel	Adopté
Intitulé du projet de loi organique			
M. PILLET, rapporteur	47	Modification de l'intitulé	Adopté

Application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle – Examen du rapport et du texte de la commission

Enfin, la commission examine le rapport de M. Yves Détraigne et le texte qu'elle propose sur le projet de loi n° 661 (2014-2015) portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ce projet de loi est présenté en procédure accélérée. Les travaux que j'ai menés se sont appuyés sur les réflexions de ces dernières années au sein de notre commission, avec le rapport de Mme Tasca et de M. Mercier sur la

justice aux affaires familiales et celui que j'avais rédigé avec Mme Klès sur la justice de première instance.

Ce texte se tient en deçà des propositions les plus marquantes de ces rapports : il ne propose pas la création du greffier juridictionnel qui aurait pu prendre certaines décisions de justice, ni la création d'un tribunal de première instance qui se serait substitué à toutes les autres juridictions de première instance. Les moyens nécessaires à cette grande réforme ne sont pas encore réunis, notamment la chaîne civile informatique Portalis qui est loin d'être au point.

Premier axe, ce texte facilite l'accès du justiciable à la justice en créant le service d'accès unique du justiciable (SAUJ) qui amorce le futur guichet unique du greffe, évoqué lors des entretiens de l'Unesco. Il privilégie les modes alternatifs de traitement des litiges, grâce à des conciliations avant la saisine du juge de proximité ou du juge d'instance pour les litiges qui ne dépassent pas 4 000 euros. Il propose d'étendre au contentieux administratif national le régime de la médiation et il permet aux avocats d'organiser la mise en état d'une affaire dans le cadre d'une convention de procédure participative.

En deuxième lieu, ce projet amorce une simplification de l'organisation judiciaire et des procédures juridictionnelles. Il crée un pôle social au tribunal de grande instance qui regrouperait les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux de contentieux de l'incapacité (TCI), il intègre le tribunal de police au TGI plutôt qu'au tribunal d'instance, il recentre les juridictions sur leurs missions premières en les déchargeant d'autres tâches, d'où le transfert des enregistrements des Pacs aux mairies, qui serait compensé par la fin de l'obligation de tenir le registre d'état civil en double. L'article 15 prévoit de contraventionnaliser certains délits routiers commis pour la première fois, mais le Gouvernement déposera un amendement pour supprimer cette mesure.

Le troisième axe crée un socle procédural commun pour toutes les actions de groupe et les étend à la lutte contre les discriminations. Il ne modifie toutefois pas le régime des actions de groupe telles qu'elles existent aujourd'hui dans le domaine de la consommation et de la santé.

Ce nouveau dispositif restreint la réparation des dommages à ceux qui sont dus à un manquement intervenant après l'entrée en vigueur de la loi.

Le quatrième volet du texte accroît les exigences déontologiques auxquelles sont soumis les juges consulaires, renforce leur formation et crée une protection fonctionnelle. D'autres évolutions statutaires sont prévues pour les administrateurs et les mandataires judiciaires.

Je vous proposerai d'aller plus loin dans le rapprochement des juridictions de première instance, en instaurant la mutualisation des effectifs des greffes. Je vous proposerai également de renforcer la déjudiciarisation de certaines procédures, en autorisant les notaires à recevoir concurremment avec les greffes les renonciations à succession et les déclarations d'acceptation à concurrence de l'actif net de la succession. Je vous proposerai de simplifier le socle commun de l'action de groupe pour lui apporter plus de garanties, en supprimant la compétence donnée au ministère public pour engager une action de groupe, ainsi que l'interdiction de saisine, par la victime, du juge pénal pour les mêmes faits que ceux qui donnent lieu, par ailleurs, à une action de groupe, et la négociation imposée sous peine d'amende dans le cadre de la procédure collective de réparation d'un préjudice.

Je vous proposerai de lever les restrictions apportées à l'action de groupe en matière de discrimination, et de reconnaître la qualité à agir à d'autres associations que celles qui sont spécialisées dans ce domaine ; d'étendre le périmètre des discriminations susceptibles d'être combattues par cette procédure ; de supprimer la disposition qui interdirait la réparation des préjudices moraux résultant de la discrimination. Lorsque la discrimination concerne l'emploi, je vous proposerai de remplacer l'indemnisation collective par voie d'action de groupe par une réparation individuelle des préjudices et de créer une action en reconnaissance de droit en matière administrative pour accélérer le traitement de certains contentieux sériels.

En matière de juridiction sociale, il est préférable de procéder par étapes, avec d'abord la fusion des TASS et des TCI en y rattachant les commissions départementales d'aide sociale, sans les intégrer au TGI. On créerait ainsi une juridiction sociale unifiée et échevinée qui serait présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Je vous proposerai enfin de relever les exigences déontologiques pesant sur les juges consulaires.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Philippe Bas, président. – Venons-en à l'examen des amendements.

Article 1^{er}

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-19 supprime la référence au « service public » de la justice et conserve la terminologie couramment utilisée par le code de l'organisation judiciaire : « service de la justice ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne voterai pas cet amendement.

Mme Éliane Assassi. – Moi non plus.

L'amendement n° COM-19 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-20 est adopté.

Article 2

L'amendement de coordination n° COM-109 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-21 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-1 car le SAUJ aura bien une compétence légale.

M. Jacques Bigot. – Encore faudrait-il préciser ce que sera cette compétence. Pourra-t-on déposer devant le SAUJ une demande relevant de la compétence d'une autre juridiction ? Ce sera d'autant plus difficile que Portalis ne fonctionne pas correctement.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La chancellerie nous a dit que le SAUJ serait doté d'une compétence matérielle particulière.

M. Jacques Bigot. – Ce n'est pas d'une clarté absolue.

M. Alain Richard. – Il s’agit de services d’accueil qui sont investis d’une mission, pas d’une compétence de décision. Dans quelques cas, ils pourront faciliter l’engagement d’un acte de procédure. Employer le terme de « compétence » pour un service qui n’est pas une juridiction, est une erreur de conception.

L’amendement n° COM-1 est adopté.

Articles additionnels après l’article 2

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s COM-11 et COM-12 qui sont des demandes de rapport.

M. Jean-Pierre Sueur. – Adapter l’organisation judiciaire à l’existence des métropoles... Pourquoi pas aux communautés urbaines, aux communautés d’agglomérations ou aux communautés de communes !

Les amendements n°s COM-11 et COM-12 ne sont pas adoptés.

Article 3

Les amendements de précision n°s COM-23 et COM-24 sont adoptés.

Article 4

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-25 revient sur la suppression de la possibilité pour le juge administratif de désigner, avec l’accord des parties, un tiers chargé d’une mission de conciliation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne suis pas d’accord avec cet amendement.

L’amendement n° COM-25 est adopté.

Article additionnel après l’article 4

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-13 qui propose de faire reconnaître le certificat d’aptitude à la profession d’avocat (CAPA) comme une formation qualifiante pour exercer la fonction de médiateur en matière civile et commerciale est satisfait par le droit en vigueur. Demande de retrait ou avis défavorable.

L’amendement n° COM-13 n’est pas adopté.

Article 5

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-26 rétablit le second alinéa de l’article 2062 du code civil, qui était écrasé par la rédaction proposée.

L’amendement n° COM-26 est adopté.

L’amendement de clarification n° COM-27 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-28 sécurise l’extension de la possibilité de conclure une convention de procédure participative pour la

mise en état du litige en prévoyant que la liste des actes de procédure sur lesquels les parties peuvent s'accorder est fixée par décret en Conseil d'État.

L'amendement n° COM-28 est adopté.

Article 6

L'amendement de précision n° COM-30 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-31 revient sur les abrogations prévues à l'alinéa 5 de l'article 6, car il n'y a pas d'évaluation des conséquences qu'elles pourraient avoir sur le régime applicable à la transaction.

L'amendement n° COM-31 est adopté.

Article 7

L'amendement de précision n° COM-32 est adopté.

Article 8

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-33 rectifié instaure une juridiction sociale unifiée et échevinée de première instance, dénommée tribunal des affaires sociales (TAS), rattachée au tribunal de grande instance (TGI) qui reprendrait les attributions du TASS, du TCI, mais également de la commission départementale d'aide sociale (CDAS). L'identité des actuels tribunaux sociaux serait ainsi conservée, sans préjudice d'une éventuelle intégration ultérieure plus poussée au sein du TGI.

M. Alain Vasselle. – L'intégration de la CDAS ne sera pas effectuée immédiatement, mais reportée à plus tard. Pour des raisons de déontologie, il faudrait que le conseil départemental désigne un représentant pour garantir l'indépendance des décisions de la commission. Selon quel calendrier mettra-t-on en œuvre ces dispositions ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel a déjà relevé ce point. Le dispositif devrait être mis en place en 2017.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le texte prévoit que cette compétence en matière sociale est dévolue au TGI. Le rapporteur nous propose de créer une juridiction unifiée des affaires sociales, rattachée au TGI. Quel est l'intérêt de cette solution ?

M. Michel Mercier. – Dans la mesure où il existe plusieurs TGI dans un département, on risque d'avoir aussi plusieurs TAS. Ils pourront rendre des jugements différents à propos d'une même décision du conseil départemental. Cela ne pose-t-il pas problème ?

M. Alain Richard. – Ma question est très concrète. Ces nouvelles juridictions combleront des déficits de personnes aptes à juger. La proposition du rapporteur maintiendra-t-elle plus de gens en position de juger que celle du Gouvernement ? Ce serait un argument. Sinon, il est étrange de vouloir ainsi créer un nouvel ordre de juridiction.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Oui, nous gagnerons des moyens. On pourrait fixer le principe d'un TAS unique dans chaque département. Cette mesure a été proposée dans

le rapport que nous avons publié avec Virginie Klès. Son objectif est de conserver l'échevinage de cette juridiction, tout en lui donnant plus de moyens.

M. Alain Richard. – Pourquoi ne pas inscrire ces moyens dans le cadre du TGI ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Dans ces tribunaux, le greffe est assuré par les agents des caisses primaires d'assurance maladie.

M. Philippe Bas, président. – Le contentieux de l'aide sociale relève en appel de la commission centrale de l'aide sociale, dont les décisions sont à leur tour susceptibles d'être examinées par le Conseil d'État. Les affaires de sécurité sociale et le contentieux de l'incapacité sont traités par la cour d'appel ou la Cour de cassation. Le nouveau dispositif proposé pose donc la question de la délimitation de la frontière entre les deux ordres de juridiction. L'amendement prend-il en compte cet aspect ? Ne risque-t-on pas de se heurter à un problème constitutionnel ?

M. Jacques Bigot. – Le Gouvernement souhaite intégrer cette juridiction dans l'ordre judiciaire. L'amendement propose de maintenir le système en cours, en le rattachant au TGI, mais sans l'y inclure. Il faudra en débattre au fond en séance. Nous ne pouvons pas être d'accord, car on s'éloigne de l'objectif initial, tendant à rendre indépendante cette juridiction, extrêmement proche des organismes de sécurité sociale qui en fournissent le personnel.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ces dispositions ne sont que transitoires. À terme, nous préconisons, dans notre rapport, que la juridiction soit rattachée aux tribunaux de première instance, dont nous proposons la création...

L'amendement n° COM-33 rectifié est adopté.

L'amendement n° COM-14 devient sans objet.

Article 9

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-34 prévoit le transfert de la réparation des dommages corporels, dont le montant de la demande est inférieur à 10 000 euros, des tribunaux d'instance vers les tribunaux de grande instance.

L'amendement n° COM-34 est adopté.

L'amendement n° COM-2 devient sans objet.

Article 10

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-36 contribue à la bonne organisation des articles du projet de loi.

L'amendement n° COM-36 est adopté.

L'amendement de coordination n° COM-35 est adopté.

Article 11

L'amendement de coordination n° COM-37 est adopté.

Article 13

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-38 prolonge le délai dont bénéficient les experts inscrits sur la liste nationale de la Cour de cassation pour demander leur réinscription dans le cas où leur inscription viendrait à terme juste après la publication de la présente loi.

L'amendement n° COM-38 est adopté.

Article additionnel après l'article 13

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-39 instaure une mutualisation des effectifs des greffes du tribunal de grande instance, des tribunaux d'instance et du conseil de prud'hommes, afin de permettre une allocation optimale des moyens en fonction des besoins des juridictions.

L'amendement n° COM-39 est adopté.

Article 14

L'amendement de précision n° COM-40 est adopté.

Article 15

M. Philippe Bas, président. – Mme la garde des sceaux a annoncé que les dispositions de l'article 15 sur le permis de conduire seraient supprimées.

M. Jean-Pierre Sueur. – M. Mézard la devance.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Le débat doit avoir lieu en séance. Avis défavorable, pour cette raison, aux amendements n^{os} COM-9 et COM-17.

M. Philippe Bas, président. – Laissons l'initiative au Gouvernement.

Mme Catherine Troendlé. – Pourquoi ?

M. Philippe Bas, président. – La garde des sceaux s'est engagée à retirer cette disposition, que certains de nos collègues ne trouvent pas absurde. D'où l'intérêt d'avoir un débat en séance. La répression actuellement prévue ne présente pas toutes les garanties d'efficacité. La sanction proposée par cet article est donc en fait plus sévère que l'application du droit actuel. La pédagogie est nécessaire, pour examiner cette mesure qui a été présentée sans concertation suffisante.

M. Alain Vasselle. – Je comprends la position des associations de victimes qui craignent un abaissement du niveau de la répression. Cependant, lorsqu'il s'agit d'un petit dépassement de vitesse, de un ou deux kilomètres par heure, la suppression d'un point est excessive. Jusqu'à aujourd'hui, on a échoué à trouver l'équilibre.

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit ici des cas où une personne circulerait sans détenir de permis ou sans avoir contracté d’assurance. Les peines de prison prévues sont rarement appliquées. D’où la mesure de répression plus efficace proposée par la garde des sceaux. Dans la mesure où ce débat a mobilisé l’attention du public pendant plusieurs semaines, il serait bon qu’il ait lieu en séance.

M. Alain Richard. – Je remercie le président et le rapporteur d’adopter cette position. Ceux qui sont favorables à la mesure doivent pouvoir l’exprimer en séance.

Mme Catherine Troendlé. – J’ai un avis convaincu sur le sujet. Je souhaiterais que nous votions sur cet amendement de suppression.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Sans que cela reflète ma position de fond, je propose à présent de ne pas adopter ces amendements de suppression pour que le débat ait lieu en séance.

Les amendements identiques n^{os} COM-9 et COM-17 ne sont pas adoptés.

L’amendement de coordination n° COM-41 est adopté.

Intitulé du chapitre I^{er} du titre IV

L’amendement de coordination n° COM-42 est adopté.

Articles additionnels après l’article 16

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-43 autorise l’héritier à choisir entre adresser directement sa déclaration de renonciation à la succession au greffe ou confier au notaire le règlement des formalités de cette renonciation.

L’amendement n° COM-43 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-44 autorise le notaire chargé de la succession à recevoir la déclaration d’acceptation à concurrence de l’actif net et à procéder lui-même aux mesures de publicité de la déclaration.

L’amendement n° COM-44 est adopté.

Article 17

L’amendement rédactionnel n° COM-45 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-18 prévoit la compensation financière du transfert aux communes de l’enregistrement des Pacs. La grande majorité des communes n’est concernée qu’à la marge. En 2014, 17 750 communes ont enregistré moins de dix Pacs, et 46 communes en ont enregistré 200 et plus. Les plus grosses communes ont déjà des services d’état-civil étoffés. Avis défavorable.

M. Alain Vasselle. – Le minimum serait que la dépense que les établissements judiciaires consacraient à l’enregistrement des Pacs soit basculée vers la dotation globale de fonctionnement et répartie ensuite entre toutes les collectivités. Il ne peut pas y avoir de

transfert de charge sans compensation, quand bien même il y aurait peu de communes concernées.

M. Alain Richard. – Nous discutons à perte de vue des questions de simplification. Le Conseil national d'évaluation des normes a établi une procédure. Reportons-nous à son avis.

M. Jean-Pierre Sueur. – En vertu de la loi, il a déjà été consulté sur ce projet de loi. Il aurait pu demander une nouvelle délibération s'il l'avait jugé nécessaire.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous parlons non d'un transfert, mais d'une compétence d'État exercée par le maire en sa qualité d'officier d'état-civil. Je ne suis pas certain que cela donne lieu à une compensation.

M. Jacques Bigot. – Peut-être faudrait-il demander à la justice de consacrer cet argent à l'aide juridictionnelle ?

L'amendement n° COM-18 n'est pas adopté.

Article 18

L'amendement rédactionnel n° COM-108 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-107 et COM-10 reviennent sur la dispense faite aux communes qui ont opté pour la dématérialisation d'obtenir un double du registre d'état-civil. L'article 18 apporte déjà des garanties de sécurité importantes. Il n'est pas évident qu'un double registre renforce la sécurité des données, car les mentions en marge du registre tenu en mairie n'apparaîtront pas. Enfin, des technologies informatiques peuvent offrir les garanties nécessaires. Avis défavorable.

Les amendements n^{os} COM-107 et COM-10 ne sont pas adoptés.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-15 sous réserve de remplacer les mots « de ces données » par « des données de l'état-civil » et le mot « caractéristiques » par « conditions ».

L'amendement n° COM-15 ainsi modifié est adopté.

Article 19

L'amendement rédactionnel n° COM-110 est adopté.

Article additionnel après l'article 19

L'amendement rédactionnel n° COM-46 est adopté.

Article 21

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Il me paraît inutile et dangereux de reconnaître au ministère public la possibilité d'engager une action de groupe pour obtenir la cessation d'un manquement portant atteinte à un groupe de personnes. D'où mon amendement n° COM-47 qui supprime l'alinéa 2. Il serait plus expédient de reconnaître au ministère public

la possibilité d'agir directement, par la voie d'une action en cessation de manquement, sans lui imposer les règles contraignantes de l'action de groupe. Je proposerai un autre amendement en ce sens. Par ailleurs, le fait que le ministère public, avec ses moyens d'investigation, défende les intérêts d'une partie dans le cadre d'un procès civil est susceptible de poser des questions au regard du principe de l'égalité des armes.

L'amendement n° COM-47 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-48 supprime la qualité à agir générale conférée aux syndicats, pour tout type d'action de groupe. En effet, leur intervention n'est légitime que pour assurer la défense des intérêts dont ils ont habituellement la charge.

M. Christophe-André Frassa. – Je comprends la position du rapporteur. Mais qu'en est-il du droit interne sur les actions de groupe en matière de consommation, de concurrence et de santé ? Dans ce domaine, les associations peuvent agir sans agrément au niveau national. Le texte dit quant à lui qu'elles doivent être agréées et déclarées depuis au moins cinq ans. Ne risque-t-on pas de voir se multiplier les actions frivoles ? La recommandation du 11 juin 2013 de la Commission européenne qui définit les principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation ou en réparation dans les États membres précise que les entités devraient avoir les capacités suffisantes pour représenter plusieurs demandeurs au mieux de leurs intérêts. Je ne suis pas certain que des associations simplement agréées ou existant depuis cinq ans répondent à tous ces critères. Un tel dispositif ne favorise-t-il pas la montée en puissance des avocats et l'avènement d'un système d'action de groupe à l'américaine ?

Mme Esther Benbassa. – Dans le cadre du rapport que nous avons rédigé avec Jean-René Lecerf sur la lutte contre les discriminations, nous avons étudié la possibilité de limiter aux syndicats l'action de groupe en la matière. Ceux que nous avons auditionnés nous ont répondu que ce n'était pas leur spécialité. Les associations agréées et déclarées depuis au moins cinq ans devraient être en mesure d'agir dans ce domaine, sans justifier les craintes du développement des actions de groupe à l'américaine, car ces associations n'auront pas l'argent pour payer des avocats.

M. Alain Richard. – L'obligation de passer par une structure collective vieille de cinq ans est la barrière la plus pratique au risque de commercialisation de l'action de groupe par les avocats. Les associations anciennes constitueront certes un marché pour eux, mais au moins il y aura un filtre.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Je n'ai fait que reprendre les dispositions prévues pour qu'une association puisse intervenir dans un procès pénal.

M. Alain Richard. – Les syndicats restent les seuls qualifiés pour lancer une action de groupe en matière de discrimination ?

M. Yves Détraigne. – Oui, pour les discriminations au travail.

M. François Pillet. – Cet amendement est tout à fait opportun, car la responsabilité du syndicat ne peut jamais être mise en cause, s'il donne de mauvais conseils ou ne respecte pas la procédure.

L'amendement n° COM-48 est adopté.

Article 22

Les amendements rédactionnels nos COM-49 et COM-111 sont adoptés.

Article 23

Les amendements rédactionnels nos COM-50 et COM-112 sont adoptés.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° COM-51 est adopté.

Article 25

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Demande de retrait ou avis défavorable à l'amendement n° COM-3 qui est déjà satisfait par le texte.

M. Jacques Bigot. – De quelle manière ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Le juge qui ordonne les mesures de publicité à la charge du défendeur peut tout à fait lui confier le soin de les accomplir à ses frais, s'il estime que c'est plus opportun.

M. Jacques Bigot. – Vous laissez donc le choix au juge.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Oui.

M. Alain Richard. – Il risque de ne pas faire ce choix très souvent.

L'amendement n° COM-3 n'est pas adopté.

Article 26

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-52 explicite l'objet de la procédure collective de liquidation des préjudices. Il s'agit, pour le juge, d'habiliter l'association requérante à négocier l'indemnisation de ce préjudice avec la personne à l'origine du préjudice subi par le groupe des victimes, en fixant un cadre à cette négociation. La seconde modification indique que le juge fixe le cadre de cette négociation, puisqu'il en détermine les délais et les modalités.

L'amendement n° COM-52 est adopté.

Article 29

L'amendement rédactionnel n° COM-53 est adopté.

Article 30

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-54 clarifie la nature de la tâche confiée à l'association requérante dans le cadre d'une procédure collective de liquidation des préjudices. Il lui appartient non de transiger sur le montant de l'indemnisation, ce qui signifierait qu'elle devrait obligatoirement faire des concessions, mais de négocier avec le défendeur cette indemnisation, dans les limites fixées par le juge.

L'amendement n° COM-54 est adopté.

Article 31

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-55 modifie la procédure collective de réparation des préjudices afin de limiter le caractère forcé de la négociation, pour le défendeur comme pour l'association requérante.

L'amendement n° COM-55 est adopté.

Article 32

Les amendements rédactionnels n^{os} COM- 113 et COM-56 sont adoptés.

Article 34

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-57 reprend les deux garanties prévues, dans le code de la consommation, pour l'homologation d'un accord négocié au nom du groupe des victimes.

L'amendement n° COM-57 est adopté.

Article 35

L'amendement rédactionnel n° COM-58 est adopté.

Article 38

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-59 reprend la formulation retenue en matière d'action de groupe « consommation » et en matière d'action de groupe « santé » pour les conditions d'irrecevabilité d'une action de groupe succédant à une action antérieure.

L'amendement n° COM-59 est adopté.

Article 42

L'amendement de coordination n° COM-114 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-60 rectifié supprime l'interdiction faite à quiconque, sauf au ministère public, d'engager des poursuites devant le juge pénal lorsqu'elles visent un manquement qui fait l'objet d'une action de groupe en cours.

L'amendement n° COM-60 rectifié est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-115 supprime une mention inutile.

L'amendement n° COM-115 est adopté.

Article 43

Les amendements de coordination n^{os} COM-61 et COM-62 sont adoptés.

Les amendements rédactionnels n^{os} COM-116, COM-63 et COM-64 sont adoptés.

L'amendement de coordination n^o COM-65 est adopté.

L'amendement rédactionnel n^o COM-66 est adopté.

Les amendements de coordination n^{os} COM-67, COM-68, COM-69, COM-70 sont adoptés.

L'amendement rédactionnel n^o COM-71 est adopté.

L'amendement de coordination n^o COM-72 est adopté.

Article 44

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n^o COM-73 autorise le ministère public à saisir le juge civil afin de faire cesser une discrimination directe ou indirecte, dont il aurait connaissance.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ce dispositif remplacerait celui prévu à l'origine à l'article 21, qui présentait l'inconvénient d'inscrire cette action dans le cadre d'une action de groupe conduite par le ministère public.

L'amendement n^o COM-73 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n^o COM-74 rectifié distingue l'action de groupe discrimination à vocation généraliste, de l'action spéciale relative aux discriminations en matière d'emploi, pour laquelle les syndicats sont compétents, dont le régime serait fixé dans le code du travail, pour les employeurs privés, et dans un chapitre du code de justice administrative qu'un autre amendement propose de créer, pour les employeurs publics. Il lève les restrictions injustifiées apportées à l'exercice de cette action, en permettant à une association régulièrement déclarée depuis cinq ans d'engager une action de groupe pour lutter contre une discrimination portant atteinte à un intérêt dont la défense entre dans son objet statutaire. Il élargit le champ des discriminations poursuivies à l'ensemble de celles prévues par les dispositions législatives en vigueur. Enfin, il supprime l'exclusion des préjudices moraux du champ des préjudices susceptibles d'être réparés par la voie de l'action de groupe, car cette exclusion ôte presque toute sa portée à l'action de groupe ainsi créée.

M. Alain Marc. – Il suffit que l'association soit déclarée depuis cinq ans ? Il n'y a donc pas besoin d'agrément ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ce sont les mêmes dispositions que pour les associations de lutte contre les discriminations. Elles n'ont pas d'agrément particulier.

Mme Esther Benbassa. – Oui.

M. Philippe Bas, président. – L'action de groupe suppose l'accord de chacun des individus que l'association entend défendre, n'est-ce pas ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Oui. L'action de groupe est menée par une association pour obtenir réparation d'une anomalie qui a touché de nombreuses personnes. L'avantage est d'éviter la multiplication des actions individuelles.

L'amendement n° COM-74 rectifié est adopté.

Article 45

L'amendement rédactionnel n° COM-75 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-76 rectifié met fin à une incohérence du dispositif proposé.

L'amendement n° COM-76 rectifié est adopté.

L'amendement n° COM-77 supprimant une disposition d'ordre réglementaire est adopté.

Article additionnel après l'article 45

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-78 rectifié crée, dans le code de justice administrative, un chapitre consacré à l'action de groupe relative à une discrimination causée par un employeur public.

L'amendement n° COM-78 rectifié est adopté.

Article 46

L'amendement rédactionnel n° COM-117 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-79 supprime la disposition qui prévoit que les nouvelles mesures relatives à l'action de groupe ne seront pas applicables aux manquements antérieurs à la promulgation de la loi. Une telle clause ne se justifie pas. Comme le Conseil constitutionnel l'a relevé dans sa décision sur la loi relative à la consommation, les dispositions qui encadrent l'action de groupe « ne modifient pas les règles de fond qui définissent les conditions de cette responsabilité [...], par suite, l'application immédiate de ces dispositions ne leur confère pas un caractère rétroactif ». Elles peuvent donc s'appliquer immédiatement aux préjudices déjà constitués. Le législateur n'a retenu un tel dispositif d'application différée, ni pour l'action de groupe consommation, ni pour l'action de groupe santé.

L'amendement n° COM-79 est adopté.

Article additionnel après l'article 46

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-80 reprend l'une des préconisations du rapport du groupe de travail présidé par M. Philippe Béval sur l'action collective en droit administratif, remis au vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé le 5 mai 2009 : la création d'une action en reconnaissance de droits individuels, pour faire reconnaître ceux d'un groupe d'individus placés dans la même situation à l'égard de l'administration. Les intéressés pourraient ensuite se prévaloir de cette reconnaissance de leurs droits auprès de toute autorité administrative ou juridictionnelle. Le dispositif est directement inspiré, sous réserve de quelques adaptations, de la rédaction proposée par le groupe de travail.

L'amendement n° COM-80 est adopté.

Article additionnel avant l'article 47

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-81 intègre complètement les artisans au sein du tribunal de commerce, en les rendant électeurs et éligibles aux fonctions de délégué consulaire et de juge du tribunal de commerce, dans le cadre de l'élection au scrutin indirect des tribunaux de commerce.

M. Alain Richard. – Les organisations professionnelles sont d'accord ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Tout le monde est d'accord.

L'amendement n° COM-81 est adopté.

Article 47

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-82 supprime une disposition de codification déjà satisfaite, à l'initiative du Sénat, dans le cadre de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

L'amendement n° COM-82 est adopté.

L'amendement de conséquence n° COM-83 est adopté.

Les amendements de cohérence n°s COM-84 et COM-85 sont adoptés

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-86 supprime les incompatibilités du mandat de juge d'un tribunal de commerce avec des mandats électifs qui relèvent de la compétence de la loi organique, en application de l'article 74 de la Constitution. Un amendement au projet de loi organique vise l'incompatibilité avec le mandat parlementaire, qui n'était pas prévue. En outre, le présent amendement remplace l'incompatibilité avec le mandat de conseiller municipal par une incompatibilité plus limitée avec les fonctions de maire ou d'adjoint, dans le ressort de la juridiction. Il apporte également une précision concernant la résolution des incompatibilités professionnelles et politiques des juges des tribunaux de commerce. Enfin, il assure la mise en cohérence de la codification des dispositions relatives au statut des juges des tribunaux de commerce en matière d'incompatibilités.

L'amendement n° COM-86 est adopté.

L'amendement de cohérence n° COM-87 est adopté, ainsi que l'amendement n° COM-88.

L'amendement de coordination rédactionnelle n° COM-89 est adopté.

L'amendement de cohérence n° COM-90 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° COM-91 transpose les dispositions que nous avons adoptées ce matin lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société. Il s'agit donc d'un amendement de cohérence avec le projet de loi organique.

M. Alain Richard. – Cela va clairsemer les vocations...

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Je précise que j’ai mené la quasi-totalité de nos auditions en commun avec François Pillet.

L’amendement n° COM-91 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-92 harmonise la rédaction des éléments constitutifs d’une faute disciplinaire pour un juge consulaire avec les dispositions applicables aux magistrats judiciaires. Il précise également les conditions dans lesquelles le premier président de la cour d’appel peut donner un avertissement à un juge consulaire, en dehors de toute action disciplinaire. Il prévoit que le premier président doit préalablement solliciter l’avis du président du tribunal de commerce et du procureur de la République. Le procureur général, autorité hiérarchique du procureur de la République, peut aussi saisir aux fins d’avertissement le premier président. Cet amendement précise également les conditions d’engagement de la procédure disciplinaire à l’encontre d’un juge consulaire. Assorties d’une échelle claire des sanctions, ces dispositions sont de nature à rendre plus effectif le régime disciplinaire des juges consulaires. Lors de l’audition du juge concerné, le premier président est assisté par le président du tribunal, responsable de sa juridiction.

M. Philippe Bas, président. – Comme le précédent, l’amendement n° COM-92 porte sur les tribunaux de commerce.

L’amendement n° COM-92 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-93 supprime la création d’un fichier national automatisé des sanctions disciplinaires prononcées à l’encontre des juges des tribunaux de commerce. Outre qu’un tel fichier n’existe pas pour les magistrats judiciaires professionnels, son utilité réelle est particulièrement douteuse, dès lors que les sanctions disciplinaires prononcées sont rares. En tout état de cause, le suivi disciplinaire des juges consulaires appartient au président du tribunal de commerce concerné, aux cours d’appel, ainsi qu’à la commission nationale de discipline des juges des tribunaux de commerce, qui siège à la Cour de cassation. Les modifications apportées par le projet de loi au régime disciplinaire des juges consulaires devraient rendre sa mise en œuvre plus effective. L’enjeu réside davantage, pour le ministère de la justice, dans l’établissement d’un registre national des membres des tribunaux de commerce, outil nécessaire pour assurer le suivi, entre autres, de l’obligation de formation. La mise en place d’un tel outil relève de la compétence du pouvoir réglementaire.

M. François Pillet. – C’est parfaitement juste. Il n’y a pas de fichier des magistrats consulaires.

M. Alain Vasselle. – Je m’interroge sur les mesures disciplinaires à l’encontre des magistrats. Ils doivent tous être parfaits, car ces sanctions sont rarement appliquées. Comme ce sont des personnes de leur obédience qui statuent sur ces sujets, ils sont sans doute très protégés. L’établissement d’un listing des sanctions prises par le CSM serait intéressant. Il y a de réels besoins de former des magistrats de tribunaux de commerce. J’en ai fait l’expérience en Picardie.

M. Philippe Bas, président. – Il n’existe pas non plus de fichier national pour les magistrats judiciaires professionnels. Pourquoi stigmatiser les juges consulaires des tribunaux de commerce ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – J’ai été surpris de découvrir que le ministère de la justice ne connaissait pas la liste des membres des tribunaux de commerce.

L’amendement n° COM-93 est adopté.

L’amendement de conséquence n° COM-94 est adopté.

Article additionnel après l’article 47

L’amendement de coordination n° COM-95 est adopté.

Article 50

M. Christophe-André Frassa. – L’amendement n° COM-106 rectifié est la conséquence du vote du rapport que j’ai présenté la semaine dernière et des vingt-cinq amendements que la commission a adoptés. Ils sont ici codifiés en un seul amendement que vous pourrez choisir d’intégrer ou non dans le texte « Justice du XXI^{ème} siècle ». Ce texte fait peu de cas des entreprises en difficulté : il est d’autant plus souhaitable d’y inclure la ratification des deux ordonnances et d’y ajouter les modifications votées la semaine dernière.

M. Yves Détraigne. – Avis favorable, même si nous n’avons pas pu examiner le texte en détail. Nous nous réservons donc le droit d’y apporter quelques modifications de forme ou de cohérence si nécessaire.

M. Philippe Bas, président. – La commission s’est déjà prononcée la semaine dernière.

L’amendement n° COM-106 rectifié est adopté.

Article 51

M. Philippe Bas, président. – L’amendement n° COM-96 rectifié *bis* précise le champ dans lequel les avocats sont habilités à intervenir en matière de publicité foncière.

L’amendement n° COM-96 rectifié bis est adopté.

Division additionnelle après l’article 51

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Demande de retrait ou avis défavorable à l’amendement n° COM-16, car la création du statut d’avocat en entreprise pose problème sans que le sujet entre tout à fait dans le champ du texte que nous examinons.

M. Jean-Pierre Sueur. – C’est un sujet très sensible.

L’amendement n° COM-16 n’est pas adopté.

Article 52

L’amendement de conséquence n° COM-97 est adopté.

Les amendements n^{os} COM-4 et COM-5 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 52

M. André Reichardt. – L'amendement n° COM-6 propose l'instauration un nouveau régime d'enquête dans lequel le procureur garderait le contrôle de la procédure, mais pourrait solliciter du juge des libertés et de la détention le placement en détention provisoire pour un délai limité. C'est un amendement d'appel, car je suis en train de travailler sur des réformes de la procédure pénale.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Il est difficile de donner un avis favorable à cet amendement en l'état. Il faudrait en étudier les conséquences. Cela mériterait aussi un débat en séance.

L'amendement n° COM-6 est retiré.

M. André Reichardt. – Par une construction jurisprudentielle *contra legem*, la Cour de cassation a établi de très nombreuses « présomptions de grief ». Un grief doit être démontré. Le rôle de la procédure pénale est d'imposer le respect des règles. On ne peut sanctionner l'inobservation de ces règles que s'il en résulte un grief, c'est-à-dire une atteinte à la personne en cause. L'amendement n° COM-7 redonne du sens au principe selon lequel il n'y a « pas de nullité sans grief », pour éviter qu'une simple règle de procédure suffise à faire tomber toute une procédure judiciaire.

M. Philippe Bas, président. – Mieux vaut porter le débat en séance pour que le Gouvernement donne son avis, d'autant qu'il a décidé de présenter un texte de procédure pénale.

L'amendement n° COM-7 est retiré, de même que l'amendement n° COM-8.

Article 53 (section 3)

L'amendement rédactionnel n° COM-122 est adopté.

L'amendement de coordination n° COM-123 est adopté.

Article 53 (section 4)

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-98 prévoit l'application en Polynésie française de l'article 16 *bis* relatif à la renonciation à succession, et de l'article 16 *ter* relatif à l'acceptation de succession à concurrence de l'actif net. Cette précision est nécessaire dans la mesure où, en application de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192, l'État demeure compétent en Polynésie française pour les successions et libéralités.

L'amendement n° COM-98 est adopté.

Article 53 (section 5)

L'amendement de coordination n° COM-124 est adopté.

Article 54

L'amendement de précision n° COM-121 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Cet article comporte des dispositions transitoires pour l’instauration du tribunal des affaires sociales, en fixant celle-ci au plus tard au 1^{er} janvier 2017. Les secrétariats des tribunaux des affaires de sécurité sociale et des tribunaux du contentieux de l’incapacité sont aujourd’hui assurés par des agents du ministère des affaires sociales et de la santé, assistés par du personnel des organismes de sécurité sociale, relevant du droit privé, représentant près de 600 emplois, dont plus de 400 relevant de la sécurité sociale. L’amendement n° COM-99 propose d’assurer la reconversion de ce personnel, le cas échéant par l’ouverture de concours *ad hoc* de recrutement dans les services judiciaires, ce qui nécessite du temps, tout comme l’accroissement des effectifs et la formation des greffiers des services judiciaires en vue de l’exercice de ces nouvelles missions. Le secrétariat des commissions départementales d’aide sociale est aujourd’hui assuré par des fonctionnaires ou magistrats en activité ou à la retraite désignés sur une liste établie conjointement par le président du conseil départemental et le préfet. Des dispositions transitoires analogues sont prévues pour le personnel affecté à la Cour nationale de l’incapacité et de la tarification de l’assurance des accidents du travail, pour le greffe de la cour d’appel spécialisée dans le contentieux technique de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je voterai contre cet amendement pour être cohérent avec mon vote contre la création d’un TAS distinct du TGI.

M. Alain Richard. – Comment cet amendement peut-il échapper à l’article 40 ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Il s’agit d’un regroupement de dépenses, proposées par le projet de loi lui-même, pas de dépenses nouvelles.

M. Alain Richard. – Soit.

L’amendement n° COM-99 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Nous passons à l’amendement n° COM-100 qui aligne la date d’entrée en vigueur du transfert de la réparation des dommages corporels au TGI sur la date d’entrée en vigueur du transfert des audiences du tribunal de police également au TGI, prévu par l’article 10 : le 1^{er} janvier 2017.

L’amendement n° COM-100 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L’amendement n° COM-101 a pour objet de faire entrer en vigueur dès la publication de la loi certaines dispositions de l’article 10.

L’amendement n° COM-101 est adopté.

L’amendement de cohérence n° COM-102 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L’amendement n° COM-103 prévoit les dispositions d’entrée en vigueur des articles 16 *bis* et 16 *ter*.

L’amendement n° COM-103 est adopté.

L’amendement de précision n° COM-120 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° COM-104 applique l’extension de l’électorat et de l’éligibilité des artisans aux tribunaux de commerce à compter

du premier renouvellement des tribunaux de commerce suivant la publication de la loi, et prévoit le transfert des contentieux en cours concernant les artisans des tribunaux de grande instance vers les tribunaux de commerce à compter du 1^{er} janvier 2017. En outre, il applique les nouvelles incompatibilités professionnelles et politiques concernant les juges consulaires à compter du premier renouvellement des tribunaux de commerce suivant la publication de la loi et non dans les six mois de la publication de la loi.

Il applique à la même date les nouvelles obligations déontologiques, notamment la déclaration d'intérêts et la déclaration de situation patrimoniale. Enfin, il fixe à 70 ans la limite d'âge d'éligibilité à compter du deuxième renouvellement des tribunaux de commerce suivant la publication de la loi, pour assurer un renouvellement suffisant des candidats. L'élection des membres des tribunaux de commerce vient d'avoir lieu, en octobre 2015, et des élections complémentaires sont organisées tous les ans, à cette même période, par les préfetures, pour pourvoir aux postes vacants de l'année écoulée.

L'amendement n° COM-104 est adopté.

Intitulé du projet de loi

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° COM-105 rectifié propose d'intituler le texte « Projet de loi relatif à l'action de groupe et à la modernisation de l'organisation judiciaire ».

M. Philippe Bas, président. – Vous pourriez faire plus simple, en écrivant « relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire ».

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai des réserves sur cette modification. Le concept de « Justice du XXI^{ème} siècle » a été porté pendant des années par la garde des sceaux et les quatre groupes de travail qu'elle a réunis à cet effet. Le changement que vous proposez fait disparaître cette dimension symbolique. Ce n'est pas neutre, à mon avis.

M. Jacques Bigot. – Il faudrait reprendre l'intitulé « Justice du troisième millénaire » que vous proposiez la semaine dernière, monsieur le Président, ce qui laisserait envisager une grande stabilité... Pourquoi ne pas écrire sinon « Projet de loi relatif aux actions de groupe... » ?

M. Philippe Bas, président. – Nous pourrions encore faire évoluer le titre en séance. Je sou mets au vote l'amendement n° COM-105 rectifié *bis*, avec la modification « Projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire ».

L'amendement n° COM-105 rectifié bis est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Principes de l'accès au droit et de l'accès à la justice			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	19	Suppression de la notion de « <i>service public</i> » de la justice	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	20	Clarification	Adopté
Article 2 Création d'un service d'accès unique du justiciable			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	109	Coordination	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	21	Précision rédactionnelle	Adopté
M. BIGOT	1	Précision rédactionnelle	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
Mme DEROMEDI	11	Demande de rapport sur les conséquences de la création des nouvelles régions et des métropoles sur l'organisation judiciaire	Rejeté
Mme DEROMEDI	12	Demande de rapport sur l'aide juridictionnelle	Rejeté
Article 3 Conciliation préalable à la saisine de la juridiction de proximité ou du tribunal d'instance			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	23	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	24	Précision relative à la possibilité pour l'une des parties de demander l'homologation d'un accord	Adopté
Article 4 Extension du champ de la médiation administrative			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	25	Rétablissement de la possibilité pour le juge administratif de désigner un tiers conciliateur	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
Mme DEROMEDI	13	Accès des avocats aux fonctions de médiateur	Rejeté
Article 5 Extension du champ d'application de la convention de procédure participative			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	26	Rétablissement de la précision selon laquelle une convention de procédure participative est conclue pour une mission déterminée	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	27	Clarification	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	28	Détermination par décret en Conseil d'État des actes de mise en état sur lesquels les parties peuvent s'accorder	Adopté
Article 6 Clarification des règles applicables à la transaction			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	30	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	31	Rétablissement des articles abrogés relatifs au régime applicable à la transaction	Adopté
Article 7 Précisions relatives à l'utilisation de la notion d'arbitrage			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	32	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 8			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	33 rect.	Instauration d'une juridiction sociale unifiée et échevinée de première instance, rattachée au tribunal de grande instance	Adopté
Mme DEROMEDI	14	Codification	Tombé
Article 9 Transfert de la réparation des dommages corporels aux tribunaux de grande instance			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	34	Clarification	Adopté
M. BIGOT	2	Précision rédactionnelle	Tombé
Article 10 Transfert des audiences du tribunal de police au tribunal de grande instance et régime juridique de certaines contraventions de la cinquième classe			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	36	Insertion à l'article 10 des dispositions de l'article 15 relatives à la mise en œuvre du mécanisme de l'amende forfaitaire pour les contraventions de la cinquième classe	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	35	Coordination	Adopté
Article 11 Modalités de remplacement des juges des libertés et de la détention			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	37	Coordination avec la réforme du mode de désignation du juge des libertés et de la détention proposée par la commission à l'article 14 du projet de loi organique	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13 Durée d'inscription des experts judiciaires sur la liste nationale			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	38	Prolongation de six mois du délai dont bénéficient les experts inscrits sur la liste nationale des experts judiciaires pour demander leur réinscription dans le cas où leur inscription viendrait à terme juste après la publication de la loi	Adopté
Article additionnel après l'article 13			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	39		Adopté
Article 14 Dématérialisation des actes de procédure pénale effectués par les officiers de police judiciaire			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	40	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 15 Contraventionnalisation de certains délits routiers			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	41	Coordination	Adopté
M. MÉZARD	9	Suppression de l'article	Rejeté
M. GRAND	17	Suppression de l'article	Rejeté
Intitulé du chapitre I^{ER} du Titre IV			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	42	Modification de l'intitulé	Adopté
Articles additionnels après l'article 16			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	43	Possibilité pour les notaires de recevoir les déclarations de renonciation à succession	Adopté
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	44	Possibilité pour les notaires de recevoir les déclarations d'acceptation de succession à concurrence de l'actif net	Adopté
Article 17 Transfert de l'enregistrement des Pacs aux officiers de l'état civil			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	45	Précision rédactionnelle	Adopté
M. GRAND	18	Compensation financière du transfert aux officiers de l'état civil de l'enregistrement des Pacs	Rejeté
Article 18 Règles relatives à la tenue des registres de l'état civil			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	108	Clarification rédactionnelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASCLET	107	Maintien de l'obligation pour les communes de tenir un double du registre de l'état civil	Rejeté
Mme JOISSAINS	10	Maintien de l'obligation pour les communes de tenir un double du registre de l'état civil	Rejeté
Mme DEROMEDI	15	Conservation des données de l'état civil des Français établis à l'étranger	Adopté avec modification
Article 19 Domaine d'application de la procédure d'action groupe de droit commun			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	110	Précision rédactionnelle	Adopté
Article additionnel après l'article 19			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	46	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 21 Qualité à agir			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	47	Suppression de la qualité à agir du ministère public	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	48	Suppression de la qualité à agir générale des syndicats	Adopté
Article 22 Introduction de l'instance et mise en demeure préalable			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	49	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	111	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 23 Injonction, prononcée par le juge, aux fins de cessation du manquement			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	50	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	112	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 24 Jugement sur la responsabilité et définition du groupe des victimes			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	51	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 25 Mesures de publicité destinées à faire connaître le jugement aux membres du groupe des victimes			
M. BIGOT	3	Charge des mesures de publicité	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 26 Possibilité de décider la mise en œuvre d'une procédure collective de liquidation des préjudices			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	52	Nouvel encadrement de la procédure	Adopté
Article 29 Saisine du juge en l'absence d'indemnisation			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	53	Suppression d'une mention inutile	Adopté
Article 30 Adhésion au groupe et négociation, par le demandeur, de l'indemnisation du préjudice subi			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	54	Clarification	Adopté
Article 31 Encadrement de la négociation effectuée par le demandeur au nom du groupe			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	55	Suppression du caractère forcé de la procédure	Adopté
Article 32 Gestion des fonds versés pour l'indemnisation			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	113	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	56	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 34 Homologation par le juge de l'accord négocié au nom du groupe			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	57	Garanties supplémentaires pour l'homologation	Adopté
Article 35 Suspension de la prescription pendant le cours d'une action de groupe			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	58	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 38 Interdiction d'engagement d'une nouvelle action de groupe portant sur le même fondement qu'une précédente			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	59	Reprise des dispositions applicables en matière de consommation	Adopté
Article 42 Tribunal compétent pour connaître des actions de groupe – Interdiction de saisir la juridiction pénale par citation directe sur des faits relevant d'une action de groupe en cours – Coordinations dans le code de la consommation			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	114	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	60 rectifié	Précisions diverses et suppression de l'interdiction à agir au pénal	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	115	Suppression d'une mention inutile	Adopté
Article 43 Reprise du socle commun dans le code de justice administrative			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	61	Coordination	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	62	Coordination	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	116	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	63	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	64	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	65	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	66	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	67	Coordination	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	68	Coordination	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	69	Coordination	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	70	Coordination	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	71	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	72	Coordination	Adopté
Article 44 Action de groupe en matière discrimination			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	73	Action directe du ministère public	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	74	Refonte de la procédure	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 45 Régime de l'action de groupe applicable en matière de discrimination au travail par un employeur privé			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	75	Rédactionnel	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	76 rectifié	Limitation de l'action à la cessation des manquements	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	77	Suppression d'une disposition réglementaire	Adopté
Article additionnel après l'article 45			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	78 rectifié	Action de groupe en matière de discrimination due à un employeur public	Adopté
Article 46 Non application du titre aux actions de groupe déjà existantes - Non application de la nouvelle procédure d'action de groupe aux manquements antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	117	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	79	Suppression de la clause d'inapplication de la procédure aux préjudices résultant d'un manquement antérieur à la loi	Adopté
Article additionnel après l'article 46			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	80	Action en réouverture de droits	Adopté
Article additionnel avant l'article 47			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	81	Intégration des artisans au sein du corps électoral des tribunaux de commerce	Adopté
Article 47 Incompatibilités, formation, déontologie et discipline des juges des tribunaux de commerce et compétence des tribunaux de commerce pour les litiges concernant les artisans			
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	82	Codification	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	83	Intégration des artisans dans la compétence juridictionnelle des tribunaux de commerce	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	84	Codification	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	85	Codification et suppression de la limitation du nombre de mandats dans le temps des juges des tribunaux de commerce	Adopté
M. DÉTRAIKNE, rapporteur	86	Clarification des incompatibilités professionnelles et politiques des juges des tribunaux de commerce	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	87	Codification	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	88	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	89	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	90	Clarification rédactionnelle des conditions d'établissement d'une déclaration d'intérêts par les juges des tribunaux de commerce	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	91	Établissement d'une déclaration de situation patrimoniale par les présidents des tribunaux de commerce	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	92	Clarification du régime disciplinaire des juges des tribunaux de commerce	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	93	Suppression du fichier national automatisé des sanctions disciplinaires des juges des tribunaux de commerce	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	94	Codification	Adopté
Article additionnel après l'article 47			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	95	Coordination en matière de compétences de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Adopté
Article 50 Adaptations ponctuelles du droit des entreprises en difficulté			
M. FRASSA	106	Simplifications, clarifications et améliorations du droit des entreprises en difficulté issu des ordonnances des 12 mars et 26 septembre 2014	Adopté
Article 51 Compétences des avocats en matière de publicité foncière			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	96 rectifié <i>bis</i>	Précision du champ d'intervention des avocats en matière de publicité foncière	Adopté
Division additionnelle après l'article 51			
Mme DEROMEDI	16	Création d'un statut d'avocat en entreprise	Rejeté
Article 52 Habilitations			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	97	Restriction du champ de l'habilitation relative à la réforme des juridictions sociales	Adopté
M. BIGOT	4	Présence de juges non professionnels dans la formation de jugement compétente en matière de contentieux de la sécurité sociale	Tombé

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGOT	5	Absence de représentation obligatoire par avocat en matière de contentieux de la sécurité sociale	Tombé
Articles additionnels après l'article 52			
M. REICHARDT	6	Instauration d'un nouveau régime d'enquête dans lequel le procureur garderait le contrôle de la procédure, mais pourrait solliciter du juge des libertés et de la détention le placement en détention provisoire pour un délai limité.	Retiré
M. REICHARDT	7	Aménagement des règles de nullité procédurale en matière pénale.	Retiré
M. REICHARDT	8	Faciliter le recours à l'interprétariat par téléphone au cours de la procédure pénale	Retiré
Article 53 (section 3) Dispositions relatives à l'outre-mer			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	122	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	123	Coordination	Adopté
Article 53 (section 4) Dispositions relatives à l'outre-mer			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	98	Coordination	Adopté
Article 53 (section 5) Dispositions relatives à l'outre-mer			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	124	Coordination	Adopté
Article 54 Dispositions transitoires			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	121	Prise en compte de la suppression des juridictions de proximité au 1 ^{er} janvier 2017 pour l'application de l'article 3	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	99	Dispositions transitoires pour l'instauration d'une juridiction sociale unifiée	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	100	Fixation au 1 ^{er} janvier 2017 de l'entrée en vigueur des dispositions relatives au transfert de la réparation des dommages corporels au tribunal de grande instance	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	101	Entrée en vigueur des dispositions relatives au mécanisme de l'amende forfaitaire	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	102	Fixation au 1 ^{er} janvier 2017 de l'entrée en vigueur des dispositions relatives au transfert des audiences du tribunal de police au tribunal de grande instance	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	103	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	120	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	104	Entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux tribunaux de commerce	Adopté
Intitulé du projet de loi			
M. DÉTRAI GNE, rapporteur	105 rectifié	Modification de l'intitulé	Adopté avec modification

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – En ouverture de notre réunion, M. Mézard s'est interrogé sur la composition de notre délégation de sénateurs à la prochaine commission mixte paritaire, en s'interrogeant sur la présence de sénateurs qui ne seraient pas membres de la commission des lois. L'usage consiste à désigner dans une CMP des membres de la commission saisie au fond car ce sont, par hypothèse, ceux qui ont suivi de plus près le texte. Il est complété par un autre usage, très fréquemment observé et cohérent avec la logique que je viens de préciser, qui consiste à intégrer un membre de la commission ou des commissions saisies pour avis.

M. Alain Richard. – Le tout sans aucun texte.

M. Philippe Bas, président. – Oui, c'est un usage.

La réunion est levée à 13 h 05

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 27 octobre 2015

- Présidence de Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la santé

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la santé s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 27 octobre 2015.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : Mme Catherine Lemorton, députée, présidente, et M. Alain Milon, sénateur, vice-président.

Puis ont été désignés : Mmes Bernadette Laclais, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et Catherine Deroche, rapporteure pour le Sénat.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Comme toutes les commissions mixtes paritaires, celle-ci a pour but d'essayer de dégager un texte commun entre nos deux assemblées.

Si le Sénat a adopté un certain nombre d'articles conformes, il me semble néanmoins qu'il existe des divergences sérieuses entre nos deux assemblées concernant par exemple le paquet neutre (article 5 *decies*), la généralisation du tiers-payant en ville (article 18) ou encore l'hôpital (article 26). Les interventions de nos rapporteures nous éclaireront sur la réalité de ces divergences.

Avant de leur céder la parole, je souhaiterais me féliciter du maintien du dispositif de l'article 9 relatif aux salles de consommation à moindre risque. Cette question avait notamment été abordée en 2011 dans le cadre de la mission d'information sur les toxicomanies. Il s'agit d'une mesure très attendue des réseaux de prise en charge même s'il faut reconnaître qu'elle peut être délicate à expliquer à nos concitoyens.

Je vais maintenant donner la parole à M. Milon, puis à Mme Deroche, afin que nous soit présentée la position du Sénat, puis Mme Laclais nous dira quelle est sa position.

M. Alain Milon, sénateur, vice-président. – Merci madame la présidente. Je vous propose d'écouter sans plus attendre les éclairages de nos rapporteures respectives.

Mme Catherine Deroche, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Madame la présidente, monsieur le président, madame la rapporteure pour l'Assemblée nationale, mes chers collègues.

Le Sénat a abordé le projet de loi relatif à la santé dans un esprit qui n'était pas celui d'une opposition systématique. Nous avons reconnu d'emblée que le texte était attendu et qu'il comporte de nombreuses dispositions qui pouvaient être adoptées conformes ou

moyennant quelques précisions. Je pense en particulier, dans le domaine de la prévention, à l'étiquetage nutritionnel, à la facilitation de l'accès aux tests rapides à orientation diagnostique (Trod) et aux autotests ou encore à beaucoup de dispositions permettant de renforcer la lutte contre le tabagisme même si nous n'avons pas suivi le Gouvernement sur l'instauration du paquet neutre. Sur ce point, à une très large majorité pluripartisans, 228 voix contre 16, le Sénat a préféré une stricte transposition de la directive européenne qui vise à porter à 65 % la surface consacrée aux avertissements sanitaires.

Je note également que, contre l'avis de la commission, le Sénat a adopté conformes d'autres dispositions, telles que celles prévues en matière d'IVG, dont les rapporteurs estimaient qu'elles n'avaient pas leur place dans ce projet de loi déjà très divers dans les sujets abordés.

Le Sénat a par ailleurs introduit dans le texte, à l'initiative du Gouvernement ou avec son accord, plusieurs dispositions nouvelles : l'utilisation du prélèvement salivaire pour le contrôle de l'usage des stupéfiants, la mise en œuvre du plan personnalisé d'accompagnement du handicap, la réorganisation de la filière visuelle notamment.

Sur d'autres articles, les modifications adoptées par le Sénat sont destinées à améliorer les dispositifs et pourraient faire l'objet de rédactions communes. En matière de gouvernance, je pense en particulier aux groupements hospitaliers de territoire (GHT), à l'action de groupe ainsi qu'à l'accès aux données de santé.

Le Sénat a souhaité compléter le texte sur deux points essentiels : accorder une place aux professionnels de second recours dans l'organisation territoriale de soins, d'une part, et prévoir une négociation conventionnelle sur les conditions d'installation des médecins dans les zones sous-denses, d'autre part. Ces deux compléments reposent sur la volonté de construire, avec les professionnels de santé, une offre de qualité accessible à tous nos concitoyens, au lieu d'imposer à ces professionnels des mesures qu'ils rejettent.

Dans le même esprit, nous avons souhaité renforcer les pôles de santé mis en place par la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), plutôt que de bouleverser une organisation toute récente par de nouvelles structures telles que les communautés territoriales professionnelles de santé imaginées en cours d'examen de texte.

Le Sénat s'est également opposé à l'idée de renforcer les établissements de santé publics au détriment des établissements de santé privés car les réalités de terrain montrent leur complémentarité et, bien souvent, le travail qu'ils conduisent en commun. Nous ne sommes pas opposés au rétablissement d'une étiquette « service public » attachée aux établissements publics ou non lucratifs par l'article 26. Mais nous ne voyons aucune raison de pénaliser les établissements privés qui s'engagent à mener des missions de service public à tarif opposable.

J'en viens au point principal qui pour nous n'est pas acceptable. Il s'agit, chacun le sait, de la mise en place du tiers-payant obligatoire. La commission des affaires sociales estime que la mise en œuvre de cette mesure est particulièrement complexe, qu'elle rompt avec les modalités d'exercice de la médecine libérale et qu'elle n'est pas véritablement nécessaire dès lors qu'elle s'applique déjà aux publics les plus fragiles et a été largement adoptée par les médecins pour les patients atteints d'affections de longue durée (ALD). Le dispositif apporte peu à nos concitoyens qui ont les moyens d'avancer leurs frais de santé et marque une défiance malvenue à l'égard des médecins. Dès lors que l'Assemblée nationale

souhaite le maintien du tiers payant généralisé, il ne nous semble pas réaliste de chercher un accord sur le texte.

Je vous remercie.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Madame la présidente, monsieur le président, madame la rapporteure pour le Sénat, mes chers collègues.

Très attendu, le projet de loi relatif à la modernisation de notre système de santé a pour ambition de définir les contours de la politique de santé pour les années à venir. La réduction des inégalités sociales et territoriales de santé en matière d'accès à la prévention et aux soins, comme l'adéquation aux besoins des patients, en constitue l'épine dorsale. Il reprend les trois axes prioritaires définis dans le rapport remis par M. Alain Cordier au nom du Comité des « sages » en juin 2013 : la prévention, la révolution du premier recours et le renforcement des droits des patients.

Sur les 262 articles composant le texte en navette – à comparer aux 58 articles du projet de loi initialement déposé – 182 restent encore en discussion. Un tiers d'entre eux correspond à des articles additionnels adoptés par le Sénat et qui n'ont donc pas été examinés par l'Assemblée nationale. Surtout, plusieurs des articles en discussion ont été supprimés voire profondément remaniés. La modification de ces articles clés constitue, à notre sens, un empêchement dirimant à la formulation d'un compromis.

Sur trois articles décisifs, le Sénat a choisi de s'écarter de la voie tracée par l'Assemblée nationale.

Je pense tout d'abord à l'article 5 *decies* relatif à la suppression du paquet neutre. Cette mesure figure parmi les mesures phares annoncées au titre du programme national de réduction du tabagisme. Elle est à nos yeux une disposition incontournable dans ce projet de loi santé.

Je regrette par ailleurs que le Sénat ne se soit pas inscrit dans la volonté d'une majorité des députés de favoriser l'égalité d'accès aux soins en approuvant l'article 18 relatif à la généralisation du tiers payant en ville. Cette mesure permet tout de même de lever une contrainte de trésorerie pour les patients et de faire régresser les situations de renoncement aux soins utiles ! Elle présente par ailleurs pour les médecins des garanties fortes sur les modalités d'application, de simplicité d'exécution et de paiement dans des délais réduits.

Sur l'hôpital, le Sénat a préféré rétablir le texte issu de la loi HPST, avec la liste des 14 missions de service public non exhaustives, et en contradiction avec l'esprit du projet de loi. Aujourd'hui, 80 % des missions des activités de soins actuellement assumées par les établissements de santé, particulièrement les établissements publics, ne sont pas inclus dans le champ de l'actuel article L. 6112-1 du code de la santé publique. Pour cette raison, la rédaction de l'article 26, telle qu'issue du Sénat, ne nous paraît pas appropriée.

Pour d'autres articles, la rédaction adoptée par le Sénat remet en question des équilibres qui nous apparaissent mériter d'être confortés.

Le Gouvernement avait profondément remanié l'organisation territoriale de la santé en centrant le projet sur la coordination à l'initiative des acteurs libéraux d'une part et en transcrivant les orientations du Pacte Territoire Santé d'autre part. Le Sénat a revu le

dispositif des communautés professionnelles territoriales de santé et a introduit un article sur le conventionnement sélectif. L'intention de notre majorité était plutôt cohérente en ce qu'elle impliquait des mécanismes incitatifs et laissait le soin aux acteurs s'organiser librement. Il nous semble donc que la rédaction des articles 12 *bis* et 12 *quater* A ne va pas de soi.

La suppression des structures locales de concertation, telles que les conseils territoriaux de santé prévus par l'article 38, nous semble vraiment regrettable et aller à l'encontre de la nécessaire concertation que les professionnels appellent de leurs vœux. La commission des affaires sociales avait travaillé à renforcer cet organisme et à le rendre opérationnel.

Je pense également à l'article 47 relatif à l'ouverture des données de santé. Les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat partagent un objectif identique d'équilibre entre l'ouverture des données et la protection de la vie privée. Néanmoins, cet équilibre a été fragilisé par l'adoption de dispositions vidant l'*open data* de son contenu ou créant de nouvelles rigidités, par exemple en substituant au régime de déclaration préalable en cas d'urgence sanitaire pour accéder aux données du SNDS un régime d'autorisation.

En conclusion, mes chers collègues, nous sommes face à un texte qui, bien que considérablement enrichi par le travail parlementaire, demeure litigieux sur nombre de sujets.

C'est pourquoi je vous invite à constater dès à présent que notre commission est dans l'incapacité d'aboutir à une rédaction commune.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Au vu de ce qu'ont déclaré nos rapporteuses, je pense que les divergences entre nos deux assemblées rendent impossible l'élaboration d'un texte commun susceptible d'être adopté tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Avant de conclure à l'échec de la CMP, j'invite les membres de la commission qui le souhaitent à s'exprimer.

M. Arnaud Robinet, député. – Je souhaite tout d'abord saluer le travail effectué par nos collègues sénateurs, qui ont transformé un texte dogmatique en un texte pragmatique. Notre système de santé a certes besoin d'une réforme, mais celle qui nous est proposée par la ministre ne correspond ni aux attentes des professionnels de santé, ni à celles des patients.

Ce projet de loi, qui comportait initialement 56 articles, contre 210 articles à l'issue de la discussion à l'Assemblée nationale, présentait un degré d'impréparation important. Ses dispositions s'apparentent aux projets de loi portant diverses dispositions d'ordre social (DDOS), qui permettaient auparavant de toiletter le code de la santé publique et le code de la sécurité sociale, sans présenter de véritable stratégie pour notre système de santé.

Je souhaite insister sur trois points.

Tout d'abord, le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale instaure une véritable étatisation de notre système de santé. Celui-ci repose aujourd'hui sur deux piliers : le service public et le système libéral. Le texte de l'Assemblée nationale renforce « l'hospitalocentrisme », alors qu'il conviendrait de « déshospitaliser » la France, c'est-à-dire de redonner aux hôpitaux, en particulier aux centres hospitaliers universitaires (CHU), leurs véritables missions, notamment au moment où il leur est demandé de renforcer la partie ambulatoire – je pense en particulier au CHU de Reims, où l'objectif est de 50 %. Il faut donc réformer la

médecine de ville afin qu'elle puisse accueillir les patients qui sortiront plus tôt du système hospitalier.

Concernant ensuite la généralisation du tiers-payant, l'argument selon lequel il permettrait de favoriser l'accès aux soins de nos concitoyens les plus fragiles ne tient pas : ces derniers ont déjà accès au tiers payant. Surtout, le tiers payant généralisé met la médecine de ville sous la mainmise de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts). Il exigera un travail administratif beaucoup plus important de la part des professionnels de santé, alors que ces derniers demandent à bénéficier de davantage de temps pour se consacrer aux soins. Par ailleurs, cette réforme déresponsabilisera un grand nombre de nos concitoyens et renforcera la mainmise des mutuelles et des organismes d'assurance maladie complémentaire sur le financement de notre système de santé. La Cnamts se désengagera de plus en plus de certains remboursements. Ceci dit, il s'agit de la suite logique de la loi relative aux modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie complémentaire et les professionnels, établissements et services de santé. Le Gouvernement doit assumer sa volonté de développer les réseaux de soins, en donnant davantage de poids aux mutuelles et aux organismes d'assurance maladie complémentaire. Le contrat qui existe entre le médecin de ville et son patient, selon lequel ce dernier rémunère l'acte médical, va disparaître.

Concernant enfin le service public hospitalier, nous n'avons plus les moyens d'opposer le service public et le système privé. Nous devons trouver des complémentarités. Or, l'objectif de convergence tarifaire, instauré dans un souci de bonne gestion des deniers publics, a été abandonné. La ministre a stigmatisé les cliniques privées en les excluant du service public hospitalier dès lors qu'un praticien pratiquait des dépassements d'honoraires. C'est toute une profession qui a été stigmatisée, alors que les dépassements d'honoraires ne représentent qu'environ 5 à 8 % des honoraires et qu'ils sont concentrés dans deux régions, l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca). Les plus grands dépassements d'honoraires s'observent ainsi dans les centres hospitaliers universitaires, c'est-à-dire dans le secteur public. Je le dis d'autant plus librement que je suis moi-même hospitalo-universitaire.

Ce projet ne répond donc pas aux attentes des patients, puisqu'il place ces derniers sous la mainmise des mutuelles et des complémentaires. Il ne répond pas non plus aux attentes des professionnels de santé qui demandent aujourd'hui une réforme d'ensemble du système de santé, touchant aussi bien le système public que le système libéral.

Ce projet de loi se caractérise par son impréparation. L'impréparation du travail parlementaire, tout d'abord, avec, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, le dépôt d'amendements du Gouvernement quelques minutes avant la clôture du délai de dépôt, comme par exemple un amendement de six pages sur l'organisation de la santé mentale en France, qui n'avait pourtant pas sa place dans le texte. L'impréparation s'illustre également dans le manque de concertation avec les professionnels de santé, dont témoigne la très forte mobilisation – aussi bien publique que privée – dans quelques jours. Les internes se posent également de nombreuses questions, ayant de moins en moins envie de s'engager dans la médecine de ville ou libérale. Notre système de soins a pourtant besoin, afin de bien fonctionner, de pouvoir reposer sur ses deux piliers que sont la médecine de ville et la médecine hospitalière.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Merci monsieur Robinet. J'espère simplement que le contrat unissant le patient à son médecin n'est pas purement

financier. Le premier des contrats est, selon moi, d'être écouté et soigné. Je donne maintenant la parole à Mme Génisson.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. – Merci madame la présidente. Je tiens à souligner que l'examen du projet de loi au Sénat a reposé sur des débats de fond, sans esprit polémique. Je tiens ainsi à remercier le président de la commission des affaires sociales du Sénat et les rapporteurs pour la qualité des débats. Nous avons recherché le pragmatisme et non le dogmatisme, permettant ainsi d'apporter des améliorations à ce texte.

Comme l'a souligné Mme la présidente, nos rapporteurs se sont beaucoup investis, en particulier s'agissant du maintien de l'expérimentation des salles de consommation à moindre risque, en dépit de la complexité du sujet. À l'inverse, nos rapporteurs n'ont pas été suivis sur d'autres sujets, comme par exemple la suppression du délai de réflexion en matière d'interruption volontaire de grossesse. Je tiens néanmoins à souligner la qualité des débats au Sénat et l'écoute attentive de la ministre.

Nos débats ont permis de rétablir plusieurs mesures importantes du texte initial, comme par exemple l'article 1^{er}. Nous avons regretté que l'article 2, qui associait Éducation nationale et prévention, n'ait pas été rétabli. Nous avons ajouté un article 2 *bis* AA consacré à la prévention partagée, considérant que les non spécialistes de la prévention – en particulier les publics cibles – pouvaient être des acteurs déterminants dans la mise en place de la prévention, concernant notamment le tabac et l'alcool.

Nous avons maintenu l'article 7 *bis* concernant l'absence de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en matière de don du sang et l'article 12 *ter* relatif au Pacte territoire santé.

Nous avons également ajouté des dispositions relatives aux tests lors de la conduite sous stupéfiant, aux perturbateurs endocriniens et au renforcement du rôle de l'université dans le développement professionnel continu. Nous avons également défini le cadre d'exercice des orthophonistes ainsi qu'une expérimentation en matière de filière visuelle.

Nous constatons toutefois plusieurs divergences.

Le paquet neutre, tout d'abord, constitue une mesure importante de prévention et de lutte contre le tabac, comme l'a rappelé Mme la rapporteure de l'Assemblée nationale. Nous avons tous indiqué que l'instauration du paquet neutre devait s'accompagner d'une harmonisation fiscale renforcée à l'échelle de l'Union européenne et devait prendre en compte les inquiétudes des buralistes. Ces derniers sont également des acteurs de la prévention et doivent pouvoir continuer à exister dans notre territoire, comme en témoigne notamment le rapport de notre collègue Frédéric Barbier à ce sujet. Je crois qu'un terrain d'entente aurait pu être trouvé entre les deux assemblées sur cette question.

Nous avons également d'autres points de divergence fondamentale, avec en premier lieu la question du tiers payant généralisé. Les arguments des médecins généralistes relatifs à l'application technique du dispositif doivent être entendus. La ministre nous a assuré la facilité administrative de la mise en place de cette réforme. Nous avons convenu que cette question du tiers payant généralisé soulevait plus largement la question de l'architecture de notre système de protection sociale. Ce débat se poursuivra probablement lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

La question du droit à l'oubli, introduite à l'Assemblée nationale, a aussi donné lieu à des débats passionnants. Nous sommes allés plus loin sur cette question, contre l'avis de certains parlementaires de droite comme de gauche qui considéraient que le législateur n'avait qu'à prendre acte du progrès médical.

Enfin, nous pouvons regretter l'absence d'accord concernant la question du don d'organe abordée à l'Assemblée nationale. La ministre a indiqué que l'année 2016 devait être une année d'observation devant aboutir à des propositions concrètes au terme d'un long débat, à la fois professionnel et citoyen. Ces débats concernent en particulier la question de la prise en compte de l'avis des familles, face au silence actuel de la loi. Il y a donc un vide juridique s'agissant de la place que doit prendre ou non la famille.

Ainsi, je crois que le désaccord majeur sur l'instauration du tiers payant généralisé semble malheureusement devoir faire échouer notre commission mixte paritaire. Nous avons également été déçus que nos rapporteurs n'acceptent pas le concept de communauté territoriale professionnelle de santé, s'agissant de l'organisation de la médecine ambulatoire. Nous proposons pourtant d'indiquer très précisément l'organisation des soins primaires et secondaires et la place du médico-social.

Enfin, nous pouvons nous réjouir que l'Assemblée nationale ait rétabli le service public hospitalier. La loi HPST avait fait l'objet de longs débats. Il s'agit d'un sujet fondamental, très attendu par l'hôpital public, dès lors qu'il est précisé – comme l'a explicité la Ministre – que le service public hospitalier n'est pas l'apanage des seuls établissements publics mais des établissements de santé qui se soumettent aux règles d'application du système hospitalier public.

Ces éléments ont conduit le groupe socialiste au Sénat à s'abstenir lors du vote sur l'ensemble du texte. Bien que des enrichissements aient été apportés, nous ne pouvons pas cautionner le texte en l'état actuel.

M. Jean-Louis Touraine, député. – Madame la présidente, mes chers collègues, j'adhère aux améliorations apportées dans le texte et la confirmation de certaines dispositions, telles les salles de consommation à moindre risque. J'entends également les divergences de points de vue, à la fois entre sénateurs et entre députés. Je souhaite néanmoins rappeler plusieurs éléments sur lesquels nous pourrions nous accorder. Le taux de non recours aux soins pour des raisons financières demeure élevé dans notre pays. L'inégalité d'accès aux soins n'est donc pas uniquement territoriale aujourd'hui : elle demeure encore également financière. Bien que des mesures adoptées ces dernières années aient permis de réduire le taux de refus de 20 à 15 %, près d'un citoyen sur six refuse donc aujourd'hui encore des soins essentiels et ne consulte qu'à un stade avancé de la maladie. Le reste à charge, également, bien qu'il ait progressivement diminué, demeure encore trop important pour certains de nos concitoyens. Le cumul du reste à charge et de l'avance des frais constitue dès lors un obstacle à l'accès à la santé. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si tous les pays européens qui nous entourent ont déjà avancé sur cette question du tiers payant. Il serait dès lors difficile de considérer que la France, qui a été pionnière dans le domaine de la solidarité sociale, soit le dernier de tous les pays européens à adopter une mesure que les autres professionnels de santé, notamment les pharmaciens, ont déjà adoptée.

S'agissant de l'hôpital public et des établissements privés, nous nous accordons tous sur la nécessité de procéder à une clarification des missions de chacun et des conditions

de leur exercice. Rappeler dans la loi les missions de l'hôpital public ne revient ni à injurier ni à menacer l'hospitalisation privée.

J'appelle ceux qui craignent l'étatisation de notre système de santé à le comparer avec celui de nos voisins, espagnols par exemple.

S'agissant du tiers-payant généralisé, je pense que nous pourrions tous convenir de son utilité sur le fond. Mais ses modalités doivent encore être travaillées, et des concertations seront nécessaires dans les prochaines années.

S'agissant de la prévention, si nous semblons tous d'accord sur la nécessité de poursuivre les efforts, il faut saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent, en matière de lutte contre le tabagisme notamment ! La France détient le triste record du nombre de femmes enceintes qui fument. Emboîtons sans traîner le pas des pays qui ont instauré le paquet neutre ou s'apprentent à le faire, en Australie ou en Europe, notamment en Irlande. Je partage bien sûr l'idée qu'il faut accompagner les buralistes dans ce contexte, afin qu'ils développent d'autres activités. Car, disons-le clairement, l'objectif à long terme assigné par l'Organisation mondiale de la santé, c'est bien la disparition de la vente de tabac.

S'agissant du prélèvement d'organes, nous devons prendre garde à ne pas prêter une oreille trop attentive au *lobby* de quelques sous-spécialités qui représentent au plus quelques douzaines de personnes. Ce sont environ 600 patients sur liste d'attente qui décèdent chaque année faute d'organes disponibles, et 600 autres qui ne sont plus opérables du fait de la dégradation de leur état de santé, dans l'attente d'un organe. Nous pouvons certes discuter des modalités permettant de faciliter le consentement au don, mais nous devons avancer vers cet objectif. Il est humiliant que la France, autrefois pionnière en la matière, soit désormais derrière la Belgique ou l'Espagne. Je rappelle que contrairement à ce qui se pratique en Grande-Bretagne ou en Israël, les personnes qui manifesteraient expressément leur refus de donner leurs organes ne seraient aucunement sanctionnées. Ce que nous souhaitons, c'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, tous les Français qui le souhaitent aient pu signaler leur refus de donner leurs organes au moment de leur décès. L'avis de la personne concernée compte à mes yeux bien plus que l'avis de sa famille, car il suffit qu'un seul membre du cercle des proches – même s'il n'est en réalité pas un proche – émette un avis négatif pour que le don soit empêché. Le taux de refus est actuellement de 40 % environ ; s'il diminuait de moitié, la pénurie d'organes disparaîtrait.

M. Jean-Pierre Door, député. – Je félicite le Sénat, qui a fait maigrir le texte obèse que l'Assemblée lui a transmis. Je le félicite d'autant plus qu'il a compris que ce texte n'est pas protecteur de la médecine libérale, et qu'il a su en tirer les conséquences en ne laissant pas subsister les articles 12 et 26 dans leur rédaction issue de l'Assemblée.

Le tiers-payant généralisé et le paquet neutre sont des « marqueurs de gauche », que le Gouvernement affiche comme des étendards. Je conteste pour ma part l'efficacité du paquet neutre en Australie : le tabagisme y a certes reculé de 3 %, mais le paquet de cigarettes y coûte plus de 12 euros, et je vous rappelle que l'Australie est une île, par construction moins susceptible d'être inondée de produits de contrebande. Nous apportons donc notre soutien à la suppression de cette mesure par le Sénat.

M. Yves Daudigny, sénateur. – S'agissant du tiers payant généralisé, je constate que la majorité sénatoriale a adopté une position idéologique qui trouve son origine dans les fondements de la médecine libérale. Or si la pratique de la médecine reste aujourd'hui

libérale, il faut bien reconnaître que son financement est désormais essentiellement solidaire. Le tiers payant généralisé est une mesure de simplification, d'équité et de solidarité. Certes, les modalités techniques d'application sont importantes et sont à étudier de près mais c'est précisément ce travail que le Gouvernement a engagé. S'agissant des réseaux de soins tant décriés par certains de nos collègues députés, il faut être précis : je rappelle que le texte définitivement adopté exclut précisément les médecins du dispositif.

Concernant la crainte d'une charge de travail administratif trop lourde, au détriment du travail médical, l'on peut prévoir que le développement des pratiques collectives permettra précisément de dégager des marges de manœuvre permettant l'embauche de personnels à même de prendre en charge ces contraintes administratives.

M. Bernard Accoyer, député. – Le tiers payant généralisé est imposé par le Gouvernement en contradiction avec le principe de concertation avec les professionnels concernés qui sont tous opposés à cette mesure. On sait que les problèmes techniques vont être extrêmement lourds et que la charge administrative pour les médecins sera insupportable. En outre, une telle mesure va déresponsabiliser le patient avec un effet inflationniste garanti sur les dépenses de santé. À terme, c'est donc notre système de santé dans son ensemble qui est menacé par cette mesure.

Mme Aline Archimbaud, sénatrice. – Concernant la généralisation du tiers payant, deux approches sont possibles : la première, idéologique, d'opposition absolue, qu'a adoptée la majorité sénatoriale ; la seconde, pragmatique, qui cherche à surmonter les difficultés techniques, réelles, de mise en œuvre. C'est bien évidemment cette dernière qui a notre préférence.

Je souhaite me concentrer sur trois points précis. Le premier concerne l'article 4 *ter* issu d'un amendement adopté au Sénat qui vient détricoter la réglementation sur la publicité des produits alcoolisés ; c'est extrêmement regrettable.

Le second porte sur l'article 11 relatif à la protection contre l'amiante : le Sénat a adopté un amendement soutenu par l'ensemble des groupes et issu des travaux d'un groupe de travail sur les problèmes liés à l'amiante ; il vise à systématiser les remontées des rapports annuels d'activité des diagnostiqueurs afin que la direction générale de la santé puisse effectivement exploiter les données reçues. Cette avancée doit être conservée.

Le dernier sujet concerne l'article 18 *ter* A ajouté par le Sénat qui prévoit l'automatisme de l'ouverture et le renouvellement des droits à la CMU-c pour les allocataires du RSA socle. Cette mesure est attendue par de nombreux acteurs du secteur et doit être préservée.

M. Alain Milon, sénateur, vice-président. – Je vais revenir seulement sur quelques points de nos débats.

S'agissant de l'amendement sur les boissons alcoolisées, que vient d'évoquer Mme Archimbaud, je rappelle que l'article 4 *ter* reprend mot pour mot les termes de l'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale dans le projet de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, puis retoqué par le Conseil constitutionnel. J'espère que l'Assemblée nationale reprendra cette disposition.

Pour le reste, je ne reviendrai pas sur le sujet du tiers payant puisque tout a été dit. Je voudrais seulement indiquer à M. Daudigny que suivant le camp dans lequel on est, le dogmatisme est en face.

Le problème de l'interruption volontaire de grossesse (IVG) n'a pas été abordé. L'Assemblée nationale a supprimé les sept jours de réflexion. Le Sénat s'est fondé, en commission puis en séance publique, sur un arrêt de la Cour de cassation disposant clairement qu'il incombe au chirurgien de laisser à son patient un délai de réflexion avant une intervention chirurgicale. Il n'est pas certain que la suppression par l'Assemblée nationale de tout délai de réflexion préalable à une IVG soit constitutionnellement possible.

Nous avons proposé de faire évoluer la rédaction pour prévoir qu'un délai de réflexion soit simplement proposé, mais le Gouvernement a refusé cette rédaction. Je le regrette, car cela aurait permis de trouver un terrain d'entente entre la majorité et l'opposition sur ce sujet.

En ce qui concerne les propos extrêmement intéressants du professeur Touraine sur les greffes, on constate, monsieur le professeur, qu'avec une même loi, il y a des endroits en France où les taux de refus de dons d'organes sont de 40 à 45 % et d'autres où ils sont bien moindres.

Le constat du Sénat est qu'il est très probablement nécessaire de mieux former les professionnels de santé pour entrer en contact avec les familles, et de mieux informer la population sur ces pratiques.

Lors du vote de la loi relative à la bioéthique – M. Touraine s'en souvient puisque nous avons assisté ensemble à la commission mixte paritaire –, nous avons prévu qu'elle serait révisée au bout de sept ans. Nous pourrions revenir sur ce sujet lors de la révision, et dans le cadre d'une concertation nationale qui, malheureusement, n'a pas eu lieu dans le cadre de ce projet de loi de santé.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Merci Monsieur le Président. Je souhaiterais revenir un instant sur l'amendement concernant les boissons alcoolisées. Les lois relatives à la santé sont toujours le rendez-vous des corporatismes et donnent lieu à des pressions venues de toutes parts – Mme Roselyne Bachelot l'a vécu, Mme Marisol Touraine l'a vécu à son tour, et nous l'avons nous-même subi.

Mais écoutons les réseaux de lutte contre les addictions et les personnes qui prennent en charge les addictions dans notre pays, qui sont très opposées à cet amendement. L'alcool n'est-il pas une drogue déstructurante ? Toute ouverture, si minime soit-elle, sur les symboles de l'alcool, revient à déconstruire un travail de long terme.

Ne pensez pas que l'addiction à l'alcool n'advient qu'avec les alcools forts chez nos jeunes ; la consommation de vin quotidienne, banalisée, contribue aussi à cette addiction. Je ne prétends pas qu'il ne faut plus boire de vin, mais prenons garde : le travail de lutte contre cette addiction prend des années.

Banaliser le vin, c'est banaliser la consommation d'alcool. Dans le débat que nous aurons dans l'hémicycle, j'aimerais que l'on évite d'entendre, comme cela a été dit, que le vin n'est pas de l'alcool, que la bière n'est pas de l'alcool, que la bière est un « don de Dieu »...

Stop. Nous avons même entendu à propos des tests d'alcoolémie sur la route que l'on dose de l'éthanol et non de l'alcool. Or, éthanol et alcool, c'est la même chose.

Des groupes de collégiens et de lycéens visitaient l'Assemblée nationale au moment de ces échanges dans l'hémicycle : leurs enseignants étaient atterrés par le niveau des échanges. Atterrés, car ils savent que certains de leurs élèves s'alcoolisent massivement le samedi soir, et pas seulement en buvant de la bière, du gin ou de la vodka. Je suis originaire, comme beaucoup d'entre nous, d'une région viticole, du Sud-Ouest en l'occurrence. Nous savons que ce sont des bouteilles de vin qui se trouvent dans les voitures des jeunes le samedi soir. Et lorsque j'entends dans l'hémicycle que lorsqu'un jeune a 1,5 gramme d'alcool dans le sang, il reste à déterminer s'il s'agit d'un vin du terroir ou de vodka, l'effet est le même.

Enfin sur le tiers payant généralisé, permettez-moi de rappeler que les pharmacies le pratiquent depuis longtemps. Les infirmiers et infirmières – auxquels je tiens à apporter le soutien de l'Assemblée nationale suite au traitement lapidaire, voire inacceptable dont ils ont fait l'objet dans le récent rapport de la Cour des comptes – pratiquent également le tiers payant, y compris pour des déplacements à six euros. D'autres professions le pratiquent également.

Pour en revenir à des considérations plus globales, il me semble clair, après toutes ces interventions, que nous ne pourrions nous accorder sur 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 relatif à la santé.

La réunion est levée à 10 h 30.

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

Mercredi 28 octobre 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente –

La réunion est ouverte à 15 h 5.

Examen du rapport de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 h 10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 2 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 3 novembre 2015

à 17 h 45

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation audiovisuelle

- Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2016.

Mercredi 4 novembre 2015

à 10 heures

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2016.

à 17 h 15

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2016.

Groupe d'études « Elevage » Section « Cheval »

Mercredi 4 novembre 2015

à 14 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Dominique de Bellaigue, président de la société d'encouragement à l'élevage du cheval français.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 3 novembre 2015

à 18 heures

Salle RD 204

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur les crédits de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2016.

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 109 (2015-2016) autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (M Joël Guerriau, rapporteur).

Mercredi 4 novembre 2015

à 9 heures

Salle RD 204

à 9 heures :

- Examen du 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 2016.

- 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 2016.

à 10 h 30 :

- Audition du Général Bosser, chef d'état-major de l'Armée de Terre, sur le projet de loi de finances pour 2016.

- Nomination de rapporteurs sur :

. le projet de loi n° 210 (2014-2015) autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique,

. le projet de loi n° 692 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part,

. le projet de loi n° 414 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part et le projet de loi n° 551 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part (un rapporteur commun aux deux textes).

- Questions diverses.

Commission des affaires sociales

Mercredi 4 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport sur le projet de loi n° 116 (2015-2016) de financement de la sécurité sociale pour 2016 : M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général en charge des équilibres financiers généraux et de l'assurance maladie, Mmes Colette Giudicelli, rapporteur pour le secteur médico-social, Caroline Cayeux, rapporteur pour la famille, MM. Gérard Roche, rapporteur pour l'assurance vieillesse et Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.

à 16 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et de la mémoire, sur le projet de loi de finances pour 2016.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mardi 3 novembre 2015

à 18 heures

Salle n° 213

- Audition de M. François-Xavier Selleret, directeur général de l'Agric-Arrco (Association générale des institutions de retraite des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 4 novembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 245

à 9 h 30 :

- Audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur le projet de loi de finances pour 2016.

à 11 heures :

- Audition de MM. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, et Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des Sports, sur le projet de loi de finances pour 2016.

1126

à 14 h 15

Salle Médicis

à 14 h 15 :

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Duvernois sur les crédits de la mission Action extérieure de l'État du projet de loi de finances pour 2016.

à 15 heures :

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions (captation vidéo).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 3 novembre 2015

à 13 h 45

Salle n° 67

En commun avec la délégation sénatoriale à l'outre-mer

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur la situation des outre-mer confrontés au changement climatique (MM. Jérôme Bignon et Jacques Cornano, co-rapporteurs).

à 18 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Philippe Wahl, Président-directeur général du groupe La Poste.

Mercredi 4 novembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits Transports ferroviaires et fluviaux du projet de loi de finances pour 2016 (M. Louis Nègre, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits Transports routiers du projet de loi de finances pour 2016 (M. Jean-Yves Roux, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits Recherche en matière de développement durable du projet de loi de finances pour 2016 (Mme Odette Herviaux, rapporteure pour avis).

- Désignation d'un sénateur appelé à siéger au sein du Conseil supérieur de l'aviation civile.

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques.

Jeudi 5 novembre 2015

à 11 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Alexandre de Juniac, Président-directeur général du groupe Air France – KLM.

Groupe de travail « Changement climatique et outre-mer »

Mardi 3 novembre 2015

à 9 h 45

Salle CA 008 – 4 rue Casimir Delavigne

- Examen du rapport d'information de MM. Jérôme Bignon et Jacques Cornano sur l'impact du changement climatique dans les outre-mer.

Groupe d'études sur le développement économique de la montagne

Mercredi 4 novembre 2015

à 14 h 30

Salle 46 D – 46 rue de Vaugirard

- Rencontre avec Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais, députées, sur le rapport relatif à l'acte II de la loi montagne, remis au Premier ministre le 3 septembre 2015.

Groupe de travail relatif aux négociations internationales sur le climat et l'environnement

Mercredi 4 novembre 2015

à 15 heures

Salle n° 67

- Adoption du projet de proposition de résolution du Sénat visant à affirmer le rôle déterminant des territoires pour la réussite d'un accord mondial ambitieux sur le climat.

Commission des finances

Mercredi 4 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 131

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3152 autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 21 juillet 1959 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance

administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi qu'en matière de contribution des patentes et de contributions foncières, modifiée par les avenants des 9 juin 1969, 28 septembre 1989 et 20 décembre 2001 (AN – XIV^e législature) sous réserve de sa transmission.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2016 – Tome I du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 (M. Francis Delattre, rapporteur pour avis).

à 14 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen du rapport de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 22).

- Examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

- Contrôle budgétaire - communication de MM. Alain Houpert, Yannick Botrel et François Marc, rapporteurs spéciaux, sur les relations entre le budget communautaire et le budget national à travers la politique agricole commune (PAC).

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. Vincent Capocanellas, rapporteur spécial, sur le programme « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Jeudi 5 novembre 2015

à 10 h 15

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen du rapport de M. Dominique de LEGGE, rapporteur spécial, sur la mission « Défense ».

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 3 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 120 (2015-2016) de la commission sur le projet de loi organique n° 660 (2014-2015) relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société (rapporteur : M. François Pillet).

Mercredi 4 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 216

- 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 relatif au droit des étrangers en France.
- 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 relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant dématérialisation du Journal officiel de la République française.
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 41 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.
- Nomination de co-rapporteurs sur la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale.
- Nomination d'un co-rapporteur sur la mission conjointe avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relative à la sécurité dans les gares.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 122 (2015-2016) de la commission sur le projet de loi n° 661 (2014-2015) portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle (rapporteur : M. Yves Détraigne). |
|---|

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 118 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 492 (2014-2015) présentée par M. Jean Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale (rapporteur : M. Michel Delebarre).

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 574 (2014-2015), présentée par Mme Catherine Tasca et plusieurs de ses collègues relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 2 novembre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Catherine Troendlé et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 10 (2015 2016), présentée par M. Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues relative à la protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 2 novembre 2015, à 12 heures

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales

Mardi 3 novembre 2015

à 14 heures

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Mardi 3 novembre 2015

à 18 heures

Salle 4325 - Assemblée nationale

Réunion commune avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et les membres français du Parlement européen

- Crise migratoire en Europe.
- Préparation de la Conférence de Paris sur le climat.

Jeudi 5 novembre 2015

à 8 h 30

Salle A 120

- Mise en œuvre du Plan d'investissement pour l'Europe : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie.
- Brevetabilité des variétés végétales : communication de M. Daniel Raoul.
- Nomination de rapporteurs.

Délégation sénatoriale à l'outre-mer

Mardi 3 novembre 2015

à 13 h 45

Salle n° 67

- Présentation du rapport d'information du groupe de travail sur la situation des outre-mer confrontés au changement climatique, par MM. Jérôme Bignon et Jacques Cornano, co-rapporteurs (conjointe avec la commission de l'aménagement du territoire).

Jeudi 5 novembre 2015

à 9 h 30

Petite salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Choix du bassin océanique pour la prochaine conférence économique.
- Définition du programme de travail complémentaire de la délégation.

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Jeudi 5 novembre 2015

à 8 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Echange de vues sur les conditions, notamment financières, de l'essor des communes nouvelles.
- Communication de M. Rémy Pointereau, premier vice-président délégué, sur deux projets de simplification des normes.