

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	2875
• <i>Conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture et l'aménagement du territoire - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	2875
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	2887
• <i>Lutte contre les trafics d'êtres humains en Méditerranée - Audition de M. Hervé Bléjean, contre-amiral, vice-commandant de l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED)</i>	2887
• <i>Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement).....</i>	2897
• <i>Crise irako-syrienne et lutte contre Daech - Audition de M. Alexandre Orlov, ambassadeur de Russie en France</i>	2898
• <i>Crise irako-syrienne et question des réfugiés- Audition de M. Hakki Akil, ambassadeur de Turquie en France (sera publiée ultérieurement)</i>	2911
• <i>Lutte contre Daech et bilan des opérations extérieures - Audition du général Didier Castres (sera publiée ultérieurement).....</i>	2911
• <i>Questions diverses.....</i>	2911
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	2913
• <i>Loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	2913
• <i>Nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire</i>	2928
• <i>Protection de l'enfant - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire</i>	2928
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	2929
• <i>Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes - Demande de renvoi pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	2929
• <i>Instaurer un Jour de Mémoire pour perpétuer notre histoire, sensibiliser les jeunes aux sacrifices de leurs anciens et aux valeurs républicaines de la nation française - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	2929
• <i>Liberté de la création, architecture et patrimoine - Table ronde sur les dispositions relatives au patrimoine</i>	2936

- *Liberté de la création, architecture et patrimoine - Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication* 2951

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE..... 2967

- *Lutte contre le gaspillage alimentaire - Examen du rapport et du texte de la commission* 2967
- *Saisine pour avis et nomination d'un rapporteur* 2974
- *Communication* 2974

COMMISSION DES FINANCES..... 2977

- *Loi de finances rectificative pour 2015 - Examen du rapport*..... 2977
- *Révision des valeurs locatives des locaux professionnels - Audition de M. Vincent Mazauric, directeur général adjoint des finances publiques, de Mme Catherine Brigant, sous-directrice des missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques et de Mme Anne-Laure Lagadec, adjointe au chef de bureau chargé du cadastre (DGFIP)* 2996
- *Loi de finances rectificative pour 2015 – Suite de l'examen des amendements*..... 3006
- *Approbation du quatrième avenant à la convention entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune - Examen du rapport*..... 3013
- *Loi de finances pour 2016 - Examen du rapport en nouvelle lecture* 3017
- *Loi de finances rectificative pour 2015 - Examen du rapport en nouvelle lecture* 3025
- *Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne – Communication de Mme Michèle André et M. François Marc* 3029

COMMISSION DES LOIS 3033

- *Audition de M. Pascal Brice, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)* 3033
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)* 3039
- *Déontologie, droits et obligations des fonctionnaires – Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique* 3040
- *Nomination de rapporteurs* 3046
- *Compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales – Examen du rapport et du texte de la commission* 3046

- *Déontologie, droits et obligations des fonctionnaires – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 3055
- *Suivi de l'état d'urgence – Communication*..... 3091

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... **3095**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015* 3095

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 JANVIER ET A VENIR
..... **3097**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 16 décembre 2015****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture et l'aménagement du territoire - Examen du rapport et du texte de la commission***La réunion est ouverte à 10 h 03.*

Mme Sophie Primas. – Ce n'est pas la première fois que notre commission examine le partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI) entre l'Europe et les États-Unis et se penche sur le volet agricole des discussions.

Avant le lancement des négociations en juin 2015, une proposition de résolution avait été adoptée, pour demander, non pas l'exclusion de l'agriculture du champ des discussions, mais un traitement spécifique.

En février dernier, nous avons débattu en séance du PTCI (en anglais : TTIP) et adopté une résolution européenne réclamant davantage de transparence dans les négociations ainsi que la révision du volet relatif au règlement des différends entre investisseurs et États par la voie d'arbitrages privés. Depuis, l'Europe et les États-Unis ont avancé sur un nouveau dispositif de règlement des différends, permettant la poursuite des discussions.

Le mois dernier, la commission des affaires européennes a adopté une nouvelle proposition de résolution européenne centrée exclusivement sur les enjeux agricoles, sur la base d'une proposition de notre collègue Michel Billout.

L'enjeu agricole n'est certainement pas le plus lourd sur le plan économique : les exportations de produits agricoles des États-Unis vers l'Europe représentent 13 milliards de dollars sur les 140 milliards d'exportations américaines. Les exportations européennes vers les États-Unis pèsent presque 20 milliards de dollars sur les 117 milliards d'importations américaines.

La question agricole n'en reste pas moins sensible des deux côtés de l'Atlantique, avec le souci d'une part de développer les exportations mais d'autre part de ne pas déstabiliser l'économie agricole des deux zones.

Mon intervention sera divisée en trois parties : la première sur les risques pour l'élevage qu'entraîne le TTIP ; la deuxième sur les attentes (ou intérêts offensifs) de la France et de l'Europe ; la dernière sur les interrogations sur la méthode de négociation.

La libéralisation des échanges entre Europe et États-Unis constitue une menace directe et forte pour notre élevage allaitant.

La France détient un tiers du cheptel allaitant européen (4 millions de bêtes) et assure 20 % des abattages totaux dans le secteur de la viande bovine (y compris réforme laitière).

Le modèle européen est constitué de petites exploitations, avec des animaux essentiellement nourris à l'herbe alors que le maïs génétiquement modifié constitue la ration de base des gros bovins aux États-Unis. Le modèle européen est à la fois plus vertueux sur le plan environnemental, davantage pourvoyeur d'emplois et il contribue à l'occupation des territoires ruraux, en particulier dans les zones où les terres sont peu riches.

L'Europe est presque autosuffisante en viande bovine : elle consomme 7,6 millions de tonnes équivalent carcasse et n'importe que 330 000 tonnes (tout en exportant 240 000 tonnes).

De leur côté, les États-Unis produisent 11 millions de tonnes équivalent carcasse de viande bovine, ce qui correspond à peu près à leur consommation.

Ils n'exportent vers l'Union européenne que 23 000 tonnes, dans le cadre d'une filière spécifique de bœuf sans hormone qui peut accéder au marché européen sans droit de douane, dans le cadre d'un accord conclu en 2009 pour solder le contentieux ouvert sur le sujet à l'OMC.

Si la conjoncture est tout à fait particulière aujourd'hui aux États-Unis, avec des prix plus élevés qu'en Europe et des conditions de change défavorables, la filière de production de viande de bœuf américaine dispose d'avantages importants sur la filière européenne :

- une taille des élevages et des abattoirs beaucoup plus importante, qui permet de disposer d'économies d'échelle ;
- un système garantissant la sécurité sanitaire en fin de chaîne à travers l'application d'acide lactique sur les carcasses, alors que le système européen impose des exigences sanitaires tout au long de la chaîne d'abattage, plus contraignantes ;
- la possibilité d'utiliser des accélérateurs de croissance : hormones, antibiotiques ;
- une moindre attention au bien-être animal.

Au final, la production de viande bovine est beaucoup plus compétitive aux États-Unis qu'en Europe, le différentiel calculé par l'Institut de l'élevage entre France et États-Unis étant estimé dans une étude récente à 1,83 € par kilo de carcasse.

Il va donc de soi qu'une ouverture totale des marchés constituerait une menace majeure pour les producteurs européens.

Par ailleurs, les américains consommant davantage de morceaux issus des avants des bêtes et délaissant l'ailoyau, ce seraient ces pièces nobles, surnuméraires pour le marché intérieur américain, qui arriveraient en premier sur le marché européen et feraient baisser les prix considérablement.

Outre l'élevage, d'autres productions comme les céréales ou l'amidon pourraient être menacées par une ouverture totale des marchés, à travers la suppression des droits de douane. La protection offerte aux sucres spéciaux venant d'outre-mer pourrait aussi être victime des négociations du TTIP.

Si la conclusion du TTIP est porteuse de risques, elle peut aussi créer des opportunités. L'Europe et la France ont en effet des « intérêts offensifs » dans le secteur agricole mais aussi en dehors :

On peut d'abord rappeler que l'Europe et la France exportent d'ores et déjà des vins et spiritueux, ce qui contribue positivement à notre commerce extérieur. Mais sur ce point, nos attentes consistent plutôt à mieux protéger nos indications géographiques. L'intérêt offensif de l'Europe consiste donc à faire reconnaître notre système de protection collective des indications géographiques, là où les américains ne reconnaissent que les marques.

Il existe des attentes également en matière de produits laitiers, en particulier de fromages, qui sont aujourd'hui taxés ou qui font l'objet d'obstacles non tarifaires.

Enfin, l'Europe et la France peuvent attendre du TTIP une ouverture accrue du marché américain aux autres produits et services : les marchés publics ou encore les services bancaires ou d'assurance sont aujourd'hui difficiles d'accès pour des opérateurs économiques non américains.

J'en viens maintenant à nos interrogations sur la méthode de négociation.

Un accord a été trouvé pour supprimer les droits de douane sur 97 % des lignes tarifaires existantes. Les États-Unis souhaitaient une ouverture moindre des lignes tarifaires en début de négociation. Mais leurs droits sont en moyenne plus faibles que les nôtres (6,6 % contre 12,2 %). Cette ouverture de leur part constitue donc en apparence une concession importante.

Or, toute concession suppose des contreparties : les États-Unis souhaitent pouvoir exporter des produits agricoles génétiquement modifiés sans devoir le mentionner, ce qui se heurte aux « préférences collectives » de l'Europe.

Il paraît au final assez difficile de faire aboutir toutes nos revendications offensives comme défensives (reconnaissance des indications géographiques, obligation d'étiquetage des produits génétiquement modifiés, interdiction d'importation de bœuf aux hormones, maintien de contingents ou de droits de douanes sur les produits sensibles, levée des obstacles non tarifaires).

Une des inquiétudes de l'Europe pourrait résider dans le déséquilibre des engagements : la suppression de droits de douane en Europe faciliterait l'accès des américains à notre marché, mais en contrepartie, quelles garanties auraient les européens que les barrières non tarifaires seraient levées aux États-Unis ? Il est inutile de faire baisser les droits de douane si, au final, des raisons sanitaires empêchent d'exporter.

Le calendrier de la négociation constitue un autre facteur d'inquiétude : en juin dernier, le Congrès américain a décidé qu'il se prononcerait par un vote bloqué sur les traités transatlantique et transpacifique (*fast track*).

Les négociations sur le traité transpacifique ont abouti le 5 octobre dernier. Les négociations sur le TTIP devraient s'accélérer en vue d'aboutir avant la fin de l'administration Obama. Le Conseil des ministres de l'Union européenne de la fin 2014 avait appuyé l'idée d'une conclusion rapide du TTIP, si bien qu'il existe désormais une volonté d'aboutir des deux côtés, qui devrait se concrétiser à partir de mars 2016 avec le douzième « round » de négociation. 2016 sera une année décisive.

Or, les questions agricoles constituant un point de blocage, elles sont mises de côté dans la négociation, qui avance sur les autres points. Il existe donc un risque en fin de négociation de sacrifier l'agriculture s'il s'agit du seul point encore en débat.

La proposition de résolution européenne que nous examinons aujourd'hui rappelle que le sacrifice de l'agriculture ne constitue pas une perspective acceptable.

Si la proposition de résolution ne demande plus le retrait du volet agricole des négociations : elle indique que tout accord doit être subordonné au maintien d'un haut niveau de sécurité sanitaire pour les consommateurs, et à la préservation du secteur de l'élevage en France.

La proposition de résolution comporte également des exigences en matière de transparence des négociations et d'information des parlementaires. À cet égard, la demande d'étude d'impact du TTIP est de nouveau formulée, car il n'est pas acceptable de prendre des engagements dont les conséquences ne seraient pas ou mal évaluées.

En outre, le texte indique qu'il ne faut pas faire de concessions sur le contenu de l'accord, sous prétexte de le conclure plus rapidement.

Les positions exprimées dans cette proposition de résolution rejoignent celles toujours exprimées par notre commission des affaires économiques, tous groupes confondus.

À l'issue des rounds de négociation déjà achevés, le TTIP continue à susciter de nombreux doutes, de nombreuses interrogations. À l'évidence, il est indispensable de classer la viande dans la liste des secteurs sensibles protégés par des droits et douane et/ou des contingents, afin de conserver des garde-fous sans lesquels l'avenir de l'élevage allaitant français risquerait d'être fortement compromis.

À l'évidence aussi, les contreparties américaines à un accord transatlantique devraient être substantielles, et passer par la levée de barrières non tarifaires qui font aujourd'hui obstacle aux exportations européennes, en particulier dans le secteur laitier.

L'équilibre des engagements réciproques constitue en effet la condition d'une acceptation possible de l'accord. Il est toujours préférable qu'il n'y ait pas d'accord plutôt qu'un mauvais accord au détriment des intérêts européens et plus particulièrement français.

Cette proposition de résolution rappelle à juste titre ce principe fondamental. C'est la raison pour laquelle je vous propose de l'adopter sans modification, dans la rédaction issue des travaux de la commission des affaires européennes.

M. Michel Billout. – Je remercie madame le rapporteur pour son travail. Je me félicite qu'il soit possible d'affirmer une position commune sur ces questions. Ce n'est pas la France qui négocie ce traité, c'est la Commission européenne et ses experts. Sachant toute la difficulté que les parlementaires européens –et *a fortiori* nationaux– ont à accéder aux informations sur la négociation et à se faire entendre, il est particulièrement important de ne pas nous diviser pour ne pas affaiblir la position de la France. Je trouve que le secrétaire d'État en charge du commerce extérieur travaille de très bonne façon pour faciliter l'action de la représentation nationale dans ce domaine.

M. Alain Chatillon. – J'approuve ce qui a été dit.

J'ajouterai simplement que la France a un effort à faire dans le sens de la simplification normative et fiscale. J'émetts le vœu qu'une journée par mois voire deux, nous, parlementaires, puissions travailler à simplifier les normes afin de combler notre retard de compétitivité sur les autres pays européens. Considérez la taxe sur les abattoirs. Ne contribue-t-elle pas à expliquer que les animaux élevés dans le nord de la France soient dirigés en Allemagne pour y être abattus ?

Il serait souhaitable également que certains pays européens ne jouent pas le billard à deux bandes. Je pense à nos amis britanniques. Combien reçoivent-ils chaque année de compensation au titre de la politique agricole commune depuis que Mme Thatcher a obtenu de l'Europe ce fameux « chèque » ? J'ai le chiffre de 4,6 milliards d'euros par an. Je voudrais que cela nous soit précisé. Cela handicape nos entreprises agricoles de manière intolérable. Il faut remettre ceci en cause.

Mme Élisabeth Lamure. – Je partage la conclusion de notre rapporteur. Mieux vaut ne pas avoir d'accord qu'un mauvais accord. Ce traité me paraît très dangereux pour notre agriculture et, au-delà, pour notre alimentation et notre modèle alimentaire, pas seulement notre modèle gastronomique, mais plus largement celui de la table française au quotidien. Il y a un risque d'uniformisation alors que nous sommes le pays de la diversité.

M. Franck Montaugé. – Au nom de mon groupe je remercie Michel Billout et les membres du groupe CRC qui sont à l'origine de cette proposition de résolution européenne (PPRE). Au-delà de ses conséquences sur l'agriculture et les industries agroalimentaires (IAA), nous considérons que le TAFTA nécessite de la part de la représentation nationale une vigilance particulière compte tenu de ses enjeux économiques, démocratiques, sanitaires et sociétaux. Par son exposé des motifs et son contenu, cette PPRE est pertinente. Nous nous associons aux appréciations positives et aux propos des rapporteurs de la commissions des affaires européennes, comme à ceux que vient d'exprimer notre rapporteur.

Quels sont les enjeux chiffrés ? L'agriculture et les IAA représentent 3,6 % du PIB français, soit 76 milliards d'euros de valeur ajoutée. En 2013, sur 59 milliards d'euros exportés par ce secteur, un peu moins de 3 l'ont été vers les États-Unis ; quant aux 48 milliards d'euros d'importation agricoles, un peu moins de 1 milliard d'euros provient des États-Unis. Par rapport aux USA, le solde positif pour la France en 2013 est donc de près de 2 milliards d'euros. Le TAFTA va-t-il nous permettre d'accroître ce solde positif ?

En tout état de cause, agriculture et agroalimentaire ne doivent pas être les variables d'ajustement de la négociation de ce traité. Sur le fond, l'analyse fine des conséquences possibles sur les différentes filières agricoles et agroalimentaires se heurte, comme tous les rapporteurs l'ont souligné, à l'absence d'objectifs quantitatifs autres que celui de libéraliser les échanges et au manque de données chiffrées résultant des différentes hypothèses de négociation.

Certaines filières ont des intérêts offensifs comme celles des produits laitiers et des vins et spiritueux, d'autres doivent absolument se défendre comme celle de la viande.

Faute d'étude d'impacts, nous sommes dans l'impossibilité d'apprécier les effets de la levée, progressive ou pas, des barrières douanières ou non douanières. Nous ne savons pas la place qui est réservée à ces secteurs dans le cadre global de négociation et on peut à ce

stade craindre, compte tenu de leur poids, que l'agriculture ou certaines de ses filières soient la variable d'ajustement de cette négociation.

En effet, 2 milliards d'euros de solde actuel à notre avantage pourraient être considérés comme presque négligeable par rapport à l'enjeu économique et financier global du traité.

Plus de clarté et de transparence sont absolument nécessaires. Le secrétaire d'État au commerce extérieur M. FEKL s'est engagé là-dessus. Les parlementaires, comme nos concitoyens, ont besoin de ces éléments pour soutenir notre agriculture, ses emplois et les territoires ruraux qui en sont grandement dépendants.

Pour notre groupe, outre la couverture de ce risque d'instrumentalisation de l'enjeu agricole français, un certains nombres de points doivent absolument être pris en compte dans la négociation :

- les préférences collectives relatives aux normes sanitaires et phytosanitaires, environnementales, la protection des consommateurs doivent rester un point incontournable ;

- la reconnaissance et la protection des indications géographiques, essentielle pour le fleuron de nos exportations que sont les vins et spiritueux, doivent être effective ;

- les produits classés sensibles dont l'enjeu pour la France est de préserver sa filière bovine doivent être préservés. Il faut pour cela éviter que des contingents tarifaires à droits réduits ou nuls ne soient accordés aux USA ;

- il faut prendre le temps nécessaire pour que la négociation aboutisse à un accord équilibré ne sacrifiant aucune filière.

Quelles seraient les conséquences d'une exclusion du secteur agricole et agroalimentaire de ce traité ? En réalité nous ne le savons pas. Les parlements nationaux et européens auront à se prononcer sur le traité final. Inscrire d'emblée la possibilité d'une « demande d'exclusion » du volet agricole du traité ne nous paraît pas souhaitable. Elle serait aussi, probablement, juridiquement non recevable.

Pour ces raisons et en saluant une nouvelle fois le travail de nos collègues, le groupe socialiste et républicain soutient cette PPRE.

M. Gérard Bailly. – Je partage moi-aussi les conclusions de ce rapport, ainsi que les propos d'Elisabeth Lamure.

Je suis très pessimiste sur la situation de l'élevage dans notre pays. La conjoncture est catastrophique. Je vous lis les cotations établies dans ma région en date du 7 décembre. « Gros bovins morts – entrée abattoir Centre-Est : baisse dans les femelles toutes catégories ». « Gros bovins de boucherie à Saint-Christophe en Brionnais : peu de commerce, vente difficile avec de nombreux invendus ». « Bovins de boucherie de Bourg-en-Bresse : peu de demande, ventes toujours mauvaises ». « Bovins laitiers : peu de ventes ». Je vous fais grâce de la liste complète de toutes les tendances enregistrées, car elles vont toutes dans le même sens, alors même que les cours sont déjà très bas.

La situation du marché du porc n'est pas meilleure. Les dernières cotations donnent un cours de 1,067 euros par kilo, loin des 1,40 euros par kilo qu'il serait souhaitable d'atteindre.

Même situation sur le marché du lait : des cours bas et un panorama européen inquiétant. Le prix du lait en France ne permet pas aux exploitations laitières de survivre, mais ce prix est cependant supérieur à celui qui se pratique dans les autres pays européens : Irlande, Allemagne, Pays-Bas... Seule l'Italie se situe à des niveaux de cours supérieurs à la France.

Comment sortir de cette situation ? Les prévisions font état d'une réduction d'un tiers du nombre des exploitations dans les dix ans. Renforcer notre compétitivité est impératif. Il faut aller plus loin dans les baisses de charge, dans la simplification des normes. Le traité transatlantique, dans ce contexte, risque de constituer un facteur de perturbation supplémentaire.

Je voudrais interroger notre rapporteur pour savoir quelle est la position des autres pays européens dans cette négociation.

M. Joël Labbé. – Je salue l'initiative de cette PPRE, ainsi que la qualité du rapport.

Si je suis inquiet, je ne serai pas aussi pessimiste que mon collègue Gérard Bailly, mais d'un optimisme combatif. J'estime que les produits agricoles et alimentaires devraient être sortis du traité. Il est totalement incohérent de les y intégrer alors que l'on vient de conclure la Cop 21 ! L'opinion publique doit se saisir de ce dossier ; elle doit être mobilisée. Les organisations non gouvernementales (ONG) ne le laisseront pas passer en tout cas, tout comme les élus les plus lucides.

L'avenir n'est pas dans la course à la compétitivité, mais dans la relocalisation des productions. Est-il normal que le soja produit sur les terres sud-américaines et destiné à l'alimentation de notre bétail y occupe un million d'hectares par an ? Il est insensé de défricher à cet effet la forêt équatoriale ! Certes, les banques et sociétés d'assurance françaises sont intéressées par ce marché, mais où est alors l'intérêt général ?...

M. Michel Le Scouarnec. – Nous soutenons la proposition de résolution. Il y a une profonde contradiction entre la libéralisation des marchés et l'esprit de la Cop 21. La première va en effet contribuer à accroître la pollution et aggraver les difficultés que nous éprouvons à maîtriser les volumes et les prix. Il s'agit là d'un combat de long terme.

M. Daniel Dubois. – Je félicite la rapporteure de la qualité et de la précision de son travail.

Nous avons, en France, beaucoup d'imagination et de créativité, mais il conviendrait d'utiliser ces atouts pour simplifier la vie de nos entreprises.

Notre agriculture va vivre un début d'année très difficile, il faut en être conscient.

Ce traité est d'une grande importance, et je suis d'accord pour ne pas le signer s'il n'est pas conforme à nos intérêts. Mais continuons à négocier, sans céder sur certains points essentiels, tels que la commercialisation des vins. Outre les aspects tarifaires, l'enjeu de l'exception demandée pour les produits français est capitale.

Attention à ce que les États-Unis, une fois ces accords signés, ne créent d'autres barrières douanières, sanitaires notamment.

Notre groupe votera cette PPRE à l'unanimité.

M. Daniel Gremillet. – Je salue à mon tour la qualité du rapport. Sont ici en jeu des problématiques touchant à notre agriculture, à nos entreprises agroalimentaires, mais aussi, et plus largement, à la société dans son ensemble. Il serait suicidaire de calquer le contenu de la politique agricole commune (PAC) sur celle menée outre-Atlantique.

Il ne faut pas se limiter à la protection des appellations, mais aller au-delà. La question de la compétitivité de notre agriculture par rapport à la concurrence demeure essentielle et stratégique. Nous sommes passés d'une situation de fragilité alimentaire dans l'après-guerre, à une situation d'autosuffisance et d'excédents de la balance commerciale dans ce secteur, avant de voir certaines productions devenir déficitaires. Les filières « viande » et « produits laitiers » doivent faire l'objet d'une attention particulière.

M. Martial Bourquin. – La négociation de ce traité résulte de l'échec du cycle de Doha. Les États-Unis comme l'Union européenne craignent les exportations chinoises. L'ouverture de nos marchés intérieurs respectifs est une réponse. Mais l'agriculture, comme l'énergie au demeurant, sont des secteurs particuliers de ce point de vue, car mettant en jeu notre indépendance.

Les États-Unis se sont montrés très fermés lors des négociations. Ils ont taxé les yaourts à 40 % et les fromages frais à 33 %. Nous avons répliqué en taxant la viande bovine à 66 %. Si les restrictions non tarifaires sont essentielles, la problématique de la certification l'est également, comme l'illustre la plainte de l'Italie contre les États-Unis en ce qui concerne le Parmesan. Nos indications géographiques sont directement concernées.

Il s'agit là d'une bonne PPRE, et je me félicite de l'unité de la commission sur ce dossier. Mais je déplore le manque de transparence des négociations, qui pourrait affecter la situation de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans son ensemble. Il y a là quelque chose d'effarant du point de vue des droits des citoyens.

L'approche qualitative de l'agriculture sera cruciale, plus encore que celle s'attachant aux volumes. C'est un véritable *dumping* qui se prépare aujourd'hui. Nous avons abordé, dans notre récent rapport d'information sur la commande publique, la question du droit européen. Les tribunaux arbitraux pourront-ils balayer d'un revers de main les règles sur les indications géographiques protégées (IGP), mettant ainsi à bas nos produits de qualité ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – C'est une erreur, à mon sens, de croire que l'on pourrait relocaliser toutes les productions. Il nous faut, au contraire, nous relancer dans la compétition, tout en protégeant nos avantages concurrentiels, et notamment les signes de qualité, tout comme notre approche du consommateur, qui diffère notablement de celle ayant cours aux États-Unis.

Il existe un risque de camouflage des particularismes de notre agriculture par l'analyse macro-économique ; il nous faut obtenir des analyses plus fines. Cela requiert une structure de veille permanente.

Notre groupe votera cette PPRE sans réserve.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous voterons également cette proposition.

Il faut demander immédiatement l'arrêt des négociations. S'il profitera sans doute à l'Allemagne et aux États-Unis, ce traité va en effet être très défavorable à l'agriculture française. L'exception culturelle, les appellations contrôlées, c'est très bien. Mais cela n'empêche pas le déficit dans les échanges extérieurs, notamment en matière agricole.

L'accord conclu par l'Union européenne avec le Canada est déjà révélateur à cet égard. Je suis d'accord pour que l'on favorise l'échange, mais de façon encadrée.

L'accord du GATT devait nous permettre d'accroître notre commerce extérieur ; en fait, il a contribué à sa réduction. Il faut donc stopper les négociations en l'état, et demander un référendum sur la conclusion de l'accord. Les négociateurs américains se trouveront ainsi contraints de donner davantage de garanties à notre pays.

M. Philippe Leroy. – Les précédentes interventions montrent que le problème n'est pas simple. Comme j'ai eu l'occasion de le faire observer au Gouvernement, les parlementaires nationaux ne sont pas bien informés du processus de négociation et notre commission des affaires européennes, dont j'approuve les conclusions, joue ici un rôle particulièrement utile.

Ceci étant rappelé, je souhaite exprimer, peut-être de manière un peu trop directe mais sans vouloir froisser quiconque, la crainte que notre modèle agricole ne soit un peu trop hexagonal : à l'évidence, ce modèle ne prévaut pas en Europe et, en particulier, il n'est pas partagé par les allemands.

Adeptes convaincus de la gastronomie française et de l'agriculture traditionnelle, je considère cependant que nos conceptions sont encore imprégnées des schémas de l'après-guerre avec, par exemple, la pensée des mouvements de la Jeunesse agricole chrétienne. Certes, notre agriculture a très bien réussi en défendant nos terroirs, nos appellations et les petites exploitations familiales. Aujourd'hui, il nous faut préserver ces acquis mais aussi être capables d'adopter des méthodes agricoles plus modernes si nous voulons demeurer compétitifs. Je risque de faire bondir certains mais le repli défensif ne suffira pas et il nous faudra accepter la cohabitation avec des structures de grande taille, comme la ferme des mille vaches, pour nous porter avec succès sur les marchés mondiaux. Nous devons donc revisiter nos conceptions agricoles : telle est la nuance que je souhaitais exprimer dans ce débat.

M. Yannick Vaugrenard. – Je rappelle que le Traité Transpacifique est également en cours de négociation et il faut signaler les inconvénients qui pourraient résulter de cet accord si le Traité Transatlantique dont nous parlons aujourd'hui venait à ne pas aboutir : la lucidité est ici indispensable.

Quatre points doivent être également soulignés. Tout d'abord le manque de transparence du processus est évident, y compris à l'égard du Parlement européen. En second lieu, je souligne l'insuffisance de la réciprocité : la faiblesse des propositions américaines depuis un an amène d'ailleurs à s'interroger sur la volonté d'aboutir des États-Unis. En troisième lieu, il est essentiel de ne pas remettre en cause le niveau de sécurité sanitaire et alimentaire. Enfin, j'insiste à mon tour sur la nécessité d'une étude d'impact pour mesurer les répercussions du Traité.

Si l'une de ces quatre garanties ne figurait pas dans le Traité, il faudrait alors nous poser la question de l'opportunité d'y maintenir un volet agricole. Au final, les parlements nationaux devront se prononcer et, même en l'absence de référendum dont l'organisation présente des risques de simplification, je ne doute pas qu'au moins l'un d'entre eux s'opposerait à la ratification d'un traité qui ne satisferait pas à l'une des conditions que j'ai évoqué. Au final je me félicite du consensus qui se manifeste en faveur d'une grande vigilance dans ces négociations sans pour autant partir avec un préjugé systématiquement défavorable.

M. Bruno Sido. – Je rappelle que, de manière générale, le commerce international procure globalement un gain économique et un enrichissement mutuel des partenaires à l'échange. S'agissant de ce projet de Traité transatlantique, comme cela a été largement souligné, nous n'en connaissons pas avec suffisamment de précision le contenu y compris pour mesurer les éventuels dangers qu'il comporte pour notre agriculture. Sur ce dernier point, je fais observer, sans nostalgie excessive, que l'évolution de ce secteur a été considérable : ainsi en Haute-Marne le nombre d'agriculteurs est passé de 3000 dans les années 1970 à 700 aujourd'hui avec une nature encore plus belle qu'autrefois. De plus on dit souvent – même si on ne le pense pas réellement - que la qualité du lait d'une ferme de mille vaches est au moins aussi bonne que la production d'une petite étable. C'est une réalité et il en va de même pour la viande ou les céréales, sans quoi ces produits ne se vendraient pas. L'augmentation de la taille des exploitations n'entraîne donc pas nécessairement une baisse de qualité. J'ajoute, en me souvenant de ma qualité d'ancien syndicaliste agricole, que les agriculteurs n'ont pas vocation à devenir des « sous smicards » : c'est un point fondamental car nos agriculteurs sont aujourd'hui des entrepreneurs très bien formés et ils ont droit à un revenu convenable. Je conclus en rappelant que la vigilance est bien entendu nécessaire dans la négociation de ce traité et que chaque État a le devoir de veiller à défendre ses intérêts.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je vous remercie de votre invitation et je rappelle que nos deux commissions ont mis en place un groupe de suivi commun du traité transatlantique. Je me félicite de la convergence de vue de nos deux commissions.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je salue à mon tour la qualité des interventions et tout particulièrement la volonté de défendre notre élevage qui se manifeste dans la proposition de résolution. Je participe au groupe de suivi des négociations de ce traité et me suis rendu à la dernière réunion présidée par le ministre Mathias Fekl : nous y avons souligné l'exigence de transparence des négociations, faute de quoi il faudrait y mettre un terme. Je précise que, d'après les indications du ministre, les conditions matérielles imposées aux représentants du Gouvernement pour prendre connaissance des pièces du dossier de négociation sont inacceptables avec une surveillance très stricte et l'interdiction de prendre des notes. Comme cela se profilait déjà depuis plusieurs mois, le Gouvernement est prêt à aller jusqu'à la rupture des négociations si des changements n'interviennent pas rapidement pour remédier à ce défaut de transparence.

Sur le fond, je rejoins l'opinion qui a été exprimée : mieux vaut sortir la question de l'élevage des négociations si le risque est trop élevé pour nos agriculteurs. Je signale un fait révélateur : lors de notre déplacement en Australie, les États-Unis qui connaissaient un déficit en viande l'ont compensé en important des produits australiens et sud-américains sans solliciter la France. L'extrême vigilance est donc de mise dans les négociations et, à la limite, la rupture est préférable à un accord qui serait déséquilibré.

Mme Sophie Primas. – Je remercie l'ensemble des intervenants. Plusieurs points ont été abordés. Tout d'abord, notre agriculture doit devenir plus compétitive et l'adoption par le Sénat de la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire présentée par le Président Jean Claude Lenoir va dans le bon sens. D'importants efforts devront être consentis pour valoriser la qualité de nos produits et, dans ce domaine, il faut défendre les indications géographiques qui sont un marqueur essentiel pour notre agriculture. L'exportation est cependant très importante pour nos agriculteurs et il ne faut donc pas s'opposer au principe même des négociations. Reste qu'il n'est pas possible d'avancer dans les discussions sans étude d'impact précise.

En ce qui concerne les autres pays européens, les intérêts de l'Allemagne sont de plus en plus éloignés des nôtres. L'Italie et l'Espagne veulent accélérer les négociations parce que leur intérêt est de favoriser à travers leurs exportations le redressement de leurs économies. Le Royaume-Uni est, pour sa part, de sensibilité plus libérale et ses préoccupations en matière agricole sont limitées. Dans ce contexte, les positions que nous prenons aujourd'hui sont très importantes pour conforter notre Gouvernement dans sa stratégie de négociation et pour qu'il puisse conditionner l'accord de la France à la préservation des intérêts fondamentaux de nos agriculteurs.

La transparence est, nous l'avons largement évoqué, un point clef. L'obstination du Gouvernement dans ce domaine a permis d'obtenir des avancées : collectivement, nous avons d'abord obtenu la publication du mandat de négociation dont nous n'avions pas connaissance, ensuite des comités de suivi stratégiques ont été mis en place avec vingt groupes de travail qui se réunissent chaque mois, et enfin, des comptes rendus de cycles de négociation sont publiés sur internet. Cette transparence a nécessairement des limites et nous comprenons bien que certains éléments puissent rester confidentiels comme les marges de négociation et des contreparties envisageables sur tel ou tel aspect.

M. Joël Labbé. – Je souhaite que le volet relatif aux produits agricoles et alimentaires sorte de l'accord. Je crains également, avec la montée de l'extrême droite qui s'appuie sur une véritable désespérance sociale, qu'on en vienne à simplifier les enjeux de manière excessive. L'essentiel est que l'opinion publique française et européenne ne doivent pas se sentir déconnectées de nos travaux et j'approuve l'excellente idée du référendum sur ce sujet. Le commerce international est aujourd'hui devenu excessivement dérégulé : il y aura deux milliards d'Africains en 2050 et il nous faut tirer les leçons de la COP21 en favorisant un commerce international durable et bien cadré au plan environnemental.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je consulte la commission sur le rapport présenté par notre collègue Sophie Primas.

Il est adopté à l'unanimité.

La proposition de résolution est adoptée sans modification

La réunion est levée à 11 h 26.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Jeudi 10 décembre 2015

- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Lutte contre les trafics d'êtres humains en Méditerranée - Audition de M. Hervé Bléjean, contre-amiral, vice-commandant de l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED)

M. Jean Bizet, président. – Amiral Bléjean, nous sommes heureux de vous accueillir. Vos récents propos devant les représentants des parlements nationaux à Luxembourg à l'occasion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), ont retenu l'attention de nos collègues européens.

La crise des migrants en Méditerranée est très préoccupante. Elle revêt une dimension humanitaire, car un grand nombre de migrants ont perdu la vie malgré les nombreuses opérations de sauvetage. Cette crise pose de manière aiguë la question de la lutte contre les trafics d'êtres humains et contre les passeurs qui abusent de l'extrême vulnérabilité des personnes. Elle souligne aussi l'enjeu crucial d'un contrôle effectif des frontières extérieures de l'espace Schengen. Notre commission des affaires européennes a suivi de près l'évolution de cette crise et les réponses que l'Union européenne a cherché à lui apporter. Nos rapporteurs Jean-Yves Leconte et André Reichardt nous en ont rendu compte.

L'opération Sophia a été lancée en juin 2015 pour lutter contre les passeurs et les trafiquants de migrants et mettre un terme à cette tragédie humaine. En quoi se distingue-t-elle des opérations précédentes ou en cours de l'agence Frontex ou de l'opération italienne *Mare Nostrum* ? Dans quel cadre juridique est-elle mise en œuvre ? Quels sont les moyens militaires déployés pour cette opération ? Y a-t-il une implication effective des autres États membres ? Quelle feuille de route devez-vous mettre en œuvre et comment articulez-vous les différentes priorités qui ont été retenues ? L'opération est dirigée par un militaire italien, le vice-amiral Credendino. Qu'en est-il de la chaîne de commandement ? Enfin, quelles sont les règles et les conditions d'utilisation de la force par les militaires engagés dans l'opération ?

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Je voudrais tout d'abord excuser le président de la commission des Affaires étrangères, M. Jean-Pierre Raffarin, en déplacement à l'étranger. La réunion de nos deux commissions est une occasion rare, que justifie tout à fait l'opération Sophia. Lancée le 22 juin 2015, à la suite de la noyade en Méditerranée de 700 migrants le 18 avril 2015, au large de l'île de Lampedusa, elle a consisté dans sa première phase à collecter des renseignements sur les réseaux de passeurs de migrants établis notamment sur les côtes libyennes. Le 14 septembre dernier, les ministres des affaires européennes ont approuvé le lancement de la deuxième phase, plus opérationnelle, au cours de laquelle les forces européennes doivent arraisonner les navires, les fouiller, saisir et dérouter les embarcations, appréhender les trafiquants et les conduire à la justice. Dans les conditions prévues par le droit international de la mer, cette intervention n'a lieu que dans les eaux internationales et non

dans les eaux territoriales libyennes, faute de résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, et contre des navires suspects, c'est-à-dire sans pavillon, ou portant un pavillon qui n'est pas le leur. Une troisième phase de cette opération passerait donc par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité et nécessiterait la coopération des forces libyennes. Le début d'un rapprochement avec les gouvernements de Tripoli et de Tobrouk est indispensable pour avancer.

Comment vivez-vous la montée en puissance de l'opération ? Alors que l'Italie, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni participent déjà à l'accomplissement de cette mission, d'autres pays européens doivent-ils renforcer le dispositif ? Vous nous direz si l'effort consenti est suffisant et satisfaisant selon l'État-major, et si les interventions internationales dans la zone sont articulées de façon efficiente. Enfin, Amiral, nous souhaiterions que vous nous donniez votre analyse sur la complémentarité de l'action d'interception en mer et d'une action relais sur terre. Des coopérations se dessinent-elles avec les forces libyennes ou avec d'autres forces régionales, comme la Tunisie ou l'Égypte, ou encore l'Algérie ?

Amiral Hervé Bléjean, vice-commandant de l'opération EUNAVFOR MED-Sophia. – J'occupe les fonctions de vice-commandant de l'opération Sophia, depuis fin juin, moment où cette opération a été lancée, pour faire suite à la décision du Conseil européen extraordinaire, le 20 avril, d'inscrire le problème migratoire dans un plan d'action en dix points, sous l'autorité de Mme Mogherini, Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. L'opération Sophia n'est qu'un des points de ce plan d'action. Son objectif premier est d'empêcher la perte de vies humaines. Il s'agit de compléter Frontex ou *Mare Nostrum*, qui sont des opérations de sauvetage et de recueil des migrants, par une opération de lutte contre les réseaux criminels qui favorisent la migration irrégulière, en s'attaquant à leurs moyens et en appréhendant, en arrêtant et en traitant en justice les présumés passeurs et trafiquants d'êtres humains. Bien sûr, le recueil et le sauvetage en mer des migrants restent une obligation internationale et une responsabilité morale. À ce jour, nos navires ont recueilli plus de 6 800 migrants. Même si nous ne souhaitons pas que nos moyens soient consommés par ces opérations, elles constituent une source de renseignement précieuse, grâce aux témoignages des migrants.

La chaîne de commandement correspond au schéma classique mis en place pour toute opération européenne. Le Vice-Amiral Credendino, commandant de l'opération, reçoit ses directives du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, interlocuteur privilégié de Mme Mogherini. À Bruxelles, le Comité militaire de l'Union européenne et l'État-major de l'Union européenne nous apportent un soutien technique en assurant le rôle de charnière politico-militaire. Le commandement de l'opération est situé à Rome, dans les locaux du centre de commandement des opérations interarmées italien (CPCO). Notre État-major compte 165 membres, issus de vingt États membres différents. Le commandement est installé sur le navire amiral Garibaldi, qui a remplacé le Cavour, et comprend 65 personnes issues de douze États membres. Le commandement dispose de six navires – cinq, depuis que la frégate allemande Augsburg nous a quittés. Nous disposons également de trois avions de surveillance ou de patrouille maritimes, ainsi que de bases avancées.

L'opération est planifiée en trois phases. La première consistait à recueillir des renseignements sur l'organisation des réseaux. Depuis le 7 octobre, nous sommes entrés dans une deuxième phase, plus active, d'arraisonnement et de fouille des navires en haute mer. Le droit international nous interdit toutefois pour l'heure d'entrer dans les eaux territoriales libyennes. Si le cadre juridique évolue, il faudra être attentif au positionnement de nos navires

car en étant plus visibles nous risquerions ainsi d'attirer les migrants qui préféreraient nous rejoindre directement plutôt que de faire appel à des passeurs. Il faudra également être attentif à la menace générale et en particulier à celle que représente Daech, présent sur 200 kilomètres de côtes. La troisième phase de l'opération prévoit des actions ponctuelles à terre pour neutraliser les réseaux de passeurs au plus près.

Si l'opération Sophia utilise des moyens militaires, elle reste une opération de police : il s'agit de lutter contre des criminels, pas de combattre la Libye, ni de la mettre sous blocus. Notre mission se fait avec et pour la Libye. L'absence de victimes est un principe fondamental sur lequel nous n'avons pas de marge d'erreur.

La convention sur le droit de la mer de Montego Bay autorise les enquêtes de pavillon sur les navires qui ne battent pas pavillon. Cela se borne toutefois à vérifier les papiers. Si l'article 10 du Protocole de Palerme cite la lutte contre la migration irrégulière et contre les passeurs, il n'a pas valeur d'obligation, mais seulement d'encouragement... La résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies du 9 octobre 2015 est limitée à la haute-mer, mais plus précise en termes de droit d'action, ce qui libère une marge de manœuvre pour un certain nombre d'États membres qui ne disposaient pas d'une loi nationale sur l'action en mer.

Nous ne pourrions entrer dans l'espace de souveraineté libyen que si nous y sommes invités par une autorité libyenne internationalement reconnue, qui ne pourra donc être ni le gouvernement de Tobrouk, ni celui de Tripoli. L'espoir réside dans la constitution d'un gouvernement d'unité nationale. Cette invitation devra être doublée d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies qui nous autorise à intervenir, sur le modèle de ce qui s'était fait en Somalie.

Quant à la phase 3 d'action à terre, elle ne pourra être mise en œuvre sans une coopération forte avec des forces armées et des forces de souveraineté libyennes ayant un fondement légal – qui reste à définir.

Au plus fort de notre activité en phase 2, nous disposons de neuf navires et de quatre avions de patrouille et de surveillance maritimes. Certains États membres consentent un effort considérable : la marine slovène met à notre disposition un de ses deux navires, le Luxembourg a affrété un avion de patrouille maritime. La France, deuxième contributeur en personnel au sein des États-majors, a également mis à notre disposition un Falcon 50 de la marine nationale. La frégate Courbet a participé à l'opération pendant deux mois, avec son équipage complet. Renforcé par un hélicoptère Panther et une équipe de commando, le Courbet a sauvé 80 migrants et a fait des merveilles en matière de recueil de renseignements. Encore une fois, la mise en œuvre des phases 2 et 3 ne pourra se faire qu'avec la coopération des forces de souveraineté libyennes.

En 2015, la migration depuis la Libye est issue presque exclusivement d'Afrique, pour un tiers d'Afrique de l'Est, surtout de Somalie et d'Érythrée, et pour deux tiers d'Afrique de l'Ouest. Après avoir convergé vers des *hubs* en Libye, les migrants sont acheminés vers les côtes d'où ils partent pour une périlleuse aventure en mer. On sait que le trajet terrestre fait encore plus de victimes que la traversée. Depuis le début de l'année, 150 000 migrants ont quitté les côtes de Libye, 2 800 sont morts. Le flux migratoire qui emprunte la route des Balkans, entre la Turquie et la Grèce, a augmenté de 1 500 % cette année, alors qu'en 2014, 90 % des candidats à la migration passaient par la Libye. On ne compte plus de Syriens parmi les migrants de Méditerranée centrale : la majorité est désormais érythréenne. Les migrants

venus d'Afrique de l'Est sont surtout des réfugiés, ceux qui arrivent de l'Ouest des migrants économiques. Tous ont en commun un désespoir – ou un rêve – suffisamment fort pour accepter un risque extrême. Le flux de migration entre le Maroc, l'Algérie et l'Espagne s'est tari : les coopérations mises en place ont porté leurs fruits.

Les Libyens n'empruntent pas cette route, sans doute parce que la situation économique de la Libye n'est pas si mauvaise : elle fait partie des cinq pays africains ayant le plus haut indice de développement, avec cette réserve cependant que sa capacité économique repose pour beaucoup sur le commerce illicite de la migration irrégulière qui représenterait, selon un chiffre qui reste à vérifier, 30 à 35 % des revenus du pays.

Même si la route égyptienne entre Alexandrie et l'Italie prend de l'importance, la majorité des départs se font depuis l'ouest de la Libye, de part et d'autre de Tripoli. Le sauvetage des migrants se fait à 90 % dans une zone qui touche les eaux territoriales libyennes. En effet, les passeurs n'organisent plus désormais de traversée jusqu'en Italie, mais une opération massive de sauvetage en mer, qui leur évite d'avoir à fournir suffisamment d'essence ou de nourriture pour gagner l'Italie : une traversée *low cost*, en quelque sorte. Ils chargent jusqu'à 450 personnes dans des embarcations faites pour n'en contenir que dix ou vingt. D'où des décès par étouffement. À l'est de Tripoli, les passeurs utilisent des canots pneumatiques qui embarquent jusqu'à 150 migrants. Ces embarcations sont toutes importées de manière légale. Peut-être serait-il efficace d'inscrire une clause dans la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies pour lutter contre ce commerce et tarir l'approvisionnement.

Une traversée en Méditerranée coûte en moyenne 1 500 euros par migrant ; la traversée terrestre, 2 000 euros. Un investisseur qui achète un bateau en bois pour 100 000 euros peut espérer 400 000 euros de bénéfice dès le premier voyage ! Le commerce de la migration irrégulière est si lucratif qu'il constitue la moitié du budget municipal de certaines localités. Il faudra proposer des économies de substitution pour satisfaire ceux qui auront perdu cette manne. D'autant que lorsque l'on brasse autant d'argent, tout le monde en bénéficie d'une manière ou d'une autre...

Des témoignages et des photos font état du mode d'action des réseaux. Nous avons pu identifier une filière où les passeurs escortaient l'embarcation des migrants jusqu'au lieu du sauvetage pour communiquer leur position exacte aux sauveteurs. Ces escortes s'aventuraient parfois dans les eaux internationales. Depuis le lancement de la phase 2, elles ne quittent plus les eaux territoriales de la Libye.

Lorsque les embarcations des migrants sont vidées, nous les récupérons et les détruisons systématiquement. Nous n'avons pas les moyens de les remorquer, et il s'agit d'éviter qu'elles soient réutilisées ou représentent un danger pour la navigation.

Le renseignement est une mission clé de l'opération Sophia. La France en est le deuxième pourvoyeur, le premier pour la connaissance de la sécurité des pays avoisinants et de la sécurité en Libye. Des lacunes demeurent : nous avons besoin de mieux comprendre ce qui se passe à terre, ce qui nécessite une plus forte coopération avec les forces libyennes. Il faudrait ainsi pouvoir identifier les embarcations qui sont utilisées pour des activités illicites de celles qui servent à la pêche ou au commerce, plutôt que de tout détruire et de mettre à mal l'économie locale de la Tripolitaine.

Nous travaillons avec les pays avoisinants et nous sommes rendus en Égypte, en Algérie, en Tunisie, en Turquie. Nous avons eu un premier contact avec des autorités libyennes, notamment des garde-côtes de Tripoli. Nous travaillons aussi avec les organisations européennes, au premier rang desquelles Frontex. Nous sommes complémentaires de l'opération Triton, dont la zone d'intervention se situe plus au nord et dont la vocation est le contrôle des frontières, non le démantèlement des réseaux. Nous travaillons avec l'Agence des Nations unies pour les réfugiés, qui fournit à nos équipages un paquet d'entraînement au recueil des migrants. Enfin, nous collaborons aussi avec des ONG comme Médecins sans frontière ou la Croix-Rouge. Souvent réticentes à s'afficher avec des militaires, elles partagent l'objectif de notre mission : éviter des pertes de vies humaines.

Nous avons ouvert le forum d'échanges *Shared awareness and de-confliction* (Shade) à l'image de ce qui se fait depuis six ans dans l'Océan indien. Regroupant les acteurs militaires, étatiques, civils, des représentants des pays contributeurs ou des États riverains, mais également des ONG, il devrait favoriser la mise en place d'outils concrets comme une ligne téléphonique d'urgence ou un site internet partagé.

Nous allons faire face à une période de creux hivernal. Les criminels sont concurrentiels, ils font de la publicité sur les réseaux sociaux : ils veillent donc à préserver leur image auprès de leurs éventuels clients et évitent de lancer leurs bateaux dans de trop mauvaises conditions de navigation.

Il nous restera à définir le cadre juridique de la phase suivante, notamment pour le traitement des présumés passeurs que nous appréhendons. Nous avons remis récemment 43 suspects aux autorités italiennes qui les ont transférés à la direction nationale anti-mafia. Dès lors que les conditions seront réunies pour que nous puissions entrer dans l'espace territorial libyen, que ferons-nous des passeurs que nous appréhenderons ? Encore faudrait-il que la justice libyenne existe pour que nous puissions les lui remettre... Si nous choisissons de les juger au sein d'un État membre, nous aurons besoin d'un accord de transfert entre la Libye et cet État. Nous pressons Bruxelles d'avancer sur cette question, car il n'y aura de résolution du conseil de sécurité de l'ONU qu'une fois que tous les outils seront en place.

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Merci pour cette présentation complète qui bat en brèche certaines certitudes que nous avons, notamment sur l'origine des migrants.

M. André Trillard. – Le trafic des migrants ne date pas d'aujourd'hui. Kadhafi l'utilisait déjà en son temps comme arme politique. J'ai présidé – contraint et forcé – le groupe d'amitié France-Libye alors qu'il était au pouvoir : avant 2011, le ministre des Affaires étrangères libyen reconnaissait que le gouvernement « stockait », d'après ses propres termes, des flux de migrants sur ses côtes et organisait des « lâchers », je cite, vers Lampedusa en cas de conflit aigu avec les Européens ! Je suis surpris qu'il n'y ait plus de migrants syriens en Méditerranée, même si la migration est bien sûr surtout africaine. Il faudrait assécher les ressources en embarcations, et se passer de l'autorisation du pays pour s'approcher des côtes et détruire les bateaux ! Le but est d'abord de sauver les migrants. Peut-être est-ce aussi de les ramener sur le territoire africain ? Enfin, la Libye a d'autres richesses à exploiter que la migration irrégulière : Sabratha, Leptis Magna sont des merveilles pour le tourisme, sans compter les 3 000 kilomètres de côte sur la Méditerranée.

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci pour cette présentation passionnante. En 2015, l'État islamique avait annoncé avoir coulé un navire égyptien par missile, au niveau de

la péninsule du Sinaï. L'État islamique dispose-t-il vraiment de moyens pour toucher nos navires ? Et à quelle distance ?

Vous dites que le flux migratoire s'est tari entre le Maroc et l'Espagne. Pourriez-vous revenir sur le processus qui a conduit à tant d'efficacité ? Peut-il être reproduit ?

Enfin, vous avez expliqué qu'il fallait une autorisation de la Libye et une résolution de l'ONU pour entrer dans les eaux territoriales libyennes. Est-ce l'Union européenne qui est à la manœuvre pour obtenir ces autorisations, ou cela dépend-il de la diplomatie souveraine de chacun des États ?

M. Gilbert Roger. – Je comprends que c'est à la justice italienne que sont déférés les passeurs. C'est plus rassurant que si c'était à celle de la Libye, où Daech tire profit de ces trafics. Comment faire en sorte que nous ne les lui adressions pas parce que nous respecterions des règles morales et juridiques dont ils ne s'embarrassent guère ?

Amiral Hervé Bléjean. – En effet, le phénomène migratoire n'est pas nouveau en Libye, et M. Kadhafi l'utilisait. Entre 500 000 et un million de migrants s'y trouvent, en attente de départ. Comme ils ne rebrousseront pas chemin, le succès de notre opération appellera d'autres actions.

Si toutes les embarcations transportant des migrants sont détruites en mer, nous ne disposons pas du cadre légal pour faire de même à terre, avant qu'elles ne soient utilisées. Il faudrait en interrompre l'approvisionnement, car nous savons d'où arrivent ces bateaux, parfois de loin, *via* des intermédiaires. Mais lorsque les douaniers maltais ont récemment ouvert un container plein de dinghies à destination de Tripoli, ils n'ont pu que le laisser repartir, faute de règle juridique adéquate : il ne s'agit pas d'un bien à double usage ou dangereux... Nous agissons dans le cadre d'un mandat et la politique migratoire elle-même n'est pas de notre ressort.

La présence de terroristes fait l'objet de toute notre vigilance. L'évènement auquel vous avez fait allusion est avéré, mais il s'agissait sans doute d'une arme de courte portée, de type lance-roquette. Nous n'excluons rien, le risque zéro n'existe pas. Nous n'avons pas d'indication que Daech ait mis la main sur des stocks anciens de lance-missiles. Du reste, la plupart de ces armes – y compris celles qui sont aux mains des forces libyennes – sont anciennes et, faute d'entretien, probablement peu opérationnelles. Comme nous redoutons particulièrement un attentat-suicide pendant une opération de recueil, nous devons arbitrer entre l'urgence du sauvetage et les précautions de sécurité – y compris sanitaires, car certains migrants sont porteurs de maladies disparues d'Europe depuis des siècles. Jusqu'à présent, nous n'avons jamais détecté d'équipement suspect ni d'infiltration parmi les migrants, sans doute parce qu'il s'agit de la route la plus dangereuse.

Le flux vers l'Espagne, qui était considérable, a été endigué grâce à une coopération très forte entre l'Espagne, le Maroc, la Mauritanie et le Sénégal, aux termes de laquelle ces trois derniers pays ont reçu les moyens maritimes et aériens de contrôler leurs côtes. C'est ainsi, notamment, qu'a été jugulé le trafic entre le Sénégal et les Canaries. Ce modèle est bien sûr reproductible, à condition d'avoir comme interlocuteur un appareil d'État disposant de forces de souveraineté avec qui construire une coopération. Cela dit, le flux endigué quelque part se reconstitue ailleurs : nous devons soigneusement évaluer l'impact de notre opération en Libye sur les autres flux.

Il faudra, en effet, à la fois un appel de la Libye et une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, si nous ne voulons pas nous heurter à un veto de certains membres. L'envoyé spécial de l'ONU essaie d'amener les deux parties à constituer un gouvernement d'union nationale, avec le soutien de l'Union européenne. Sa cellule, en Tunisie, comporte un officier de liaison de notre opération. Le Service européen pour l'action extérieure de Mme Mogherini sera à la manœuvre pour préparer une résolution. L'expérience montre toutefois qu'il faut qu'un ou plusieurs États membres soient moteurs. Le Royaume-Uni l'avait été pour la résolution 2240 car il en avait besoin pour combler une lacune de son dispositif législatif.

La direction nationale antimafia italienne a proposé à tous les États membres participant à l'opération de lui remettre les présumés passeurs et trafiquants qu'ils appréhendent. Le procureur national antimafia est en effet habilité, de par son rôle au sein d'Eurojust, à lutter contre le crime transfrontalier. De fait, les opérations *Sophia*, *Triton* et *Mare Sicuro* ont conduit à remettre quelque 400 personnes à la justice italienne. Cela va du migrant qui, en échange de la gratuité du passage, pilote l'embarcation et passe l'appel aux secours, aux membres de réseaux, dont une vingtaine ont été condamnés à de lourdes peines pour des cas où des migrants sont morts.

Actuellement, nous nous interdisons d'entrer dans les eaux territoriales de la Libye, État souverain. Si nous le faisons, nous n'aurions qu'une alternative : remettre les passeurs à la justice libyenne ou les déférer à la justice d'un État membre de l'Union européenne avec lequel la Libye aurait un accord de transfert.

M. Pascal Allizard. – Comment votre mission s'articule-t-elle avec Frontex, Eurojust et Europol ? Coopérez-vous avec la marine égyptienne ?

M. Robert del Picchia. – J'admire votre mission humanitaire : vous sauvez des vies, bravo. Mais en fait, n'aidez-vous pas les passeurs ? Il leur suffit désormais de convoier les migrants jusqu'à la limite des eaux internationales... J'ai conscience d'être un peu provocateur, mais c'est ce que pensent beaucoup de gens : tant que la phase 3 n'est pas mise en œuvre, votre action n'a-t-elle pas pour effet d'accroître le nombre de migrants qui arrivent en Europe ? Pourquoi la poursuivre dans ces conditions ? Détruisons les bateaux à terre, avant qu'ils ne soient remplis de ces pauvres gens qui sont victimes des trafics.

M. Yves Pozzo di Borgo. – D'où viennent exactement les migrants auxquels chacune des missions évoquées a affaire ? Sont-elles gérées de manière coordonnée ? Nous avons besoin de résultats mais – et c'est la force de l'Occident – nous sommes respectueux du droit. Or la Libye est très déstabilisée, Daech entre sur le marché des migrants... Il y a deux gouvernements, situation qui correspond à un partage des ressources, pour ne pas dire du magot, entre les grandes tribus. En réalité, il n'y a pas d'autorité. Ne devrions-nous pas, dans ces conditions, foncer, quitte à être transgressifs ?

M. Cédric Perrin. – Merci pour votre exposé très instructif, qui comporte des éléments anxiogènes que nous avons déjà. Je vais parler *cash*, sans bien sûr vous viser personnellement : la situation que vous dépeignez m'écœure. Si cette audition avait été retransmise à la télévision, le Front national aurait encore gagné dix points ! Les opérations *Mare Nostrum* et *Triton* ont été des appels d'air considérables auprès des migrants africains qui, munis de téléphones portables, se coordonnent avec les passeurs pour se mettre à portée d'être recueillis puis appellent Catane ou Rome pour demander qu'on vienne les chercher ! C'est faire concurrence à feu la SNCM ! Je trouve cela incroyable. On s'interdit de renvoyer

les migrants en Libye parce que le droit international ne le prévoit pas, alors qu'il s'agit d'un pays sans État ni droit. Il faudra bien prendre conscience de l'échec considérable qu'est Frontex. Comment envisagez-vous de passer en phase 2 B, voire en phase 3 ? Nous devons détruire les navires sur place, avant qu'ils ne soient remplis et que nous n'allions les chercher gracieusement. Comment renvoyer les migrants là d'où ils viennent, faire passer le message ? Cela tarira vite le flux. Ces migrants viennent d'Afrique de l'Est et de l'Ouest, non de Syrie : ce ne sont pas des réfugiés.

M. Jean Bizet, président. – Qui représente la Libye à l'ONU ? Les Khmers rouges eux-mêmes ont bien représenté le Cambodge...

Amiral Hervé Bléjean. – Certaines questions, politiques, sortent du cadre de mon mandat, mais je m'efforcerai d'apporter des éclaircissements utiles pour y répondre. Notre coopération avec Frontex a été étroite dès le début, notamment grâce à des protocoles d'échange d'informations dans le domaine du renseignement. Nous avons des memorandums avec Europol et Eurojust pour l'échange de données, qui fait toutefois l'objet d'un encadrement juridique strict. Nous avons chaque semaine une visioconférence avec le commandant de l'opération Triton et celui de l'opération Frontex. Il est souhaitable que l'opération Sophia aille au-delà des opérations de recueil. L'an passé, nous avons recueilli 6 800 personnes, soit une faible part des 150 000 qui sont passées. Cet équilibre doit être maintenu.

Nous souhaitons coopérer avec la marine égyptienne, selon des modalités qui restent à définir. Dans quelques semaines, nous enverrons notre bateau amiral en escale à Alexandrie. Nous souhaitons embarquer des garde-côtes égyptiens afin de contrôler des bateaux battant pavillon égyptien, et bénéficier de leurs renseignements sur la situation à la frontière libyenne.

Certes, en un an, les passeurs se sont adaptés à la présence accrue des navires européens, sans compter ceux des ONG, et comptent sur l'organisation d'opérations de recueil des migrants. Nous sommes dans un cercle vicieux : si nous nous retirons de cette zone d'opération, il y aura davantage de morts, ce qui créera une émotion politique contraignant les États à réagir. Si être là n'est pas la solution idéale, s'en retirer non plus. La solution est d'avancer dans l'opération et d'enclencher la phase 3. Nous l'attendons avec impatience, mais ce n'est pas à nous qu'il revient de s'affranchir des contraintes juridiques. Nous le ferons si l'autorité politique nous en donne l'ordre. Pour l'heure, nous espérons la constitution d'un gouvernement d'unité nationale. Nous nous y préparons avec volontarisme, et serons prêts le moment venu, à condition que l'on nous en donne les moyens.

M. Robert del Picchia. – S'il devait y avoir une intervention des pays européens contre Daech en Libye, cela vous donnerait-il la possibilité d'aller détruire les bateaux dans les eaux territoriales ?

M. Alain Richard. – Plusieurs des questions posées passent tout simplement par-dessus la Charte des Nations unies. C'est une façon d'engager la discussion... La France pourrait se retirer des Nations unies – cela simplifierait beaucoup les choses – et sortir ses canonnières pour installer une force d'intervention en Libye et y constituer un gouvernement à notre convenance ! Mais si l'on n'accepte pas tout à fait ce niveau d'audace intellectuelle créative, il faut se référer à cette Charte, qui prévoit qu'un vote majoritaire du conseil de sécurité oblige l'ensemble des membres des Nations unies à accepter l'emploi de la force – c'est d'ailleurs le seul cas de supranationalité en dehors de l'Union européenne. Mais la

dernière fois que nous avons obtenu un tel vote, pour une opération en Libye, cela n'a pas été considéré comme un plein succès, notamment par les deux membres qui opposent habituellement leur veto à ce type d'initiative et y avaient renoncé cette fois-ci. Gardons un petit rapport avec la réalité dans nos propositions !

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Merci, monsieur le ministre, pour ce rappel des règles du droit international...

M. Cédric Perrin. – Je vous ai écouté poliment, Monsieur Richard. Vous pouvez mépriser mon point de vue, mais lorsque d'autres prendront les décisions à notre place parce que nous n'aurons pas été capables de le faire, l'Histoire jugera.

M. Alain Richard. – Nous pouvons aussi quitter l'Union européenne !

M. Cédric Perrin. – Mon avis est loin d'être minoritaire.

M. Alain Richard. – Cela ne change pas mon appréciation.

Amiral Hervé Bléjean. – Sur le strict plan du droit, si un gouvernement d'union nationale était formé, les freins juridiques à la formation éventuelle d'une coalition internationale, sous l'égide de l'ONU, seraient levés, pour l'aider à assurer la sécurité de Tripoli. Quoi qu'il en soit, si le feu vert était donné, nous en bénéficierions vraisemblablement tous concomitamment.

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Merci Amiral, vous n'avez pas évité les questions difficiles. Vous nous avez parlé d'une opération de police menée avec des moyens militaires : cela montre bien les limites de l'exercice, et ne suffit pas à donner un contenu à la défense européenne. Alors que la France vient d'invoquer l'article 42 § 7 du Traité à la suite des attentats de Paris, les résultats sont encore insuffisants.

Lors du sommet européen de juin 2015, il a été décidé que Federica Mogherini préparerait une stratégie européenne de sécurité en collaboration étroite avec les États membres. Celle-ci sera soumise au Conseil en juin 2016. Le précédent document remonte à Javier Solana, date de 2003, et commence ainsi : « *L'Europe n'a jamais été aussi sûre et aussi prospère* ». En douze ans, l'environnement a changé !

Nous souhaitons peser sur cette réflexion européenne, en rappelant notre attachement au renforcement des budgets militaires, après les annonces du Président de la République au Congrès. Ils doivent atteindre 2 % du PIB – pour l'heure, cela reste un vœu pieux. Nous souhaitons que des Conseils européens soient plus régulièrement consacrés à la défense et demandons la création d'un Eurogroupe de la défense, d'abord fondé sur les capacités expéditionnaires franco-britanniques – les Anglais ont frappé récemment avec leurs Tornados basés à Chypre –, puis associant l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Pologne, et tous les États qui le souhaiteraient. Nous pourrions élaborer une résolution, qui serait co-signée par les présidents de nos deux commissions, et insisterait sur l'importance du volet défense, car pour l'heure la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ressemble surtout à une vaste et sympathique ONG...

M. Alain Gournac. – Vous dites que les Anglais ont engagé leurs Tornados ?

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Ils ont effectué des reconnaissances.

M. Alain Gournac. – Soyons précis, il n’y a pas eu de frappe mais des vols de reconnaissance.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nous menions un travail de réflexion parlementaire efficace dans le cadre de l’ancienne Union de l’Europe occidentale (UEO). Le président Larcher était membre de sa commission de la défense ; lorsque l’UEO a disparu, nous avons décidé de créer une COSAC pour la défense. Je regrette que ce beau projet n’ait pas été repris.

J’admire la mission Sophia et suis fier que nos militaires fassent partie de ce début d’armée européenne.

M. Jean Bizet, président. – L’idée d’une COSAC de la défense a du bon, en effet... Cette audition commune était très instructive, merci. J’apporte mon plein soutien aux propos de M. Gautier. Comme lui, j’estime qu’il est urgent de sortir l’Europe de la défense du domaine du concept pour la faire entrer dans celui de l’opérationnel. La tâche ne sera pas aisée. À l’exception peut-être du Royaume-Uni et de l’Allemagne, nombreux sont nos partenaires qui s’illusionnent encore sur l’efficacité d’un parapluie américain qui pourtant s’étiole d’année en année. À moins qu’ils ne s’en remettent, en fin de compte, à la puissance militaire de quelques États membres et notamment de la France qui ne peut plus être, pourtant, sur tous les fronts. Alexandre Adler a récemment dressé un panorama inquiétant d’une Turquie turbulente, avec un M. Erdogan à la dérive, sans parler de Chypre, qui reprend une dimension stratégique. Aussi ai-je invité l’ambassadeur de Chypre à nous voir.

Avant de rassembler les moyens, il importe de définir une stratégie. L’étape préalable indispensable peut être cette stratégie européenne de sécurité décidée lors du sommet européen de juin 2015 et dont la définition a été confiée à la Haute représentante, Mme Federica Mogherini, en collaboration avec les États membres.

Il faut donner à l’opération Sophia toute sa dimension pour lutter efficacement contre les passeurs et les trafics d’êtres humains en Méditerranée. Elle devra, dès que possible, être étendue sous mandat de l’ONU afin de pouvoir intervenir dans les eaux territoriales libyennes.

La lutte contre le terrorisme est un autre défi immense dont on mesure bien les différentes dimensions, intérieures, européennes ou internationales. En avril 2015, après les attentats de janvier, le Sénat a demandé l’adoption d’un véritable Acte pour la sécurité intérieure de l’Union européenne. Nous ne souhaitons pas, toutefois, qu’il ressemble à un *Patriot Act*. Cela dit, nos adversaires ne s’embarrassent pas de précisions sémantiques. On en attend encore la concrétisation, malgré la mise en place d’un système PNR européen.

Un tel Acte devrait avoir un volet complémentaire en matière de défense. Vous avez évoqué les résultats décevants chez nos partenaires après l’invocation, par le Président de la République, de l’article 42 § 7 du Traité sur l’Union européenne. Nous devons nous interroger sur la portée du traité dans ce domaine essentiel.

Un autre article aurait pu être invoqué après les attentats : l’article 222 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, qui établit une clause de solidarité en cas d’attaque terroriste contre un État membre. Dans ce cas, l’Union doit mobiliser tous les

instruments, « y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres. » Toujours est-il que nous allons travailler ensemble à une proposition de résolution européenne commune à nos deux commissions. Le Sénat pourra ainsi affirmer clairement la nécessité d'un engagement beaucoup plus résolu des Européens dans l'enjeu crucial de la défense.

Amiral Hervé Bléjean. – J'ai omis de vous répondre : il y a bien un représentant libyen à l'ONU, que l'amiral Credendino a rencontré à New York et qui provient du Gouvernement de Tobrouk, reconnu par la communauté internationale.

M. Jean Bizet, président. – Vous semble-t-il respectable ? Représentatif ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Les grandes familles qui se sont partagé la Libye sont cousines...

Amiral Hervé Bléjean. – Il est très soucieux de la souveraineté libyenne et influent en Afrique, ce qui s'est senti au moment de la rédaction de la résolution 2240.

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Monsieur Gournac, les Britanniques ont bel et bien frappé dans la nuit de mercredi à jeudi avec leurs Tornados basés à Chypre. Les Allemands ne font que des reconnaissances aériennes.

M. Jean Bizet, président. – Une bonne nouvelle, pour conclure : après deux années de tergiversations, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen vient de voter le PNR européen.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Enfin !

M. Alain Gournac. – Excellente nouvelle !

La réunion est levée à 11 h 20.

Mardi 15 décembre 2015

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

La réunion est ouverte à 15 h 03

Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 16 h 36

Mercredi 16 décembre 2015

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

La réunion est ouverte à 9 heures 03

Crise irako-syrienne et lutte contre Daech - Audition de M. Alexandre Orlov, ambassadeur de Russie en France

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je souhaite la bienvenue à son excellence Alexandre Orlov, dont nous apprécions beaucoup la présence mais aussi la personnalité, et avec qui nous pouvons toujours avoir des débats denses, pertinents, et qui enrichissent nos réflexions.

Monsieur l'ambassadeur, je tiens à vous exprimer notre gratitude pour votre disponibilité.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a travaillé sur le sujet de la Russie au cours de l'année écoulée. Nous avons un certain nombre de questions à vous adresser.

Sur le fond des choses, nous sommes heureux de voir que les relations franco-russes ont évolué dans la bonne direction. C'est un point très important pour nous tous, conforme à notre histoire et à nos intérêts. Quand les valeurs se retrouvent, on dégage toujours des positions fortes.

Nous aimerions donc, dans ce contexte nouveau, notamment concernant la crise syrienne, connaître votre vision des choses et savoir où nous en sommes, entre le stade de la coordination et celui de la coalition. Les avancées de la coalition sont difficiles, en dépit d'un grand nombre de progrès. Ceux que l'on peut réaliser en Irak ou en Syrie nous posent d'autres problèmes, par exemple en Libye. Tout ceci rend la situation très grave, notamment quand on pense à des pays proches de la France, comme la Tunisie, qui sont extrêmement inquiets.

Nous aimerions connaître votre analyse sur tous ces sujets, vous interroger sur la stratégie russe dans le conflit en Syrie et la lutte contre le terrorisme, et voir comment les relations franco-russes s'inscrivent dans cette situation.

Monsieur l'ambassadeur, je vous cède la parole.

M. Alexandre Orlov, ambassadeur de Russie en France. – Merci beaucoup. C'est toujours une joie pour moi de vous retrouver, je le dis sincèrement.

Vous avez mentionné dans vos propos liminaires l'évolution plutôt positive de nos relations bilatérales durant cette année. Le mérite en revient en partie au Sénat, et notamment au groupe d'amitié France-Russie, qui est très actif et qui est l'un de ceux qui comptent le plus grand nombre de sénateurs, ainsi qu'à vous-même et à votre commission.

Nous sommes aujourd'hui à la fin de l'année ; c'est le moment de dresser le bilan de l'année écoulée. Par rapport au début de l'année, l'évolution a été plutôt positive sur le plan de nos relations avec la France, mais aussi sur le plan du règlement des conflits en Syrie et en Ukraine, où l'on enregistre une progression.

En même temps, de façon assez paradoxale, lorsqu'on a commencé à prendre les choses en main, une fois la phase active du règlement des conflits en Syrie passée, on s'est retrouvé dans le cas de figure d'il y a trente ou quarante ans. Ce sont toujours la Russie et les États-Unis qui occupent le rôle de coordinateurs de ce processus, la France jouant un rôle sans doute majeur en Europe, tandis que les autres pays européens se sont effacés. Autant le rôle de l'Allemagne dans les affaires de l'Union européenne est prépondérant, autant ce pays est absent des questions géostratégiques. Ce sont toujours les mêmes - les membres permanents du Conseil de sécurité, notamment la France - qui reviennent au premier plan.

Je crois que la France a très bien joué le jeu, les événements autour de la Syrie ayant selon moi contribué à renforcer son rôle dans les affaires mondiales.

Je ferai ici une parenthèse pour vous féliciter du succès de la COP21, qui a été une grande réussite. Le résultat n'était pas garanti. On sait qu'à Copenhague, la même conférence s'est achevée par un échec il y a quelques années. La France, sur le plan diplomatique, a montré toute sa maîtrise. L'accord qu'on a signé dimanche dernier constitue une vraie avancée vers la solution des problèmes climatiques même si, d'ici la fin du siècle, aucun des signataires ne sera alors encore en fonction.

Néanmoins, on a mobilisé la communauté internationale autour des vrais problèmes.

Pour en revenir à la Syrie, qui constitue notre sujet de préoccupation numéro un, il faut voir ce qui s'y passe dans un contexte plus large. On est face à une montée d'une branche de l'islam, l'islam radical, dont l'objectif est de créer un califat là où il pourra le faire.

Nous avons connu cela dans notre pays il y a dix ans, lors des guerres de Tchétchénie, le but proclamé de ceux qui se battaient alors contre nous, dont beaucoup venaient de l'étranger, et qui se battent aujourd'hui contre la Syrie, étant également de créer un califat.

Nous les avons vaincus, mais l'idée n'est pas morte. C'est une idée fixe, qu'ils poursuivent aujourd'hui en Syrie. Si on les bat – ce que j'espère bien – ils se déplaceront ailleurs. Le président Raffarin a évoqué la Libye. C'est une vraie menace, car ce foyer de tensions se rapproche de plus en plus des frontières de la France. Ce que cherchent les islamistes, ce sont des endroits où ils peuvent établir leur califat. Si ce n'est pas la Syrie, ce sera peut-être l'Afghanistan. Si la coalition quitte l'Afghanistan, le gouvernement de ce pays tombera et les Talibans reviendront. C'est une possibilité qui nous préoccupe énormément, l'Afghanistan étant à nos frontières.

Une autre possibilité reste la Libye, mais aussi le nord du Mali. Or, le nord du Mali, c'est le sud de l'Algérie, et l'Algérie, c'est le sud de la France ! Je m'arrête là pour ne pas vous faire peur, mais ce sont des scénarios qui sont tout à fait possibles.

J'ai discuté hier avec le recteur de la mosquée de Paris. Nous avons eu une longue et intéressante conversation ; il m'a dit, de façon fort juste, qu'il fallait régler le problème des Touaregs au nord du Mali. Tant que ce ne sera pas fait, le Mali peut exploser. On est donc devant une menace qui risque hélas de durer.

Vous avez évoqué la coalition et la coordination. Plusieurs initiatives diplomatiques ont été prises à ce sujet. Les États-Unis ont, les premiers, créé une coalition il y

a un an de cela ; elle se bat contre l'État islamique en Syrie et en Irak. C'est une coalition qui, sur le papier, compte beaucoup de pays, mais peu d'entre eux participent en réalité activement à cette lutte. La France est notamment un des pays les plus actifs.

Le 28 septembre de cette année, le président Poutine, lorsqu'il est intervenu devant l'Assemblée générale des Nations unies, a proposé de créer une coalition plus large encore avec la Russie et les autres pays de la région. Cette proposition a été suivie par le président François Hollande lui-même, quelques jours après la tragédie de Paris, le 13 novembre, qui s'est prononcé en faveur de la constitution d'une large coalition. On peut dire que les bons esprits se sont retrouvés et que la France et la Russie sont très proches sur ce sujet.

Un autre élément nous préoccupe vraiment. Hier, on a appris que l'Arabie saoudite a décidé de créer sa propre coalition de pays musulmans. Son objectif n'est pas clair. L'Arabie saoudite dit vouloir se battre contre les terroristes, mais on sait que c'est elle qui finance Daech. Selon moi, il s'agit pour eux de se battre contre Bachar al-Assad

Ils ne cachent d'ailleurs pas leurs intentions. Lors de la dernière rencontre de Vienne, le 14 novembre, quand les vingt pays participants ont enfin pu établir une feuille de route pour aller vers une solution politique en Syrie, le représentant de l'Arabie saoudite a précisé que, si cela ne correspondait pas à leurs objectifs, ils se réservaient la possibilité de régler le problème militairement. Ils nous ont donc prévenus.

La création de cette coalition constitue selon moi une vraie menace pour le processus de Vienne et peut réanimer la guerre en Syrie.

Je pense que vous devez suivre de très près, tout comme nous, l'évolution de cette coalition, qui est une coalition de trop.

Pour ce qui concerne la coopération entre la Russie et la France au sujet de la Syrie, j'ai assisté aux entretiens du président Hollande à Moscou le 26 novembre dernier. Ceux-ci ont été très productifs, très francs, et ont permis de beaucoup progresser.

Ces entretiens ont eu des suites, puisque des contacts ont été pris entre chefs d'état-major. La semaine prochaine, le ministre de la défense français sera à Moscou pour rencontrer son homologue russe. Il s'agit donc d'une véritable coordination franco-russe, qu'on qualifie de différentes façons. On peut parler de coalition ; le président Poutine a employé quant à lui le mot d' « alliance ».

Il a donné des ordres aux forces armées russes en Syrie, en leur demandant de coordonner leurs actions avec les Français comme avec des « alliés ». C'est lui qui a employé ce mot très fort ; cela me rappelle certaines traditions puisque, tout au long du XX^e siècle, durant les deux guerres mondiales, nous avons été des pays alliés.

Je répondrai avec beaucoup de plaisir à toutes vos questions.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci.

La parole est tout d'abord aux rapporteurs du rapport sur la Russie.

Mme Josette Durrieu, rapporteure. – Merci.

À travers notre rapport, la position de cette commission - tout comme, je pense, de l'ensemble de la classe politique - est de dire qu'il faut renouer le dialogue avec la Russie, celle-ci devant être un partenaire. Vous venez, monsieur l'ambassadeur, d'employer le terme d'allié : c'est effectivement la direction qu'il faut prendre - et que nous souhaitons.

Vous avez évoqué à juste titre la montée de l'islam radical, son déplacement et les dangers que représente Daech.

Pourquoi ne consentez-vous que 30 % de vos frappes contre Daech ? Ce n'est pas ainsi qu'on va les arrêter et, à plus forte raison, les détruire !

En second lieu, quel est l'agenda de la Russie sur ce terrain et sur les autres ? Quels sont les objectifs qu'elle poursuit ?

Vous venez d'évoquer l'Arabie saoudite. C'est en effet un facteur inquiétant mais il s'est passé quelque chose de très positif ces jours derniers à Riyad : l'opposition syrienne, qu'elle soit militaire ou politique, s'est structurée. Vous paraît-elle crédible ? Le régime syrien peut-il discuter avec cette opposition représentative ?

Enfin, s'agissant de l'Arabie saoudite, le problème est de savoir ce qu'elle veut faire sur le terrain, puisque nous aspirons à voir les forces locales s'engager.

Les forces armées saoudiennes se révèlent faibles au Yémen ; l'initiative de l'Arabie saoudite ne peut-elle aboutir à quelque chose que nous pourrions faire évoluer positivement ?

M. Robert del Picchia, rapporteur. – On parle de 30 % ou de 40 % des frappes russes, on ne sait pas exactement, dirigées sur Daech. On ne peut venir à bout de Daech uniquement par les frappes. Se pose donc la question de l'intervention au sol. La Russie l'envisage-t-elle ? Comment jugez-vous cette idée ?

Par ailleurs, si on peut évoquer une « alliance » entre la France et la Russie, il s'agit avec les autres pays d'une simple coordination. Peut-on l'améliorer ?

On nous parle d'une deuxième base aérienne russe, Al-Chayrat, au centre de la Syrie. Est-elle opérationnelle ? Comment fonctionne-t-elle ?

S'agissant des aspects diplomatiques et politiques, le processus de Vienne est en marche. On verra où il aboutit. Pour y arriver, il faudrait que le régime syrien accepte de négocier avec l'opposition.

Vous avez la possibilité de convaincre Damas d'accepter cette négociation. Allez-vous le faire ?

Enfin, où en sont vos relations avec la Turquie ?

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Je suis de ceux qui ont considéré que l'intervention russe en Syrie pouvait paradoxalement aider à débloquer les choses, dans la mesure où elle a montré à la fois la volonté de la Russie de s'impliquer et a révélé d'une certaine manière l'impossibilité de régler le problème sur un plan strictement militaire.

La question est maintenant de savoir comment déboucher sur une solution politique. J'aimerais donc comprendre les objectifs de la Russie. Il s'agit d'aboutir à un accord. La Russie y participe. Elle a contribué à développer pour partie la situation.

Je crois comprendre que l'intervention militaire russe, qui partage les bombardements entre Daech et d'autres cibles, a pour but de ne pas trop affaiblir l'adversaire de Bachar al-Assad, pour ne pas créer une situation dans laquelle on ne pourrait négocier dans des conditions équilibrées. Je conçois cette approche ; elle me paraît relativement cynique, mais nous sommes là dans les relations stratégiques et internationales.

Au final, quel est l'objectif de la Russie ? A-t-elle pour objectif de maintenir Bachar al-Assad au pouvoir ? Considère-t-elle les choses réalisables dans ce contexte ? Je suis convaincu que la Russie ne souhaite pas rester sur le terrain au-delà du raisonnable. Elle sait, comme nous, les risques que cela représente.

Pourriez-vous nous préciser, de la même façon que nous le demandons à notre Gouvernement, ce que sont vos objectifs politiques ? À quoi peut-on espérer aboutir assez rapidement ?

M. Alexandre Orlov. – Tout d'abord, personne ne sait le pourcentage des cibles bombardées - 30 %, 40 %. Vous affirmez qu'il s'agit de 30 % : je serai moins catégorique.

Dans une guerre, il y a un ennemi principal et des alliés. J'utiliserai là volontiers une phrase de Manuel Valls qui a très bien dit que, lorsqu'on frappe les terroristes, on ne leur demande pas leur passeport. Nous sommes en Syrie à l'invitation du gouvernement et du président syriens. Nous y sommes pour appuyer l'armée syrienne contre Daech, et contre d'autres groupes qui se battent avec Daech contre l'État syrien. Nous frappons tous ceux qui se battent contre l'État syrien, y compris les alliés de Daech.

Le terme d'opposition modérée est très relatif. Les gens qui ont pris les armes pour se battre contre leur propre pays ne constituent pas, selon nous, une opposition modérée. Il faut en finir avec les ambiguïtés ! Nous avons dit que nous sommes prêts à soutenir non seulement l'armée régulière syrienne, mais aussi tous ceux qui se battent contre Daech, comme l'armée syrienne libre. Celle-ci n'est guère homogène et comporte plusieurs groupes. Certains de ces groupes sont soutenus par notre aviation.

Ceci montre que nous soutenons tous ceux qui se battent contre Daech et ses alliés. Nous soutenons également les Kurdes contre Daech. Dans une guerre, il faut choisir son camp.

Le problème de pays comme l'Arabie saoudite, le Qatar et la Turquie vient du fait qu'ils n'ont pas choisi leur camp. La Turquie, membre de l'OTAN, est membre de la coalition, mais nous savons fort bien que c'est un complice de Daech ! Les djihadistes qui viennent d'Europe transitent essentiellement par la Turquie, de même que les armes.

Nous savons par ailleurs que la source principale du financement de l'État islamique est le pétrole, qui est volé dans les territoires occupés, et qui transite par les ports turcs. La Turquie doit choisir son camp. La Russie n'est pas la seule à le dire : même les Américains le reconnaissent !

Ces derniers ont appelé les Turcs à fermer leur frontière avec la Syrie. Il existe une bande de 100 kilomètres totalement poreuse, par laquelle on peut passer d'un côté et de l'autre.

Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'on n'arrivera peut-être pas à battre Daech avec les seules frappes aériennes, car on constate que c'est une force assez considérable et bien armée. Sans doute faudrait-il une opération au sol. Pour la Russie, comme pour la France et les États-Unis, il est inconcevable d'envoyer des troupes au sol. On a tiré d'amères leçons de l'Afghanistan. Par ailleurs, tout envoi de troupes au sol demande une autorisation spéciale du Parlement russe.

Je ne pense pas que le Parlement, tout en étant derrière Vladimir Poutine, votera l'envoi de troupes. C'est une hypothèse totalement exclue.

Il faut néanmoins que quelqu'un se batte au sol. Pour nous, c'est d'abord du ressort de l'armée syrienne, l'armée syrienne libre, des Kurdes et d'autres contingents, si l'Arabie saoudite joue le jeu, ce sera très bien.

La seule différence entre l'Arabie saoudite et l'État islamique est que l'Arabie saoudite a des frontières, contrairement à l'État islamique. Toutefois, le contenu est le même. Il s'agit du même État, de la même idéologie, des mêmes lois. C'est pourquoi j'ai quelques doutes sur la sincérité de nos amis saoudiens. On verra bien sur le terrain.

Pour ce qui est de la feuille de route adoptée à Vienne le 14 novembre, tous les participants ont décidé que, pour avancer vers un règlement politique, il faut d'abord faire la liste de ceux qui sont prêts à participer au processus politique, à négocier avec le régime de Bachar al-Assad pour préparer l'avenir de la Syrie. Cette tâche a été confiée à l'Arabie saoudite. Différents groupes de l'opposition se sont réunis à Ryad le 8 et le 10 de ce mois pour constituer une sorte de délégation.

La tâche a été confiée à la Jordanie de préparer la liste des organisations terroristes à combattre. Quand cette liste sera entérinée par le groupe de Vienne, on continuera à se battre contre les groupements terroristes pour ne pas bombarder les bons. Il y aura deux listes, celle des bons et celle des méchants. On en est à ce stade.

Les États-Unis, qui président le Conseil de sécurité en décembre, ont proposé que la prochaine réunion du groupe de Vienne se tienne à New-York le 18 décembre prochain. Cette proposition a été acceptée. Hier, John Kerry était à Moscou et a longuement parlé avec Sergueï Lavrov, et plus de trois heures avec le président Poutine. Nous allons donc à New-York pour progresser dans le processus politique.

Quel en est l'objectif ? Il s'agit de préparer l'après Bachar al-Assad et l'avenir de la Syrie. Il existait, jusqu'à maintenant, une différence assez importante entre nous et certains pays occidentaux. Nous disons que c'est au peuple syrien, et à lui seul, de choisir ses dirigeants. Ce n'est ni aux États-Unis, ni à la France, ni aux autres pays de le faire, mais au peuple syrien...

M. Robert del Picchia, rapporteur. – Une partie des Syriens est hors du pays !

M. Alexandre Orlov. – Oui, mais des élections sont prévues dans dix-huit mois. La date précise n'est pas encore fixée.

Notre idée est de ne combattre que les groupes terroristes. Des régions entières de Syrie seront apaisées. Certains réfugiés vont sans doute revenir. L'opposition syrienne étant hétéroclite, il est très difficile de travailler dans ces conditions. Néanmoins, notre volonté est de faire en sorte que la liste de la délégation de l'opposition soit la plus large et la plus représentative possible. C'est ce sur quoi nous travaillons.

Moscou a organisé deux rencontres de l'opposition syrienne pour essayer de progresser sur cette voie.

La solution, dans ces conditions, ne peut venir que des seules élections. On ne peut nommer un nouveau président : c'est au peuple d'en décider. Auparavant - c'est prévu dans le document de Vienne – il faudrait une réforme constitutionnelle pour préparer une nouvelle Constitution. Ce n'est pas dit dans les documents de Vienne, mais je pense personnellement que, dans l'état actuel de très grande dispersion des forces politiques en Syrie, on pourrait instaurer durant une certaine période un régime parlementaire, sans donner tous les pouvoirs à un président qui sera sans doute contesté, que ce soit Bachar al-Assad ou un autre. Il y a trop d'opposants avec des ambitions différentes.

La solution qui veut que ce soit le Parlement qui ait le pouvoir et le président un rôle moins important qu'en France sera peut-être une solution transitoire.

Un autre modèle est celui du Liban, où il existe des quotas. La Syrie est en effet un État multiconfessionnel. On pourrait envisager une négociation entre les diplomates et les experts en droit constitutionnel pour définir une nouvelle Constitution. Il faudrait bien sûr que les élections soient organisées sous le contrôle de la communauté internationale, et que toutes les forces de l'opposition puissent participer à ces élections. Nous n'avons aucun autre objectif.

Si la Russie se bat en Syrie et que nous bombardons Daech, c'est parce que nous ne voulons pas que ses combattants viennent chez nous. C'est la même logique que celle du président Hollande.

Parmi les forces de Daech, plus de 2 000 combattants sont des ressortissants russes. Ce sont plutôt des gens du Caucase : un certain nombre de Tchétchènes se battent aux côtés de Daech. Le président Poutine a dit de façon claire qu'il valait mieux les battre ici que chez nous ! C'est la raison principale de l'intervention militaire des Russes en Syrie.

Vous avez parlé d'une deuxième base aérienne. C'est une possibilité ; à ma connaissance, elle n'est pas encore opérationnelle. Nous voulons renforcer notre présence militaire en Syrie, renforcer l'appui des troupes au sol pour en finir le plus tôt possible avec Daech. Nous ne sommes pas là pour rester des années. Notre intérêt est de partir le plus vite possible. Nous sommes en Syrie sur l'invitation de son gouvernement. Quand la Syrie n'aura plus besoin de nous, nous partirons le cœur léger. Il n'est pas de notre intérêt de rester là-bas éternellement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est aux commissaires.

M. Christian Cambon. – Je voudrais vous interroger sur les relations entre la France et la Russie. Elles ont subi des phases de grande tension, notamment autour de l'affaire ukrainienne, avec des conséquences connues de tout le monde, notamment le régime de sanctions qui a été imposé par une partie de l'Europe à l'endroit de la Russie. Ces sanctions

ont du reste eu des conséquences assez néfastes pour notre propre pays, entre autres dans le domaine agricole et agroalimentaire.

On a assisté, à la suite des attentats, à un changement de pied de la part de la diplomatie française, notamment du ministre des affaires étrangères, qui a brusquement changé son logiciel.

On se trouve maintenant dans une phase de coopération : des navires russes accompagnent le *Charles-de-Gaulle*. Il y a échange de renseignements et l'on essaye tous d'aller les uns et les autres vers une coalition unique, que le président Poutine avait proposée à la tribune des Nations unies, et que François Hollande a acceptée lors de sa visite du 26 novembre à Moscou.

Quel est donc aujourd'hui l'état de la relation entre la France et la Russie ? Peut-on imaginer que cette situation puisse être revue au bénéfice des deux pays ? Nous sommes en effet nombreux à penser qu'une relation forte entre la France et la Russie est nécessaire. Pouvez-vous faire le point sur les évolutions possibles de cette relation ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Le Sénat m'a demandé d'assurer la présidence du groupe d'amitié France-Asie centrale. Il y a trois ans, de cela, alors que je n'en étais pas encore président, nous avions, M. Dulait et moi, rencontré le président du Sénat du Kazakhstan.

À l'époque, il était très sensible à la pénétration de Daech dans l'ensemble du monde musulman, qu'il s'agisse de l'Asie centrale, des Philippines, de la Malaisie, ou autres, et avait souhaité réaliser un grand rassemblement de tous ces pays musulmans.

Cela ne s'est pas fait, mais j'étais récemment à Achgabat, à l'occasion des vingt ans de la neutralité du Turkménistan, où se trouvait beaucoup de monde - le président turc, les Russes...

On se rend compte que Daech a pénétré l'ensemble du monde musulman, jusque dans le nord de la Chine, chez les Ouïghours.

L'initiative de l'Arabie saoudite me rappelle celle des musulmans modérés d'Asie centrale. Vous avez vous-même une position plutôt négative à ce sujet, car vous estimez qu'ils veulent ainsi reprendre la main ; je m'interroge toutefois, comme Josette Durrieu, pour savoir si cette initiative peut être positive si on arrive à la contrôler.

M. Daniel Reiner. – Monsieur l'ambassadeur, la Russie estime que c'est aux Syriens de décider de l'avenir de la Syrie. Vous avez raison : la France a exactement la même position. C'est peut-être la raison pour laquelle notre pays pense que l'origine de la question syrienne se situe dans le mode de gouvernement de Bachar al-Assad, et que c'est la rébellion, à laquelle Bachar al-Assad a répondu par une violence inacceptable, qui a conduit aux événements que l'on sait.

Pensez-vous que Bachar al-Assad puisse jouer un rôle dans l'avenir de la Syrie, les circonstances étant ce qu'elles sont aujourd'hui ? Est-ce vraiment possible ?

Vous avez également affirmé que vous étiez favorable au soutien du régime de Bachar al-Assad contre les ennemis, quels qu'ils soient.

Y a-t-il d'autres raisons à la présence de la Russie en Syrie ? Pourquoi êtes-vous entrés dans ce conflit ?

En second lieu, que pensez-vous du rôle que l'Iran pourrait jouer dans cette question ? Nous sommes allés en Iran avec mon collègue Jacques Legendre. Chaque fois que nous avons interrogé nos interlocuteurs sur leur volonté de jouer un rôle ou non, alors qu'ils revenaient en quelque sorte dans le concert des nations après le traité sur le nucléaire, auquel vous avez participé, ils nous ont assuré qu'ils souhaitaient contribuer à la stabilité dans cette affaire. Qu'en pensez-vous ?

M. Cédric Perrin. – Monsieur l'ambassadeur, je veux saluer votre franchise et votre franc-parler. J'aimerais connaître votre vision de « l'après Daech » en Irak.

Pour en revenir à l'Iran, comment percevez-vous la relation irano-saoudienne dans les prochaines années, dans la perspective - je l'espère - d'une victoire militaire sur le terrain ?

M. Michel Boutant. – Monsieur l'ambassadeur, est-ce que la question ukrainienne peut être un frein à l'alliance que le président Poutine appelle de ses vœux ?

A l'inverse, cette alliance, si elle se confirme, peut-elle permettre, ensuite ou simultanément, d'avancer sur le dossier ukrainien ?

M. André Trillard. – On parle d'élections dans dix-huit mois, avec des populations qui seraient revenues en Syrie. Cela suppose que le territoire soit sous contrôle militaire absolu. Des troupes au sol sont donc prévues. Lesquelles ?

Qu'est-ce qui pourrait donner à des Syriens l'envie d'avoir un avenir en Syrie après ce qu'ils ont vécu ?

Enfin, il manque un élément à votre démonstration. Que proposez-vous entre la fin du conflit et les élections pour faire revenir les Syriens en Syrie ?

Mme Christiane Kammermann. – Monsieur l'ambassadeur, dans quel état d'esprit se trouve actuellement le président syrien ? Pourrait-il quitter le pouvoir sous certaines pressions, rester, coopérer avec la coalition ? Où en est-il par ailleurs avec la population ?

Vous avez évoqué des hommes au sol. Ne serait-ce pas une folie que de les envoyer – les vôtres, les nôtres – sur un terrain qu'ils ne connaissent pas ? Ils se feraient prendre dans une souricière... Pourtant, il faut bien déloger Daech de son trou !

Vous avez dit que la plus grande coalition soit nécessaire : il semble qu'elle soit primordiale pour arriver à nos fins.

Mme Nathalie Goulet. – Si vous aviez deux recommandations à adresser concernant la lutte contre Daech au regard des moyens financiers dont dispose ce mouvement, quelles seraient-elles ?

L'Europe va prendre un certain nombre de mesures. On a interrogé hier le ministre des affaires européennes. Le financement du terrorisme est un problème majeur...

M. Jean-Paul Fournier. – Monsieur l’ambassadeur, vous avez indiqué qu’une coalition se mettait en place autour de l’Arabie saoudite avec une trentaine de pays musulmans. La Turquie en fait-elle partie ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur l’ambassadeur, vous avez la parole.

M. Alexandre Orlov. – Je répète tout d’abord que nous ne sommes pas en Syrie pour défendre Bachar al-Assad, mais pour défendre l’État syrien.

C’est essentiel. On a vu ce qui s’est passé en Libye, ou en Irak. Si la Russie n’était pas intervenue militairement le 30 septembre, Damas serait tombée, la Syrie n’existerait plus, et toutes nos conversations n’auraient plus de sens !

Le facteur temps était également important. Il a d’abord fallu se battre contre Daech. On a déjà dit que Daech était un peu partout. Ce sont les appellations qui changent. Notre ennemi, ce n’est pas Daech ou Al-Qaïda. Ils peuvent changer de nom. Notre ennemi, c’est l’islam radical, fondamentaliste, qui a lancé un défi à notre civilisation.

On ne peut sans doute pas battre les idées islamistes radicales uniquement par les armes. Il faut aussi mener un combat d’idées. Il faut se poser la question : pourquoi les idées djihadistes attirent-elles les Européens ? C’est la question fondamentale : pourquoi les jeunes Français vont-ils se battre en Syrie ? Il faut aller aux racines du problème.

Bien sûr, il faut se battre militairement contre Daech, mais il faut aussi traiter le problème en amont. Pourquoi cela arrive-t-il ? Beaucoup de réponses ne concernent pas uniquement la France, mais aussi la Russie et l’Europe. Il faut tenir compte de nos relations avec les immigrés, avec l’islam, avec les musulmans.

Je crois qu’un effort considérable doit être fait dans le domaine de l’éducation et de l’enseignement. Il faut parler aux enfants, surtout à l’école primaire, lorsque les personnalités se forment. À l’université, c’est déjà trop tard.

Il faut montrer aux plus jeunes la richesse du monde, leur présenter les différentes religions, leur expliquer l’histoire, pourquoi ces religions sont apparues. Les enfants ne savent rien. Leur ignorance est totale. Cela rend notre société vulnérable aux idées djihadistes.

Lorsqu’on est jeune - on l’a tous été - on est souvent romantique, on est attiré par de grandes idées qui nous font rêver. La société que nous avons construite ne véhicule plus de rêves. C’est là le problème. C’est aussi une question de valeurs, des valeurs qui ne doivent pas être obligatoirement religieuses.

Il n’existe aujourd’hui de moins en moins de valeurs, et les jeunes se laissent attirer par l’islam radical. L’une des recommandations que j’adresserais à la société européenne est de réfléchir à cette question de base.

S’agissant de Bachar al-Assad, c’est un Syrien comme les autres. Son père était encore plus dur que lui, mais il n’a jamais été critiqué !

M. Alain Gournac. – Il avait commis énormément d’assassinats !

M. Alexandre Orlov. – Certes, mais la notion de démocratie, telle que nous la connaissons en France et en Europe, n'est hélas pas celle des pays arabes. Vous ne pouvez citer un seul pays du tiers-monde qui ait le même niveau de démocratie que les pays d'Europe. C'est une autre culture politique. Dans ces pays, le chef doit être autoritaire, sans quoi il n'est pas respecté.

On ne peut juger les autres avec nos critères. Nous sommes différents.

J'ai parlé avec le président Raffarin d'un livre sur la Chine intitulé « Le paradoxe du poisson rouge ». Nous essayons d'analyser les Chinois avec notre approche, mais ils ont une autre mentalité, ni pire, ni meilleure que la nôtre, mais une mentalité différente. C'est la même chose pour les pays arabes. On ne peut leur dire qu'ils doivent être comme nous. Ils ont une autre culture, une autre histoire.

Pour ce qui est de Bachar al-Assad, je l'ai déjà dit, c'est au peuple syrien de décider. Bachar al-Assad, comme tout autre Syrien, a le droit de se présenter à une élection. C'est ensuite au peuple de choisir. S'il est aussi détesté que vous le dites, il ne sera pas élu, mais il a le droit de se présenter.

Comment réaliser les élections ? Bien sûr, les élections en Syrie, même dans dix-huit mois, ne seront pas les mêmes que celles qu'on a connues dimanche dernier en France. La situation est complètement différente : il s'agit d'un pays en guerre, mais il faut en sortir ! Pour ce faire, il n'y a rien de mieux qu'une élection, même si elle ne s'adresse hélas qu'à une partie de la population, l'autre ayant quitté le pays.

On peut aussi imaginer des votes à l'étranger. On peut tout organiser, mais il n'y a pas d'autre solution. C'est la solution la plus démocratique : le vainqueur doit sortir des urnes. Il faut qu'on travaille ensemble à cette solution. On a encore du temps, mais on ne parle guère de la réforme constitutionnelle, pourtant très importante : que va-t-on mettre dans cette nouvelle Constitution qui va préfigurer la Syrie de demain ?

La France a joué un rôle éminent dans la création de la Syrie que nous connaissons aujourd'hui, et elle peut continuer à jouer ce rôle.

Vous avez évoqué l'Irak. C'est un pays qui a été complètement détruit. Il faut le faire renaître.

Je veux, encore une fois, exprimer un point de vue personnel - une hérésie : étant donné la pagaille généralisée dans cette région du monde, peut-être faut-il convoquer une grande conférence internationale afin de réfléchir à l'avenir de toute la région, Israël mise à part.

Il existe aussi un problème kurde. Je pense que le peuple kurde a les mêmes droits que le peuple palestinien de disposer de son propre État. Aujourd'hui, les Kurdes vivent dans quatre pays, l'Irak, en Syrie, en Turquie et en Iran. On peut imaginer un État quelque part dans la région. C'est l'effort que doit accomplir la communauté internationale. Il faut profiter du mal pour faire du bien. Peut-être pourra-t-il sortir de cette pagaille généralisée quelque chose de nouveau, plus stable et plus tenable...

Vous avez posé la question des relations avec la Turquie. Elles sont aujourd'hui franchement mauvaises. Pourquoi ? Nous avons considéré la Turquie comme un pays allié et un partenaire. Le président Poutine a vu M. Erdoğan à Antalya, en marge du G20, il y a un

mois à peine. Ils ont beaucoup parlé et signé beaucoup d'accords. On pensait pouvoir développer une forte coopération avec la Turquie avant que ne se produise l'incident de cet avion lâchement abattu. Le président Poutine l'a ressenti comme une trahison ! La trahison est le pire des crimes que l'on peut commettre.

Je ne suis pas prophète, mais je pense que les relations entre Vladimir Poutine et M. Erdoğan sont compromises pour très longtemps. On vient d'ailleurs d'annuler un sommet entre la Russie et la Turquie programmé en décembre. Il a été reporté *sine die*.

Il s'agit selon moi d'une conduite totalement irresponsable de la part de la Turquie. Les Turcs auraient pu s'excuser après l'incident. Pas du tout ! La première réaction des Turcs a été de se plaindre auprès de l'OTAN, à Bruxelles, et de chercher appui et protection. Cela démontre qu'il s'agissait d'une provocation préméditée.

Pourquoi ? Nous l'avons déjà expliqué : nous pensons qu'ils ont ainsi voulu montrer leur mécontentement à propos du fait que nos bombardements compromettaient un trafic de pétrole qui les enrichit. Nous savons que la famille de M. Erdoğan, peut-être pas lui-même mais son fils, est directement impliquée dans cette affaire. Le gendre de M. Erdoğan est également ministre du pétrole. Toute la famille s'enrichit ! C'est pourquoi il a décidé de nous donner une leçon. C'est notre lecture des événements.

Nous attendons toujours des excuses, mais M. Erdoğan a dit publiquement qu'il ne s'excuserait pas. Nos relations sont très tendues. Cela ne concerne pas le peuple turc ; la Turquie est notre voisin. C'est un pays important, avec lequel nous avons toujours eu des relations économiques intéressantes. Nous voulons bien les développer, mais le président Erdoğan pose problème. J'espère que nous allons en sortir.

Pour finir sur une note plus optimiste, je voudrais aborder les relations bilatérales franco-russes. Depuis le mois de septembre, elles se sont beaucoup améliorées.

Des échanges ont eu lieu entre les ministres. M. Le Foll s'est rendu à Moscou, où il a été reçu par le ministre de l'agriculture russe. Ils ont trouvé quelques solutions, notamment en matière d'exportations de la viande porcine. Les choses sont en train de se faire.

Une réunion du Conseil économique, financier, industriel et commercial (CEFIC) est programmée pour fin janvier à Moscou. Le mécanisme bilatéral reprend donc petit à petit son cours normal.

Néanmoins, les sanctions mettent quelques freins à cette reprise. Il existe deux sortes de sanctions. Les premières consistent en des sanctions individuelles, qui sont d'une bêtise totale. C'est une véritable humiliation. On a humilié beaucoup d'amis de la France, à commencer par le président de la Douma d'État, M. Narychkine, le président du groupe des métiers, M. Slutsky, ou la présidente du Sénat, Mme Matvienko, l'*alter ego* du président Larcher. L'humiliation laisse des traces. Il ne faut jamais humilier qui que ce soit.

Les sanctions économiques freinent aussi nos échanges, surtout pour ce qui est des sanctions bancaires.

Les banques occidentales ne peuvent consentir de crédits au-delà de trois mois. Trois mois, ce n'est rien ! On a dit que les agriculteurs français avaient souffert de cette situation. Pas uniquement ! Il en va de même des industriels.

La Russie continue à se développer ; nous avons de grands projets d'infrastructures. Nous construisons une ligne de TGV de Moscou jusqu'à Kazan. La France est très performante dans ce domaine. Alstom, qui pourrait être notre partenaire, n'en a pas la possibilité, faute de crédits. Vous pénalisez vos propres industriels, qui ne peuvent ainsi remporter d'appels d'offres en Russie. Pour le moment, la Chine est bien placée sur ce plan.

Nous préparons également la coupe du monde de football pour 2018 dans une douzaine de villes. Il y a énormément de travaux d'infrastructures, des stades, des aéroports, dans lesquels la France est très performante. Faute de pouvoir accéder au crédit, ses entreprises ne peuvent y participer.

Au-delà des sanctions formelles, le secteur français bancaire est tétanisé. Il redoute même d'ouvrir des comptes bancaires aux ressortissants russes, de peur que les États-Unis les sanctionnent ensuite, comme dans l'affaire de la BNP-Paribas, du Crédit agricole et bientôt de la Société générale. Cela crée de vrais problèmes.

Il faut avoir une certaine cohérence : si nous sommes alliés, ou du moins partenaires dans le cas de la Syrie, il faut que ce soit le cas pour tout le reste, y compris dans le secteur de l'économie et des relations bilatérales.

On voit ici toutes les conséquences de l'évolution de l'Europe de ces dernières décennies. La France ayant hélas délégué une grande partie de sa souveraineté à Bruxelles, elle est liée par ses engagements. Elle voudrait bien annuler les sanctions, mais elle ne le peut pas. Elle est devenue l'otage des pays baltes ou de la Pologne, qui ont leurs propres phobies, leurs propres complexes, ce qui empêche l'Allemagne et la France de construire des relations politiques avec la Russie - mais c'est là un sujet pour une autre rencontre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur l'ambassadeur, votre argumentation est profonde. Il est vrai qu'il existe des sujets sur lesquels on pourrait réfléchir. Mais on peut aussi parler de la cause des sanctions ! Ces sanctions ne sont pas arrivées sans qu'elles soient fondées, du point de vue de ceux qui les ont prises !

Nous pouvons, nous aussi, nous poser la question de leur utilité, dans ce cas comme dans d'autres. La sanction est une invention diplomatique avant que des désaccords plus profonds n'interviennent. Il y a là un vrai sujet, qui ne peut naturellement pas être séparé des causes à l'origine desdites sanctions.

Nous vous remercions pour votre admirable maîtrise de la langue française, qui est pour nous tous une source d'admiration. Nous avons apprécié la clarté et la franchise de vos propos. La diplomatie a besoin de ces efforts de clarification. Le grand nombre d'ambiguïtés qui entourent ces sujets fait qu'il est difficile d'avoir un raisonnement clair. On ne peut donc vous reprocher de l'avoir été. Nous vous en remercions.

Nous souhaitons pouvoir prolonger ce débat avec vous, une heure n'étant pas suffisante pour aborder tous les thèmes que nous souhaiterions traiter.

M. Alexandre Orlov. – Merci de votre attention et de votre accueil, toujours amical et chaleureux.

Je vous souhaite à toutes et tous une bonne fin d'année, une année 2016 plus paisible et réjouissante que celle que l'on a vécue. J'attends d'autres rencontres avec vous, peut-être même à l'ambassade. C'est toujours un plaisir de vous rencontrer.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – *Spasiba !*

Crise irako-syrienne et question des réfugiés- Audition de M. Hakki Akil, ambassadeur de Turquie en France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Lutte contre Daech et bilan des opérations extérieures - Audition du général Didier Castres (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, je vous propose de fixer notre programme de travail pour 2016 conformément aux orientations définies par le Bureau de la commission.

Nous pourrions constituer 5 groupes de travail :

- « *Bilan des opérations extérieures* ». Ce groupe assurerait également le **suivi de la crise au Levant et de la lutte contre Daech**. Les co-présidents seraient : Jacques Gautier et Daniel Reiner ; seraient également membres de ce groupe : Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux et Cédric Perrin ; par ailleurs, Daniel Reiner ne ferait pas le déplacement et ce serait un de ses collègues qui se rendrait en République centrafricaine et participerait donc au groupe de travail ...

M. Daniel Reiner. – En effet, M. Gilbert Roger.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – ...et, donc, M. Gilbert Roger.

- « *La Turquie, puissance émergente, pivot géopolitique* ». Co-présidents : Claude Malhuret et Claude Haut ; membres de la mission Raymond Vall et deux autres sénateurs qui seront désignés ultérieurement ;

- « *Australie : Quelle place pour la France dans le « Nouveau monde » ?* ». Co-présidents : Christian Cambon et Marie-Françoise Perol-Dumont ; Christian Namy serait membre de la mission, ainsi qu'un autre sénateur qui sera désigné ultérieurement ;

- « *Évaluation de l'aide au développement au Sahel* », à partir de l'exemple du Mali. Co-présidents : Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret.

Je vous propose également de constituer un groupe de travail sur « *La crise des réfugiés* » pour en analyser les causes profondes, en lien avec les crises qui secouent les pays-source. L'un des co-présidents pourrait être Gaëtan Gorce. Y a-t-il un candidat de la majorité pour la co-présidence ?

M. Jacques Legendre. – Je me porte candidat.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Jacques Legendre est donc co-président de ce groupe de travail, qui travaillera à partir d’auditions et pourra être ouvert à tous les sénateurs de la commission qui seraient intéressés.

Par ailleurs, la commission se rendra à la 71^e assemblée générale de l’ONU à l’automne. Participeront à la mission Michel Boutant, Joël Guerriau, Michèle Demessine, mission qui est traditionnellement conduite par le président de la commission.

Il n’y pas d’opposition ? Il en est ainsi décidé. Mes chers collègues, après une année 2015 bien remplie, nous nous retrouvons en 2016 !

La réunion est levée à 12 h 14

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 16 décembre 2015****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 35.***Loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée - Examen du rapport et du texte de la commission**

La commission procède à l'examen du rapport de Mme Anne Emery-Dumas sur la proposition de loi n° 246 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée.

Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure. – La France a cette caractéristique peu enviable de subir, depuis maintenant plus de trente ans, une situation de chômage élevé que les politiques menées par les gouvernements successifs n'ont pas réussi à faire régresser. L'année 1985 s'était achevée sur un taux de chômage de 7,4 %. Il était de 8,3 % au terme de l'année 1995, de 7,9 % en 2005 et, reflet de la profonde crise de l'emploi que traverse notre pays, il est passé de 6,6 % au début de l'année 2008 à 9,2 % en 2012 et 10,6 % aujourd'hui.

Le corollaire de cette situation est l'apparition, puis la persistance, et enfin l'aggravation du chômage de longue durée – soit celui des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de douze mois.

Depuis 2003, la proportion de chômeurs de longue durée n'a jamais été inférieure à 35 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi. En 2011, alors qu'elle s'élevait à 41,2 %, le conseil d'orientation pour l'emploi avait souligné dans un rapport les risques d'éloignement durable du marché du travail que le chômage de longue durée fait courir : dégradation du capital humain et accélération de l'obsolescence des qualifications, en particulier chez les moins diplômés et les seniors. C'est également un facteur déterminant de précarité et de pauvreté, les allocations d'assurance chômage expirant au plus tard deux ans après la perte d'un emploi.

Le chômage de longue durée est enfin la cause d'un sentiment de déclassement et d'inutilité sociale qui conduit nombre de nos concitoyens à une forme de résignation, renforce les inégalités et met en péril la cohésion sociale.

Selon l'Insee, en 2014, 42,7 % des chômeurs étaient sans emploi depuis au moins un an. Cela représente un peu plus de 4 % des actifs, soit environ 1,2 million de personnes. Il s'agit toutefois ici de la définition du chômage par le Bureau international du travail (BIT), qui ne retient que les personnes sans emploi, disponibles pour prendre un emploi dans les 15 jours et en cherchant activement un. Il existe au-delà de cette définition *stricto sensu*, un halo, mesuré également par l'Insee, de personnes inactives qui ne remplissent pas ces critères. Elles étaient environ 1,4 million en 2014. Cette bipartition induit à faire le lien avec les statistiques de Pôle emploi, selon lesquelles 45,6 % des inscrits sur ses listes en 2014 l'étaient depuis au moins un an, soit 2,4 millions de personnes, et 25,6 % depuis au moins deux ans, soit 1,4 million de personnes. En un an, ces deux catégories ont connu une croissance respective de 8,8 et 14,7 %.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a entrepris depuis 2012 de lutter contre le chômage de longue durée, en renforçant notamment la formation des demandeurs d'emploi. Le 9 février dernier, il a présenté un plan intitulé « *Prévenir, aider, accompagner : nouvelles solutions face au chômage de longue durée* ». Certaines de ses mesures nécessitant une traduction législative ont déjà été mises en œuvre par la loi du 17 août 2015, comme l'adaptation du contrat de professionnalisation aux demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail. Ce plan prévoyait également la création d'un « accélérateur d'innovation sociale », en coopération avec l'agence nationale des solidarités actives (Ansa), afin d'étudier la faisabilité, promouvoir et soutenir des initiatives novatrices portées par des acteurs associatifs au niveau local destinées à faire reculer le chômage de longue durée. La présente proposition de loi en constitue la première concrétisation, sur la base d'un projet porté par l'association ATD Quart Monde.

La philosophie du texte est originale. Comme l'indique l'avis du Conseil d'Etat, « *l'approche qui sous-tend la proposition de loi se situe au croisement de deux composantes de la politique de l'emploi : l'aide à l'embauche de personnes rencontrant des difficultés particulières de retour et d'accès à l'emploi sans être les plus éloignées de l'emploi, et le développement, sur une base locale d'analyse des besoins, d'une offre de services socialement utiles* ».

A titre expérimental pendant cinq ans, et sur au plus dix territoires volontaires, des entreprises à but d'emploi relevant de l'économie sociale et solidaire, conventionnées par un fonds national spécifique, embaucheraient en contrat à durée indéterminée (CDI) des demandeurs d'emploi de longue durée et les rémunéreraient au moins au Smic, pour effectuer des prestations répondant à des besoins sociaux locaux, avec pour objectif de les rendre solvables grâce à une réallocation, à budget constant, des dépenses publiques correspondantes.

Ce projet est innovant à plus d'un titre. Tout d'abord, il est issu d'une longue réflexion des acteurs associatifs de terrain. Il est heureux de constater que la loi promeut un projet qui a été pensé par et dans les territoires – Pipriac et Saint-Ganton en Ile-et-Vilaine, Colombey-les-Belles en Meurthe-et-Moselle, Prémery dans la Nièvre, Mauléon dans les Deux-Sèvres et Jouques dans les Bouches-du-Rhône.

Ensuite, le projet repose sur un nouveau paradigme en matière d'offre et de demande de travail : il vise à faire émerger de nouveaux emplois partiellement solvables grâce à une mobilisation de tous les acteurs d'un territoire.

Le recours à l'expérimentation est salutaire car l'un des maux français est d'appliquer uniformément et immédiatement de nouvelles politiques publiques de l'emploi sans les avoir testées au préalable. Si l'expérience est concluante, elle pourra être généralisée, dans des conditions à définir, en s'inspirant par exemple du déploiement de la garantie jeunes.

Enfin, le travail parlementaire a pu bénéficier d'appuis extérieurs de qualité. Les députés ayant modifié en profondeur le texte afin de se conformer à l'avis du Conseil d'Etat qui, sollicité sur cette proposition de loi, s'est montré soucieux d'assurer la sécurité juridique du dispositif, et à celui du Conseil économique, social et environnemental (Cese), dont la grande majorité des préconisations visant à assurer la réussite du projet ont été reprises.

Venons-en aux articles du texte.

L'article 1^{er} définit l'objet, la durée et le cadre financier de l'expérimentation. Il précise que les entreprises conventionnées devront exercer des activités complémentaires de celles qu'offre le secteur marchand, afin de garantir le respect du droit de la concurrence.

L'article 2 indique que tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an pourront bénéficier de l'expérimentation, dès lors qu'ils n'auront pas démissionné de leur précédent emploi ou signé une rupture conventionnelle. Le texte n'institue aucune priorité entre les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) car le champ de l'expérimentation se veut le plus large possible. Les conseillers de Pôle emploi et les comités locaux de pilotage devront, si nécessaire, réorienter en amont les demandeurs d'emploi intéressés vers les structures les mieux appropriées, comme celles de l'insertion par l'activité économique.

Le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, prévu à l'article 3, percevrait un financement équivalent au coût des différentes allocations auxquelles auraient eu droit les demandeurs d'emploi s'ils n'avaient pas participé à ce projet, et redistribuerait ces sommes, sous la forme d'une aide financière, aux entreprises conventionnées. Le texte fixe également sa composition, définit les missions du commissaire du Gouvernement en son sein, ainsi que le rôle des comités locaux. Il précise enfin l'étendue de l'expérimentation.

L'article 4 porte sur le conventionnement entre le fonds national et les entreprises de l'économie sociale et solidaire, afin de fixer les conditions de leur participation à l'expérimentation. Ces conventions définiront leurs relations financières. Elles établiront également le socle des engagements de l'employeur concernant les postes proposés, les conditions d'accompagnement des salariés et les actions de formation envisagées. Cet article prévoit en outre qu'un bénéficiaire de l'expérimentation qui romprait son contrat de travail à la suite d'une embauche dans une autre entreprise ou pour suivre une formation qualifiante conserverait ses droits à l'assurance chômage.

Les conditions de financement du fonds, et donc de l'expérimentation, sont traitées à l'article 5. Il prévoit la participation de l'Etat, de collectivités territoriales et d'organismes publics ou privés, qui pourraient être par exemple Pôle emploi ou l'Unédic. C'est là encore par convention entre le fonds et les différents acteurs concernés que serait déterminée la contribution de chacun – volontaire pour les collectivités territoriales accueillant sur leur territoire une expérimentation, obligatoire pour l'Etat.

L'article 6, qui concernait l'entrée en vigueur de la proposition de loi, a été supprimé par l'Assemblée nationale. Ces dispositions ont été réintroduites à l'article 7 *ter* : c'est au plus tard au 1er juillet 2016 que l'expérimentation sera applicable.

L'éventualité d'un arrêt prématuré de l'expérimentation est prise en compte à l'article 7. Dans ce cas de figure, chaque entreprise en serait informée et serait autorisée à rompre les contrats de travail conclus dans ce cadre. Il s'agirait d'un licenciement individuel pour motif économique, pour lequel la loi présume l'existence d'une cause réelle et sérieuse. Le fonds prendrait en charge une partie de l'indemnité de licenciement qui devrait alors être versée.

Enfin, l'article 7 *bis* dresse la liste des points qui devront être traités dans le décret d'application de ce texte. Comme nos interlocuteurs l'ont reconnu, sa rédaction devrait être complexe puisqu'il définira la méthodologie de l'évaluation de l'expérimentation, les

modalités de fonctionnement du fonds et de passation des conventions ou encore le montant de la fraction de la rémunération des salariés que le fonds prendra en charge.

Avant de conclure, je voudrais répondre à deux critiques qui pourraient être soulevées à l'encontre du dispositif.

Certains doutent de la nécessité de recourir à la loi pour mener cette expérimentation. Mais le Conseil d'Etat, dans son avis, a indiqué que seule la loi pouvait prévoir les modalités de la participation des collectivités territoriales candidates, fixer le cadre de l'expérimentation et définir le motif du licenciement des salariés en cas de fin prématurée du projet. J'ajoute que la loi impulse une dynamique sur l'ensemble des territoires, indispensable pour susciter des candidatures, et vient renforcer la légitimité de l'action des associations.

Des doutes ont également été émis sur l'équation financière qui sous-tend ce projet. Or, c'est bien le but de l'expérimentation que de faire apparaître les coûts et les difficultés éventuelles dans la réallocation des dépenses publiques liées à l'indemnisation du chômage de longue durée. Les ressources issues du RSA et de l'ASS pourront être rapidement réallouées au fonds national. En revanche, les choses semblent plus compliquées pour l'allocation de retour à l'emploi (ARE), qui est versée par l'Unédic, car elle relève d'une logique assurantielle, est attachée à la personne et limitée dans le temps, comme l'a rappelé le Cese dans son avis. L'obstacle n'est cependant pas insurmontable et il reviendra aux partenaires sociaux qui gèrent l'assurance chômage de se pencher sur cette question une fois la loi votée.

En tout état de cause, la ministre du travail a indiqué, lors des débats à l'Assemblée nationale, que l'Etat consentirait, au cours de la première année de l'expérimentation, un « *effort financier exceptionnel* » pour amorcer le projet, qui devrait s'élever à 10 millions d'euros. Les collectivités territoriales et les organismes publics et privés devront se mobiliser dès le début de l'expérimentation, faute de quoi celle-ci ne verrait vraisemblablement pas le jour sur les territoires concernés. Au-delà de la première année, la participation de l'Etat devrait être équivalente à celle apportée aux contrats aidés du secteur marchand, soit 47 % du Smic. Pour mémoire, l'Ansa a estimé que le coût annuel de la rémunération d'environ 500 CDI dans quatre territoires précurseurs devrait avoisiner 10 millions d'euros.

Je ne vous présenterai pas aujourd'hui d'amendements car il m'a semblé préférable de vous exposer les enjeux du texte et ses conditions de réussite. En revanche, je souhaite d'ores et déjà vous indiquer les pistes de réflexion que j'ai identifiées et qui pourraient éventuellement donner lieu à des amendements d'ici à la séance publique, le 13 janvier prochain.

Tout d'abord, il me semble souhaitable de prévoir un accompagnement spécifique par Pôle emploi des personnes embauchées en CDI dans l'entreprise conventionnée, qui doit jouer un rôle de passerelle, afin de les inciter à sortir du dispositif, de les aider à obtenir un emploi stable dans le secteur marchand et d'assurer une rotation satisfaisante des effectifs.

Ensuite, les règles liées au financement des indemnités de licenciement pourraient être harmonisées et clarifiées.

Surtout, le volet lié à l'évaluation de l'expérimentation, essentielle dans la perspective d'une généralisation au terme de cinq années, mériterait d'être renforcé. Il est souhaitable que cette évaluation soit réalisée par un organisme indépendant, à l'issue d'un appel à candidatures, sur la base d'un cahier des charges précis et rédigé avant le début de l'expérimentation. Elle devra comporter des points d'étape et permettre de comparer les effets du projet promu par la présente proposition de loi avec d'autres dispositifs concourant au même objet, avec des expériences étrangères ainsi qu'avec le droit commun. Elle devra être aussi exhaustive que possible et porter, comme le recommande le Cese, sur des éléments quantitatifs mais aussi qualitatifs tenant compte des exigences de développement durable des territoires.

Il y a maintenant 22 ans, un illustre élu de mon département déclarait, dans un raccourci sans doute réducteur, qu'en matière de chômage, tout avait été essayé. Une fois n'est pas coutume, à l'instar des initiateurs de cette proposition de loi, je ne partage pas cette analyse et, dans un contexte de chômage durable, je crois que l'on peut faire confiance à l'intelligence des territoires pour expérimenter au niveau local la création d'emplois nouveaux, accessibles aux chômeurs concernés, grâce à des financements innovants.

Ce n'est pas en conduisant des politiques rigides, conçues et pilotées par les administrations centrales, que les spécificités de nos territoires pourront être prises en compte dans la lutte contre le chômage. Il faut au contraire innover et mener, à l'échelle réduite d'une zone géographique homogène par ses caractéristiques économiques et sociales, des projets visant à offrir aux chômeurs de longue durée une réinsertion durable dans l'emploi et à faciliter le développement de nouvelles activités. De nombreux points restent à éclaircir quant au fonctionnement et au financement de cette expérimentation, et son succès reposera sur la mobilisation de tous les acteurs concernés, tout particulièrement les collectivités territoriales. Je ne doute pas, au vu des enjeux locaux, qu'elles seront au rendez-vous, et vous invite, comme nos collègues députés, à adopter ce texte.

M. Alain Milon, président. – Je remercie notre rapporteure d'avoir mené son travail avec diligence, clarté et honnêteté intellectuelle, sans occulter les points qui peuvent conduire certains d'entre nous à s'interroger.

M. Philippe Mouiller. – Je remercie notre rapporteure de la clarté de son propos sur un texte quelque peu complexe, en particulier dans son volet relatif au financement. Le principe en est clair, cependant : il s'agit de promouvoir une démarche volontaire des territoires pour contribuer à faire reculer le chômage de longue durée – je privilégie ces termes à dessein, pour ne pas laisser penser que nous tiendrions-là une solution miracle.

Dans mon département des Deux-Sèvres, j'ai eu l'occasion de rencontrer, sur le terrain, à Mauléon, ceux qui ont engagé cette initiative. Cela m'a permis de mieux comprendre la démarche, dont j'avoue qu'elle avait d'abord suscité de ma part quelques interrogations. Elle a commencé par un vrai travail de recensement, coordonné par la maison de l'emploi, des chômeurs de longue durée, des structures d'insertion et des collectivités volontaires – cette notion de volontariat devant, selon moi, clairement apparaître dans ce texte. Mais pour aller plus loin, il faut en passer par la loi, afin de clarifier le fonctionnement d'une telle initiative dans ses dispositions qui relèvent du ministère du travail et de Bercy.

Il convient de rappeler que cette initiative se situe dans le champs de l'économie sociale et solidaire, familial, notamment grâce aux mutuelles, au département des Deux-Sèvres, et vise des emplois qui n'entrent pas en concurrence avec ceux du secteur marchand.

Il reste néanmoins beaucoup d'interrogations. Qu'en sera-t-il au-delà de douze ou vingt-quatre mois ? Comment, au terme d'un financement *via* le reversement des aides liées à la perte d'emploi, enclencher un mécanisme vertueux ? Si la piste est intéressante à explorer, une inquiétude demeure : l'Etat ne sera-t-il pas tenté, une fois le dispositif sur les rails, d'en transférer le financement aux collectivités, le principe de leur participation « *volontaire* » tombant aux oubliettes ? Il est important de rassurer sur ce point les collectivités, et en particulier les départements, confrontés à une situation financière difficile. Il est juste de dire que dans le même temps, les départements, qui doivent mettre en place des politiques d'insertion et se posent bien des questions sur les outils pertinents à retenir, considèrent cette initiative avec intérêt. D'où mon insistance sur la nécessité de leur apporter des garanties quant au caractère volontaire, sur la durée, de la démarche.

M. Jean-Marie Morisset. – Je ne reviens pas sur l'initiative engagée dans le département des Deux-Sèvres, dont je suis également élu. Pour prendre un peu de recul, je dirai que tout dispositif visant à réduire le chômage mérite la plus extrême attention, mais que pour avoir longtemps été président cette collectivité, j'ai connu beaucoup d'initiatives que l'on présentait comme des solutions miracles et qui s'articulaient autour des mêmes mots d'ordre : mettre tous les acteurs autour de la table, assurer les financements et évaluer.

Il est prévu de retenir seulement dix collectivités pour mener cette expérimentation. Sachant que cinq d'entre elles, qui l'ont d'ores et déjà engagée, sont identifiées, je me demande sur quels critères se fondera l'association gestionnaire du fonds national pour les désigner. Il me semble que le taux de chômeurs de longue durée devrait figurer au premier plan.

Je m'interroge également sur l'amorçage de ce fond. Il est question de 10 millions d'euros versés par l'Etat, mais il n'en a pas été question dans le projet de loi de finances, ce qui signifie qu'il faudra attendre 2017 pour engager la démarche.

Troisième question : comment ce dispositif s'articulera-t-il avec les dispositifs existants – je pense en particulier aux structures d'insertion par l'activité économique, comme il en existe dans chaque département.

Vous avez, enfin, raison d'insister sur l'importance de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires.

Nul doute que de nombreuses collectivités se porteront volontaires, mais elles le seront à condition de connaître les règles du jeu, tant pour ce qui concerne l'Etat que les départements. Il est question de s'appuyer sur les dépenses du RSA que ces derniers n'auront pas eu à engager, mais c'est oublier un peu vite les difficultés qu'ils rencontrent déjà à financer ce dispositif, au même titre que tout ce qui relève de l'accompagnement social dont ils ont la charge.

Telles sont mes interrogations, qui ne m'empêcheront pas de voter cette proposition de loi, car c'est à mon sens une bonne chose que d'engager une réflexion avec l'ensemble des acteurs.

Mme Nicole Bricq. – Je salue le travail de notre rapporteure qui, avec une grande probité intellectuelle, n'a pas caché les difficultés techniques qui s'attachent encore à cette initiative, dont je veux dire ici tout le bien que j'en pense. Il s'agit, et c'est pour moi fondamental, d'une loi d'expérimentation, qui fait appel à deux valeurs : à la liberté des

acteurs, qui s'engagent sur la base du volontariat, en même temps qu'à leur responsabilité, dans une logique territoriale. C'est une chose qui nous manquait que cette liberté donnée aux acteurs locaux de s'organiser, grâce à un appui initial de l'Etat, *via* ce que Jean-Marie Morisset a fort justement appelé un fonds d'amorçage, qui se mettra en place au terme d'un travail préalable, à engager dès l'adoption de la loi, de repérage des acteurs locaux, de formation et de concertation au niveau des comités locaux.

La démarche, qui vise à passer d'un accompagnement passif à une logique active, est ambitieuse. On y a jusqu'à présent échoué – rappelez-vous des difficultés auxquelles s'est heurté le RSA. D'où l'importance de l'évaluation, introduite à l'article 7 *bis*. C'est une culture qui, en France, nous fait défaut. L'évaluation, qui doit être extérieure, nous dira si ce dispositif mérite ou non d'être retenu. Sa réussite dépendra des acteurs de terrain. Ce qui exige de bien mesurer la portée de l'expérimentation et de ne pas oublier le droit à la formation. L'impact sur le projet de compte personnel d'activité, sur lequel nous seront bientôt amenés à nous prononcer, doit être pris en compte, sans oublier le temps de travail, qui, dans le cas présent, ne sera pas forcément normé.

Si cette expérimentation réussit, alors le vote de ce texte aura contribué à nous faire sortir de ce qu'il faut bien qualifier, car voilà trente ans qu'il en va ainsi, de préférence nationale pour un traitement passif du chômage. Sous ses dehors modestes, cette proposition de loi, qui renverse la logique habituelle, est ambitieuse. Ne l'accusons pas de l'être trop : c'est l'avenir qui en décidera.

M. Jean Desessard. – Je suis bien sûr favorable à une activation des dépenses liées au chômage, pour favoriser le retour à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés en même temps que la création d'emplois qui devraient se révéler utiles. Certes, la mise en œuvre d'un tel dispositif reste à définir mais il s'agit, ne l'oublions pas, d'une expérimentation. Cependant, l'article 2 soulève en moi quelque inquiétude puisque ne pourront participer à l'expérimentation que les chômeurs de longue durée dès lors qu'ils n'auront pas démissionné de leur précédent emploi ou signé une rupture conventionnelle. L'une et l'autre de ces restrictions peuvent être jugées discutables, mais la seconde l'est plus que tout. L'idée est que ceux qui ont quitté volontairement leur emploi précédent ont moins droit à une deuxième chance que ceux qui ont été licenciés. Je comprends mal cette logique, en particulier dans le cas de la rupture conventionnelle.

M. Michel Forissier. – Je salue l'excellent travail de la rapporteure, qui témoigne cependant de la complexité de nos dispositifs. Au lieu d'ajouter à cette complexité chaque fois que l'on entreprend une expérimentation, je préférerais, même si je ne suis pas opposé à cette proposition de loi, vu l'ampleur qu'a atteint le chômage de longue durée, que de telles initiatives soient conçues au niveau régional, l'Etat se bornant à un cadrage. Comment alimenter un fonds alors que ceux qui seront appelés à le faire manquent déjà de moyens pour financer les dispositifs existants ? Cela se fera inévitablement au détriment du reste.

J'abonde dans le sens de Philippe Mouiller : alors que l'incitation à l'embauche devrait être axée sur le secteur marchand, c'est plutôt vers le secteur non-marchand que l'on se tourne à nouveau. Les collectivités locales ne vont pas se précipiter : on sait ce que sont les difficultés des départements, et les nouvelles régions vont être avant tout occupées à se mettre en place.

Bref, l'intention est certes louable et la réflexion intéressante, mais le dispositif retenu vient ajouter de la complexité aux dispositifs actuels. J'ai insisté, dans mon rapport

pour avis sur les crédits de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2016, sur le déficit croissant de l'Unédic et je vois mal comment cet organisme pourra dégager un financement, sinon au détriment d'autres dispositifs. Autrement dit, cela revient à réorienter les politiques de traitement du chômage. Une telle réorientation relève, pour moi, de l'échelon local, le mieux à même d'identifier ce qui fonctionne le mieux sur son territoire.

Nicole Bricq regrette que la France manque d'une culture de l'évaluation. Je dirai plutôt que l'on s'en tient trop souvent à l'auto-évaluation.

Mme Nicole Bricq. – Tout à fait.

M. Michel Forissier. – Je suis enclin à faire confiance, plutôt qu'aux organismes indépendants, à la Cour des comptes et aux représentants de l'Etat. Je suis pour un Etat fort, qui tienne la barre. Or, il a du mal, aujourd'hui, à piloter ces dispositifs.

Mme Annie David. – A mon tour de féliciter notre rapporteure car cette proposition de loi, comme en témoigne les questions qu'elle soulève parmi nous, est assez complexe. Malgré les éclairages qu'elle nous a apportés, des interrogations subsistent.

Je veux dire avant toute chose que tout dispositif destiné à lutter contre le chômage de longue durée mérite un examen attentif. Telle sera la démarche de notre groupe et c'est pourquoi je ne puis vous dire, à ce stade, quelle sera sa position finale.

Quels seront les territoires et les publics retenus ? Quel sera le statut exact des personnes embauchées dans les entreprises conventionnées ? On a encore du mal à s'y retrouver. Quelles seront les formations délivrées ? Celles-ci sont indispensables si l'on veut créer des emplois durables sans enfermer ces salariés *ad vitam aeternam* dans ces entreprises conventionnées, qui ne sont là que pour leur remettre le pied à l'étrier. Cela suppose d'être attentif à la pertinence des activités proposées, déterminante pour la formation et la pérennité du retour à l'emploi.

Je ne reviens pas sur la question du financement, sur laquelle les intervenants qui m'ont précédée se sont interrogés. Pour nous, il ne s'agit, en effet, que d'une réorientation budgétaire, sans effort supplémentaire. *Quid*, enfin, de l'articulation du projet avec l'insertion par l'activité économique ?

Toutes ces questions méritent que l'on s'y penche et c'est pourquoi nous entendons, avant de déterminer notre vote, prendre le temps d'un examen attentif de ce texte, qui a le mérite de se donner pour objectif de lutter contre le chômage de longue durée.

Mme Catherine Deroche. – Je porte sur cette proposition de loi un regard bienveillant. Il est vrai que la question du financement reste posée, mais je ne doute pas que des amendements seront déposés sur ce point, et que nous devrions parvenir à un accord en commission mixte paritaire.

Cette proposition de loi est le fruit d'une initiative portée depuis longtemps par ATD Quart Monde, qui connaît bien les problématiques liées à l'exclusion sociale. Nous nous devons de saisir toute chance qui pourrait être donnée, par le biais de l'expérimentation, à des chômeurs de longue durée. Cette expérimentation sera évaluée. On peut certes lui reprocher sa complexité, mais on a mis en place tant de dispositifs de lutte contre le chômage qui ne fonctionnent pas qu'il ne faut pas se priver, à mon sens, de cette possibilité de mener, sur dix

territoires volontaires, une expérimentation susceptible d'être bénéfique à tous points de vue aux publics concernés.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Comme Catherine Deroche, j'estime que cette initiative intéressante mérite d'être expérimentée.

Pour moi, il serait bon de spécifier, à l'article 5, qui précise quels acteurs pourront participer à l'expérimentation, que les maisons de l'emploi et de la formation, auxquelles Philippe Mouiller a fait référence, en font partie. Dans le territoire que je représente, la maison de l'emploi et de la formation représente aussi bien les territoires urbains que ruraux. Toutes les collectivités territoriales y participent. C'est un lieu où l'on peut rassembler les acteurs.

Tout l'intérêt de ce texte est de promouvoir l'emploi dans des secteurs indispensables mais qui ne sont pas couverts par l'économie marchande. C'est un levier pour trouver de nouveaux débouchés. Dans mon département, par exemple, l'entretien du littoral, secteur pourtant très important pour le tourisme, n'est qu'imparfaitement assuré. Il faut compter sur le bénévolat ou sur les quelques contrats que passent parfois les collectivités. Une telle activité pourrait être retenue dans l'expérimentation.

Mme Evelyne Yonnet. – Je salue le travail de la rapporteure sur un texte qui a le mérite de chercher à combattre le chômage de longue durée. J'entends les interrogations qui se posent, et auxquelles Nicole Bricq a voulu apporter quelques réponses, mais la loi ne peut pas tout régler *a priori* : c'est en marchant qu'on apprend à marcher, et tel est bien le sens de l'expérimentation, dont je rappelle qu'elle s'étendra sur cinq ans. Pour avoir suivi l'audition des représentants d'ATD Quart Monde, je suis convaincue qu'il faut avancer pas à pas. Si cette expérimentation fonctionne, elle pourra être étendue à d'autres territoires.

M. Gérard Roche. – Le législateur que nous sommes doit garder clairement à l'esprit, quand il entreprend de légiférer sur la question du chômage, qu'il lui faut répondre à trois impératifs : créer des passerelles entre le monde de l'exclusion – car telle est la réalité pour les chômeurs de longue durée – et le monde du travail, qu'un gouffre sépare ; préparer au retour à l'emploi ; créer, surtout, des emplois, car là est bien l'essentiel. Or, sur ce dernier point, les gouvernements successifs ont échoué. D'autres pays s'en sortent mieux que nous, même si, souvent utilisés à des fins politiciennes, les chiffres concernant le chômage de longue durée dans notre pays sont controversés.

Le texte met en évidence les insuffisances de Pôle emploi, dont la mission est pourtant bien d'orienter les demandeurs d'emploi vers des emplois non pourvus.

Ma deuxième remarque porte sur l'intitulé de la proposition de loi. Il laisse entendre que l'on va faire disparaître le chômage de longue durée, au risque de créer de la déception chez les intéressés. Ce titre racoleur me gêne beaucoup. Cela étant, je soutiendrai ce texte qui devrait être modifié.

M. Daniel Chasseing. – Je salue le travail de qualité de notre rapporteure. La bataille de l'emploi se gagnera par les entreprises, comme cela a été rappelé. Il faut diminuer les charges – le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est certes utile, mais surtout pour la trésorerie des entreprises – et modifier le code du travail, sans précariser les salariés. Car ce qui plonge dans la précarité, c'est avant tout le chômage.

N'oublions pas que le Gouvernement a sensiblement diminué, en 2014 et 2015, les aides à l'emploi dans les entreprises adaptées au bénéfice des travailleurs handicapés. Et dans l'économie sociale et solidaire, dont le champ porte essentiellement sur les secteurs peu rentables, les entreprises, qui font de la sous-traitance, sont débordées, mais ne peuvent embaucher faute d'aides publiques à l'embauche.

C'est pourquoi ce texte me paraît intéressant. Tout ce qui peut aider les chômeurs à retrouver un emploi mérite d'être tenté, et j'y suis *a priori* favorable.

M. Yves Daudigny. – Je suis moi aussi très favorable à ce texte et l'exposé de notre rapporteure n'a fait que renforcer ma conviction. Il repose sur un principe simple : l'argent public est mieux utilisé quand il contribue à un emploi que sous forme d'allocation.

Quelles sont les activités éligibles ? Celles qui sont utiles à la société et, en même temps, non solvables ou seulement en partie, nous a indiqué notre rapporteure. Cela me rappelle les travaux d'utilité collective (TUC), les premiers emplois aidés, dans lesquels je m'étais largement impliqué, et qui mettaient le même principe en avant. S'il ne peut que susciter l'adhésion, sa mise en œuvre est éminemment délicate. Car comment définir si un besoin est ou non solvable et s'il y a ou non concurrence avec le secteur marchand ? Prenons l'exemple de l'entretien des chemins ruraux. Les entreprises peuvent le faire, mais personne n'est prêt à payer. Faut-il considérer que c'est un secteur éligible ?

Les territoires qui comptent le plus grand nombre de demandeurs d'emplois sont généralement ceux qui sont le plus en difficulté et disposent de moins de moyens. Or, paradoxalement, plus un territoire est en situation précaire, plus il est fait appel à ses propres ressources, pour développer son attractivité économique – je pense, par exemple, au déploiement du haut débit – et pour apporter une réponse sociale à ses difficultés, puisque la solidarité entre territoires ne joue pas.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je découvre ce texte sur lequel l'excellent exposé de notre rapporteure m'a largement éclairé.

Je rejoins Gérard Roche qui estime l'intitulé un peu racoleur. Je crains que l'on ne jette de la poudre aux yeux des chômeurs, en leur laissant croire que l'on va faire disparaître le chômage de longue durée. Soyons modestes ; soyons honnêtes. Essayons, pour commencer, de faire fonctionner l'expérimentation.

Notre rapporteure nous dit que ce texte repose sur un nouveau paradigme. Mais comme vient de le souligner Yves Daudigny, on a déjà expérimenté, depuis 25 ou 30 ans, des dispositifs qui visaient le même objectif : offrir à des demandeurs d'emploi de longue durée des emplois partiellement solvables dans des entreprises d'insertion qui n'entrent pas dans le champ de la concurrence. Je rappelle qu'il n'est pas toujours facile de les faire exister, car la concurrence avec le secteur marchand peut être sévère.

Je n'en suis pas moins convaincu qu'il faut continuer à expérimenter. Je m'interroge sur le nombre de collectivités ou intercommunalités éligibles : se limiter à dix sites, pour 500 CDI, me paraît trop limité pour mener une expérimentation valable. D'autant qu'en dehors des 10 millions d'euros supplémentaires que l'Etat mettra à disposition, ce sont des financements déjà existants qui vont être mobilisés.

Qui assurera, en deuxième lieu, le suivi ? En le confiant à Pôle emploi, on oublie l'existence des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie), souvent pilotés par des maisons de l'emploi et de la formation, qui doivent être associés à l'expérimentation. Comme je l'avais fait remarquer au directeur général de Pôle emploi, il est regrettable de s'engager dans l'accompagnement des personnes en chômage de longue durée en se plaçant en concurrence avec ces Plie qui sont financés par des fonds européens.

Prévoir une durée d'expérimentation de cinq ans, enfin, même si des étapes intermédiaires sont prévues, me paraît long. Ne serait-il possible de prévoir une évaluation à trois ans, pour une généralisation, en cas de succès, à moins longue échéance ?

M. Dominique Watrin. – Comme l'a dit Annie David, on ne peut que partager l'objectif d'activation des dépenses de chômage pour rendre emploi et dignité à des hommes et des femmes qui, dans une région comme celle où j'habite, sont nombreux à subir un chômage de longue durée.

Mais ainsi que l'a souligné Jean-Marie Vanlerenberghe, le périmètre retenu est modeste : 500 personnes seulement seraient éligibles à cette expérimentation alors que 2 à 3 millions sont potentiellement concernées.

J'insiste sur la formation. Sans un réel effort en ce sens, créer un nouveau dispositif aboutira, à l'instar des autres formes de contrats aidés, à un faible taux d'insertion dans la vie active. Je rappelle que la moitié de notre différentiel de croissance avec les Etats-Unis vient d'une moindre qualification et que 61 % des chômeurs ont un niveau d'études inférieur au bac. L'effort à entreprendre est énorme : profitons de ce texte pour la rendre obligatoire – ce qui n'est pas le cas en l'état.

Une remarque, pour finir, sur les conditions de rupture du contrat, qui me laissent perplexe. Une rupture pourra intervenir en fin d'expérimentation – c'est un peu sévère pour les intéressés – ou à l'initiative de l'entreprise, les droits reconnus étant alors ceux du licenciement économique, présumé d'office, ce qui me paraît moins protecteur qu'un licenciement collectif. Il n'y a pas de raison que ces salariés ne bénéficient pas de la protection de droit commun, tant en termes de salaire que de droits.

Le troisième alinéa de l'article 4 m'inquiète particulièrement. Il dispose qu'en cas de rupture du contrat à l'initiative du salarié avant la fin de l'expérimentation, soit pour exercer un emploi en contrat de travail à durée déterminée d'au moins six mois ou en contrat de travail à durée indéterminée, soit pour suivre une action de formation qualifiante, celui-ci conserve ses droits à l'assurance chômage. Ce qui signifie, *a contrario*, que ceux qui ne sont pas dans ce cas de figure les perdraient. J'estime que cette rédaction doit être revue.

Mme Patricia Schillinger. – Je m'interroge sur les activités éligibles. Les besoins existants dans les services techniques des collectivités territoriales en font-ils partie, étant entendu que bien des possibilités de formation y sont attachées ? Sera-t-il tenu compte, dans les financements, des bassins de vie à l'échelle de la région ? Sachant que ma région ne comptera pas moins de dix départements, je me demande comment elle pourrait s'impliquer dans l'expérimentation. Pourra-t-on, à terme, prendre en compte les partenariats transfrontaliers tels qu'il en existe dans ma région ? C'est une piste que je suggère pour l'avenir.

M. Michel Vergoz. – Les outre-mer sont d'autant plus concernés par ce texte que le chômage y est un fléau : 60 % des moins de 25 ans, à La Réunion, sont au chômage. C'est une bombe à retardement. Et cela ne date pas d'hier. Quelle que soit la couleur politique du gouvernement, on en reste, depuis des décennies, à l'incantation.

L'intitulé de cette proposition de loi peut paraître un peu provocateur, mais je remercie ses auteurs de ce choix, car c'est manifester clairement la volonté de dire non au fatalisme. « Contre le chômage, tout a été essayé » disait le grand homme, mais refuser de se résigner face à ce fléau est éminemment louable.

« Le social, c'est l'assistantat » : croyez bien que nous avons, outre-mer, été profondément humiliés par les discours de cette nature. Mais s'il est en revanche une chose qui peut nous rassembler, quelles que soient nos sensibilités politiques, c'est le principe de l'activation des dépenses passives liées au chômage. Comme maire d'une petite ville, je peux témoigner que jamais je n'ai reçu un de mes concitoyens au chômage se satisfaire de se voir proposer une allocation plutôt qu'un emploi. Tant que nous n'aurons pas admis que notre économie ne peut marcher que sur deux jambes, on ne résoudra pas le problème. Le secteur maître, c'est à dire l'économie marchande, ne créera jamais que les emplois que le marché lui permettra de créer. C'est bien pourquoi il faut aussi s'appuyer sur l'économie sociale et solidaire, sans opposer l'un à l'autre. Si l'on craint sans cesse que son développement ne fasse de l'ombre au secteur marchand, on n'arrivera à rien. Si l'on veut être vraiment efficace contre le chômage, il faut à tout prix lutter contre cette suspicion.

Mme Pascale Gruny. – Comme d'autres, j'estime que l'intitulé de ce texte est présomptueux. Lutter contre le chômage de longue durée n'est pas prétendre qu'on va le faire disparaître. Je suis favorable à l'initiative, qui me semble d'autant plus louable que les décisions partent trop souvent de Paris pour descendre vers le terrain, où elles sont souvent difficilement applicables. Et les semaines qui viennent de s'écouler ont montré ce qu'il en coûte de s'éloigner du terrain. Ce texte retient une logique inverse : expérimenter un dispositif conçu à partir du terrain, pour pouvoir l'appliquer ensuite plus largement.

Faut-il privilégier le secteur marchand ? Le principal, pour moi, est de remettre les chômeurs dans l'emploi, ou dans une forme d'emploi, et de ne pas laisser les personnes chez elles, car il leur devient ensuite très difficile de se réadapter à l'emploi. J'insiste également sur la nécessité d'une formation adaptée répondant aux besoins, variables, des bassins d'emploi.

Il est vrai que la rupture conventionnelle peut intervenir à l'initiative de l'employeur ou du salarié. Ses raisons peuvent être personnelles, mais aussi d'une autre nature, il faut y être attentif.

M. Jean-Louis Tourenne. – Comme chacun l'a reconnu, l'originalité de ce texte tient au souci d'une bonne utilisation de l'argent public, mais surtout, à la volonté de mobiliser tous les acteurs d'un territoire. La phase expérimentale sera financée par l'Etat, mais il serait sage de prévoir qu'au-delà, les collectivités territoriales y participeront, grâce aux économies réalisées, sur le RSA notamment.

Une durée expérimentale de cinq ans est-elle trop longue ? Je ne suis pas sûr qu'une évaluation à plus courte échéance soit d'un grand intérêt, car en matière d'intégration dans l'emploi, les évaluations à deux ou trois ans restent très approximatives, et tendent à embellir prématurément le tableau car ceux qui sont en formation, en CDD, voire en maladie

sont considérés comme ayant trouvé une solution de sortie, ce qui est loin d'être le cas pour beaucoup.

Les emplois, arguent certains, seront difficiles à définir puisqu'il s'agit de répondre à des besoins qui ne sont pas encore exprimés ou ne sont pas satisfaits par le secteur marchand. Mais nous avons l'expérience des emplois-jeunes, guidés par la même philosophie. Or, ils ont été, pour la plupart, pérennisés, et les besoins auxquels ils répondaient satisfaits. Il n'y a donc pas lieu d'avoir des inquiétudes sur ce point.

J'insiste cependant sur la nécessité d'adjoindre deux compléments à ce texte. En premier lieu, il faut mettre l'accent sur la formation, et profiter de l'opportunité offerte à ceux qui bénéficieront du dispositif pour leur donner tous les moyens d'assurer au mieux leur avenir. Mais j'irai plus loin encore. Puisqu'il s'agit d'un projet de territoire, appelé à mobiliser tous les acteurs, il faut être capable d'anticiper les emplois à venir, en assurant une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, tant dans le secteur marchand que non marchand, afin d'offrir à ces personnels une formation ciblée.

L'intitulé de cette proposition de loi serait, aux yeux de certains, racoleur. J'estime ce qualificatif excessif, et tout ce qui est excessif est dérisoire. Ce titre est voulu par ATD Quart Monde, il n'y a là aucune récupération politique. J'ajoute qu'il est de bonne coutume qu'une loi définisse par son titre ses objectifs et ses ambitions, et cela ne me choque pas que l'on témoigne d'une volonté farouche d'aller vers zéro chômage de longue durée. Si tout le monde est mobilisé, il n'y a pas de raison qu'on n'y arrive pas.

M. Jean-Marc Gabouty. – Je suis favorable à une expérimentation car l'on n'a pas trouvé de solution miracle pour réduire le chômage de longue durée – et de moins longue durée. Mais il ne faut pas se bercer d'illusion et tromper ceux qui se trouvent dans cette situation en leur laissant croire qu'on tient la panacée. Je ne dirai pas que ce titre est racoleur, mais qu'il manque de crédibilité.

Améliorer la passerelle entre les chômeurs et l'emploi, fort bien, mais ce qui compte, c'est ce qu'il y a au bout de la passerelle. Il ne sert à rien d'aménager un chemin qui ne mène nulle part, en l'absence de capacité d'intégration.

Il ne s'agit pas d'opposer l'économie sociale et solidaire à l'économie marchande, mais je rappelle que les entreprises d'insertion trouvent des débouchés soit auprès du secteur public, et notamment auprès des collectivités, soit en sous-traitance, pour le secteur marchand. Autrement dit, l'économie sociale et solidaire est financée soit par le secteur marchand, qui manque de croissance, soit par le secteur public, dont les capacités de financement reculent. Au niveau de l'expérimentation, cela ne posera pas de problème, mais le but d'une expérimentation est de mesurer si elle est généralisable. Or, je crains qu'en cas de généralisation on se heurte à quelques difficultés.

Une remarque, enfin, qui touche à l'humain. Que pensera un demandeur d'emploi qui a six ou neuf mois de chômage derrière lui en constatant qu'il n'est pas éligible à ce dispositif ? Ne vaudrait-il pas mieux y faire entrer ceux qui sont au chômage depuis plus de six mois, avant de laisser leur situation se dégrader, au risque de rendre plus difficile encore leur retour vers l'emploi ? S'en tenir à ceux qui sont plus loin encore derrière ce peloton, c'est un peu faire de ce texte une voiture balai, et cela ne me satisfait pas totalement. J'ajoute, à l'instar de mes collègues, qu'il faut intégrer un volet formation au dispositif.

Mme Hermeline Malherbe. – Je suis d’autant plus favorable à cette proposition de loi que le département dont je viens souffrir d’un taux de chômage parmi les plus élevés de France. La garantie jeune, mise en place il y a quelque temps sous forme d’expérimentation, porte ses fruits : le taux de chômage des jeunes a sensiblement reculé dans mon département. Mettre tous les acteurs autour de la table est une bonne chose. J’adhère à la majorité des interventions de nos collègues. Oui, il ne faut pas négliger la formation ni opposer secteur marchand et économie sociale et solidaire. Quant à l’intitulé de ce texte, je le qualifierais plutôt d’ambitieux que de présomptueux, mais je m’inquiète des réactions de frustration ou de désespoir auxquelles il pourrait donner lieu si le résultat n’était pas à la hauteur de cette ambition. Le retour de bâton serait terrible. Il faut certes viser l’idéal mais comprendre que sur le terrain, on donne trop souvent le sentiment que c’est le souci de communication qui hélas prévaut.

Mme Catherine Génisson. – Merci à notre rapporteure pour l’excellence et le sérieux de son rapport. Comme l’ont souligné Evelyne Yonnet et Michel Vergoz, l’expérimentation doit avoir lieu et en milieu rural et en milieu urbain – où elle ne sera pas simple à conduire – et bien évidemment dans les départements d’outre-mer.

Il est certain, ainsi que l’a mentionné Jean-Marc Gabouty, que plus le chômage est long, plus il est destructeur. Ce dispositif est fait pour les chômeurs de longue durée. Respectons cette cible. En l’élargissant à ceux qui sont au chômage depuis plus de six mois, on risque d’évincer ceux qui sont les plus éloignés de l’emploi.

M. Georges Labazée. – Quels sont les obstacles qui empêchent l’Unédic de participer, à travers la réallocation de l’ARE, au financement de ce dispositif ?

M. Alain Milon, président. – Toute expérimentation mérite, comme chacun l’a souligné, d’être tentée. Mais n’oublions pas que celle-ci ne sera pas la première en matière d’emploi, et que l’on a déjà connu des échecs. Pour moi, la meilleure façon de créer de l’emploi est de réduire les charges salariales et de modifier le code du travail.

Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure. – Il est vrai, comme le relève notre président, que c’est le secteur marchand qui doit créer l’emploi, mais sur les territoires que visent cette expérimentation, il y a des travailleurs privés d’emploi qui ne relèvent pas nécessairement du domaine de l’insertion et seraient en mesure de trouver rapidement un emploi classique : s’ils ne le trouvent pas, c’est parce que l’emploi, dans ces anciens bassins industriels, a disparu. Les entreprises industrielles ont fermé, et ceux qui y travaillaient depuis trente ou quarante ans se retrouvent au chômage. C’est ce qui est à l’origine de notre réflexion. Il s’agit de recenser, sur ces territoires, des emplois nouveaux qui sont pour l’heure peu solvables. Ce peut être des emplois atypiques, relevant du secteur marchand, du secteur public, ou à cheval sur les deux. Il peut s’agir de services aux personnes, de services de transport en complément du ramassage scolaire, ou de toute autre activité répondant à un besoin qui ne donnerait pas spontanément lieu à création d’emploi. L’intérêt de ces initiatives est de mettre tout le monde autour de la table – entreprises, collectivités, acteurs locaux et chômeurs – pour travailler ensemble à mettre en cohérence les besoins d’utilité sociale identifiés sur le territoire et les besoins et compétences des chômeurs de longue durée. C’est ce qui fait l’originalité de ce texte.

L’ARE n’est pas versée par l’Etat mais par l’assurance chômage. Pour que l’allocation qui était perçue par les chômeurs de longue durée qui auraient intégré le dispositif

soit reversée au fonds, il faut une décision des partenaires sociaux, qui seront saisis une fois la loi votée.

Les dix territoires expérimentaux retenus seront choisis sur la base d'un appel à projets lancé par le fonds national. Les cinq territoires déjà engagés dans une telle expérimentation, s'ils se portent candidats, ont sans doute un peu plus de chance que les autres d'être retenus, mais rien n'est joué d'avance. On peut considérer que c'est peu, mais ce n'est pas rien que de mettre sur pied une telle expérimentation. La ministre s'est engagée à ce que soient retenus un territoire ultramarin et un territoire urbain. C'est un appel, pour ces territoires, à se porter candidat, puisque tout est fondé sur le volontariat.

J'en viens aux interrogations sur le financement. Je tiens à rassurer Michel Forissier : il n'y aura pas, pour les territoires, de charges nouvelles, puisque le principe même du projet est de réallouer des charges existantes. L'allocation que percevaient les chômeurs de longue durée sera reversée, dès lors qu'ils entreront dans le dispositif, au fonds national. Le seul besoin nouveau est d'amorçage : l'Etat s'en chargera en versant au fonds, ainsi que l'a annoncé la ministre à l'Assemblée nationale, 10 millions d'euros, ce qui suffira largement sachant que l'expérimentation ne portera, à terme, que sur 2 000 à 3 000 CDI et que le dispositif ne montera que progressivement en puissance.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué les maisons de l'emploi. Si elles ne font pas partie des membres du conseil d'administration du fonds national, c'est qu'il n'en existe pas dans tous les territoires. En revanche, elles seront pleinement associées, partout où elles existent, aux comités locaux. Le conseil d'administration a pris du volume au cours des débats à l'Assemblée nationale, et j'espère que le Sénat aura la sagesse de ne pas en rajouter, au risque d'entraver son fonctionnement.

Quelle articulation avec l'insertion par l'activité économique ? Ce dispositif vise les chômeurs de longue durée. On peut discuter sur le seuil de douze mois d'inscription à Pôle emploi, mais je précise qu'il vient du travail mené sur le terrain. Cela permet de viser des demandeurs d'emplois immédiatement employables, sans fermer la porte à ceux qui sont au chômage depuis plus longtemps.

Pour répondre à Jean Desessard, le texte vise les chômeurs de plus de douze mois « involontairement privés d'emploi ». Les restrictions que j'ai indiquées ne font que traduire cette rédaction, qui signifie que ceux qui ont démissionné de leur emploi ou ont signé une rupture conventionnelle ne sont pas éligibles. Cela ne signifie pas que l'on ne puisse pas l'amender. Nous savons ce qu'il en est de la rupture conventionnelle, qui se substitue bien souvent à un licenciement économique. Pour moi, ce qui est important, c'est de conserver de la souplesse, sans verrouiller ni cadrer à l'excès l'expérimentation, au risque de perdre en efficacité.

Nous partageons tous la volonté de faire disparaître le chômage de longue durée, mais n'allons pas faire croire que cette seule expérimentation y suffira, au risque de créer des frustrations. Cet intitulé s'inspire des termes qu'avait à l'origine retenus ATD Quart Monde, qui évoquait une expérimentation visant à créer des territoires « *zéro chômage de longue durée* ». Cette formulation reflétait bien l'idée que, grâce au volontariat de tous les acteurs, on cherchait à parvenir, sur un territoire bien circonscrit, à résorber le chômage de longue durée.

La commission adopte la proposition de loi sans modification.

Nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Alain Milon, Gérard Dériot, François Pillet, Jean-Pierre Godefroy, Georges Labazée, Mmes Françoise Gatel et Annie David comme membres titulaires, et de M. Michel Amiel, Mmes Chantal Deseyne, Catherine Génisson, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, Stéphanie Riocreux et M. Gérard Roche comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie.

Protection de l'enfant - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Alain Milon, Jean-Noël Cardoux, François Pillet, Mmes Claire-Lise Campion, Michelle Meunier, Elisabeth Doineau et Laurence Cohen comme membres titulaires, et de M. Olivier Cigolotti, Mmes Corinne Féret, Corinne Imbert, Hermeline Malherbe, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller et Jean-Louis Tourenne comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la protection de l'enfant.

La réunion est levée à 11 h 12.

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

Mercredi 16 décembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes - Demande de renvoi pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à être saisie pour avis de la proposition de loi organique n° 226 (2015-2016) relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et de la proposition de loi n° 225 (2015-2016) portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, et désigne M. Philippe Bonnacarrère rapporteur pour avis sur ces propositions de loi.

Instaurer un Jour de Mémoire pour perpétuer notre histoire, sensibiliser les jeunes aux sacrifices de leurs anciens et aux valeurs républicaines de la nation française - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Claude Kern, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui a été déposée par notre collègue Vincent Delahaye le 6 novembre dernier. Elle a pour objet d'instaurer un « jour de mémoire », afin de « *sensibiliser les élèves aux enjeux liés à la transmission de la mémoire combattante de notre nation* ». Le texte précise que cette journée est organisée pendant l'année scolaire, hors période de vacances et jours fériés, le dernier jeudi du mois de mai, et qu'elle concerne particulièrement les classes de CM2, de cinquième et de seconde. Le dispositif de la proposition de loi précise également que les objectifs pédagogiques de la journée sont déterminés par le Conseil supérieur des programmes ; le contenu des activités étant « *librement déterminé par les enseignants, dans le respect du programme scolaire* » et leur mise en œuvre « *coordonnée par l'autorité scolaire responsable et les maires* ».

Cette proposition de loi part d'un triste constat : les cérémonies officielles organisées lors des jours de commémoration ne rencontrent qu'un très faible écho auprès de la jeunesse de notre pays. Nous en avons tous fait l'expérience : les cérémonies d'hommage ne rassemblent qu'une poignée d'élus et d'anciens combattants. Qui n'y a pas regretté l'absence de notre jeunesse ?

Cela est d'autant plus paradoxal que les commémorations et les « journées de » n'ont jamais été aussi nombreuses. En 2008, le rapport de la commission Kaspi recensait douze commémorations nationales ; depuis, de nouvelles ont encore été créées. L'augmentation des injonctions mémorielles et des journées de mobilisation n'épargne pas l'éducation nationale, bien au contraire. Toutefois, le caractère rassembleur et unitaire de ces cérémonies tend à disparaître. Le rapport de la commission Kaspi notait que « *la multiplication des commémorations diminue l'effet de chacune d'entre elles* ». Les tentatives de remédier à l'émiettement commémoratif ont toutes échoué.

Nous sommes donc face à un double défi : transmettre de manière effective aux élèves la mémoire de notre nation tout en resserrant ces commémorations dans le cadre scolaire.

C'est l'objectif que poursuit la présente proposition de loi et je pense pouvoir affirmer que nous le partageons tous. La participation des élèves aux commémorations et aux cérémonies nationales constitue un axe clef de la mobilisation de l'école pour les valeurs de la République, décidée suite aux attentats de janvier dernier. Nous savons que, comme le déclarait Renan, « *la nation (...) est l'aboutissant d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements* » ; d'où l'urgence de transmettre cette mémoire partagée, qui est le ciment de notre identité en tant que nation et de notre unité. Il nous revient, par la présente proposition de loi, d'y apporter notre concours.

Inscrire dans la loi la transmission de cette mémoire permettrait de consacrer les nombreuses initiatives qui sont d'ores et déjà menées et de les affranchir des variations de la politique ministérielle. Le travail de mémoire n'aurait plus pour seul fondement des notes de service, qui ne sont parfois pas renouvelées d'année en année, mais un article de loi. Ainsi la mobilisation de l'éducation nationale depuis 2014, à l'occasion du centenaire de la Première Guerre mondiale a été suivie d'effet, notamment en matière de présence des élèves aux commémorations. Il s'agit aujourd'hui de reconnaître et de prolonger ces efforts, en consacrant dans le code de l'éducation une journée spécifique dédiée à la mémoire des combattants et des victimes de guerre.

À cette fin, je vous proposerai néanmoins deux amendements, qui garantissent le respect du domaine de la loi et des compétences de chacun en matière éducative.

En outre, dans sa rédaction initiale, l'article unique de la proposition de loi est assez confus quant à la responsabilité de la mise en œuvre de cette journée ; le contenu des enseignements relevant uniquement de l'État, je vous propose de supprimer ces dispositions. En conséquence, l'article renverrait les modalités d'organisation au pouvoir réglementaire.

Sur le plan juridique, la situation de l'article dans le code de l'éducation est contestable. La proposition de loi vise à l'insérer dans la partie du code de l'éducation relative à « *l'organisation du temps et de l'espace scolaires* » qui concerne, par exemple, l'heure de début de cours ; je vous propose de le déplacer dans la partie du code relative aux enseignements scolaires, et de créer de ce fait un nouvel article L. 312- 15 1, qui compléterait la section VIII relative à l'enseignement moral et civique.

Dans la nouvelle rédaction que je vous propose d'adopter, l'article unique fixe clairement les objectifs de la journée et précise que les anciens combattants et les élus locaux sont associés aux activités menées.

Les dernières modifications – et les plus importantes – que je vous propose concernent la date et l'intitulé de cette journée. En accord avec la volonté de « simplifier » le paysage des commémorations, il me semblerait préférable d'inscrire cet événement le jour de classe qui précède immédiatement le 11 novembre, qui est depuis la loi du 28 février 2012 le jour à l'occasion duquel il est rendu hommage à tous les morts pour la France. D'autant que la solution retenue par notre collègue auteur de la proposition de loi, le dernier jeudi du mois de mai, avait l'inconvénient d'avoir lieu dans un mois très « chargé » du point de vue commémoratif, surtout depuis l'instauration d'une journée nationale de la Résistance le 27 mai.

Ce changement nécessiterait de faire évoluer le nom de cette journée et, par extension, l'intitulé de la proposition de loi. Il s'agirait désormais de la journée de la mémoire de tous les morts pour la France et des victimes de guerre. Ce nouvel intitulé serait cohérent avec la nouvelle qualification du 11 novembre, qui résulte de la loi de 2012.

En conséquence, mes chers collègues, je vous invite à adopter la présente proposition de loi modifiée par les deux amendements que je vous ai présentés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour votre information, cette proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour de la séance du mercredi 13 janvier.

M. Jean-Louis Carrère. – Si l'idée est intéressante, nous sommes quand même sensibles à certaines contradictions. Vous nous dites qu'il y a une fréquentation moindre des journées dévolues à la mémoire et vous voulez en rajouter une ! Ou alors, il faudrait supprimer les autres. Mais nous ne sommes pas engagés dans cette voie.

Pour atteindre l'objectif, nous pensons qu'il eût été préférable de procéder de manière plus rationnelle, consensuelle avec nos partenaires des ministères de la défense et de l'éducation nationale.

De plus, je trouve anormal l'idée que cela ne s'impose qu'aux élèves de CM2, de cinquième et de seconde. Je ne peux pas vous suivre sur ce point.

Enfin, je ne pense pas que l'on puisse se départir d'une concertation avec nos collègues de la commission des affaires étrangères. Ils sont également très attentifs à cette question.

Par conséquent, nous regrettons cette précipitation et le manque d'une concertation même encadrée et limitée dans le temps. Il faut se concerter pour réussir !

M. Guy-Dominique Kennel. – Cette proposition de loi me laisse perplexe. Il existe une incohérence et j'aurais tendance à rejoindre le point de vue de notre collègue Jean-Louis Carrère. Il existe déjà beaucoup de journées commémoratives, où il y a fort peu de monde ; ajouter une nouvelle journée est difficile à comprendre et à admettre.

Dans ma commune et dans mon canton, les maires ont l'habitude d'inviter les élèves des écoles à participer à la journée du 11 novembre et à chanter *La Marseillaise*. Je crains que proposer une nouvelle journée de commémoration la veille du 11 novembre soit contre-productif. Nous serons seuls le 11 novembre ! À titre personnel, je ne voterai pas cette proposition de loi.

M. Loïc Hervé. – En tant que co-signataire de cette proposition de loi, je rejoins complètement le rapporteur dans ses conclusions et sa clarification. Il ne s'agit pas d'une journée supplémentaire car nous sommes dans le cadre des établissements scolaires. C'est une journée qui préparera le 11 novembre. La mémoire de notre pays fait place parfois à un certain relativisme qu'il est important de combattre aussi dans les établissements scolaires et avec beaucoup de clarté. Ce type d'usage doit pouvoir être développé. Je suis très attaché à cette notion de mémoire et aux valeurs qu'elle traduit. Je me réjouis que ce débat soit ouvert.

Mme Marie-Christine Blandin. – Le texte initial et le texte proposé par le rapporteur n'ont plus rien à voir, sauf l'idée généreuse de mobiliser les enfants sur cette notion de mémoire. Les objections émises me semblent pertinentes. Je pense que le but à

poursuivre est celui de la pédagogie et de la sensibilisation. Le déplacement des enfants devant un monument aux morts lors d'une cérémonie ne devrait être que l'aboutissement de la conscience qu'ils portent en eux. Il faut un travail pédagogique. L'ouvrage de Rémy Cazales « *500 témoins de la Grande Guerre* », peut y contribuer grandement. Vous avez fait certaines corrections utiles, mais je reste très gênée par le terme de mémoire combattante, même si c'est le langage consacré. La mémoire ne combat pas !

Votre rédaction prévoit que les élus locaux, les anciens combattants, les victimes de guerre soient associés aux actions menées ; cela risque de devenir un droit, revendiqué par certains et qui pourrait donner lieu à des affrontements entre, par exemple, des associations concurrentes d'anciens combattants. Il faut laisser la main à l'école.

Enfin, en tant que membre du Conseil supérieur des programmes (CSP), je puis vous préciser que le parcours citoyen que nous sommes en train d'élaborer comporte ce travail pédagogique, cette sensibilisation à cette mémoire, en interdisciplinarité avec le programme d'histoire. Le but que vous poursuivez sera rempli par notre travail qui devrait être publié prochainement.

M. Pierre Laurent. – Si je suis sensible au travail de mémoire dans notre pays, je note que cette proposition de loi soulève plusieurs problèmes. Il existe déjà des initiatives en direction de la jeunesse, comme le concours de la Résistance, afin de leur faire partager cette idée. Et je suis favorable au développement de ce type d'initiatives qui comporte un volet pédagogique et citoyen. Il faudrait, peut-être, être plus complet dans l'évaluation de la réalité. Par ailleurs, il ne faut pas remplacer les cours d'histoire par des journées mémorielles. Or, l'enseignement de l'histoire est souvent très maltraité. Il faut donner aux jeunes les moyens d'une évaluation critique. Toutes les journées mémorielles ne se valent pas. Elles sont difficilement regroupables. Je constate avec regret l'affaiblissement progressif de la journée du 8 mai, ce qui me semble paradoxal au vue de la situation politique européenne actuelle.

Mme Françoise Laborde. – Faisons davantage confiance aux enseignants, en particulier aux professeurs d'histoire, pour respecter leur programme. Certaines journées mémorielles existantes rencontrent un franc succès : tous les enfants des collèges de ma région vont au moins une fois au musée de la Résistance. Dans le cadre de la journée de la laïcité, de nombreuses activités sont menées. Je salue l'important travail réalisé par le rapporteur mais j'estime que ce texte ne peut être adopté en l'état.

Le groupe RDSE s'abstiendra.

Mme Françoise Cartron. – Je voudrais souligner deux paradoxes. D'une part, nous, parlementaires, déclarons régulièrement que nous légiférons trop. Le texte dont nous débattons ce matin, si son objet est louable, ne me semble pas relever de la nécessité législative la plus absolue. D'autre part, nous rappelons souvent l'idée qu'il faut laisser davantage d'autonomie aux établissements scolaires ; or ce texte se présente comme une injonction faite aux enseignants d'organiser une journée de mémoire. Les amendements que nous propose notre rapporteur illustrent bien cette ambiguïté puisqu'ils constituent une véritable réécriture du dispositif.

Autre point délicat, je ne suis pas sûre que ce texte règle le problème de l'absence des enfants aux commémorations auquel il aspire à remédier. Un jour férié commémoratif est souvent le prétexte de week-ends allongés ou de « ponts »... L'engagement citoyen passe après le temps de loisir. C'est malheureux mais notre société est ainsi faite.

Un travail de mémoire est déjà fait au sein des établissements scolaires dans le cadre des classes d'histoire. Si affaiblissement en la matière il y a, c'est à l'éducation nationale d'agir et de renforcer les outils pédagogiques. La mémoire partagée que vous appelez de vos vœux est nécessaire mais sa transmission peut se faire selon d'autres modes. Ainsi, au cours d'un déplacement récent dans le cadre de ma mission d'évaluation des nouveaux rythmes scolaires, j'ai pu assister à un atelier organisé dans une petite commune dont l'objet était le monument aux morts local. L'animatrice a ainsi pu apporter aux enfants rassemblés autour du monument des explications d'ordre historique et patrimonial, qui ont permis de donner du sens à ce travail de mémoire.

En conclusion, nous n'avons pas besoin d'une loi supplémentaire ; faisons plutôt confiance aux équipes enseignantes pour faire vivre notre mémoire nationale.

Mme Colette Mélot. – Je remercie Claude Kern pour son rapport qui nous permet de débattre de ce sujet si important. Même si l'on considère qu'une loi n'est pas nécessaire, nous devons en effet veiller à sensibiliser davantage les jeunes à l'histoire de notre nation et à faire en sorte qu'ils s'approprient les valeurs républicaines.

On ne peut que faire le constat, regrettable, d'une participation de moins en moins importante aux cérémonies commémoratives dans nos communes ; je sais que les anciens combattants en conçoivent parfois une certaine amertume. Il y a pourtant un devoir de mémoire qui s'impose à nous. Il est nécessaire de rechercher une solution pour rendre effective la participation des publics scolaires. Peut-être faudrait-il s'inspirer de l'exemple d'autres pays, comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, qui ont institué au niveau national un jour de mémoire unique auquel sont associées les associations de jeunesse ?

M. David Assouline. – Cette proposition de loi appelle au débat, et celui-ci est légitime. Mais peut-être faudrait-il lui réserver un espace autre et éviter de galvauder la loi... Ce ne serait pas bon pour la cause qu'elle cherche à défendre, qui est juste.

Tout d'abord, sur le plan de la méthode, il aurait été utile d'entendre le secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire afin de savoir si l'instauration d'un jour de mémoire est cohérente avec ses projets et ses objectifs. De même, il aurait fallu se rapprocher de la communauté éducative au sens large afin de recueillir son ressenti et son expérience. Sur le fond, ensuite : il y a déjà une douzaine de journées à but commémoratif. Instituer une journée de mémoire va permettre de rationaliser cette multiplicité d'événements nous dites-vous, mais c'est faux car les autres journées ne vont pas être supprimées. Au final, il y aura une journée de plus !

Dans le vingtième arrondissement de Paris où je suis élu, des jeunes sont toujours présents lors des journées du souvenir, souvent avec l'appui d'équipes pédagogiques. Je crois que la ferveur qui peut se manifester à l'occasion des commémorations est très liée à l'état d'esprit du pays ; on le constate en ce moment.

Je m'interroge par ailleurs sur ce que la notion de mémoire combattante doit recouvrir. La guerre prend de nouvelles formes aujourd'hui. Notre pays est ainsi dans une situation de guerre face à des groupes terroristes. La mémoire combattante peut-elle inclure les victimes des attentats du 13 novembre au même titre qu'un soldat mort en opération au Mali ? Je pense que oui, mais il est évident qu'il peut en sortir une certaine confusion.

Est-il possible, souhaitable, de rassembler le souvenir de différents événements qui ont marqué la mémoire nationale en une seule journée ? Je considère, pour ma part, que le 11 novembre, la Résistance ou la Shoah ne peuvent pas faire l'objet d'un traitement équivalent ou commun par les enseignants. Là encore, ce serait matière à confusion.

Pour ces raisons, je ne crois pas qu'il soit possible pour nous de légiférer juste en quelques heures sur de tels sujets. Le groupe socialiste s'opposera donc à l'adoption de cette proposition de loi, dont l'objet, je le répète, n'est pas en cause.

M. Bruno Retailleau. – Permettez-moi d'abord de saluer le travail exceptionnel réalisé par notre rapporteur qui n'a disposé que de quelques jours et qui a profondément remanié le texte d'origine.

Cette proposition de loi, qui intervient dans un contexte marqué par la série d'attentats qu'a connue l'année 2015, a le mérite de rappeler les liens entre mémoire et civisme. La réponse de la démocratie face à la barbarie ne peut être que sécuritaire : elle suppose que le peuple, uni, fasse front. Or, cette unité repose nécessairement sur une mémoire collective, qui ne doit pas être appréhendée comme étant uniquement tournée vers le passé, mais comme un moyen de se projeter dans l'avenir. Profondément marqué par l'ouvrage de Paul Ricoeur *La Mémoire, l'histoire, l'oubli*, j'observe que la France a toujours eu une attitude ambivalente avec son passé, oscillant entre un profond dénigrement et un appétit insatiable pour les commémorations.

Il me semble fondamental que les morts ne soient pas oubliés et j'avais, à ce titre, fermement soutenu la loi du 28 février 2012 fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France. Si je souscris aujourd'hui aux objectifs du texte qui nous est présenté, je suis plus circonspect sur la forme : cette question ne peut être traitée au détour d'une proposition de loi déposée par un groupe et examinée dans un espace réservé ; elle doit procéder d'un large consensus car parler de mémoire, c'est nécessairement toucher des plaies.

M. Jean-Claude Carle. – Je souhaite tout d'abord saluer le travail qu'a réalisé notre rapporteur dans les délais qui lui ont été accordés, moins d'une semaine.

Je suis en accord avec le fond de la proposition de loi : il est essentiel d'impliquer les jeunes dans les commémorations. Pour autant, je m'interroge sur l'opportunité d'instituer un jour de mémoire dans les écoles le 10 novembre. Je crains d'abord qu'à trop instaurer de jours de mémoire, on ne finisse par diluer leur effet : 365 jours dans l'année n'y suffiront bientôt plus ! En outre, le fait de retenir la date du 10 novembre pour cette journée commémorative pourrait se traduire, non par une mobilisation, mais par une démobilitation des jeunes le 11 novembre. Par conséquent, j'estime que ce sujet mérite de notre part davantage de réflexion.

M. Gilbert Bouchet. – Je salue, moi aussi, le travail mené par Claude Kern sur cette proposition de loi. En réponse à Jean-Claude Carle, je citerai l'exemple de ma ville qui organise une veillée des jeunes le 10 novembre ; celle-ci ne nuit en aucune manière à la mobilisation pour les cérémonies qui ont lieu le lendemain.

Je pense qu'au-delà même de son objectif initial, cette proposition de loi pourrait répondre à plusieurs attentes : celle des anciens combattants, d'une part, toujours très désireux de nouer le dialogue avec la jeunesse ; de l'autre, celle de sensibiliser les jeunes, par le biais de la pédagogie, aux commémorations du 11 novembre.

M. René Danesi. – Le travail du rapporteur a permis de lever les interrogations que suscitait la proposition de loi initiale. Toutefois, je pense que ce texte ne prend pas le problème à sa racine. Depuis des années, l'enseignement de l'histoire est envisagé sous l'angle de la repentance. Il conviendrait de remettre l'éducation civique au cœur de l'enseignement.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Certes, les enfants peuvent se rendre aujourd'hui aux commémorations en famille. Mais n'est-ce pas aussi le rôle de l'école de sensibiliser notre jeunesse ? Je déplore que l'école soit aujourd'hui si repliée sur elle-même. Le texte, tel qu'amendé par notre rapporteur, a le mérite de contribuer à ouvrir l'école à des pratiques essentielles.

M. Jacques-Bernard Magner. – Il ne me paraît pas opportun de confier à l'école un rôle de premier plan dans la prise en charge du devoir de mémoire. L'école a une mission en matière de transmission des savoirs et des valeurs mais il ne lui appartient pas de commémorer les guerres. La commémoration relève de la société. Ce sont avant tout les maires qui ont la responsabilité d'entretenir l'esprit civique. De ce fait, cette proposition de loi ne me paraît pas nécessaire.

M. Claude Kern, rapporteur. – C'est un sujet très sensible et important. Il ne s'agit pas de créer une journée supplémentaire de congé ni de commémoration, mais de consacrer une journée dédiée à un travail pédagogique, afin de sensibiliser les élèves aux enjeux de la transmission de la mémoire et de préparer ainsi le 11 novembre. Il s'agit de faire participer davantage les enfants aux cérémonies commémoratives.

Je n'ai pas trouvé d'autre formulation que celle de la « mémoire combattante » dont je reconnais qu'elle n'est pas parfaitement satisfaisante. J'ai pris contact avec le secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire, qui a montré de l'intérêt pour la démarche, mais les délais contraints n'ont pas permis d'organiser une rencontre.

J'ai essayé de retravailler la proposition de loi en partant du principe qu'il fallait faire confiance aux enseignants. Je constate que les propositions de modification ne permettent pas d'aboutir à un consensus sur les solutions techniques qui pourraient être adoptées, ce qui m'amène à retirer mes amendements pour que nous puissions débattre en séance publique du texte initial.

M. Jean-Louis Carrère. – Je souhaite faire une proposition alternative. Compte tenu de l'intérêt de la proposition de loi, nous pourrions constituer une équipe plurielle afin de retravailler le texte et démontrer ainsi que nous sommes capables de travailler ensemble pour défendre les valeurs républicaines.

M. David Assouline. – La proposition de loi étant inscrite à l'ordre du jour, elle devra être débattue à la date prévue. Dans ces conditions, soit il s'agit d'essayer d'aboutir et il faut s'inscrire dans une logique d'amendement, soit il s'agit d'avoir d'abord un débat, et le contenu technique du texte apparaît moins déterminant. Je suis favorable à ce qu'on débatte du texte initial.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous en débattons le 13 janvier. Chacun a tenu des propos responsables sur les objectifs de cette proposition de loi compte tenu des propositions du rapporteur qui a voulu améliorer un texte confus.

M. Bruno Retailleau. – La première suggestion était la bonne, consistant à revenir au texte initial Je souhaite qu'on réserve notre vote pour la séance publique. Nous sommes tous prêts à débattre sereinement des meilleurs moyens d'accroître le civisme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je sou mets au vote le texte initial de la proposition de loi.

La proposition de loi est rejetée.

La réunion est levée à 10 h 20.

Liberté de la création, architecture et patrimoine - Table ronde sur les dispositions relatives au patrimoine

La réunion est ouverte à 10 h 20.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans la matinée, la commission organise une table ronde sur les dispositions relatives au patrimoine du projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (articles 21 à 25). Sont entendus :

- **M. Alain de la Bretesche, président délégué de Patrimoine-Environnement, coordinateur du Groupe national d'information et de concertation sur le patrimoine « G8Patrimoine » ;**

- **M. Yves Dauge, ancien sénateur, membre fondateur de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés (ANVPAH et VSSP), président de l'Association des centres culturels de rencontre (ACCR) et président de l'Association des biens français du patrimoine mondial et Mme Isabelle Battioni, déléguée générale de l'ACCR ;**

- **Me Jean-René Etchegaray, maire de Bayonne, vice-président, et Mme Marylise Ortiz, directrice de l'ANVPAH et VSSP ;**

- **M. Thierry Tuot, conseiller d'État, rapporteur général de la commission de concertation sur le fonctionnement et l'avenir des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dans le cadre de nos travaux préparatoires à l'examen du projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), nous tenons ce matin une table ronde consacrée au volet relatif au patrimoine. Je tenais, à titre liminaire, à vous informer que l'inscription du texte était différée et que nous ne connaissons pas encore la date de son examen en séance plénière.

Ce projet de loi a pour ambition de « *valoriser les territoires par la modernisation du droit du patrimoine* ». Les articles 22 à 25, en particulier, modifient en profondeur le livre VI du code du patrimoine. Ils visent, pêle-mêle, à réformer les instances consultatives nationales et locales du patrimoine, à renforcer la protection des sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, à s'attaquer au morcellement des immeubles protégés au titre des monuments historiques, à accorder une protection nouvelle aux domaines nationaux, à lutter

contre l'éparpillement des ensembles historiques mobiliers, à modifier le régime des abords, et surtout à créer les « cités historiques » qui viendraient se substituer aux divers outils de protection de notre patrimoine.

M. Alain de la Bretesche, président délégué de Patrimoine-Environnement, coordinateur du Groupe national d'information et de concertation sur le patrimoine « G8Patrimoine ». – Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de nous recevoir sur un sujet qui nous passionne depuis le début de ce quinquennat. En effet, dès sa nomination, Mme Aurélie Filippetti nous avait annoncé qu'elle souhaitait, cent ans après la loi de 1913 sur les monuments historiques, faire adopter une grande loi sur le patrimoine. Je ne suis d'ailleurs pas certain que nous y soyons parvenus.

Les associations de défense du patrimoine, que ce soit le G8 Patrimoine, l'Association des pays et villes d'art et d'histoire et la Coordination des fédérations et associations de culture et de communication (COFAC), sont très unies dans cette affaire. La plupart des amendements que nous proposons ont fait l'objet d'une délibération commune. Cette unité est assez rare pour être signalée dans ce domaine.

À titre liminaire, je souhaiterais aborder cinq points relatifs aux dispositions du projet de loi. Premièrement, je suis particulièrement attaché aux dispositions relatives au patrimoine mondial. Je salue le fait que ces dispositions trouvent leur origine dans une proposition de loi sénatoriale déposée par Mme Françoise Férat et M. Jacques Legendre et avaient été votées par les deux assemblées. La LCAP les a reprises, en y apportant des améliorations substantielles, notamment grâce au travail du Conseil d'État à l'occasion de son avis juridique, qui a, par exemple, défini la zone tampon. L'Assemblée nationale a d'ailleurs encore amélioré la rédaction en rendant obligatoire la délimitation de cette zone tampon, jusqu'ici seulement facultative. Cette nouvelle formulation nous paraît totalement idoine et pourrait, à ce titre, être reprise par votre Haute assemblée. Les disparités entre les différentes zones tampons exigent une délimitation au cas par cas. Ce texte est, du reste, fort important car il concerne les zones emblématiques que sont les biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Aussi soutenons-nous cette démarche.

Deuxièmement, il n'y avait pas jusqu'à présent de texte sur les domaines nationaux. Le texte du projet de loi sur ce sujet est court, mais il a le mérite d'ouvrir une tête de chapitre pour l'avenir. Des amendements restent possibles pour en enrichir le contenu. Globalement, ces dispositions concernent les anciens domaines de la Couronne qui étaient très bizarrement traités. L'imprescriptibilité et l'inaliénabilité, qui sont proposées, nous paraissent une bonne mesure.

Troisièmement, la question des abords est un sujet particulièrement important. Lors d'un colloque universitaire qui s'est tenu hier à Angers, tous les intervenants se sont interrogés sur la pertinence de modifier les textes existants en la matière. Je me souviens que le Professeur Pierre-Laurent Frier reconnaissait le caractère « bête et méchant » du périmètre de 500 mètres qui s'avérait, somme toute, optimal. Un intervenant a également souligné qu'en un siècle, les abords n'avaient fait l'objet que d'un seul arrêt de Cour administrative, ce qui démontre qu'ils ne posent pas vraiment de problème !

Il nous est aujourd'hui proposé de nouvelles dispositions qui suscitent un accueil plutôt mitigé. Parmi les points positifs, demander l'avis du propriétaire, qu'il soit une personne privée ou une collectivité décentralisée, nous paraît aller de soi. Par contre, la possibilité que le périmètre adapté des abords soit égal à zéro, comme il est mentionné dans le

texte de loi, suscite notre opposition. Une telle diminution mentionnée dans la loi ne sert à rien, puisqu'elle est déjà prévue par la loi. Pourquoi écrire une telle disposition ? Il est stupide, lorsqu'un texte existe en ce sens, de souligner à nouveau cette mesure dans un nouveau texte. En outre, certaines interrogations portent également sur la notion de co-visibilité, à l'origine de nombreux contentieux. Actuellement, dans le périmètre de 500 mètres, la co-visibilité est prise en compte, tandis qu'elle ne l'est pas dans le périmètre adapté. Nous serions plutôt partisans du contraire, à savoir que cette notion ne soit plus appliquée dans les périmètres de 500 mètres, mais qu'elle constitue l'un des critères pour délimiter un périmètre adapté. Il faut, en effet, définir des critères objectifs, et celui de la co-visibilité en serait un. Cette question des abords est considérée comme très importante dans le monde du patrimoine.

Quatrièmement, je souhaiterais aborder les notions de cité historique et de plan local d'urbanisme (PLU). Pour être synthétique, il y a en France deux ministères : le ministère en charge de l'écologie et du logement, et le ministère en charge de la culture. Pour diverses raisons, le ministère de l'écologie règne sur le droit de l'urbanisme, tandis que le ministère de la culture règne sur le droit du patrimoine. Au cours des dernières années, c'est toujours le ministère de l'écologie qui a fait prévaloir l'urbanisme et la préparation de ce projet de loi n'a pas dérogé à cette règle. Il en est résulté que dans la cité historique, les règles de protection patrimoniales devront être inscrites soit dans les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) qui ressemblent à ce qui existait auparavant, avec toutefois un certain nombre de modifications sur lesquelles nous reviendrons, soit dans le PLU patrimonial.

À cet égard, vous avez observé qu'en 2010, il avait été prévu de remplacer progressivement les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Et maintenant, nous remplacerions ces dernières par les cités historiques qui ne s'appuient plus sur un règlement distinct, pour sa mise en œuvre, mais sur le PLU, dit patrimonial. Chacune de ces étapes entraîne le retrait croissant de l'État et toutes sortes de difficultés se font jour, car le PLU patrimonial n'a pas de contenu. Nous vous demandons, voire vous supplions, soit de revenir au régime des AVAP, soit de donner un contenu au PLU patrimonial, en conférant une certaine place à l'État. Une telle démarche ferait progresser le droit du patrimoine, tandis que nous avons tous le sentiment d'une terrible régression. Les conflits que nous avons connus entre certains éléments de l'administration de l'État, en particulier les Architectes des bâtiments de France (ABF), et les responsables des collectivités décentralisées, sont derrière nous. Aujourd'hui, les parlementaires, qui sont en même temps des élus locaux, considèrent que le dialogue avec l'administration de l'État, et en particulier avec les ABF, n'est pas du tout une mauvaise chose et que ceux-ci peuvent leur assurer une protection.

Cinquièmement, une question demeure, faute d'avoir été résolue par l'Assemblée nationale, et devrait trouver au Sénat toute sa place dans la discussion. Il s'agit des difficultés que pourraient poser les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de l'incidence de la réforme territoriale, dans le domaine du patrimoine en général et des PLU patrimoniaux en particulier. La solution qui vous est soumise aujourd'hui et qui concerne le droit de retrait du maire en cas de conflit avec l'EPCI nous paraît, en pratique, irréaliste. Qu'est-ce que cela signifie ? Que le maire peut repartir avec son argent ? Que la gestion du patrimoine doit être interprétée comme une compétence communale ? Il est manifeste que l'équilibre du texte sur ce point n'est pas satisfaisant. Il faudra résoudre cette question qui nous paraît importante pour l'avenir du patrimoine dans ce pays.

M. Yves Dauge, ancien sénateur, membre fondateur de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés (ANVPAH et VSSP), président de l'Association des centres culturels de rencontre (ACCR) et président de l'Association des biens français du patrimoine mondial. – Cette loi inquiète beaucoup les défenseurs du patrimoine. Pourquoi ne pas laisser les AVAP qui fonctionnent très bien et demeurent très populaires ? Si l'on ne le fait pas, il convient de donner un contenu au PLU patrimonial et de lui donner une force obligatoire dans le périmètre des cités historiques en travaillant à la rédaction du futur article L. 151-19 du code de l'urbanisme.

La rédaction « molle » de l'article L. 151-19 actuel est la conséquence d'une bataille frontale entre les deux ministères. Le ministère de la culture ne s'est pas imposé sur ce point, faute d'avoir sollicité un arbitrage de haut niveau sur cette question. Il faut donc que le Parlement la règle afin de surmonter l'opposition du ministère de l'écologie.

La question de la réversibilité des PLU nous inquiète également. Autant les PSMV ne peuvent pas être modifiés ou remis en cause sans l'accord de l'État, autant il en va tout autrement pour les PLU. C'est pourquoi il faudrait prévoir, pour les PLU patrimoniaux, que la commission régionale du patrimoine et de l'architecture puisse être saisie pour avis en cas de révision et que dans le cas où la commune souhaiterait passer outre les réserves posées par cette dernière, un appel puisse se faire devant la commission nationale des cités et monuments historiques afin qu'elle rende un arbitrage : celle-ci aurait alors toute sa place en tant qu'instance de régulation suprême de la politique nationale du patrimoine.

Il faut absolument préserver le rôle de la commission nationale qui a fait ses preuves et éviter qu'elle ne se régionalise au risque de ne plus rien maîtriser. Voilà près de cinquante ans que cette commission nationale a fait ses preuves. Évidemment, la commission nationale, tout comme la commission régionale, ne feraient que donner des avis, mais le passage devant ces instances est un élément important pour prévenir les contentieux, tant il m'apparaît impossible qu'une commune ignore leurs avis. Ce point est absolument central dans notre discussion et reste le plus inquiétant.

La commission nationale est désormais unique et coiffe de nombreuses sections. Il lui faut un seul président qui soit parlementaire et qui pourrait, le cas échéant, être représenté par l'administration. Cette désignation soulignerait l'importance, pour l'État, de cette politique. Sur la question des secteurs sauvegardés, il sera très souvent présent car cette question est essentielle. Faute de cela, le standing et l'unité politique de cette commission ne seront pas assurés. J'ai demandé - et je pense que tout le monde en conviendra - que la commission ait systématiquement la possibilité de donner un avis motivé sur l'outil qui lui paraîtrait le plus approprié pour gérer la cité historique dont la création est envisagée : PSMV ou PLU. Le but est bien d'encourager ainsi l'adoption de PSMV, qui restent le niveau emblématique de la politique nationale du patrimoine, mais demeurent, aujourd'hui encore, peu nombreux. Par ailleurs, faire remonter systématiquement l'examen de tout PSMV devant la commission nationale constituerait un moyen d'assurer l'unité nationale en ce qui concerne les standards de protection applicables au patrimoine le plus protégé de notre pays.

L'évaluation est une innovation nécessaire. Il faut s'assurer du bon fonctionnement des secteurs sauvegardés à l'aune des informations disponibles. Comme j'ai pu le constater à Uzès, le secteur sauvegardé n'y est pas géré correctement. Beaucoup trop d'erreurs y ont été commises et un regard extérieur s'avère nécessaire pour signaler aux acteurs locaux les éventuels dysfonctionnements. Dans des cas comme celui-ci, un rapport est

envoyé par la commission nationale aux maires afin d'avoir avec eux et leurs concitoyens un débat public. Il faut en effet démocratiser le processus, en revenant devant le conseil municipal, avec un regard extérieur. On le fait bien avec la Cour des comptes. Pourquoi ne le fait-on pas pour une question aussi grave que celle de la protection du patrimoine ? En cas de mauvaise évaluation, les parcs naturels régionaux perdent leur label au bout de douze ans et, le cas échéant, il faut reprendre la démarche de classement depuis le début. De même, le Comité du patrimoine mondial se réunit tous les ans ; l'UNESCO peut adresser des rapports et des injonctions lorsque la gestion des sites n'est pas satisfaisante. Mais on déplore, chez nous, une absence de contrôle de la politique du patrimoine. Aussi avais-je suggéré au ministère de la culture de jeter les bases d'un tel contrôle. Je pense que cette démarche s'inscrit dans toutes les politiques conduites en matière d'évaluation et de démocratisation.

S'agissant des EPCI et des communes, un problème technique se pose. L'Assemblée nationale a prévu que la commune puisse réaliser une étude préalable à l'adoption d'un PSMV et qu'un débat soit ensuite organisé au sein de l'EPCI sur l'opportunité d'élaborer un PSMV. Mais il faudrait ajouter la possibilité, en cas de désaccord, d'un arbitrage devant la commission nationale ! Il faut assurer l'interface constante entre les niveaux national et local afin de créer une dynamique.

Enfin, sur le patrimoine mondial, qui a retenu toute mon attention, j'ai demandé que le plan de gestion soit élaboré conjointement avec les collectivités locales. Or, la plupart du temps, les collectivités locales réalisent seules leur plan de gestion. Les documents d'urbanisme mentionnent d'ailleurs toujours le mot de conjoint. Quant au périmètre de la zone tampon, il me semble que l'État préférerait que son périmètre soit défini en concertation avec les élus. On peut en discuter. Les collectivités ont eu le sentiment d'être mises à l'écart de l'élaboration des plans de gestion. Cette démarche m'apparaît ainsi comme provoquante.

Mme Isabelle Battioni m'a accompagné dans cette table ronde et a apporté un texte promouvant la reconnaissance par la loi des centres culturels de rencontres. Nous en parlerons ultérieurement, mais si le Sénat pouvait nous aider dans ce domaine, nous lui en serions reconnaissants.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis très sensible à l'évolution des centres culturels de rencontres.

M. Yves Dauge. – Ce sont des structures qui fonctionnent bien et sont soutenues par les collectivités territoriales dans les territoires où la culture n'est pas toujours présente. Il existe d'ailleurs un label national, mais ces centres n'ont pas, pour l'heure, d'existence juridique.

M. Jean-René Etchegaray, maire de Bayonne, vice-président de l'ANVPAH et VSSP. – J'interviens en qualité de représentant de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des espaces protégés qui regroupe deux cent villes dans ce pays qui comptent soit un secteur sauvegardé ou qui bénéficient du label « Villes ou pays d'art et d'histoire ». Ces villes ont eu le souci de mettre en œuvre une politique patrimoniale. Près de 800 collectivités ont adopté au moins un outil de la politique patrimoniale. C'est dire à quel point la politique patrimoniale occupe une place importante pour les élus que nous sommes. Je suis moi-même maire de Bayonne. Dans notre association, nous nous intéressons à tous les dispositifs juridiques permettant de protéger les édifices architecturaux et paysagers.

À la lecture de ce projet de loi, nous constatons une inquiétante perte de la puissance que nous avait donnée, en particulier, la loi « Malraux ». Peut-on parler d'assassinat de ce dispositif ? On n'en est pas loin. Ce texte manque d'ambition et les collectivités locales qui ont beaucoup attendu de l'État et du législateur craignent d'être lâchées sur cette question de la protection patrimoniale.

Le paysage institutionnel proposé par les premières dispositions du projet de loi évoquant les commissions nationale et régionales laisse à penser que celui-ci est satisfaisant. Il y aurait ainsi une protection nationale, qui existe encore pour les secteurs sauvegardés, et régionale, qui existait auparavant pour les ZPPAUP et les AVAP. Cette démarche revient également à reconnaître un patrimoine local, voire vernaculaire, relevant de la protection des PLU locaux. Il est vrai que notre association avait porté l'idée, soutenue d'ailleurs par le législateur au travers des réformes multiples et trop nombreuses qui se sont succédées ces dernières années, que nos PLU pouvaient avoir une vocation patrimoniale. Je partage d'ailleurs l'avis de mes collègues qui viennent d'évoquer le rapport de forces entre le code de l'urbanisme et celui du patrimoine. On assisterait ainsi à une espèce de nivellement par le bas qui interviendrait par le PLU et serait néfaste à nos collectivités.

Il faut être conscient que les intercommunalités sont vouées à prendre le pas sur les communes. Au moment où l'on nous incite à mettre en place des plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUI), on nous explique que le patrimoine sera bien protégé par des PLU dits patrimoniaux. Il y a là une contradiction totale. Je sais de quoi je parle, étant président d'une intercommunalité qui possède un secteur sauvegardé, à l'instar d'une centaine de villes et ce, alors que Malraux en espérait 400. Il est difficile de mettre en place un secteur sauvegardé et il est encore plus difficile de le maintenir. Le président de l'intercommunalité que je suis ne peut que constater le peu d'intérêt de ses collègues pour la préservation du patrimoine culturel de la ville de Bayonne. On ne peut leur en faire le reproche, mais il n'y a pas mieux que les élus locaux et communaux pour avoir conscience des enjeux du patrimoine. Cette loi n'a pas pris la mesure de la place que les EPCI vont prendre, du fait de leur taille conséquente, à l'instar de celle des régions. Nous ne sommes pas préparés à cette nouvelle situation et je suis très inquiet, car le paysage institutionnel est en train d'évoluer et la loi qu'on nous propose ne le prend pas suffisamment en compte.

Sur le plan réglementaire, notre inquiétude est la même. Les servitudes d'utilité publique assuraient la crédibilité du dispositif, et en particulier du secteur sauvegardé et des ZPPAUP. C'est parce que ces servitudes d'utilité publique sont solides que l'on peut légitimer la fiscalité spécifique du patrimoine que ne concernait pas, à l'origine, la loi Malraux. Songeons à l'ambition que devrait avoir cette loi en termes de niveau de contraintes, qui se révèlent être autant de servitudes ! Il est important que les régimes d'autorisation d'urbanisme intervenant dans ces secteurs protégés soient examinés par l'ABF qui est, de ce fait, un allié pour les élus. Les majorités passent dans les municipalités et les intercommunalités vont, du fait de leur élection au suffrage universel direct, être traversées par des mouvements politiques importants et connaître des formes d'instabilité plus importantes que celles qui existent dans nos communes. Il nous faut de la stabilité et le droit du patrimoine doit demeurer beaucoup plus stable que ne l'est le droit de l'urbanisme dans la mesure où dès que nos communes enregistrent un changement de majorité, elles modifient, de fond en comble, leur plan local d'urbanisme. Défendre le patrimoine, c'est défendre la mémoire qui s'inscrit dans la continuité des mandats et est séculaire. Le projet de loi a totalement oublié le facteur temps dans la protection du patrimoine.

M. Thierry Tuot, conseiller d'État, rapporteur général de la commission de concertation sur le fonctionnement et l'avenir des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). – Je remercie votre commission de m'avoir invité puisque je n'avais aucun titre pour prendre la parole dans cette enceinte. Bien que j'ai été associé à la réalisation du texte de loi créant les AVAP, je ne parle ici qu'en mon nom puisque je n'ai ni été consulté par le ministère ni siégé à l'Assemblée générale du Conseil d'État sur le texte qui nous réunit aujourd'hui. En revanche, la formation contentieuse que je préside au Conseil d'État sait assez bien annuler les décisions des collectivités relatives au zonage et c'est d'ailleurs la seule certitude que nous ayons en la matière : il est en général plus facile d'annuler que d'élaborer un dispositif légal. Je serai en l'occurrence heureux de vous apporter le point de vue d'un juge administratif sur ce projet.

Il faut, à titre liminaire, saluer la simplification des structures et des procédures assurée par ce projet de loi. Celui-ci introduit également des procédures, notamment implicites, par défaut qui me paraissent tout à fait bienvenues dans le système, dès lors qu'on allège la charge de travail. Je reste néanmoins frustré en matière de simplification sur un point qui est celui de l'articulation des documents entre eux à l'intérieur du code du patrimoine. Que fait-on lorsqu'on a un classement UNESCO et une cité historique ? Comment s'articulent la zone tampon et les abords ? Le juge le dira dans dix ans, mais il serait intéressant de se poser d'ores et déjà la question.

Plus généralement, je serais heureux de soulever un point de vigilance devant votre commission. Comment articule-t-on les documents du patrimoine avec les autres ? J'ai la chance d'être administrateur de trois grands ports - Paris, Rouen et le Havre. Une entreprise qui s'installe bord à quai à Rouen est soumise à environ trente-cinq à trente-sept plans divers. Lesquels doit-on privilégier et comment les articule-t-on ? Lorsqu'on a la chance d'avoir du patrimoine industriel sur les bords de Seine, que fait-on prévaloir, les risques d'inondation, les explosions chimiques ou la préservation du patrimoine ? Cette articulation ne peut être arrêtée par la technostructure. Il n'y a que les parlementaires qui soient en mesure de sélectionner ce qu'on doit privilégier.

C'est là le premier point de vigilance que je voulais évoquer. Je crois, qu'au-delà des circonstances, les AVAP avaient résulté du sentiment de malaise éprouvé par nombre d'élus locaux à devoir concilier la vie des quartiers avec la préservation des patrimoines. Nous ne pouvons faire de la protection du patrimoine un conservatoire à ciel ouvert. Il faut en effet continuer à vivre dans le patrimoine et le paysage que nous préservons. Dans quel sens doit-on traiter les priorités, entre l'emploi, l'environnement, la croissance ? Le code de l'urbanisme comporte une quinzaine d'objectifs liminaires, sans aucune hiérarchie. L'objectif exact que l'on poursuit manque à la définition des cités historiques. Si le projet de loi qu'on vous soumet est bel et bien celui du XXI^e siècle et qu'il est, à ce titre, destiné à demeurer pérenne pendant vingt ou trente ans, encore faut-il savoir quel patrimoine nous protégeons et dans quel but nous le faisons. Si l'on voit ici des améliorations de l'enveloppe et des outils, la réflexion de fond sur la définition du patrimoine et la façon dont elle s'articule avec la vie sociale, qu'elle soit urbaine ou rurale, n'est guère présente ; du moins je n'en vois ni la trace ni les déterminants dans le texte qui vous est proposé. C'est un oubli fâcheux. De ce fait, l'administration de ces zones – comme il l'a été rappelé par les précédents intervenants – n'est pas éternelle et à l'horizon d'une décennie, il faut prendre en compte l'évolution des techniques et de notre sensibilité, mais aussi de nos pratiques sociales. Il y a dix ans, personne n'envisageait la pose de double vitrages comme on le fait aujourd'hui. La visibilité des éoliennes depuis les zones protégées est aussi devenue une question. La sensibilité et les besoins changent, ainsi que la dynamique sociale, économique et touristique. Il nous faut les

moyens de l'administrer dans le temps. Dans l'état actuel, le projet n'aborde pas les questions de la co-administration avec les élus locaux et l'État de l'évolution de la réglementation, ni celle de la très grande simplicité possible des évolutions secondaires que l'on pourrait mettre en place. Faut-il vraiment mettre en œuvre une machinerie lourde et coûteuse pour déterminer les modalités de l'installation des enseignes dans une rue ? Ce type de problème, que les AVAP permettaient de résoudre, n'est plus abordé. Il nous faut dégager des priorités quant à ce que nous voulons protéger et réfléchir à des systèmes d'administration plus ouverts et transparents, de manière à anticiper l'évolution de la réglementation de l'intérieur.

Je formulerais un second point de vigilance en reprenant l'expression de M. Alain de la Bretesche : « *les 500 mètres, c'était idiot mais c'était simple* ». Je tremble comme juge devant la marée contentieuse qui s'annonce en matière de définition des périmètres. Aucun critère n'est défini dans la loi pour faciliter la délimitation des périmètres. La seule chose qui est prévue, c'est qu'à défaut, on peut toujours en revenir à la règle des 500 mètres. Vous conviendrez avec moi que le contenu est assez faible. Pour autant, je ne crois pas qu'il revienne au législateur de le préciser. Mais, il faudrait, à tout le moins, certaines directives sur l'usage des pouvoirs des ABF, sur le contenu de la réglementation des cités historiques et sur la façon de délimiter les 500 mètres, sans nécessairement qu'elle revête un caractère impératif. Cette démarche permettrait de réduire l'incertitude et l'imprévisibilité. La commission nationale pourrait être chargée de l'élaboration de ces directives au contenu purement indicatif et devenir une sorte de « parlement national du patrimoine ». Il faudrait à ce titre, réfléchir à la possibilité d'élargir sa composition afin de l'ouvrir aux représentants du monde économique et social. Les directives élaborées par la commission nationale seraient publiées et déclinées au niveau local, afin de servir de guide pour les ABF et de référence pour les élus locaux.

Le troisième point de vigilance concerne la trop grande fragilité des nouveaux PLU du fait de l'incertitude qui entoure leur contenu. J'observe qu'on en annule beaucoup et leur annulation portera désormais atteinte à la protection du patrimoine. Auparavant, la protection du patrimoine était assurée quand bien même le PLU était annulé, puisque le PSMV ou le règlement de l'AVAP perdurait, le cas échéant, au-delà de cette annulation. Il faudrait réfléchir, en cas de contentieux, à la possibilité pour le juge de conserver des règles minimales ou de définir, au niveau national, des modalités minimales de protection qui permettraient au moins de conserver le périmètre et les règles de base en cas d'annulation. Comme vous le savez, ce type d'annulation est relativement fréquent.

Au-delà, nous avons un problème d'échelle et d'outils disponibles pour protéger le patrimoine des petits villages qui risque de relever des EPCI, ainsi que le patrimoine paysager et rural. Si nous avons classé les Boucles de la Seine au patrimoine mondial de l'UNESCO, rien de ce qui était dans la loi n'était, en l'espèce, applicable. Il s'agit là d'un vrai problème : qui doit déterminer la politique patrimoniale ? Ce qui me conduit à revenir sur mon interrogation liminaire qui porte sur la définition du patrimoine au XXI^e siècle. La ville de Carcassonne, à l'époque de Viollet-le-Duc et Mérimée, c'était un patrimoine urbain. En ne protégeant que lui, on en arrive à la situation paradoxale d'autoriser des éoliennes sur les Corbières. Il faut absolument se poser la question de l'échelle et renouveler notre savoir en matière de protection du patrimoine. Je regrette qu'on ne modernise pas les documents d'urbanisme, en incitant les collectivités à renouveler leurs connaissances auprès des universitaires spécialisés. Je regrette également que l'on continue à parler d'enquête publique comme si cet instrument de participation n'était pas caduc depuis vingt à trente ans et totalement incapable d'assurer la participation des citoyens. Je rappelle que l'Aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui fait l'objet d'un consensus total parmi la population, a fait

l'objet de trois déclarations d'utilité publique et de trente années de procédures. Si l'on veut une autre illustration de l'échec total de notre appareil de consultation du public, il est facile de trouver une dizaine d'exemples analogues. Nous ne savons plus associer la population aux consultations réglementaires. Réfléchir à la modernisation de la protection du patrimoine, c'est réfléchir d'abord à l'adhésion sociale à cette protection.

Je terminerai mon propos avec un quatrième point de vigilance. Une fois de plus, l'outre-mer est ignoré avec un renvoi à des ordonnances pour l'adaptation aux spécificités de ces territoires. Comment pouvons-nous dire à nos compatriotes que nous les considérons comme liés au destin national en leur proposant de déroger systématiquement à la réglementation en vigueur en métropole ? N'avons-nous, depuis Paris, aucune idée de ce qu'est le patrimoine de nos collectivités d'outre-mer ? Aucune réflexion nationale n'est conduite pour prendre en compte les spécificités du patrimoine ultramarin, afin de le protéger. Je sais bien qu'on confie systématiquement le pouvoir législatif aux collectivités d'outre-mer, y compris à celles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Je m'étonne d'ailleurs que la ville de Bayonne ne le revendique pas pour elle, puisqu'elle est plus importante en taille que chacune de ces deux collectivités ! La dérogation n'est pas une solution digne pour nos compatriotes insulaires. Mieux vaudrait proposer une vision nationale de ce patrimoine partagé qui est le nôtre.

Mme Françoise Férat. – Je salue la qualité des interventions de nos invités de ce matin. L'étape qui est aujourd'hui la nôtre est terriblement importante, puisque nous collectons votre expertise afin qu'avec mon collègue, M. Jean-Pierre Leleux, nous puissions améliorer ce texte autant que faire se peut. Je débiterai, si vous me le permettez, mon questionnement en revenant sur trois points évoqués lors de cette table ronde. S'agissant des cités historiques, nous avons bien compris l'objectif du Gouvernement qui est de rationaliser et de simplifier les démarches pour les collectivités territoriales, mais aussi de susciter davantage l'adhésion de nos concitoyens aux projets de protection du patrimoine par la mise en place d'un label facilement identifiable. Pardonnez-moi, mais ce label n'apparaît-il pas avant tout comme touristique et le terme de cité, alors qu'on cherche à élargir la protection du patrimoine au-delà de l'urbain pour, dans certains cas, y inclure les paysages, n'est-il pas tout autant réducteur que cet adjectif d'historique qui renvoie, quant à lui, au passé ?

Mon second point concernera les AVAP : soit on les conserve, soit on leur donne plus de contenu. Dans ce cas, ne pensez-vous pas que le rôle de l'État doit être renforcé mais comment, le cas échéant, concilier cette démarche avec le principe de libre administration des collectivités territoriales ? Je rejoins ce que soulignait M. Etchegaray : l'alternance politique peut ne pas s'avérer favorable à la préservation effective du patrimoine. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale pour pallier le risque qu'une intercommunalité s'oppose à la mise en place d'un PSMV vous paraissent-elles suffisantes ?

Nous vous avons parfaitement entendu sur la réforme des abords. À cet égard, que pensez-vous du dispositif retenu pour la protection des biens classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, comprenant la délimitation d'une zone tampon et l'élaboration d'un plan de gestion après consultation des collectivités ? L'État étant responsable devant l'UNESCO, pensez-vous que la rédaction actuelle permette suffisamment la prise en compte, par les collectivités, des obligations qui découlent de l'engagement de l'État ? Cette précision est importante.

Enfin, que pensez-vous de la fusion de la commission régionale du patrimoine et des sites et de la commission départementale des objets immobiliers ? J'ai auditionné, hier,

des personnes qualifiées dans ce domaine ; la perspective de régionaliser la commission départementale des objets mobiliers me trouble énormément. À un moment où le périmètre des régions s'est particulièrement élargi, est-ce raisonnable, au niveau budgétaire également, de régionaliser dans ce domaine ? Ne serait-ce pas faire œuvre de bon sens que de garder ce dispositif au niveau départemental où la proximité et l'échange des expériences ont du sens, tout en assurant la présence des personnes concernées ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Lorsque vous dites que vous souhaiteriez le maintien des AVAP, cela signifie-t-il que, dans le périmètre des futures « cités historiques », vous proposez qu'en cas de choix du PLU, celui-ci prenne plus la forme d'un règlement du type AVAP ? L'avis de la commission nationale doit-il uniquement porter sur le périmètre de la cité historique ou également concerner le contenu à venir de ce périmètre, c'est-à-dire le document de protection qui lui paraît le plus approprié sur tout ou partie de la zone (PSMV, PLU patrimonial) ? Comment le formaliser le cas échéant ?

Ma seconde interrogation portera sur le PLU intercommunal. MM. Etchegaray et de la Bretesche ont évoqué les difficultés éprouvées par les communes qui disposent d'un important patrimoine pour convaincre les autres maires d'accompagner leur politique patrimoniale qui s'avère onéreuse et dont le partage est, en pratique, difficile. Comment traduire cette possibilité de retrait pour permettre au maire en charge de cette commune patrimoniale de prendre des décisions, quitte à les financer directement, alors même que la compétence est transférée à l'intercommunalité ?

M. Alain de la Bretesche. – Quel nouveau nom autre que celui de « cités historiques » donner à ces nouveaux périmètres ? Si le Sénat en trouve un, tant mieux. La commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale a cherché mais n'y est pas parvenue. Nous avons pensé à la notion de « secteur historique », mais nous ne sommes pas fixés, car le terme de secteur peut s'avérer plurivoque. Sur les commissions, je souhaiterais insister sur l'avancée pour les associations que représente la nouvelle composition des commissions. En effet, nous préconisons que soit institué un collège des représentants du monde associatif dans les commissions nationale, régionales et locales. Finalement, nous l'avons obtenu grâce à la ministre à l'Assemblée nationale dans des conditions qui, je l'espère, seront reprises par le Sénat. Ainsi, il devrait y avoir un collège issu des associations, au-delà des personnalités qualifiées, dans les commissions nationale et régionales. Il nous reste un amendement que nous avons proposé avec les villes et pays d'art et d'histoire et qui proposait que ces commissions soient présidées par les parlementaires. Nous y tenons, forts du bon bilan de la commission nationale des secteurs sauvegardés, qui a été présidée par MM. Yves Dauge puis Jean-Pierre Leleux. Nous pensons que sur le plan régional, c'est une bonne idée, car placer à sa tête un parlementaire permettrait d'éviter les difficultés constatées lorsque des pressions sont exercées sur les représentants de l'administration. La présidence d'un parlementaire permettrait de donner un peu de distance entre des débats si possible démocratiques et le rôle de l'État, qui doit demeurer important.

Pour ce qui est du passage devant les commissions, à l'instar de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages, il faut éviter les embouteillages des commissions nationales qui en obèrent le fonctionnement, faute de conditions opérationnelles satisfaisantes. Il faut penser ainsi à cet aspect technique.

S'agissant du rôle éventuel des commissions régionales, ce que nous voyons dans les nouvelles régions avec des préfets préfigurateurs, comme dans la nouvelle région Aquitaine où le préfet sera à Bordeaux et la DRAC à Poitiers, nous donne à penser que les

architectes des bâtiments de France sont ainsi voués à redevenir des personnages départementaux autonomes. Nous privilégions plutôt la distance entre le lieu de la décision et les personnes qui délibèrent, afin de réduire les éventuelles pressions qui pourraient se faire jour.

Sur la zone tampon, j'ai sous les yeux un petit opuscule réalisé par la commission de classification au patrimoine mondial de l'UNESCO. Il est ainsi intéressant de noter que Fontainebleau ne dispose pas de zone tampon, malgré ses 144 hectares inscrits à l'UNESCO, tandis que Saint-Savin-sur-Gartempe, qui m'est chère car il nous a fallu lutter pour éviter l'implantation d'éoliennes, dispose quant à elle d'une zone tampon de 149 hectares pour un patrimoine de 0,16 hectare, c'est une véritable catastrophe ! S'il y avait une véritable zone tampon, il n'y aurait pas d'éolienne autour de Saint-Savin-sur-Gartempe. Je prendrai comme dernier exemple le Mont-Saint-Michel dont la zone tampon a été élargie à trois reprises. Créer une zone forfaitaire qui s'applique indéfiniment à deux sites distincts n'a aucun sens ! Cette idée de la zone tampon de l'UNESCO peut s'avérer très bénéfique.

Il est évident que si les AVAP sont maintenues, on règle une grande partie des problèmes. Mais quelle est donc la définition juridique du PLU ? L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme précise qu'une municipalité peut, dans son PLU, définir un quartier comme remarquable. C'est tout. Dans certaines villes, comme à Paris et à Bordeaux, on a créé petit à petit un régime juridique municipal pour les immeubles remarquables. Lorsque la Ville de Paris en a classé d'un coup cinq mille, le préfet avait reçu l'ordre du ministère de la culture d'attaquer la décision. L'État a perdu, mais à l'occasion de la révision ultérieure du PLU, on s'est aperçu de l'absence de réglementation claire en matière de classement. C'est pourquoi la direction de l'urbanisme de la Ville de Paris a créé progressivement un régime spécifique. On est allé plus vite à Bordeaux en créant immédiatement un régime qui allait jusqu'aux fiches individuelles d'immeubles dans le système municipal ! Mais, à côté de cela, dans des communes à faible nombre d'habitants, que pouvez-vous faire ? Le PLU patrimonial tel qu'il est défini aujourd'hui n'est pas adapté à l'ensemble du territoire et ne peut faire l'économie d'une co-construction des protections patrimoniales avec l'État et les collectivités. Le mûrissement de la position des parlementaires, qui n'auraient pas défendu ce point il y a quelques années encore, est ici manifeste. En outre, la co-construction préserve la libre administration des collectivités territoriales. Néanmoins, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement permettant le financement des PSMV pour partie pour l'État. Nous demandons au Sénat de prendre position sur ce point et de soutenir que les PSMV sont établis conjointement entre l'État et les collectivités territoriales. Cette démarche nous paraît, dans la pratique, une évidence.

Mme Françoise Férat. – S'agissant de la dénomination de « Cité historique » qui n'est pas satisfaisante, à ce stade de notre réflexion, nous vous proposons l'appellation de « site patrimonial protégé ».

M. Yves Dauge. – Comme le soulignait M. Jean-Pierre Leleux, la commission nationale va se trouver à un moment décisif. D'une manière générale, face à ce texte qui amoindrit le rôle de cette commission, nous soutenons, à l'inverse, qu'il faut le renforcer ! Il faut que cette loi fixe une ligne politique cohérente à la préservation du patrimoine. Comment réaliser une ambition nationale avec une commission nationale renforcée ? On peut même élargir ses compétences. Cette instance est majeure et son renforcement peut susciter un écho favorable. Cette commission ne doit pas seulement définir un périmètre, mais elle doit se prononcer sur le fond en distinguant notamment entre ce qui relève d'un PSMV ou d'un règlement de type AVAP, voire d'un PLU patrimonial. Ce que va dire la commission va avoir

un réel impact en cas de contentieux. Le renforcement de cette commission est une excellente chose et il faut que les plans fassent retour vers elle afin qu'elle les approuve.

La commission doit être capable d'expertiser dans la durée, conformément à l'ambition nationale que j'appelle de mes vœux. Je plaide pour que la commission soit capable de départager ce qui relève par nature du secteur sauvegardé - peut-être pas d'ailleurs pour l'ensemble des périmètres - bien que l'ambition des cités historiques soit d'en définir de vastes. Pour y parvenir, il faudrait maintenir les AVAP et comme position de repli enrichir le contenu du PLU patrimonial. L'article L. 151-19 du code de l'urbanisme qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain, peut être modifié en ce sens, mais le ministère de l'écologie n'en veut pas. Il faut recourir à un arbitrage politique dans cette affaire, que soit le Parlement soit le Gouvernement pourrait rendre. Maintenir les AVAP satisferait tout le monde. Il faut toutefois maintenir comme position de repli le PLU mais en limitant le caractère réversible.

Reste la question très délicate de l'intercommunalité. Au moment où cette question avait été soulevée, dans le contexte de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), j'avais insisté, avec quelques autres, pour que les secteurs sauvegardés restent de la compétence de la commune. Est-ce encore possible ? Je n'en sais rien, car c'est une autre loi qui a réglé ce point.

À l'Assemblée nationale, M. Patrick Bloche a pensé que la commune, qui serait porteuse d'un plan de sauvegarde, assurerait la maîtrise d'ouvrage d'une étude préalable qui pourrait être financée en partie par l'État ; le résultat de cette étude fournissant l'argumentaire préparatoire au cahier des charges de l'appel d'offres. Mais l'appel d'offres serait porté en maîtrise d'ouvrage par l'EPCI : on aurait ainsi deux maîtrises d'ouvrage. Il faudrait, finalement, que l'État garde la maîtrise d'ouvrage puisque la confier aux collectivités s'avère être un obstacle. Ce n'est peut-être pas politiquement jouable, mais c'est techniquement faisable. En cas de désaccord entre la commune et l'intercommunalité, je propose que l'on puisse faire appel à la commission nationale qui gère des dossiers très complexes au niveau local. Le rôle de cette commission n'est pas contraire à l'esprit de la décentralisation.

Revenant enfin sur la rédaction de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme, il y est précisé que, je le cite, « *le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers [...]* ». L'utilisation du verbe pouvoir me paraît, en l'espèce, irrecevable puisque si cette démarche relève d'une possibilité dans le droit commun, en revanche, pour les cités historiques, elle s'impose comme une nécessité. Aussi, je souhaite la réécriture de cette ligne en insérant le verbe devoir.

M. Jean-René Etchegaray. – Je formulerai quelques remarques sur ce qui vient d'être dit. Le titre choisi se veut vendeur, presque marchand. C'est un peu gênant pour le patrimoine et cette désignation se rapproche de celle utilisée par les secteurs patrimoniaux dans d'autres pays. À cet égard, le terme de cité historique se veut un gage d'ouverture au tourisme de quartiers préservés. Il n'est pas très facile de trouver un autre titre. Cependant, l'association des termes patrimonial et protégé me paraît intéressante. Ces mots ont du sens. Peut-être que les notions de sites renvoient à des précédentes qualifications juridiques.

Dans le contexte de montée en puissance des EPCI, je me demande s'il ne faudrait pas imaginer une autre alternative. En effet, depuis le vote de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), on a chaque fois tenté de réduire à néant les plans de sauvegarde. Souvenez-vous ! Il fallait instituer un régime d'exception pour les secteurs

sauvegardés. Je me demande, à cet égard, si ce n'est pas cette exception qui est aujourd'hui revendiquée.

Sans remettre en cause le régime de droit commun, ne pourrait-on pas imaginer des plans de secteur, qui permettraient à nos élus communaux, attachés à la protection de leur patrimoine, d'exercer une sorte de contrôle patrimonial renforcé ? Je n'ai certes pas le contour exact du concept que j'avance, mais il faut donner aux maires, dans les grands intercommunalités de demain, les moyens de préserver leur patrimoine autant qu'aujourd'hui.

L'évolution des secteurs sauvegardés vers les ZPPAUP a, semble-t-il, induit des changements quant au niveau de protection. Les ZPPAUP sont montées en puissance, tandis que les secteurs sauvegardés se sont révélés moins importants que ce que Malraux avait prévu. Il serait souhaitable que la commission nationale puisse avoir la possibilité de se prononcer entre PSMV et le PLU « cité historique » qui ne sont pas du même niveau. Il faudrait ainsi ériger une sorte de magistrature suprême. Nous aurions là une garantie nationale quant au statut octroyé aux sites. Aujourd'hui, le PLU patrimonial repose sur quelques lignes de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme et bientôt sur l'article L. 151-19 du même code mais n'est pas inscrit dans le code du patrimoine. Devant cette carence, il appartient au juge de se prononcer. En l'occurrence, dans un contexte où les secteurs sauvegardés ne sont pas voués à augmenter, je crois au PLU patrimonial. Encore faudrait-il que ces PLU répondent à un niveau d'exigence en termes d'inventaire et reposent sur un *corpus* plus conséquent de documents afin de l'étoffer. D'ailleurs, notre association soutient depuis longtemps le PLU patrimonial, même s'il est basé, somme toute, sur peu de choses. Si l'on pouvait lui assigner un niveau d'exigences, le patrimoine serait mieux défendu. La population, comme j'ai pu le constater à Bayonne lors d'une enquête publique, accepte les servitudes, qui constituent parfois de véritables négations du droit de propriété, pour habiter dans un secteur sauvegardé. On finit par accepter une contrainte dès lors qu'elle est expliquée et comprise. C'est pourquoi notre association plaide en faveur d'actes de médiation et de participation citoyenne, car si nous n'avons pas ce lien avec les citoyens, on perd en puissance. Les centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine mis en place dans les villes sont soumis à un certain nombre de contraintes dont les citoyens doivent prendre conscience. Si l'on veut que cette loi fasse œuvre, il faut s'assurer des moyens de cette ambition.

Mme Marie-Pierre Monier. – L'absence de périmètre de protection adapté peut parfois poser problème et nécessiter un « garde-fou ». Comment donner, au sein d'une intercommunalité, aux petites communes désireuses de protéger leur patrimoine le poids nécessaire pour obtenir un PSMV ? Le problème a été évoqué par un certain nombre de personnes que nous avons auditionnées.

Pourquoi n'existe-t-il pas plus de 115 à 120 secteurs sauvegardés ? Cela ne mériterait-il pas une réforme ? De 640 ZPPAUP nous sommes passés à 80 AVAP. N'y avait-il pas déjà, dans la précédente loi, un problème juridique qui expliquerait que les transformations n'aient pas eu lieu et aient déjà été reportées une première fois à 2016 ? Pour élaborer un PLU patrimonial, est-il exact que l'accord de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture sera requis et que, pour un PSMV, celui de la commission nationale des cités et monuments historiques sera nécessaire ?

En tant qu'élus locaux, nous sommes convaincus que préserver notre patrimoine c'est défendre notre mémoire et notre territoire. L'État doit aider les maires à le conserver pour des raisons économiques notamment et à répondre à des propositions d'urbanisme auxquelles il serait parfois nécessaire de mettre un frein.

Mme Corinne Bouchoux. – Comment concilier le plan Fabius sur le tourisme avec les mesures proposées par la loi ? Comment travailler dans un esprit de coopération entre territoires d'un même département pour éviter une guerre de logos et de labels ? Comment allons-nous intégrer au texte cet esprit de conciliation ? De la même façon, comment intégrer dans vos suggestions les dispositions de la transition énergétique résultant de la COP21 que les territoires vont être tenus d'appliquer ?

Mme Colette Mélot. – Je voudrais relayer les inquiétudes des associations sur le régime unique des cités historiques et sur le problème des périmètres délimités des abords des monuments historiques. Les associations souhaitent que l'intervention de l'État demeure. Il faut encore enrichir la loi.

Mme Sylvie Robert. – Ce texte comporte des « angles morts ». Comment faire en sorte qu'un PLU patrimonial ne subisse pas subrepticement des modifications le plus souvent à l'occasion d'un changement politique ? Des dispositions plus contraignantes visant par exemple à limiter dans le temps le nombre des modifications seraient nécessaires. L'Assemblée nationale a amendé le texte en proposant une durée de dix ans. Qu'en pensez-vous ?

Mme Marylise Ortiz, directrice de l'ANVPAH et des VSSP. – Les ZPPAUP transformées en AVAP sont pour l'instant peu nombreuses. Certaines collectivités sont déjà passées en AVAP, d'autres, sachant que le régime pourrait encore être modifié, ont préféré attendre de connaître l'issue du projet de loi qui vous est actuellement soumis. Pour un peu plus de 800 collectivités locales, passer en cité historique entraîne un coût, notamment pour celles de dimension modeste qui ont par ailleurs d'autres actions à financer.

Les secteurs sauvegardés font l'objet d'une demande importante de la part de communes qui souhaitent profiter de l'outil qu'ils représentent pour gérer leur urbanisme et faire évoluer leurs centres villes. Angers, Amiens, Agen, Morlaix ou Pau sont sur les rangs. Les secteurs sauvegardés sont cependant peu nombreux car leur mise en place par les collectivités locales suppose un financement important. De plus, la part de financement assurée autrefois à 100 % par l'État a chuté à environ 50 %. Lorsque les collectivités seront maîtres d'ouvrage, elles seront libres de choisir leurs propres conditions de création.

L'aspect énergétique, madame Bouchoux, est effectivement essentiel, et nous nous efforçons, notamment à Bayonne, avec le ministère de l'écologie, d'intégrer les propositions de la COP21.

Le patrimoine culturel est un potentiel économique qu'il faut entretenir car il participe en grande partie au choix des destinations touristiques. La restauration et la rénovation du bâti et des logements s'imposent dans les centres villes historiques où les constructions anciennes menacées d'insalubrité demandent à être réaménagées tout en garantissant la qualité du bâti spécifique et exceptionnel. La création de logements est nécessaire, le potentiel est énorme et doit pouvoir concurrencer l'immobilier neuf. Une réflexion s'impose dans ce sens.

M. Thierry Tuot. – Je souscris à la proposition de nom qui a été formulée et j'appelle à une réflexion sur le remplacement des termes « zone tampon », peu élégants, par « périmètre de protection ».

La définition des nouvelles cités historiques doit permettre de concilier tous les objectifs majeurs avec la protection du patrimoine. Il ne peut pas y avoir d'un côté la « poussière sous les vitrines » et de l'autre le modernisme, l'innovation et l'environnement. L'un des objectifs des AVAP est de concilier protection de l'environnement, développement économique et qualité de l'habitat.

Je souscris au renforcement du rôle de la commission nationale et des commissions régionales. Il est important de leur confier un statut d'organes de régulation, de réflexion, d'arbitrage, de gardien de la continuité au-delà des majorités politiques, d'éclairage de l'avenir, d'expertise, d'évaluation et de dialogue. Il me paraît également nécessaire d'associer, aux côtés de l'administration, des instances extérieures, comme, par exemple dans leur domaine, le Conseil supérieur de l'énergie, autorité indépendante, la commission nationale d'aménagement commercial, dont l'action quasi juridictionnelle joue un rôle de recours pour résoudre les conflits locaux, ou le Conseil supérieur de l'AFP garant de l'indépendance de l'Agence.

La protection du patrimoine représente un flux de modernisations, d'aménagements et d'investissements. La question liée au rôle structurel des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourrait trouver sa réponse dans un schéma de coordination d'investissements actuellement saupoudrés entre l'Europe et tous les niveaux de l'État. Sur le modèle des contrats de plan, un programme concerté de cinq ans de priorisation des investissements pourrait être discuté en commission régionale, permettant ainsi de réconcilier protection normative statique et dynamisme de la protection patrimoniale.

L'une des pistes à explorer serait d'identifier au sein du PLU, par souci de sécurité, une zone protégée réglementaire, immune à un certain nombre de variations et répondant à des critères de modification particuliers. Au sein du PLU, un constat patrimonial indépendant pourrait être établi sur la base duquel un principe de protection s'appliquerait sous réserve de changement dans la consistance du patrimoine. Il est normal qu'une commune modifie son plan local d'urbanisme, mais son degré de liberté diffère sur la partie patrimoniale.

M. Yves Dauge. – Un nombre important de territoires ruraux et de petites villes sont en situation de grave décrochage. Le résultat des dernières élections est à cet égard significatif. Avec la perspective des « grandes régions », nous sommes au cœur d'une dimension politique et pas uniquement patrimoniale. Jusqu'à présent, les régions établissaient des schémas régionaux d'aménagement du territoire qui, même s'ils présentaient de l'intérêt, n'abordaient pas les questions de patrimoine ni celles de plans de sauvegarde. Il faut déployer des schémas régionaux d'aménagement prenant en compte les petites villes labellisées « cité historique ». Cette loi mériterait d'être placée dans une perspective d'urgence. Beaucoup de centres villes, comme à Nevers où je me suis rendu très récemment, s'effondrent alors que leur patrimoine architectural est exceptionnel mais laissé à l'abandon au profit d'implantations de surfaces commerciales en périphérie.

Le ministère de la culture n'étant plus en mesure d'assurer le financement des études, j'ai proposé de recréer, à l'instar du fonds d'aménagement urbain (FAU), un fonds interministériel réunissant les moyens dont disposent les ministères pour l'aménagement du territoire, le tourisme, l'écologie, le logement... Cette loi ne doit pas se cantonner au stade de la procédure car elle présente l'opportunité de relancer une économie, de faire travailler une catégorie de métiers, les architectes et les urbanistes, et de recentrer des moyens jusqu'alors éparpillés par l'État entre des ministères dont les intérêts sur le terrain divergent.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je remercie nos invités. Le Sénat aura pour objectif d'améliorer ce projet de loi que nous a transmis l'Assemblée nationale.

La réunion est levée à 12 h 15.

Liberté de la création, architecture et patrimoine - Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Au cours d'une réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication sur le projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, madame la ministre, de nous consacrer ce temps d'échange dans le cadre de nos auditions préparatoires à l'examen au Sénat du projet de loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, que nous continuerons en janvier. Nos rapporteurs, Françoise Férat pour le patrimoine et l'architecture et Jean-Pierre Leleux pour la création, ont souhaité associer l'ensemble des sénateurs à ces auditions. Nous avons d'ores et déjà organisé trois tables rondes sur la musique, l'architecture et, ce matin même, le patrimoine. La poursuite de notre travail en janvier nous aidera à affiner notre position.

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Après son adoption à une assez large majorité par l'Assemblée nationale le 6 octobre, ce sera, en effet, dans quelques semaines, à votre tour de vous prononcer sur ce projet.

Depuis les grandes avancées de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, il est rare que soit inscrite dans une loi une liberté nouvelle ; plus rare encore d'affirmer cette liberté au moment même où elle revêt un caractère urgent et nécessaire. Ainsi, la liberté de création, reconnue dans la législation de nombreux autres pays européens, est consacrée à l'article 1^{er} de ce projet dans la France de l'après-13 novembre.

Chacun est conscient que les fanatiques qui nous ont attaqués s'en sont pris à la vie culturelle de notre pays, à travers une rédaction de journal, puis une salle de spectacle, des terrasses de cafés et les abords d'un stade. Ils ont voulu atteindre notre façon de vivre en société, d'agir en commun, de donner du sens à nos existences, et bien sûr notre culture.

Frappée au cœur, il est indispensable que la France réponde en réaffirmant ce qu'elle est. Nous sommes vulnérables parce que nous croyons en la liberté : cette vulnérabilité fait notre grandeur.

C'est un acte symbolique, juridique, au sens politique, voire philosophique, très fort : dans quelques semaines, si vous en décidez ainsi, la liberté de création aura force de loi au même titre que les libertés d'expression et de conscience. La portée de ce geste dépasse l'ordre du symbole. Cette liberté subit des attaques, insidieuses ou franches, de plus en plus fréquentes : œuvres saccagées, spectacles annulés, artistes agressés, expositions remises en cause, catalogues envoyés au pilon, films pourchassés, art contemporain méprisé, artistes décrits comme des fainéants qui devraient s'occuper des enfants, et j'en passe – au nom d'une

vision étroite, ethnicisée, pétrifiée de la culture et de la nation censée répondre aux craintes de nos concitoyens !

Qui douterait de la nécessité de graver cette liberté dans le marbre de la loi ? La liberté d'expression suffit-elle à garantir aux artistes leur place primordiale dans notre vie culturelle, mais aussi dans notre existence quotidienne ?

Consacrer la liberté de création est aussi une mesure pour l'avenir. Nous ne savons pas à quoi ressembleront les œuvres de demain, mais il faut soutenir leur émergence ; car les artistes ont souvent un temps d'avance sur la société, les institutions, qu'ils expriment sous la forme de la transgression, de la remise en question de l'ordre – et la société a parfois du mal à l'accueillir. Or c'est par les chemins singuliers empruntés par les artistes que nous pouvons renouer avec notre histoire commune. Le premier article du projet de loi est un acte de protection mais aussi de confiance envers les artistes, pour renouveler chaque jour la rencontre entre ceux-ci et le public.

Des dispositions garantissant la liberté de diffusion, corollaire de la liberté de création, ont été introduites au sein de l'article 2 lors de la première lecture à l'Assemblée nationale. J'en discuterai bien volontiers avec vous. La liberté de création n'a de sens que rendue accessible au plus grand nombre.

Dans ses autres articles, le projet de loi fixe les objectifs des politiques culturelles et donne une base juridique indiscutable aux labels. Il reconnaît aussi le caractère public des collections des fonds régionaux d'art contemporain (Frac), tout en renforçant leur mission. Les pouvoirs publics seront toujours des acteurs majeurs de la vie culturelle.

Le texte offre également un cadre pérenne aux artistes ; il reconnaît les professions du cirque et les marionnettistes, en les ajoutant à la liste des métiers artistiques, ce qui leur ouvre l'accès aux droits sociaux. C'est une avancée non négligeable.

Il clarifie les relations entre les artistes-interprètes d'une part, les producteurs et diffuseurs d'autre part, dans le sens d'une plus grande transparence, alors que la mutation numérique change la donne en profondeur. De même, le médiateur de la musique créé par le projet constituera une instance de conciliation, ce qui sera particulièrement utile, dans le contexte d'une modification des relations économiques dans la chaîne de la création.

Les dispositions relatives à la musique ont été complétées à l'Assemblée nationale par l'introduction d'un partage plus équitable des revenus de la musique en ligne, aboutissement du protocole d'accord Schwartz signé, entre autres, par le syndicat des artistes-interprètes qui représente plus de 75 % des signataires de la convention collective nationale de l'édition phonographique. Historique, cet accord a été observé avec attention au niveau européen et international. Il a été signalé par la presse américaine en particulier.

Ces dispositions s'inscrivent dans le combat que je mène en faveur des droits d'auteur auprès des instances européennes ; elles modernisent les modalités d'application des quotas radiophoniques pour donner leur chance aux nouveaux talents et aux nouvelles voix.

Dans ses dispositions relatives au cinéma, le texte clarifie les relations entre producteurs et distributeurs. Je souhaiterais l'étendre, sous forme d'amendement, à la production audiovisuelle.

L'émergence des nouveaux talents sera facilitée par la révision du cadre de formation de la centaine d'établissements de l'enseignement supérieur Culture, qui forment plus de 36 000 étudiants chaque année. Les classes préparatoires publiques aux écoles d'art seront désormais reconnues, ce qui garantira à leurs élèves des droits équivalents à ceux des étudiants. C'est la correction d'une injustice.

Nous donnons enfin aux architectes la possibilité de mettre leur talent au service du bien commun et de la création contemporaine, une démarche lancée par la stratégie nationale pour l'architecture que j'ai présentée fin octobre. Il leur sera possible, à titre expérimental et sous certaines conditions, de déroger à certaines règles d'urbanisme ; pour la construction d'un bâtiment, le seuil au-delà duquel le recours à un architecte est obligatoire est abaissé de 170 à 150 mètres carrés ; enfin la construction de lotissements sera conditionnée à la réalisation d'un diagnostic urbain et paysager par un architecte.

Ces mesures contribuent à l'aménagement durable et surtout à l'embellissement du territoire, qui constituent deux défis majeurs : les Français ont droit au beau dans leur environnement quotidien. Alors qu'un accord historique vient d'être signé à la fin de la COP21, nous devons nous montrer à la hauteur de l'enjeu. Je suis convaincue de l'aide que peuvent apporter les architectes en la matière.

Le texte offre un cadre solide, pérenne et modernisé, pour l'exercice de leur liberté de création, qui doit bénéficier à tous. L'art et la culture participent de la conversation nationale, et c'est à travers une vie culturelle riche et intense que vit notre fraternité républicaine. La culture ne se conçoit que dans l'ouverture à la nouveauté, à l'autre, qui permet l'émerveillement.

Nous avons également inscrit l'éducation aux arts et à la culture comme un objectif majeur, en reconnaissant l'apport des artistes et en élargissant cette notion d'accès à tous les âges de la vie. Un mécanisme de financement des actions artistiques et culturelles par la copie privée a été instauré. Les personnes handicapées se voient assurer un accès élargi aux œuvres. La vocation du formidable réseau des conservatoires est réaffirmée. Je mise sur des conservatoires ouverts à de nouvelles disciplines, de nouveaux publics, de nouveaux modes d'enseignement, et irriguant l'ensemble du territoire. Enfin, en reconnaissant les pratiques artistiques amateurs qui concernent 12 millions de Français, nous adaptons la loi à la réalité.

Le patrimoine est un enjeu fondamental dans la perspective d'un accès universel à la culture. Les traces du passé sont au cœur de la vie culturelle des Français, comme en témoigne l'intérêt suscité par les journées du Patrimoine. C'est également le cas des archives et des vestiges archéologiques, auxquels j'ai consacré une part importante du projet.

Nous avons souhaité créer des « cités historiques ». Les échanges que nous aurons dans votre Haute Assemblée, chambre des collectivités territoriales par excellence, nous feront avancer, je l'espère, vers une réforme comprise par tous. En effet, j'ai entendu beaucoup de propos erronés sur ce sujet : il ne s'agit ni d'un désengagement de l'État, ni d'une invitation au laisser-faire à l'égard des collectivités territoriales.

La protection du patrimoine a toujours été assurée en collaboration entre l'État et les collectivités. La création des cités historiques empêchera la disparition de plus de 600 zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) qui n'auront pas été transformées en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (Avap) au 14 juillet 2016, en vertu des dispositions du Grenelle II. La protection du

patrimoine est donc renforcée à travers le rôle majeur de l'État, qui classe les territoires concernés, détermine leur périmètre, apporte son assistance technique et financière à l'élaboration des documents d'urbanisme et donne son accord préalable, à travers l'architecte des bâtiments de France (ABF), à tous les travaux envisagés dans le périmètre des bâtiments historiques. Le rôle des associations engagées dans la préservation du patrimoine sera également amplifié.

Certains croient encore que les outils à la disposition des collectivités territoriales seront réduits ; bien au contraire, ils seront renforcés. Les plans de sauvegarde et de mise en valeur pourront être mis en place dans les 800 espaces protégés et non plus seulement les 105 secteurs sauvegardés ; et sur tout ou partie du périmètre. C'est une grande avancée ! Je vous engage à vous saisir de cet outil.

Je reviendrai sur les interrogations que suscite le PLU patrimonial. Sans hésiter, j'affirme que notre texte, avec les cités historiques, est la plus grande loi sur le patrimoine depuis celle de 1962, parce qu'elle clarifie, renforce et légitime la protection et la mise en valeur du patrimoine. À l'évidence, les Français se reconnaîtront davantage dans le label clair de « cité historique » que dans le sigle incompréhensible de ZPPAUP.

La protection des objets mobiliers est renforcée afin de protéger le patrimoine de la dispersion et de la vente à la découpe, dont la villa Cavrois a été victime. Nous travaillons avec la direction générale des patrimoines et le centre des monuments nationaux à le restaurer et à le reconstituer.

Grâce à ce texte, les vestiges archéologiques deviendront, après leur découverte, propriété de la nation. Nous créons également une nouvelle catégorie d'ensembles immobiliers, les domaines nationaux, qui seront inaliénables. La nation reconnaît avec ce texte le patrimoine mondial de l'humanité classé par l'Unesco. Les députés y ont ajouté la reconnaissance du patrimoine immatériel ; enfin, je me félicite aussi de la reconnaissance des archives.

La protection du patrimoine international, menacé par la barbarie à Nimrud, à Palmyre, mais aussi au Mali et en Afghanistan, est plus que jamais d'actualité ; c'est pourquoi le texte renforce la lutte contre le trafic des œuvres d'art et propose, conformément à la déclaration du président de la République du 17 novembre dernier devant l'Unesco, un droit d'asile aux œuvres menacées. Des dispositifs numériques sont développés pour la sauvegarde des œuvres vouées à une destruction irrémédiable. Face à ceux qui tuent et qui détruisent, nous affirmons ainsi notre volonté de transmettre ce patrimoine. Ces dispositions, urgentes et attendues, ont été introduites lors de l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture. Je salue l'engagement des Sénatrices Sylvie Robert et Bariza Khiari sur ce thème.

L'avenir de notre pays se joue à travers sa vie culturelle, la liberté et la confiance accordées à l'artiste, la participation des habitants à la vie culturelle. La culture est un facteur d'ouverture à l'autre et de fierté de soi ; elle se vit dans une relation juste avec les héritages du passé et les cultures d'ailleurs. Ce projet, avec d'autres textes présentés lors de ce quinquennat, offre les conditions d'une vie culturelle riche, juste, dense et accessible à tous.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Sous couvert de renforcement de la qualité scientifique, vous modifiez profondément l'équilibre trouvé en 2003 sur l'archéologie préventive. Aux termes du projet, il incombe aux services régionaux d'archéologie de noter

les offres des opérateurs ; dans ces conditions, comment éviter la collusion entre l'INRAP et ces services, dès lors que les mobilités se développeront entre les deux instances ?

Le projet de loi de finances a re-budgétisé la part de la redevance de l'archéologie préventive (RAP) versée à l'INRAP et supprimé l'affectation de cette redevance aux collectivités territoriales dans le cas où celles-ci réalisent le diagnostic d'archéologie préventive. Désormais, elles « peuvent » bénéficier d'une subvention de l'État. Quels sont les critères d'attribution de cette subvention ?

La disparition des ZPPAUP est programmée pour l'été 2016, avant le transfert en 2017 des compétences en matière d'urbanisme aux intercommunalités, ce qui peut justifier une réforme. Mais la loi reste muette sur la finalité exacte des cités historiques. Le contrôle de l'État ne devrait-il pas être renforcé pour éviter une trop grande hétérogénéité dans la protection du patrimoine, étant donné que pour sa mise en œuvre, la réforme s'en remet aux PLU dont chacun connaît la réversibilité ?

L'article 30 habilite le Gouvernement à modifier le code du patrimoine par ordonnances : c'est une véritable dépossession du Parlement. Sur des dispositions comme la mesure rendant définitif le refus du certificat, je souhaiterais, en tant que parlementaire, disposer d'un texte précis afin de donner un avis en connaissance de cause.

Je me félicite qu'un grand nombre d'éléments de la proposition de loi sur le patrimoine monumental de l'État, dont je suis co-auteur, soient introduits dans ce projet. Cependant, nous proposons également de mieux encadrer les cessions, qui se poursuivent, par l'intermédiaire de France Domaine, et que l'on apprend parfois par la presse. C'est un patrimoine essentiel qui nous échappe. Ne peut-on introduire cette question dans le texte ? La nouvelle commission nationale des cités et monuments historiques ne pourrait-elle être investie d'un rôle en la matière ?

Mme Colette Mélot. – Le rapporteur a évoqué les nombreuses interrogations sur le PLU patrimonial. Le projet de loi met fin à la superposition des règles d'urbanisme, mais les acteurs du patrimoine sont inquiets.

En matière d'archéologie préventive, la création d'une présomption de propriété au profit de l'État pour l'ensemble des vestiges mobiliers remplace le partage de propriété avec le propriétaire du terrain ; mais l'on risque ainsi de décourager les propriétaires et inventeurs de déclarer leurs découvertes, au profit du marché occulte. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Enfin, nous avons été alertés sur la menace de destruction des seuils patrimoniaux des moulins en raison du principe de restauration de la continuité écologique des cours d'eau par les services du ministère de l'écologie.

M. Jean-Louis Carrère. – C'est vrai !

Mme Colette Mélot. – Nos 60 000 moulins constituent le troisième patrimoine de France après les églises et les châteaux. Lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, vous avez proposé en commission une circulaire sur le sujet ; mais en séance, le 1^{er} octobre, vous vous êtes engagée à mettre en place un groupe de travail dans les prochaines semaines. Nous n'avons pas de nouvelles depuis... Une disposition légale s'impose sans doute pour la défense de monuments qui relèvent du patrimoine de l'État.

Mme Corinne Bouchoux. – Selon vous, ce texte offre un cadre rassurant aux professionnels. C'est bien ce qui ressort de l'étude d'impact. *Quid* des droits patrimoniaux des artistes des arts visuels, en particulier la photographie, qui sont spoliés par le progrès technique ? Cette question présente une dimension patrimoniale, à travers les photothèques.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je me félicite de l'introduction en droit français de la notion de patrimoine immatériel déjà retenue par l'Unesco, ainsi que des dispositions relatives aux dépôts et aux archives.

Les intercommunalités de petite taille nous ont fait part de leurs inquiétudes quant à la charge que pourrait représenter la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Comment les aider ? C'est une question récurrente.

Concernant le PLU patrimonial, j'attire votre attention sur les petites modifications qui, année après année, peuvent le dénaturer. Il convient d'introduire un contrôle et une concertation avec l'ABF.

Je me félicite que la procédure de contrôle des projets scientifiques d'intervention (PSI) ait été inversée puisque désormais, elle intervient avant la mise en œuvre du projet. Toutefois, plutôt qu'une notation et un classement, les services de l'État pourraient-ils donner une appréciation, afin de laisser à l'aménageur une marge de manœuvre dans le choix final ?

Mme Vivette Lopez. – Ma collègue a justement soulevé le problème des moulins. Apportez-vous, madame la ministre, des solutions concrètes en faveur de la continuité écologique et de leur protection ?

Mme Dominique Gillot. – J'ai été sollicitée par des représentants de l'INRAP, qui expriment de vives inquiétudes quant à la solvabilité de leurs chantiers, compte tenu de la privatisation du marché. L'Assemblée nationale a introduit des améliorations en la matière, notamment l'extension du crédit impôt recherche à l'INRAP dans la mesure où celui-ci contribue à l'embauche de chercheurs. Toutefois, la question de la maîtrise d'ouvrage scientifique demeure. L'INRAP n'est pas opposé à l'ouverture du marché de la fouille préventive, pourvu que des garanties en matière de qualité des travaux, de recrutement de chercheurs soient apportées, et que le contrôle de la maîtrise d'ouvrage scientifique soit renforcé.

M. Jean-Louis Carrère. – J'insiste sur la problématique des moulins, véritable préoccupation pour les territoires ruraux.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Réaffirmer le rôle de l'État en matière d'architecture, de patrimoine et d'archéologie me paraît tout à fait positif. Je partage également les préoccupations exprimées quant à la solvabilité de l'INRAP.

Le texte remplace le périmètre automatique de protection de 500 mètres autour des monuments historiques par un périmètre délimité des abords. Je crains que cela n'entraîne des différences de traitement, voire des pressions de la part d'intérêts particuliers afin de continuer à construire dans des périmètres plus rapprochés.

Il est également précisé que les conseils régionaux de l'ordre des architectes assurent la représentativité des territoires ; dans le cadre de ce rôle renforcé, qu'en est-il de la féminisation de la profession ?

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Les articles, insérés lors de l'examen à l'Assemblée nationale, qui mettent en œuvre la stratégie nationale pour l'architecture, que vous avez évoquée, madame la présidente, sont controversés. Ainsi du 26 *quater* issu d'un amendement du Gouvernement, qui rend obligatoire le recours à un architecte pour les projets d'aménagement d'un lotissement ; pourquoi ne pas faire mention des compétences nécessaires en matière d'urbanisme et de paysage ? Les zones d'activité commerciale en entrée de ville sont particulièrement désagréables à l'œil ; ne devraient-elles pas être concernées par ce dispositif ?

Je porte un regard sévère sur la question de l'instruction des permis de construire. L'État se désengage et les intercommunalités auront besoin de temps pour se doter de services susceptibles de prendre de relais. Dans ces conditions, la réduction du délai imposé pour la délivrance du permis de construire arrive à un très mauvais moment.

Enfin, quel est votre opinion sur les signatures de complaisance ? On demande aux élus locaux d'assumer un rôle de censeur qui revient en réalité à l'ordre des architectes.

Mme Maryvonne Blondin. – Les architectes d'intérieur sont capables de faire en sorte que les logements sociaux soient aussi des logements agréables à vivre ; quelle est leur place dans ce projet de loi ?

Qu'en est-il de la gestion des archives départementales et des communes ? Le directeur des archives est aujourd'hui partagé entre l'État et le conseil départemental ; sera-ce toujours le cas ?

Mme Fleur Pellerin, ministre. – En matière d'archéologie préventive, notre objectif était de trouver un meilleur équilibre que celui de la loi de 2003 qui, d'après toutes les parties concernées, n'était pas satisfaisant. L'introduction du secteur privé n'a pas eu d'effets positifs. Nous avons souhaité mieux prendre en compte les impératifs scientifiques et renforcer la qualité des fouilles.

Je puis vous assurer qu'il n'existe pas de collusion entre les agents des services régionaux d'archéologie préventive et ceux de l'INRAP - cela relève de l'éthique de la fonction publique. Leur seul critère est la qualité scientifique des fouilles.

Vous avez évoqué la re-budgétisation de la RAP. Les collectivités territoriales recevaient 2 à 3 millions d'euros à ce titre chaque année ; désormais, plus de 10 millions d'euros leur sont garantis. Nous augmentons les ressources des collectivités dans ce domaine, mais aussi leur prévisibilité. La répartition du produit de la redevance entre les communes est fixée par décret en fonction des surfaces.

Le Gouvernement a choisi de faire porter le projet de loi sur les principes et les dispositions les plus significatives. La liste des habilitations à légiférer par ordonnance est longue mais les améliorations à apporter sont importantes. L'étude d'impact en précise le champ et le contenu, et nos services sont disposés à vous communiquer au plus vite les premiers projets d'ordonnances. Quant au certificat d'exportation, il s'agit de mieux contrôler les conditions dans lesquelles les éléments du patrimoine peuvent quitter le territoire, sans porter atteinte au droit de propriété.

Les textes relatifs à la cession du patrimoine de l'État sont maintenus. L'avis de la ministre est requis et je puis saisir la Commission nationale des monuments historiques si nécessaire.

La présomption de propriété publique est consacrée pour l'ensemble du patrimoine archéologique ; nous rejoignons sur ce point de grands pays d'archéologie comme l'Italie, la Grèce, l'Espagne, l'Allemagne ou encore la Suisse. C'est une mesure de simplification. On avance que les inventeurs seront dissuadés de signaler leur découverte ; mais en réalité, les déclarations de découverte fortuite de mobiliers métalliques sont très rares : trois en 2014, 128 depuis 1941. Dans la plupart des cas, la conservation du patrimoine archéologique, qui n'est pas toujours fait d'objets précieux, est une responsabilité importante. C'est pourquoi la plupart des propriétaires renoncent à exercer leur droit en la matière. Dans le cadre des fouilles préventives menées en Poitou-Charentes depuis 2001, 90 % des propriétaires privés ont renoncé à leur droit et laissé les mobiliers à l'État.

Un dialogue a été engagé avec le ministère de l'écologie sur la question des moulins. Un groupe de travail commun a été constitué après l'examen du texte à l'Assemblée nationale ; l'une de ses premières conclusions est la nécessité de développer les contacts entre les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les directions départementales des territoires (DDT). Il est également suggéré de signaler le caractère patrimonial des bâtiments dans la cartographie établie par les agences de gestion des cours d'eau. Enfin, des actions de formation croisées et la mutualisation des exemples d'amélioration de la continuité écologique prenant en compte le patrimoine sont envisagées. Les membres du groupe travaillent également à la mise en œuvre opérationnelle de ces préconisations en lien avec les associations de défense des moulins.

Sur l'analyse des PSI, je suis prête à remplacer la notion de notation par celle d'appréciation à propos de la partie scientifique du projet. Travaillons-y d'ici à la séance publique !

Le crédit impôt recherche (CIR) avantage incontestablement les opérateurs privés d'archéologie préventive. Le dispositif ne vise aucun secteur en particulier et certaines dépenses d'archéologie y sont, à l'évidence, éligibles. En revanche, toute dépense en matière d'archéologie n'est pas nécessairement éligible au CIR. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale a pour objet d'éviter un détournement du CIR et des effets d'aubaine qui entraîneraient des distorsions de concurrence. Nous avons engagé avec le ministère de l'éducation nationale une discussion afin de faire du CIR un véritable aiguillon pour l'innovation et la recherche. J'en rendrai compte d'ici à la deuxième lecture du projet. Il convient que les opérateurs publics de l'archéologie y aient accès, afin d'éviter les distorsions de concurrence.

La notion de maîtrise d'ouvrage scientifique figure dans le projet. Différentes dispositions concourent à la renforcer.

Mme Gonthier-Maurin m'a interrogée sur les abords des monuments historiques. Le code du patrimoine rend possible une réduction ou un dépassement de la distance de 500 mètres, ajustée selon les lieux. Il ne prévoit pas explicitement que ce périmètre puisse être limité à l'emprise du monument. Cette disposition figure en revanche dans le projet de loi. Je sais qu'elle inquiète certains parlementaires. Mais il existe des cas où l'environnement est très

dégradé ou la protection des abords sans enjeu. La pyramide-obélisque de Juvisy-sur-Orge donne sur la route nationale 7. C'est toujours l'ABF qui propose la délimitation des abords. Je suis ouverte à une nouvelle rédaction du texte sur ce point.

Le recours à l'architecte pour le permis d'aménager des lotissements est de nature à améliorer le cadre de vie des habitants en faisant appel à des professionnels qualifiés. Le projet n'introduit pas de monopole des architectes, mais pose le principe *a minima* du recours nécessaire à ces derniers. Une concertation avec des professionnels de l'aménagement et les autres ministères concernés précisera par décret les lotissements visés.

On m'a interrogée sur le permis de construire simplifié. Mon objectif est que le recours à l'architecte, d'intérêt général, soit aussi naturel en France que dans de nombreux autres pays. Il n'est pas toujours synonyme de surcoût ni de complexification. On peut obtenir un meilleur résultat à un prix abaissé. Je suis favorable par principe aux expérimentations qui encouragent à mieux légiférer.

L'Assemblée nationale a inscrit dans le projet de loi le principe d'une division par deux des délais d'instruction quand le recours à l'architecte n'est pas contraint, c'est-à-dire sous le seuil dérogatoire de 150 m². Je souhaite poursuivre cette expérimentation avec les collectivités territoriales volontaires. Très prochainement, nous lancerons un appel à manifestation d'intérêt pour éclairer la mise en œuvre de la disposition votée par l'Assemblée nationale. Cette expérimentation déterminera les conditions de mise en place d'un contrôle par l'Ordre des architectes à l'échelon régional, pour lutter contre les éventuelles signatures de complaisance.

L'architecture d'intérieur est très importante, notamment pour l'amélioration du cadre de vie dans les logements sociaux. Je ne suis pas persuadée que la seule voie soit législative. J'ai lancé très récemment plusieurs initiatives, en particulier avec la Caisse des dépôts et consignations, dont des expérimentations de réhabilitation, de rénovation ou de construction qui mettent l'accent sur l'aménagement d'intérieur, avec de grandes fédérations d'offices HLM s'adjoignant l'expertise d'architectes d'intérieur ou de designers, afin d'anticiper les besoins futurs, compte tenu de l'évolution des familles, du vieillissement, du handicap. Ces professions seront mises à contribution pour participer à cette réflexion.

Mme Bouchoux a évoqué la photographie. Je suis favorable bien sûr au respect des droits d'auteur, qui sera, même si la gestion de la photographie est éparpillée au ministère de la culture, l'un des thèmes du Conseil national, dont j'ai annoncé la création lors des rencontres d'Arles, et qui constituera le parlement des professions de la photographie. À l'Assemblée nationale, je me suis opposée à la limitation des droits d'auteur des photographes, par l'exception de panorama.

M. Jean-Louis Carrère. – Je tiens, par courtoisie, à vous informer que je vous interpellerais en séance sur le problème des arts taurins et de la corrida, en faveur desquels nous considérons, dans le Sud-Ouest, que le ministère n'a pas joué son rôle. Leur classement, grâce à Frédéric Mitterrand, au patrimoine immatériel de l'humanité, avait eu un certain relief. C'est la traduction de notre ADN. J'y suis, à titre personnel, très attaché.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Abordons à présent la partie du projet de loi relative à la création.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Comme Françoise Férat l’a dit, nous avons engagé depuis quelques semaines un marathon d’auditions, passionnant et éreintant, au cours duquel nous abordons la pelote de laine des sujets évoqués par votre texte. Dès que l’on tire un fil, l’on tombe sur une autre pelote. C’est assez complexe !

Vous avez affirmé que ce projet était « historique », d’une portée aussi importante que les grandes lois culturelles des années 1960. Soit, j’en prends acte. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a émis en juin un avis un peu plus sévère sur ce texte, en disant qu’il manquait d’ambition, se limitait à des aspects déclaratifs s’inscrivant dans un droit « mou ». Qu’avez-vous à dire pour votre défense ?

L’article 2, modifié par l’Assemblée nationale, précise que les acteurs publics, État et collectivités territoriales, mettent en place une politique « de service public » en faveur de la création artistique. Pourquoi réduire le périmètre de cette politique aux services publics alors que les artistes ne sont pas des fonctionnaires mais des personnalités particulièrement indépendantes, et que de nombreuses institutions privées concourent à cette politique ? Pourquoi ne pas adopter une rédaction moins étatiste ?

L’article 3 prévoit que la nomination du dirigeant d’une structure labellisée fait l’objet d’un agrément du ministre de la culture. Pourquoi prévoir cette disposition qui ne figure pas dans le droit applicable ? Celui-ci contraindrait sensiblement le pouvoir de nomination des collectivités territoriales qui participent aux jurys. Avez-vous des exemples de nominations qui auraient posé problème ? Pourquoi ne pas en rester à la possibilité de remettre en cause le label si l’institution ne respecte pas ses engagements ? La prééminence de l’État dans la nomination est une intrusion trop forte, même si l’on en comprend les motivations, pour la qualité de la gestion de la structure labellisée.

La société civile pour l’administration des droits des artistes et musiciens interprètes (Adami) et la société de perception et de distribution des droits des artistes-interprètes (Spedidam) ont été déçues que le principe d’une gestion collective obligatoire des revenus tirés de l’exploitation numérique des œuvres musicales n’ait pas été retenu dans le protocole d’accord de M. Schwartz. La concertation va se poursuivre. Quel risque cette absence de leur signature fait-elle courir à l’effectivité de cet accord et sur les relations à venir entre les acteurs de la filière musicale ? Il se dit que l’article 6 *bis*, qui étend la licence légale aux web radios, farouchement combattu par les producteurs, aurait été introduit pour contenter l’Adami dans l’espoir de la voir signer l’accord... *Quid* du maintien de cette disposition, alors que la signature du protocole Schwartz par l’Adami s’éloigne ?

Plusieurs articles relatifs à la copie privée ont été introduits à l’Assemblée nationale. L’un d’entre eux renforce le pôle public au sein de la commission afin d’apaiser les tensions et d’assurer plus de transparence. Si l’objectif est louable, pourquoi ne pas nommer des personnalités qualifiées comme le rapport Lescure le proposait ? Au nom de la transparence, une déclaration d’intérêts, au moins du président de la commission, ne serait-elle pas pertinente ?

Lors des dernières rencontres d’Arles, vous aviez annoncé la création, d’ici la fin de l’année 2015, d’un Conseil national de la photographie et d’un Conseil national des professions des arts visuels, sur le modèle du CNPS (Conseil national des professions du spectacle). Les professionnels en attendent beaucoup. Avez-vous avancé sur ce sujet ?

S'agissant des dispositions de l'article 17 A, quelles sont les modalités précises du réengagement de l'État dans le financement des conservatoires ? Quels seront les montants et si possible les critères d'attribution de ces financements ?

M. David Assouline. – Nous avons pris le temps d'étudier le projet de loi, depuis son adoption à l'Assemblée nationale. Il est assez vaste. L'article premier consacre la liberté de création, avec l'ambition d'un effet sur notre législation équivalent à la consécration de la liberté de la presse. C'est essentiel sur le plan politique pour toutes les raisons évoquées. Comment consacrer de façon encore plus claire la liberté de diffusion de la création, située à un endroit moins solennel que la première phrase, sur la liberté de création ? Les atteintes à la liberté de création sont concentrées sur la diffusion. Ce sont les expositions d'œuvres qui sont remises en question.

Le projet consacre un élément essentiel, le partage et la transparence des rémunérations dans les secteurs de la création artistique. Certains sont encore insatisfaits, mais la dynamique de cet accord ne doit pas être remise en question. Il faut peut-être avancer plus, mais la transparence, la modernisation des relations entre acteurs des filières musicales et la nomination du médiateur de la musique sont satisfaisantes. Les plus gros producteurs de musique mènent un lobbying fort contre l'utilité du médiateur, afin de privilégier des rapports de force brutaux. Nous veillerons à son maintien.

Ce texte est déjà touffu, mais un secteur n'a pas été traité par la loi depuis des années alors qu'il est en terrible mutation : l'audiovisuel. Le groupe socialiste réfléchit à la façon de ne pas ignorer l'impact majeur de la création audiovisuelle, puisqu'elle charrie le plus d'argent, de controverses et de dérégulation. Au Sénat, nous sommes attachés à continuer à améliorer la loi, après l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous apprécions la phrase « *La création artistique est libre* » : c'est poétique, enflammé, charismatique ; mais c'est l'expression artistique qui a été foudroyée. Il faudra écrire solennellement : « la création et l'expression artistique sont libres ». Elles ne sont pas libres sans frein, puisque les textes européens sur les droits de l'homme empêchent de faire n'importe quoi – le cas de Dieudonné en est la preuve. Y faire référence nous procurerait une liberté éthique, protégée.

Je me félicite de l'article 11 A sur les amateurs et les professionnels. Il peut encore y avoir des frictions. Avant de recourir à la justice, un médiateur ne pourrait-il pas intervenir ? Le médiateur de la musique, concentré sur le partage des valeurs, ne convient pas. Il faudrait un autre lieu de médiation ou une petite mission supplémentaire à ses côtés.

Le label décerné aux structures associatives s'accompagne d'une proposition de nomination du directeur. Or l'État, à travers la signature de la nouvelle Charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations, a consacré la liberté des associations, notamment pour le choix de leur directeur par le conseil d'administration. Nous sommes face à une contradiction. Le temps est peut-être venu pour la rue de Valois de lâcher prise sur les nominations, quitte à retirer le label ou interrompre la convention pluriannuelle si le projet est trahi.

Nous souhaitons une action plus importante en faveur de la jeunesse, à moins que votre ministère ne participe au projet global sur la citoyenneté et la jeunesse.

Le patrimoine comprend la culture et la nature. À propos des moulins, n'oublions pas le spectacle vivant des saumons et des truites qui remontent le courant, sauvés, grâce aux passes à poissons...

M. Jean-Louis Carrère. – Ils remontaient très bien tous ces cours d'eau, avant, ce qui permettait de les attraper !

Mme Françoise Laborde. – L'article premier dispose que la création artistique est libre. C'est un peu juste. Lors des auditions, on a plaidé pour des subventions davantage consacrées à la création qu'à l'entretien des lieux. Les labels ou aides doivent-ils créer des obligations ? Comment avez-vous défini le nombre de spectacles des artistes amateurs ? On s'adresse plus à des structures qu'à des humains, or ce sont eux qui créent le spectacle vivant. Les arts plastiques ne sont pas suffisamment couverts. Notre France doit respecter ses envies et créer ses propres lois sans tenir compte de l'Europe en amont. Les lois européennes sont créées grâce aux lois de tous les pays additionnés.

M. Jean-Louis Carrère. – Je suis d'accord.

M. Pierre Laurent. – Nous serons attentifs à renforcer la dimension territoriale, chaque fois que c'est possible. D'autres questions, sur les moyens d'assurer la mission de service public, doivent être posées à ce propos. L'égalité d'accès affirmée suppose une égalité territoriale. Beaucoup d'interrogations demeurent en suspens sur les directions régionales des affaires culturelles (Drac), compte tenu de la réforme territoriale. Nous serons vigilants.

Monsieur Leleux, « mission de service public » ne signifie pas « étatisation ». Dans nombre de domaines, comme celui de la santé, cette mission est assurée par des structures non étatiques.

Mme Dominique Gillot. – L'enseignement supérieur artistique est assuré par quarante-cinq écoles, obéissant à deux logiques administratives différentes : une dizaine d'écoles nationales d'art sous la tutelle conjointe des ministères de la culture et de l'enseignement supérieur et de la recherche, et une trentaine d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC) sous tutelle des collectivités territoriales. Le projet intègre, à l'article 17, les enseignements supérieurs de la création artistique dans le paysage de l'enseignement supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La cotutelle des ministères de l'enseignement supérieur et de la culture peut s'entendre pour les écoles nationales, mais un problème se pose pour celles qui relèvent de la libre administration des collectivités territoriales, notamment en matière de fonctionnement et de statut du personnel enseignant.

Le statut d'EPCC est inadéquat pour les établissements d'enseignement supérieur. Il faut prévoir une meilleure articulation, demandée par les directeurs des écoles, qui correspondrait à la volonté affichée par le législateur dans la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013 d'harmoniser le statut des enseignants d'art. Les écoles supérieures d'art doivent intégrer avec leur spécificité le paysage de l'enseignement supérieur. Le projet devrait lever la confusion entre écoles nationales et territoriales, définir la cotutelle, ce qui favoriserait la mise en place d'un troisième cycle spécifique, l'inscription de la spécificité des écoles d'art et de création dans la liste des sections du Conseil national des universités (CNU) et l'intégration des représentants de ces écoles au Conseil national de

l'enseignement supérieur et de la recherche (Cneser) où elles ne sont représentées qu'au titre des personnalités extérieures.

Mme Vivette Lopez. – Ce projet fait peser des contraintes supplémentaires sur les troupes d'amateurs, en créant un diplôme de danse hip-hop. Cette danse existe depuis 1970 ; jusqu'à présent, les danseurs ont pu rayonner dans le monde entier sans diplôme. Pourquoi le leur imposer ? Par cette pratique spontanée, les jeunes issus de classes populaires expriment leur liberté et leur créativité. Autodidactes, ils ne sont pas en mesure de financer une formation dont ils n'ont pas besoin. Pourquoi cloisonner et rigidifier leurs pratiques ?

Mme Sylvie Robert. – L'image de la pelote de laine, employée par le rapporteur, est pertinente : à chaque article ou amendement, l'on tire un fil qui peut aller très loin ! L'objectif de ce texte – et l'article premier importe en cela – est d'affirmer la liberté de création, mais aussi celle de la diffusion et de la programmation. L'inscription de ces deux termes à l'article 2 pose la question de leur valeur symbolique.

Un amendement disposant qu'un décret en Conseil d'État fixe la liste des labels a été ajouté au texte. De nouveaux labels seront-ils créés ? Le statut de marionnettiste est consacré par le projet. Pourrait-on imaginer un label pour cette filière ? Ne consacrez-vous que les labels existants ? Il s'agit d'ouvrir le dialogue avec les collectivités territoriales sur les missions d'intérêt général et de service public.

Mme Fleur Pellerin, ministre. – Ce texte suscite beaucoup d'intérêt et d'implication. Je vous en remercie. Monsieur Leleux, je n'adopte pas du tout une posture défensive. J'avais survolé le rapport du CESE ; ses critiques, à l'époque, portaient sur notre affirmation politique très forte en faveur de la liberté de création. Je la revendique. Elle est nécessaire et utile. De surcroît, elle a un vrai sens juridique. Le CESE déplorait aussi, il y a déjà un certain temps, le manque de moyens : je les ai obtenus, ils sont conséquents. Je suis l'un des rares ministres à avoir réussi à les augmenter quand tous les autres ministères sont mis à contribution. La loi de finances répond au CESE, dont les critiques n'étaient pas constructives.

Le projet réaffirme un principe indispensable. Les artistes ont besoin d'une protection supplémentaire. La liberté d'expression est garantie, mais sa portée et sa définition sont très générales. S'il est essentiel d'affirmer clairement la liberté de création, tout ne relève pas du champ de la loi. Ma politique passe par d'autres véhicules législatifs, comme les mesures pour l'intermittence inscrites dans la loi relative au dialogue social, mais aussi des actions qui ne sont ni législatives ni réglementaires.

Pierre Laurent m'a devancée sur la notion de service public. Des personnes privées, ou n'agissant pas en tant qu'agent public, remplissent une mission de service public. L'objectif de la loi était de fixer les missions menées par les collectivités territoriales et l'État. L'apport des acteurs privés n'est pas pour autant nié. J'ai présenté ce matin l'initiative « un immeuble, une œuvre ». Les plus grandes entreprises foncières privées s'engagent à commander une œuvre à un artiste emblématique de la création française et à l'installer dans tout bâtiment nouvellement construit, quelle que soit sa vocation. L'art contemporain sera ainsi à la disposition de tous les publics et les artistes émergents pourront se faire connaître. Voilà un exemple de mission de service public financée par le secteur privé. Nous reconnaissons l'apport des entreprises privées et de la société civile dans les politiques culturelles. J'ai porté une grande attention au mécénat.

L'État et les collectivités territoriales travaillent en partenariat sur l'ensemble des réseaux labellisés, selon une politique de décentralisation culturelle et de responsabilité partagée. Nous travaillons en bonne intelligence. Les collectivités territoriales s'appuient sur l'expertise de l'État pour choisir les meilleurs candidats. L'évolution du droit nous amène à inscrire cette disposition dans la loi. L'agrément constitue une dimension importante de la labellisation, même si la nomination reste le fruit d'une coopération étroite.

J'ai qualifié le protocole Schwartz d'historique car il a été signé par une grande majorité des acteurs de la musique, et des organisations syndicales représentant trois quarts des salariés. La question du partage de la valeur à l'ère numérique est peu abordée. Ce protocole et l'accord qui en est issu, dont j'espère qu'il sera signé dans la foulée, portent sur la transparence, la promotion de la diversité des esthétiques, les garanties de rémunération des artistes, l'observation des données économiques de la musique, et le recours à la médiation. Tous ces aspects n'étaient pas du tout traités. Ce pas est extrêmement important. Je regrette le choix de l'Adami et de la Spedidam, mais j'espère qu'elles auront des raisons de nous rejoindre.

Rien ne s'oppose à ce que le président de la Commission pour la rémunération de la copie privée transmette une déclaration d'intérêts. Aucun de ses présidents n'a été critiqué en la matière, mais si cela est de nature à rassurer, nous pouvons y travailler. Quant à la nomination de personnalités qualifiées à la place du pôle public... L'objectif de celui-ci était précisément d'améliorer le fonctionnement de la commission, les personnalités qualifiées modifiant les équilibres et ouvrant la porte à la contestation de leur légitimité...

Je veux rassurer M. Assouline sur l'importance que j'attache à l'audiovisuel depuis ma prise de fonction. C'est une priorité, parce qu'il entre chez tous les Français et constitue l'une des pratiques culturelles les plus universelles ainsi qu'un outil de cohésion. Nous avons besoin d'un audiovisuel public fort. Ce secteur connaît des mutations considérables : profusion des offres, abolition totale des frontières, émergences de très grands acteurs mondiaux. Ma responsabilité consiste à préserver des acteurs français forts et la diversité de la création, qui est une richesse. Nous avons déjà abordé l'importance du financement de l'audiovisuel dans la pérennisation de l'exception culturelle française.

Mon premier objectif est d'encourager la création. Avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), nous avons réformé la plupart des dispositifs de soutien. J'ai obtenu une forte amélioration des crédits d'impôt en faveur de l'audiovisuel et du cinéma. J'ai lancé le chantier de la transparence des comptes de production et d'exploitation - un accord professionnel est en cours de finalisation, qu'il faudra inscrire dans la loi. Un autre chantier porte sur la relation entre producteurs et diffuseurs, que je souhaite équilibrée. Un accord a été trouvé entre France Télévisions et des producteurs. Des discussions sont en cours ailleurs. Ces accords vont dans le bon sens. J'y suis favorable. J'agis aussi pour le rayonnement de la création française. J'ai confié une mission à Laurence Herzberg sur la création d'un festival des séries en France. Ce secteur de la fiction connaît une très forte dynamique. Le soutien à l'audiovisuel public a été renforcé en loi de finances.

Vous avez émis des inquiétudes sur l'indépendance dans le secteur audiovisuel, des mouvements de concentration n'étant pas achevés. Je travaille sur des dispositions renforçant l'indépendance vis-à-vis des actionnaires et des annonceurs. Le CSA et Canal Plus travaillent actuellement sur cette question. Laissons le temps à ce groupe de travail d'aboutir à des conclusions avant d'apporter des améliorations législatives.

La régulation des relations contractuelles dans le secteur de la musique rend indispensable une procédure de médiation spécialisée, distincte du livre ou du cinéma. Le recours au médiateur ne coûte rien aux parties en présence. Actuellement, en cas de litige, la partie la plus faible renonce souvent à faire valoir ses droits. L'existence du médiateur les y incitera. Il encouragera aussi l'adoption de chartes de bonnes pratiques. Dans ces industries, les modèles économiques évoluent en permanence. Une rigidification excessive peut être contre-productive ; un mode de régulation plus souple, comme le médiateur, est plus adapté. Il ne remet nullement en cause la liberté d'entreprendre ni les relations contractuelles. Au contraire, il agit en facilitateur.

L'un de mes collègues est chargé spécifiquement de la jeunesse au sein du Gouvernement. Mais beaucoup de dispositions de ce projet la concernent au premier chef : les conservatoires, l'enseignement supérieur... Il faut réaffirmer la place de la jeunesse au cœur des politiques publiques. J'ai consacré 7 millions d'euros, dans le cadre du budget 2016, aux assises de la jeune création. Je réfléchis beaucoup à la culture hors-les-murs, à la rencontre des territoires. J'encourage l'itinérance des institutions, notamment parisiennes.

Ainsi nous avons introduit des bibliothèques mobiles au cœur des quartiers et des villages, pour tous les publics. La démocratisation n'est pas qu'une incantation, elle doit être perceptible. Oui, nous devons faire de la jeunesse un axe très fort de notre politique et bien l'expliquer.

Dans le cadre de la réforme territoriale, les Drac ont été confortées, comme instance de dialogue territorial entre les amateurs et les professionnels. Je ne suis pas sûre qu'un médiateur soit indispensable. Les dispositions du projet ont vocation à lever l'incertitude juridique actuelle. Les 12 millions d'amateurs doivent pouvoir présenter leur travail. Cette réforme nécessaire avait longtemps achoppé, comme lors de la tentative de 2008.

La question des écoles supérieures d'art, au sein des territoires, dans leur articulation avec l'enseignement supérieur, est importante. Je serai attentive à vos propositions d'amélioration. Nous avons travaillé à l'amélioration du statut de leurs professeurs, mais nous devons aussi respecter le principe de libre administration des collectivités locales.

Le *hip hop* a été une pratique spontanée, désormais d'une grande maturité, dont l'esthétique n'est pas encore totalement reconnue par nos institutions. Les scènes de musiques actuelles (Smac) ont beaucoup aidé à structurer ce mouvement, mais ses praticiens ont encore bien du mal à tourner, même si la discipline – musique et danse – est très populaire. La demande des jeunes est forte. Il faut des enseignants et des formateurs à même de l'enseigner. Ma volonté n'est pas de les enfermer dans un cadre, mais de les aider à se développer. Je rencontrerai leurs représentants début janvier, afin d'œuvrer à une reconnaissance par les institutions de ce mouvement artistique, devant être respecté comme tel.

Quant aux labels, le choix des dirigeants passe toujours par un appel à candidatures - et non par le fait du prince de la rue de Valois - avec une totale transparence du processus, des jurys réalisant un choix conjoint avec les collectivités territoriales,

La liste des labels est réalisée par décret pour tenir compte des pratiques et de la discipline. Attribuer de nouveaux labels, pourquoi pas ? On pourrait en attribuer un, par

exemple, à la chorégraphie équestre - Zingaro a des pratiques artistiques assez uniques pouvant justifier ce label.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. Nous avons pu aborder d'importants sujets. Vous voyez combien ils nous passionnent tous ! Nous nous retrouverons le 13 janvier au matin pour visiter le Musée de l'Homme qui vient de rouvrir, avant d'examiner les éventuels amendements à la proposition de loi créant un jour de mémoire combattante dans les établissements scolaires que nous avons examinée ce matin.

La réunion est levée à 18 h 30.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 16 décembre 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Lutte contre le gaspillage alimentaire - Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – Sur la proposition de loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, que nous examinons ce matin, il nous faut désigner un rapporteur. C'est en effet sur la proposition de loi déposée par Mme Goulet que Mme Jouanno a été nommée rapporteure il y a deux semaines, mais ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour car une proposition de loi presque identique vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale. Mme Jouanno a néanmoins procédé aux auditions nécessaires et préparé son rapport. Je vous propose donc de la nommer rapporteure sur ce texte.

Il en est ainsi décidé.

Ce texte, signé par plus de 300 députés, a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée le 9 décembre dernier et sera examiné par le Sénat le 13 janvier prochain, dans la niche du groupe socialiste. Il reprend des dispositions introduites en deuxième lecture dans la loi sur la transition énergétique, que le Conseil constitutionnel avait censurées en application de la règle de l'entonnoir.

Le gaspillage alimentaire représente, dans le monde, 1,3 milliard de tonnes par an, et coûte 1 000 milliards de dollars. En France, chaque habitant jette chaque année, en moyenne, vingt kilogrammes de nourriture. Ne serait-ce qu'au regard des famines qui règnent dans le monde et de la pauvreté que connaissent certains Français, cette proposition de loi est bienvenue.

Mme Chantal Jouanno, rapporteure. – A l'initiative de Mme Didier, nous avons introduit dans la loi sur la transition énergétique, en première lecture, des dispositions relatives aux dates d'utilisation optimale des produits non périssables. Les députés y avaient ajouté, en nouvelle lecture, les conclusions du rapport de Guillaume Garot sur le gaspillage alimentaire. Après un vote unanime des deux chambres, le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, estimant qu'elles ne respectaient pas la règle de l'entonnoir. Très vite, les parlementaires ont déposé des propositions de loi pour les reprendre, et la première, Nathalie Goulet, au Sénat.

Comment définir le gaspillage alimentaire ? Quels stades de la chaîne alimentaire faut-il considérer ? Les légumes laissés dans les champs parce qu'ils ne correspondent pas aux calibres en font-ils partie ? Les céréales pour les animaux d'élevage doivent-elles être considérées comme du gaspillage alimentaire, puisqu'elles auraient pu servir à l'alimentation humaine ? Heureusement, non. Guillaume Garot définit comme gaspillée « toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue,

jetée, dégradée ». Cette étape peut être la production, le transport, la logistique, la distribution ou la consommation.

En 2007, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a estimé le gaspillage alimentaire annuel dans notre pays à 20 kg par personne – soit 100 à 160 euros – dont 7 kg de nourriture non déballée. Selon la *Food and Agriculture Organisation* (FAO), un tiers des aliments destinée à la consommation humaine est gaspillé, perdu ou jeté entre le champ et l'assiette. Les produits gaspillés correspondent à 3,3 gigatonnes équivalent carbone : si le gaspillage alimentaire était un pays, ce serait le troisième émetteur mondial de gaz à effet de serre. La FAO évalue à 700 millions de dollars le montant des dommages environnementaux.

Si ce texte vise plutôt la grande distribution, chaque maillon de la chaîne alimentaire est source de gaspillages. Le plus gros contributeur est constitué par les ménages, qui jettent des déchets alimentaires encore comestibles. Dans un foyer, les fruits et légumes représentent la moitié des denrées gaspillées et les liquides, le quart. Viennent ensuite la restauration hors domicile, puis la distribution en grandes et moyennes surfaces. Quoique non exhaustifs, imprécis et peu suivis, ces chiffres sont révélateurs.

Le problème est économique, environnemental, social et surtout éthique puisque notre modèle économique a longtemps considéré l'abondance et le superflu comme des fins en soi, d'autant que les ressources étaient jugées inépuisables. Cette vision doit laisser place à un modèle circulaire, dans lequel la notion même de déchet doit disparaître. Autre aspect éthique, réclamé d'ailleurs à juste titre par les agriculteurs : redonner une valeur aux produits alimentaires. La part de l'alimentation dans le budget des ménages français est passée de 35 % en 1960 à 20 % en 2014. Les prix des produits alimentaires sont systématiquement tirés vers le bas. La dévalorisation de ces denrées rend l'acte de jeter presque anodin et complique la tâche des agriculteurs qui veulent produire des aliments de qualité. Là, comme ailleurs, il faut un juste prix.

Face à ce constat négatif, des actions ont déjà été mises en œuvre. L'Ademe lutte depuis des années contre le gaspillage alimentaire et insiste sur les économies que peuvent réaliser les ménages. En 2013, un pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, dit pacte anti-gaspi, a été signé avec tous les acteurs de la filière alimentaire. L'objectif est de réduire de moitié le gaspillage alimentaire avant 2025 – mais comment mesurer les résultats ? En avril dernier, Guillaume Garot a remis son rapport sur le gaspillage alimentaire, dont le présent texte reprend les conclusions.

L'article 1^{er} de la proposition de loi reprend les cinq mesures qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel. Il crée une hiérarchie de la lutte contre le gaspillage alimentaire, inspirée de celle qui figure dans la directive relative aux déchets : prévention du gaspillage alimentaire ; utilisation des invendus propres à la consommation humaine par le don ou la transformation ; valorisation destinée à l'alimentation animale ; utilisation des invendus pour fabriquer du compost pour l'agriculture ou méthanisation. Cette hiérarchie s'applique à tous les maillons de la chaîne alimentaire, des producteurs aux consommateurs en passant par les distributeurs et les associations. L'État et les collectivités doivent-ils être spécifiquement mentionnés dans ce texte ? Déjà, la loi de transition énergétique leur donne jusqu'au 1^{er} juillet 2016 pour lutter contre le gaspillage dans leurs services de restauration collective. De plus, la rédaction de cet article 1^{er} est suffisamment large pour les inclure.

Cet article interdit aussi la javellisation des invendus encore propres à la consommation, que pratiquent certains restaurants ou des enseignes de grande distribution pour des raisons de responsabilité sanitaire. Le distributeur qui contreviendrait à l'interdiction serait passible de 3 750 euros d'amende par infraction constatée – donc, par poubelle – et surtout d'une peine d'affichage et de diffusion de la décision de justice.

L'article 1^{er} lève les obstacles au don de produits vendus sous marque de distributeur. Il formalise les pratiques de don existantes en imposant qu'une convention de don soit établie entre le distributeur et l'association caritative, afin d'en négocier toutes les modalités. Enfin, il laisse aux distributeurs un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi pour proposer à une ou plusieurs associations de signer une convention de don. Il ne s'agit donc pas d'une obligation de donner – dont les associations ne veulent pas – mais d'une obligation de s'engager dans la démarche et d'au moins proposer la reprise des invendus.

L'article 2 transfère la responsabilité des produits défectueux du distributeur vers le fournisseur, dans le cas où le fournisseur réalise un don de denrées sous marque de distributeur que le distributeur ne souhaite pas commercialiser pour des raisons autres que sanitaires – par exemple, en cas de problème d'étiquetage. Aujourd'hui, seule la responsabilité du distributeur pouvait être recherchée alors même que c'était le fournisseur qui réalisait le don.

L'article 3 complète l'information et l'éducation à l'alimentation dans les écoles en prévoyant un volet sur la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Enfin, l'article 4 précise le contenu du rapport sur la responsabilité sociale et environnementale publié chaque année par les entreprises cotées. Le volet économie circulaire de ce rapport devra présenter les actions menées par ces entreprises pour lutter contre le gaspillage alimentaire.

Je vous propose d'adopter conforme cette proposition de loi. Il s'agit d'abord d'une question de cohérence : nous avons voté ce dispositif dans des termes strictement identiques il y a quatre mois. Le réexamen de ces mesures ne tient qu'à une censure de forme par le Conseil constitutionnel. Par ailleurs, il est urgent que ce texte soit adopté : compte tenu du calendrier parlementaire, un réexamen par l'Assemblée nationale n'interviendrait que dans le courant de 2016.

Enfin, les leviers qu'il reste à mobiliser ne sont pas nécessairement législatifs. Ainsi, les agriculteurs bénéficient d'une réduction d'impôt lorsqu'ils font des dons de produits agricoles. Ce dispositif est bien encadré pour les dons de lait, de fruits et de légumes frais, les dons d'œufs et l'abandon de recettes pour les dons de céréales. Mais les produits agricoles doivent souvent être transformés, ce qui a un coût et génère un transfert de propriété. Ainsi, les fruits doivent être mis en compote ou en jus ; un bœuf donné sur pied ne saurait être utilisé tel quel ! Des discussions sont en cours à Bercy.

La mise en place d'indicateurs de mesure et de suivi précis et pertinents est indispensable car nous n'avons qu'une connaissance partielle du gaspillage alimentaire. L'Ademe travaille en ce moment à une nouvelle évaluation du gaspillage en France. Nous interrogerons le gouvernement en séance sur ces questions.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cette présentation. Les délais requièrent en effet un vote conforme.

Mme Nicole Bonnefoy. – Ce texte reprend plusieurs dispositions de la loi sur la transition énergétique, adoptées à l’unanimité. Consensuel, il a été adopté à l’unanimité par l’Assemblée nationale la semaine dernière. En inscrivant la lutte contre le gaspillage alimentaire dans la loi, il rejoint la résolution sur l’utilisation efficace des ressources, adoptée le 9 juillet dernier par le Parlement européen, par laquelle celui-ci demande à la Commission européenne de proposer un objectif juridiquement contraignant de réduction d’au moins 30 % des déchets alimentaires avant 2025 et d’encourager dans les États membres à passer des conventions prévoyant que le commerce alimentaire de détail distribue les invendus à des associations caritatives. Nous sommes tous déterminés à lutter contre le gaspillage alimentaire. Près d’un tiers de la production alimentaire mondiale est jeté, quand tant de personnes meurent de faim ou vivent dans la précarité. Sur le plan économique, le gaspillage représente 12 à 20 milliards d’euros chaque année en France. Et je ne parle pas de ses conséquences écologiques...

La sensibilisation des élèves au gaspillage est bienvenue : ce sont souvent les enfants qui éduquent les parents... En 2014, lors de l’examen de la loi d’avenir pour l’agriculture, mon amendement sur une meilleure éducation à l’alimentation dans les écoles avait été adopté. L’article correspondant du code de l’éducation sera utilement complété par ce texte. Le groupe socialiste soutient donc sans réserve cette proposition de loi qu’il votera conforme. Nous sommes au début de l’hiver et nombre d’associations attendent des dons.

M. Alain Fouché. – Ce texte est issu d’un amendement que j’avais présenté avec Mme Goulet. La rapporteure a très bien présenté cette proposition de loi. Nous aurions aussi pu demander aux grandes surfaces de publier chaque année le montant de leur gaspillage alimentaire – nous aurions été le premier pays à le faire. La Norvège a pris des mesures incitatives en ce sens. Certaines chaînes, comme Tesco au Royaume-Uni, ont pris les devants, et le bilan semble positif. Nous aurions aussi pu prévoir une certification des démarches anti-gaspillage, comme le proposait le rapport de M. Garot. Quant à la défiscalisation, j’espère qu’elle ne concerne pas les grandes surfaces, qui gagnent déjà beaucoup d’argent...

M. Jean-Jacques Filleul. – Ce texte propose une nouvelle politique publique de lutte contre le gaspillage, dans la perspective d’une économie circulaire. Il s’agit aussi d’un enjeu de société très fort. Ce texte a été co-signé sur tous les bancs de l’Assemblée nationale. Le groupe socialiste, favorable à un vote conforme en raison des délais, ne votera aucun amendement.

M. Charles Revet. – Nous voterons également ce texte. Toutefois, ne compliquons-nous pas les textes à l’excès ? Certes, nul n’est censé ignorer la loi, mais comment comprendre l’alinéa suivant : « Le don de denrées alimentaires par un commerce de détail alimentaire dont la surface de vente est supérieure au seuil mentionné au premier alinéa de l’article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures (...) en application de l’article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime (...) » ou l’alinéa « Est producteur, lorsqu’il agit à titre professionnel, le fabricant d’un produit (...). Ne sont pas considérées comme producteurs, au sens du présent titre, les personnes dont la responsabilité peut être recherchée sur le fondement des articles 1792 à 1792-6 et 1646-1. » ? Les personnes concernées iront-elles rechercher toutes ces références ? Pour ne pas prendre de risques, elles s’abstiendront. Assez !

M. Rémy Pointereau. – Le groupe Les Républicains votera conforme ce texte indispensable, qui renvoie aussi à une question d’éducation. Si la génération *kleenex* jette tout très facilement, nos parents nous ont appris, après les années difficiles, à ne pas gaspiller, ne

fût-ce qu'un morceau de pain. Nous devons redonner de la valeur aux produits alimentaires. La part de la consommation alimentaire dans les budgets des ménages a diminué, mais au détriment du producteur. Si les produits alimentaires étaient plus chers, ils seraient moins jetés. Rappelons aux jeunes que la nourriture est le résultat d'un travail considérable – qui émet d'ailleurs des gaz à effet de serre. Et simplifions nos lois, M. Revet a raison !

Mme Évelyne Didier. – Des collectivités territoriales, des cantines scolaires, des particuliers même ont déjà des démarches vertueuses pour lutter contre le gaspillage alimentaire, dont les médias se sont largement fait l'écho. Ils réalisent ainsi des économies tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Réjouissons-nous-en ! La hiérarchie proposée par le texte est importante. La première des préventions serait de ne pas produire lorsque ce n'est pas utile, ce qui économiserait les ressources primaires : halte à la consommation à tous crins ! Développons l'économie locale, par exemple grâce aux associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (Amap) qui réduisent le gaspillage. La faiblesse des prix a pour corollaire la moindre qualité des aliments, notamment pour les revenus les plus modestes, d'où des problèmes de santé comme l'obésité. J'avais déposé des amendements d'appel, mais je comprends la nécessité du vote conforme. Nous devons associer les collectivités à ces efforts, notamment pour promouvoir des stockages collectifs pour les associations.

M. Louis Nègre. – Ayant été rapporteur de la loi de transition énergétique, qui lutte contre tous les gaspillages et prévoit notre entrée dans une économie circulaire, je me félicite de ce texte. J'ai installé dans une école un appareil qui fabrique du compost très rapidement à partir des restes de la cantine. La métropole Nice-côte d'azur met gratuitement des composteurs à disposition de tous les ménages qui ont des jardins. J'ai moi-même constaté que mes poubelles se remplissaient moins vite. Les déchets incinérés sont composés à 95 % d'eau : beau gaspillage. Oui, certains alinéas de cette proposition de loi sont illisibles : à partir de quelle surface les magasins pourront-ils donner ?

M. Jérôme Bignon. – Ce projet a été présenté durant l'été 2014, en pleine campagne des sénatoriales. Je l'ai appris en écoutant la radio et j'ai aussitôt décroché mon téléphone pour faire part de mes réserves. L'idée de voter une loi pour organiser quelque chose qui existe déjà me semblait stupide car des contraintes supplémentaires allaient s'en suivre. Pour ne pas rompre le consensus, je voterai néanmoins ce texte, tout en soulignant que le gaspillage n'est pas voulu par les supermarchés : ne les stigmatisons pas. Commençons par éduquer les consommateurs, qui gaspillent énormément. Voilà vingt ans que je préside une association qui organise la banque alimentaire dans mon canton rural. Les bénéficiaires jettent souvent les produits qu'ils ont reçus car ils préfèrent, par exemple, de la purée de marque que des pommes de terre à éplucher ! La complexité des normes décourage parfois les bénévoles. Ainsi, nous avons reçu un formulaire d'agrément qui faisait quinze pages et il était impératif de le remplir pour pouvoir continuer à fonctionner. Nos compatriotes sont très généreux : l'an dernier, à l'occasion du weekend de dons dans les supermarchés, nous avons récupéré 1,5 tonne d'aliments, et cette année 1,8 tonne ! Ne rigidifions pas trop ce système qui fonctionne. Sinon, il faudra une proposition de loi pour abroger ce texte...

M. Jacques Cornano. – La COP21 s'inscrit dans la transformation du modèle de production et de consommation. Nous devons entrer dans l'ère de l'économie circulaire et favoriser le développement local, pour tendre vers l'autosuffisance alimentaire en 2050, comme nous le faisons en Guadeloupe avec le jardin créole.

Mme Odette Herviaux. – On peut déplorer la complexité de ce texte, mais si la lutte contre le gaspillage alimentaire n'est pas mentionnée dans le droit, elle ne restera qu'une proclamation de bons sentiments. Chacun, consommateur, utilisateur, doit faire des efforts, mais si nous ne prenons pas quelques précautions dans l'organisation de la collecte, en cas de problème, on cherchera un responsable. La loi aura surtout une valeur incitative : nos compatriotes sauront que la lutte contre le gaspillage alimentaire est encouragée.

M. Benoît Huré. – Comme il y a urgence à légiférer, nous ne présenterons pas d'amendements. Cette loi a valeur d'affichage auprès de l'opinion publique, des consommateurs, des distributeurs et des producteurs. Son dispositif d'application doit être simple. Alors que des millions de personnes meurent de faim dans le monde, nous sommes contraints de légiférer pour limiter le gaspillage alimentaire : cela donne à réfléchir et explique certaines révoltes. Le prix payé aux producteurs ne doit pas être négligeable, certes. Cela dit, si la part des revenus consacrée à l'alimentation a diminué, elle varie selon les catégories sociales de 5 à 45 %. Une hausse de 20 % des prix n'aurait donc pas le même effet sur tous. Les prestations familiales ne pourraient-elles être fléchées vers l'alimentation ?

M. Jean-Claude Leroy. – Les distributeurs privilégient le *grand packaging* : les consommateurs sont incités à acheter beaucoup pour payer moins, ce qui est source de gaspillage. Le petit conditionnement permet des économies. J'entends dire que le consommateur doit payer le juste prix au producteur. Ne faudrait-il pas plutôt revoir le circuit des intermédiaires ?

Mme Annick Billon. – Ayant entendu notre rapporteure, je retire mes amendements. Cette proposition de loi traite de deux sujets essentiels : la restauration collective et les dons. Je suis effrayée par l'état des aliments récupérés auprès de la grande distribution : beaucoup sont en décomposition avancée. Sous couvert de dons, certaines grandes surfaces se débarrassent de leurs poubelles. Un tri sélectif est donc nécessaire.

Mme Évelyne Didier. – Je retire également mes amendements.

M. Ronan Dantec. – Le gaspillage alimentaire est très déstabilisant pour une société : alors que des femmes et des hommes n'ont pas accès à certains produits, ceux-ci sont détruits ! Nous devons lutter contre ce phénomène qui démontre que, dans le modèle libéral, le gaspillage peut être une solution économique viable. Nous devons aussi légiférer sur les bio-déchets : tout reste à faire au niveau des collectivités territoriales. L'agglomération nantaise s'intéresse à cette filière mais de lourds investissements sont indispensables.

Mme Natacha Bouchart. – Je suis d'accord avec M. Bignon. Je crains que cette proposition de loi, qui part d'une bonne intention, n'entrave l'action des associations. Je m'abstiendrai donc.

Mme Chantal Jouanno, rapporteure. – Ce texte court est très consensuel. Il renvoie à des codifications existantes : le seuil pour la convention est fixé à 400 mètres carrés. Les associations préfèrent traiter avec les grandes surfaces qui disposent de la logistique nécessaire, notamment pour stocker. Cette loi, demandée par les associations, n'oblige pas les distributeurs, petits ou grands, à donner systématiquement, mais elle interdit la javellisation et elle prévoit que les dons donneront lieu à une convention. Les associations veulent que la qualité, la nature et le stockage des produits soient définis dans la convention. Ce texte, demandé par les banques alimentaires et par les Restos du cœur, protège donc les associations

qui n'auront plus à trier les déchets de la grande distribution. En outre, il clarifie les responsabilités, notamment en cas de produits défectueux ou mal étiquetés.

Il ne s'agit bien évidemment pas d'un aboutissement : nous ne traitons ici que du gaspillage alimentaire, et non du gaspillage en général. Nous devons suivre l'application de ce texte, peut-être à l'occasion d'une grande loi sur l'économie circulaire, qui tarde à venir. Le juste prix des produits alimentaires et agricoles ? Il vaudrait mieux donner à certains ménages des tickets verts pour avoir accès à des produits de qualité plutôt que de tirer les prix vers le bas, ce qui déstabilise la filière et interdit de valoriser le bien-être animal ou le bio. À l'heure actuelle, il y a moins de gaspillage alimentaire dans la grande consommation qu'ailleurs : il y a en effet plus de roulement, plus de personnels, plus de logistique.

Les conditionnements en grande quantité renvoient à la problématique des déchets. Mieux vaut de grands contenants pour les produits non périssables et de petits pour les périssables. Les dons de la grande distribution bénéficient de défiscalisation : des sommes colossales sont en jeu. Il serait légitime de demander des contreparties, notamment en termes de logistique pour les associations. Nous poserons cette question au Gouvernement. L'Ademe consacre deux ETPT à l'amélioration de l'éducation des consommateurs. La loi de transition énergétique traite de la filière des bio-déchets. Les amendements de Mme Billon, qu'elle a retirés, soulèvent un réel problème : le transfert de responsabilité de la grande distribution aux associations oblige ces dernières à traiter les déchets. Les denrées non utilisées par les associations seront donc des déchets que les collectivités devront gérer. Nous suivrons cette question avec attention.

M. Hervé Maurey, président. – Je suis d'autant plus favorable à ce texte que ma génération avait appris à ne pas gâcher le pain. Comment accepter le gaspillage alimentaire quand des hommes et des femmes sont obligés de fouiller les poubelles des supermarchés pour se nourrir ? Ce texte ne crée pas de nouvelles normes, même si son libellé est compliqué. À quand des lois lisibles par tous ? Vaste débat qui dépasse le cadre de cette proposition de loi. Lorsque j'étais maire, j'ai voulu que les repas non consommés à la cantine soient donnés au chenil. Ce fut impossible, à moins d'acheter un stérilisateur qui coûtait une fortune : il est impensable que ce qui est bon pour les enfants à midi ne le soit pas pour les chiens à 14 heures. Autrefois, les parents éduquaient les enfants. Aujourd'hui, c'est plutôt l'inverse, surtout pour l'écologie : il faudra veiller à ce que les jeunes soient sensibilisés au gaspillage alimentaire. Nous devons poursuivre la réflexion pour traiter du gaspillage en général et non plus uniquement de celui qui touche les aliments. Je pense en particulier aux médicaments.

EXAMEN DES AMENDEMENTS ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

L'amendement n° COM-6 a été retiré.

Mme Chantal Jouanno, rapporteure. – L'amendement n° COM-3 exclut de la convention non seulement les denrées impropres à la consommation mais aussi celles dont l'intégrité n'est plus assurée. Une discussion est en cours avec les distributeurs et les associations pour définir une convention cadre prévoyant le tri avant l'intervention des associations : disposant de moyens de stockage limité, elles ne souhaitent pas récupérer des produits qu'elles ne pourraient pas redistribuer rapidement. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-3 n'est pas adopté.

L'amendement n° COM-1 a été retiré.

Mme Chantal Jouanno, rapporteure. – L'amendement n° COM-4 impose aux distributeurs de reprendre les denrées alimentaires données et non distribuées par les associations afin d'éviter que ces denrées soient une charge pour les collectivités. Le rapport Garot insiste sur la nécessaire responsabilisation de tous les acteurs, du producteur au consommateur. Avec cet amendement, seuls les distributeurs seraient responsables. En séance, il faudra que le Gouvernement s'engage à ce que l'Ademe – qui gère le plan déchets – mette en place des indicateurs de suivi très précis. En outre, il faudrait que le plan déchets finance en partie le stockage des associations. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-4 n'est pas adopté.

Les amendements n°s COM-7 et COM-2 ont été retirés.

Mme Chantal Jouanno, rapporteure. – L'amendement de repli n° COM-5 associe systématiquement les collectivités territoriales aux conventions de partenariat signées entre les grandes surfaces et les associations. Outre un problème de forme, cet amendement rigidifie le dispositif. N'ayant pu obtenir de rendez-vous avec l'AMF, l'ADF et l'ARF, je ne puis vous en dire plus. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-5 n'est pas adopté.

L'amendement n° COM-8 a été retiré.

L'article 1^{er} est adopté sans modification, ainsi que les articles 2, 3 et 4.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Saisine pour avis et nomination d'un rapporteur

M. Hervé Maurey, président. – L'Assemblée nationale devrait adopter ce soir une proposition de loi de MM. Le Roux et Savary relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs. Le Gouvernement a prévu d'inscrire ce texte à l'ordre du jour du Sénat la dernière semaine de janvier. Ce texte sera examiné au fond par la commission des lois mais il est souhaitable que nous nous en saisissions pour avis. Je vous propose de nommer Alain Fouché rapporteur puisqu'il travaille sur la sécurité dans les gares avec François Bonhomme, de la commission des lois, qui sera sans doute le rapporteur au fond de ce texte.

La commission décide de se saisir pour avis de la proposition de loi n° 281 (2015-2016) relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs et désigne Alain Fouché en qualité de rapporteur pour avis.

Communication

M. Hervé Maurey, président. – Je voudrais maintenant dire quelques mots sur la COP21. Je souhaite que nous puissions rapidement entendre, avec la commission des affaires

étrangères, M. Laurent Fabius, mais aussi Mme Tubiana et M. Hulot. Même s'il n'est pas parfait, nous nous réjouissons de l'accord trouvé, qui fixe un bel objectif. Certes, il n'est pas juridiquement contraignant mais il l'est politiquement. J'aurais aimé qu'une délégation de notre commission puisse se rendre en tant que telle au Bourget, mais nous n'avons pas réussi à savoir qui était accrédité. Certains d'entre nous y sommes néanmoins allés, et même à plusieurs reprises.

M. Ronan Dantec. – Le verre est plutôt à moitié plein qu'à moitié vide ! La COP21 marque la défaite absolue des climato-sceptiques qui jusqu'alors avaient beaucoup pesé sur les débats. La communauté internationale a adressé un message fort en fixant un objectif de 1,5°C, estimant que les 2°C seraient peut-être insupportables. Nous entrons dans le seul débat qui vaille : comment lutter contre le réchauffement climatique ?

Les contributions volontaires ont marqué une véritable avancée car on ne pouvait traiter de la même manière le Mali, la Chine et les États-Unis. Même le Venezuela a présenté sa contribution. Mais ces contributions nous mettent sur un scénario de 3°, ce qui n'est pas acceptable. Le Président de la République a fixé la première évaluation en 2018, lors du débat entre les parties. En 2020, les contributions ne seront pas celles qui sont sur la table aujourd'hui : elles auront été réévaluées. De nouveaux rendez-vous auront lieu en 2023, puis en 2025. Les réévaluations seront donc permanentes.

Les acteurs non-étatiques devront travailler avec les parties : deux « champions », la France et le Maroc, organiseront le dialogue avec les acteurs non-étatiques, comme les villes, les entreprises ou les ONG. L'ONU va analyser toutes les expériences pour distinguer les meilleures. La France et le Maroc se sont engagés à renforcer l'agenda des solutions avec le plan d'action Lima-Paris. Le Pérou, le Maroc et la France prendront des initiatives dès la fin janvier pour mieux structurer le dialogue entre les États et les acteurs non-étatiques. Le principal sommet mondial des acteurs non-étatiques se tiendra à Nantes du 26 au 28 septembre 2016 : vous y êtes bien sûr cordialement invités.

M. Jérôme Bignon. – Je rends hommage au travail du Sénat et à celui de l'Union Interparlementaire (UIP). Les organisations étatiques non-gouvernementales, notamment les Parlements, veulent davantage s'impliquer. C'est la première fois que notre assemblée a été autant impliquée dans une COP. Il faut que ce mouvement perdure et même s'amplifie. Le vote de la résolution à l'unanimité a été un grand succès. Continuons dans cette voie. Les contributions volontaires sont un changement de paradigme déterminant pour le succès des futures politiques. Même les plus réticents des États se sont sentis obligés d'apporter leur contribution, et ces contributions seront régulièrement réévaluées. J'ai été très frappé par l'atmosphère qui régnait au Bourget, faite de gravité mais aussi de sourires et d'élan positifs. Enfin, de grandes entreprises françaises se sont engagées sur l'agenda des solutions. Même si tout n'est pas parfait, l'économie décarbonnée est en route !

M. Jean-Jacques Filleul. – Avec quelques collègues, nous sommes allés au Bourget mercredi dernier : l'ambiance était exceptionnelle. Cet accord universel est important, c'est une étape qu'il faudra approfondir. Je veux souligner l'implication de toutes les ONG et de toutes les parties, qui ont beaucoup travaillé. Il faut saluer en particulier le travail de la diplomatie française : les éloges du monde entier nous ont fait chaud au cœur. Rendons hommage au Président de la République, à M. Fabius et à Mme Tubiana pour ce succès, qui a été trop vite effacé par les régionales. Cela dit, tout reste à faire.

Mme Évelyne Didier. – Je me suis rendue au Bourget : c'était à la fois la tour de Babel et l'arche de Noé. L'ambiance était extraordinairement détendue. La dimension universelle était patente. Avec les contributions volontaires, bien plus utiles que des obligations, nous édifions une culture et un regard commun. Maintenant, il faut avancer. Aurons-nous le temps d'éviter les dégâts dus au réchauffement climatique ? Des pays le subissent déjà et nous devons les aider.

J'ai beaucoup apprécié la réunion de l'UIP et la qualité des échanges qui ont eu lieu le dimanche 6 décembre au Sénat.

M. Jacques Cornano. – La COP21 a marqué un tournant important pour les États insulaires et les outre-mer français. Nous devons à présent travailler aux solutions concrètes, notamment en matière d'économie circulaire. Je rends hommage à la diplomatie française.

M. Hervé Maurey, président. – Le travail doit être poursuivi, d'autant que la France va présider la COP jusqu'à la COP22 qui se tiendra dans un an à Marrakech.

Ce dimanche 6 décembre, 400 parlementaires d'une centaine de pays étaient réunis dans l'hémicycle de notre Haute assemblée et ils ont adopté une motion commune. Élu du Bangladesh, le président de l'UIP est très sensible à ces questions et il veut poursuivre le travail engagé. Lors de la prochaine assemblée générale, en mars, il proposera aux parlements des actions concrètes. De par le monde, les parlements sont des relais entre les citoyens et leurs gouvernements.

La réunion est levée à 11h10.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 9 décembre 2015****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Loi de finances rectificative pour 2015 - Examen du rapport****EXAMEN DU RAPPORT**

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En dépit d'une conjoncture favorable, notre croissance économique est restée modeste au cours de l'année 2015, de sorte que le marché du travail continue de présenter une image dégradée. Le taux de chômage a rebondi à 10,6 % de la population active au troisième trimestre 2015, soit son niveau le plus élevé depuis 1997. Par ailleurs, le nombre de chômeurs de catégorie A a crû de 89 100 personnes cette année, marquant même un « sursaut » de 42 000 en octobre. Cela tient notamment au fait que la croissance économique est restée inférieure aux 1,5 à 2 % requis pour stabiliser le chômage.

En effet, en dépit d'une amélioration de la conjoncture économique liée au recul du prix du pétrole et à une politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), qui a conduit à une diminution des taux d'intérêt et à un taux de change plus favorable, le PIB progresserait plus modestement en France que dans le reste de la zone euro (soit de seulement 1 % contre 1,5 %). Cette contre-performance française serait liée, selon l'Insee, à l'atonie du secteur de la construction, ce qui justifie d'autant plus que le Sénat veille à préserver l'investissement, notamment public. L'inflation, quant à elle, augmenterait de 0,1 %. Les différentes prévisions sont confirmées par les anticipations des organisations internationales.

L'exercice 2015 a été marqué par une amélioration limitée de la situation budgétaire. Alors que le solde public effectif et le solde structurel affichent un recul de faible ampleur, la dette publique a continué à se rapprocher du seuil de 100 % du PIB. En effet, au cours de l'exercice 2015, la baisse du taux de prélèvements obligatoires s'est conjuguée à une évolution de la dépense publique plus dynamique qu'anticipé.

Le solde effectif devrait représenter 3,8 % du PIB, soit 0,3 point en deçà de la prévision (4,1 % du PIB). Cette bonne performance doit être relativisée, dès lors qu'elle est intégralement imputable à la révision à 3,9 % du solde public au titre de l'année 2014 contre une prévision de 4,4 % en loi de finances initiale. Dès lors, le solde effectif n'a été réduit que de 0,1 point de PIB, alors qu'il devait l'être de 0,3 point cette année.

Quoi qu'il en soit, grâce à cette exécution 2014 plus favorable que prévu, l'objectif de solde public effectif arrêté par le Conseil de l'Union européenne en mars dernier, lorsque celui-ci a accordé à la France un nouveau report du délai de correction de son déficit excessif de 2015 à 2017, serait respecté en 2015. Il convient d'ailleurs de relever que la conformité de la trajectoire budgétaire des finances publiques définie par le Gouvernement aux obligations découlant du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) repose exclusivement sur le respect des cibles de solde public effectif, dans la mesure où les objectifs d'amélioration du solde structurel ne seraient pas atteints.

En effet, l'ajustement structurel constaté en 2015, de 0,4 point de PIB, serait inférieur à celui recommandé par le Conseil de l'Union européenne, soit 0,5 point de PIB, comme l'a relevé la Commission européenne dans son avis du 16 novembre dernier sur le projet de plan budgétaire de la France. Toutefois, à 1,7 % du PIB, le déficit structurel devrait respecter l'objectif arrêté par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, soit 2,1 % du PIB. Cela découle, une fois encore, de résultats plus favorables qu'attendu en 2014, ainsi que l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Enfin, la part de la dette publique dans la richesse nationale continuerait à augmenter. Le Gouvernement prévoit qu'elle atteindra 96,3 %, soit 0,7 point de PIB de plus qu'en 2014 (95,6 % du PIB). Le ratio d'endettement s'établissant déjà à 97,6 % au deuxième trimestre, l'on ne peut exclure qu'il soit *in fine* supérieur à la prévision du Gouvernement.

Quant à la situation budgétaire de l'État, les recettes fiscales nettes devraient s'élever à 278,7 milliards d'euros, en baisse de 400 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (- 0,1 %). Ce chiffre inclut cependant les recettes tirées d'un contentieux exceptionnel avec EDF pour 1,4 milliard d'euros concernant les provisions liées au renouvellement du réseau d'alimentation générale entre 1987 et 1996. La Commission européenne a considéré que le traitement fiscal de ces provisions constituait une aide d'État qu'EDF a été contrainte de rembourser. Le montant total s'élève à environ 1,37 milliard d'euros, dont 889 millions d'euros d'exonérations d'impôt et 488 millions d'euros d'intérêts. Si l'on neutralise l'impact budgétaire de ces recettes exceptionnelles, le total de la moins-value sur l'impôt sur les sociétés prévue en 2015 serait de 1,8 milliard d'euros, soit un taux de recouvrement inférieur de 5 % aux prévisions.

La diminution de l'impôt sur les sociétés par rapport aux anticipations serait principalement liée à la révision à la hausse du coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), pour un impact négatif de 2,4 milliards d'euros, ainsi qu'au suramortissement prévu par la loi « Macron ». Les écarts à la prévision sont plus modérés sur les autres impôts. La révision à la hausse de l'impôt sur le revenu (+ 600 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale s'explique par le dynamisme des dividendes et des plus-values mobilières en 2014, ainsi que par de plus fortes recettes liées à la lutte contre la fraude au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

Le rendement de la TVA diminuerait de 1,1 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale en raison d'une moindre croissance des emplois taxables et d'une inflation modeste. Au vu des recouvrements, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) baisserait de 0,1 milliard d'euros. Les autres recettes fiscales nettes augmenteraient de 500 millions d'euros au regard de la révision à la baisse des décaissements constatés en 2015. Pour ce qui concerne les contentieux « Précompte » et « OPCVM », le coût de ce dernier devrait être inférieur de 400 millions d'euros aux estimations initiales.

Les dépenses du budget général, hors dette et pensions sont supérieures de 1,3 milliard d'euros à l'objectif du Gouvernement. Cet agrégat correspond aux dépenses des ministères et des opérateurs de l'État directement financées par subventions budgétaires et non par affectation de ressources fiscales.

La norme de dépenses « zéro valeur » n'est respectée qu'au prix d'un prélèvement de 255 millions d'euros sur la trésorerie du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), auquel s'ajoutent des économies de constatation sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) d'un montant de 1 milliard d'euros. De

même, la norme « zéro volume » n'est pas dépassée grâce à des annulations sur la charge de la dette à hauteur de 2 milliards d'euros, les taux d'intérêt et l'inflation ayant été revus une nouvelle fois à la baisse.

Le projet de loi de finances rectificative présente le schéma de fin de gestion pour 2015, soit l'ajustement des crédits alloués afin d'éviter des impasses budgétaires tout en assurant le respect de la norme de dépenses. Les ouvertures et les annulations destinées à les gager sont prévues à la fois dans le projet de loi de finances rectificative et, pour les plus urgentes d'entre elles, dans le projet de décret d'avance sur lequel la commission des finances a donné son avis et publié un rapport le 23 novembre 2015. Pas moins de 6 milliards d'euros en crédits de paiement doivent être ouverts, dont 1,7 milliard d'euros par décret d'avance et 4,3 milliards d'euros par le projet de loi de finances rectificative, auxquels il faut ajouter 1,1 milliard d'euros de redéploiement des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA). Le total, 7,1 milliards d'euros, est à comparer aux quelques 2,1 milliards d'euros du schéma de fin de gestion de 2012 à 2014, les redéploiements du PIA ne dépassant pas 600 millions d'euros en 2014. La majorité des ouvertures prévues est compensée par des annulations. L'importance des redéploiements traduit cependant une incapacité du Gouvernement à respecter les arbitrages qu'il a fixés, et que le Parlement a approuvés, en loi de finances initiale.

Les missions « Défense » et « Agriculture » représentent la plus grande partie des ouvertures, suivies par les dépenses relatives aux dispositifs de solidarité. Sur la mission « Agriculture », 1,1 milliard d'euros sont ouverts au titre des refus d'apurement communautaire. La France, qui a obtenu de la Commission un échelonnement du remboursement en trois tranches annuelles égales entre 2015 et 2017, a choisi de payer les deux premières en 2015, de manière à se donner une marge de manœuvre supplémentaire pour 2016.

Les ouvertures de crédits au profit de la Défense (2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) proviennent pour leur plus grande partie (2,15 milliards d'euros) d'une substitution aux recettes attendues sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ». En effet, le premier des quatre versements exigibles au titre de l'attribution de la bande « 700 MHz » est attendu début 2016 « *en raison des délais techniques de paiement par les opérateurs de communications électroniques* », selon le Gouvernement.

Enfin, les dépenses de guichet conduisent à ouvrir 766 millions d'euros en crédits de paiement. S'y ajoute une dette à l'égard de Pôle Emploi qui devrait s'élever à plus de 170 millions d'euros fin 2015, au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile dans l'attente de l'examen de leur demande de dette à Pôle emploi. Le quasi triplement de cette dette, qui se montait à 58 millions d'euros fin 2014, fait peser des risques de gestion accrus sur 2016. Le déficit passe de 74,4 milliards d'euros à 73,3 milliards d'euros entre la loi de finances initiale et le projet de loi de finances rectificative, soit une révision de 1,1 milliard d'euros. Cependant, hors dépenses exceptionnelles, le solde budgétaire se dégrade de 3 milliards d'euros par rapport à 2014, bien que la présentation du Gouvernement ne retrace pas le solde 2014 des dépenses du deuxième programme d'investissement d'avenir (PIA 2), laissant ainsi penser que le déficit a été amélioré. En outre, l'évolution du solde des comptes spéciaux, du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et des recettes non fiscales obéit à des facteurs largement extrinsèques aux arbitrages du Gouvernement.

M. Claude Raynal. – Le marché du travail mériterait d’être traité avec plus de précision. Au lieu de faire débiter l’analyse à juin 2012, il aurait été préférable de remonter jusqu’à 2008 pour éviter une vision politique de court terme. Dans une analyse économique, c’est moins le chômage que la création d’emplois qui importe. En appréciant les mesures qui ont été prises à l’aune des oscillations de la courbe de création d’emplois, on pourrait se faire une idée objective de l’utilité des politiques que nous poursuivons. Enfin, il faudrait revenir sur l’idée que « *la croissance économique est inférieure au niveau requis pour stabiliser le chômage, soit 1,5 à 2 %* ». C’est un argument que l’on ressasse depuis des années, alors que tout montre que le lien de cause à effet n’est désormais plus du tout évident. L’économie ne produit pas des emplois de la même manière qu’il y a vingt ou trente ans. Sortons de cette banalité.

M. Michel Bouvard. – Il conviendrait en effet d’étudier de manière approfondie le lien entre l’élasticité du revenu de solidarité active (RSA) au taux de chômage. On pourrait en tirer des conséquences tant sur le budget de l’État que sur celui des collectivités territoriales. Pour la deuxième fois, nous constatons cette année une diminution de l’annuité de la dette. Dans la mesure où le contexte est marqué par des taux d’intérêt favorables, il serait utile de mesurer ce qui relève de la bonne qualité de la gestion de l’Agence France Trésor (AFT).

Enfin, je partage les interrogations du rapporteur général sur l’éloignement progressif de l’objectif de transparence budgétaire de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les attentats et la mise en place de nouvelles procédures de sécurité justifient, certes, l’adoption de mesures de fin de gestion. Mais on est bien au-delà de l’accroissement qu’imposent ces circonstances imprévisibles. Cela pose la question du suivi des objectifs votés.

M. Maurice Vincent. – Il serait bon de faire figurer clairement dans les documents communiqués par le rapporteur général l’écart par rapport à la loi de finances initiale de 2015, en termes de dépenses et de recettes. En effet, vous indiquez que l’exécution réduit le déficit budgétaire de l’État de 1,1 milliard d’euros, ce qui laisse supposer une très bonne maîtrise des dépenses. J’aimerais avoir des éléments précis sur ce point.

M. Richard Yung. – Mieux vaudrait accueillir avec prudence le consensus des 1 % de croissance en 2016. La Banque de France indique dans un rapport récent que les événements de novembre auront pour conséquence une baisse de la croissance au quatrième trimestre, de 0,1 point de PIB. Nous traversons une zone de fragilité.

Par ailleurs, même si le niveau de chômage est un point douloureux, ce dont nous convenons tous, les chiffres d’exécution du budget 2015 indiquent que l’on reste proche des prévisions du projet de loi de finances initiale. Sur le volet recettes, il n’y a que 400 millions d’euros de différence entre la loi de finances initiale et le collectif de fin d’année. Avec une inflation de 0,1 %, les recettes ne pouvaient qu’être inférieures à ce que l’on avait programmé. Les évaluations étaient tout à fait réalistes, et nous ne pouvons que nous féliciter du contexte favorable qui les a portées. En définitive, on constate une légère amélioration du solde. Bien sûr, pour un milliard d’euros, on ne va pas chanter d’hymne à la joie. Cependant, plus que le montant, c’est le sens de la dérivée qui compte.

M. André Gattolin. – Il a été indiqué que le Gouvernement proposait dans le collectif budgétaire l’ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 196 millions d’euros pour les dépenses liées au RSA. Or, lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2016,

nous avons voté un amendement n° II-152, par lequel le rapporteur général nous proposait de réduire ces mêmes crédits de 650 millions d'euros, au prétexte que l'hypothèse du taux de recours avait été surestimée par le Gouvernement. Où est la cohérence ?

M. Bernard Lalande. – Mieux vaudrait s'intéresser aux effets plutôt qu'au contexte pour analyser l'exercice 2015. Quand on désindustrialise, on perd des emplois. Nous sommes dans l'attente d'une nouvelle économie. Il n'y aura pas de créations d'emplois si nous ne favorisons pas l'investissement. Il serait éclairant de connaître l'évolution du taux de désindustrialisation au cours des douze dernières années.

M. Vincent Delahaye. – Certains de mes collègues n'hésitent pas à se réjouir d'une petite baisse de notre déficit par rapport aux prévisions, alors que c'est à la faveur de la baisse des taux d'intérêt que l'on a pu économiser quelques milliards d'euros. En fin d'année, nous en sommes à prévoir un déficit à 73 milliards d'euros, alors qu'il était à 70 milliards d'euros en 2014, soit une dégradation de 3 milliards d'euros hors programme d'investissement d'avenir (PIA). La première fois que la France a été en déficit, il y a quarante ans, on nous a dit que c'était à cause du choc pétrolier. Or, en dépit du contre-choc pétrolier, nous augmentons notre déficit. Un peu de modestie serait de mise.

M. Vincent Capo-Canellas. – En ce qui concerne le déficit effectif, les chiffres ont été plusieurs fois corrigés dans le cadre de reports du délai de correction du déficit excessif. Il serait malheureux que ces reports successifs soient restés sans effet. Modérons notre enthousiasme.

Mme Fabienne Keller. – L'analyse du rapporteur général fait apparaître que les dépenses du budget général hors dette et pensions ont dérapé de 1,3 milliard d'euros. La baisse des taux d'intérêt a dégagé une économie de 2 milliards d'euros. Elle montre également que l'ensemble des dépenses du budget général dérape de 1,8 milliard d'euros. Pourriez-vous évaluer plus clairement le dérapage réel des dépenses de l'État ? Quant à la dette, ne sommes-nous pas en train de diminuer sa maturité pour profiter de taux très faibles, voire négatifs, au risque d'être obligés de nous refinancer à des taux plus élevés, demain ?

M. Marc Laménie. – Vous constatez la stabilité voire la régression des recettes fiscales. La TVA, qui est la première recette de l'État, se tasse. N'est-ce pas inquiétant ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur les créations d'emplois, je vous renvoie au rapport écrit qui est plus précis que mon exposé oral. On prévoit 114 000 créations d'emplois en 2015, dont 41 000 dans le secteur marchand et 53 000 dans le secteur non marchand, avec 24 000 contrats aidés. Au deuxième trimestre 2015, l'emploi a progressé de 27 500 unités dans le secteur non marchand, et reculé de 17 400 unités dans le secteur marchand. La dégradation se maintient dans le secteur concurrentiel, compensée par les emplois aidés dans le secteur non marchand. Y a-t-il une corrélation entre croissance et emploi ? On pourrait en discuter longtemps. De manière empirique, on constate que nos voisins européens qui n'ont pas de problème de croissance ont aussi un peu moins de problèmes d'emploi.

M. Claude Raynal. – Surtout, ils n'ont pas la même natalité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La courbe du RSA suit avec un temps de retard celle du chômage, ce qui est inquiétant pour les départements. Le chômage de long terme est un vrai sujet.

En ce qui concerne le coût de la dette, sa diminution est uniquement due à des effets de taux. Un tableau plus détaillé figurera dans le rapport. La part variable de la dette bénéficie directement de la baisse des taux d'intérêt. Quant à la part non variable, elle fait intervenir des remboursements à échéance de sept ans, avec de nouvelles émissions qui se font à des taux d'intérêt plus bas. La moindre charge de la dette s'explique par la combinaison d'une faible inflation et de taux d'intérêt bas.

Maurice Vincent, il n'y a pas d'amélioration du solde budgétaire. Si l'on regarde précisément le document qui vous a été distribué, on constate 70,3 milliards d'euros de déficit pour l'exécution 2014 et 73,3 milliards d'euros pour l'exécution 2015, soit 3 milliards d'euros d'endettement supplémentaire. L'exécution prévisionnelle indique clairement une dégradation du solde budgétaire qui s'explique par des recettes fiscales nettes moins bonnes que prévu et par le dérapage des dépenses. Les indications qui figurent dans le rapport de la Banque de France ne remettent pas en cause la prévision de croissance à 1 %, Richard Yung : l'acquis de croissance était de 1,1 point à la fin du troisième trimestre. D'exécution à exécution, je confirme qu'il y a une dégradation du solde public de 2,9 milliards d'euros.

André Gattolin, l'amendement que j'ai proposé portait sur la nouvelle prime d'activité, et se fondait sur un taux de recours comparable à celui du RSA-activité. Ce que le Gouvernement a inscrit en dépenses au titre du projet de loi de finances rectificative correspond bien à un taux de recours de 32 %. Jean-Marc Ayrault a conduit le même raisonnement...

M. Michel Berson. – Une référence !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il a recyclé dans son amendement les fonds de la prime d'activité pour les redistribuer sous la forme d'une diminution de la contribution sociale généralisée (CSG). Le Gouvernement a acquiescé à ce raisonnement puisqu'il n'a pas supprimé en seconde délibération l'amendement de Jean-Marc Ayrault, tout en se satisfaisant que le Sénat, lui, le fasse. Le taux de recours au RSA activité est de 32 % en 2015. Le Gouvernement tablait sur un taux de 50 %. Nous considérons que ce n'est pas réaliste. Il n'y a là rien d'antinomique avec le collectif.

Vincent Capo-Canellas, la Commission européenne a effectivement accepté le report pour la France de son objectif de retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB de 2015 à 2017.

Mme Fabienne Keller. – Le dérapage des dépenses du budget général hors dette est estimé à 1,3 milliard d'euros. Comment se décompose-t-il ? Autrement dit, quel est le dérapage réel ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On a constaté 400 millions d'euros de moins-value fiscale, 1,3 milliard d'euros de dépenses du budget général non maîtrisées hors charge de la dette et pensions et 2,1 milliards d'euros de dépenses budgétaires supplémentaires en substitution des recettes du CAS « hertzien ».

Mme Fabienne Keller. – Où figure l'allègement de la charge de la dette ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans les dépenses du budget général, la somme de 1,8 milliard d'euros de dépenses supplémentaires constitue un solde car le dérapage des dépenses dont je viens de préciser la composition a été amoindri par la baisse

de la charge de la dette, par le décret d'annulation du 9 juin 2015 et par le prélèvement sur le fonds national de gestion des risques en agriculture.

Mme Fabienne Keller. – Le dérapage réel des dépenses de l'État est donc bien de 3,8 milliards d'euros ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Hors charge de la dette, décret d'annulation et prélèvement sur le FNGRA, ces dépenses auraient effectivement dérapé de 3,8 milliards d'euros.

M. Claude Raynal. – Arrêtons de raisonner en termes de dépenses qui ont dérivé ! On croirait que vous n'avez jamais été au pouvoir ou que vous avez oublié comment ça marche. La logique est à l'inverse de celle d'une compensation d'un dérapage des dépenses par des recettes exceptionnelles. Le Gouvernement connaît très en avance les recettes exceptionnelles, et il les utilise pour prévoir des dépenses nouvelles. C'est ainsi que l'on gère une collectivité depuis la nuit des temps. Je suis surpris d'avoir à vous le rappeler.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À cela près que les dépenses de sécurité qui ont été votées ne figurent pas dans le projet de loi de finances rectificative. Elles sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2016. Le seul constat, c'est que c'est la troisième fois que la France demande un report du délai de correction de son déficit excessif.

M. Maurice Vincent. – Vous ne pouvez pas comparer le déficit prévu dans le projet de loi de finances rectificative, qui reste un exercice de prévision, avec ce qui a été constaté en exécution, en 2014. Il faudra attendre la loi de règlement pour l'exercice 2015 pour pouvoir nous prononcer sur l'évolution du déficit.

M. Francis Delattre. – Il sera à 75 milliards d'euros !

M. Maurice Vincent. – Nous le saurons quand nous aurons la loi de règlement. Si c'est 75 milliards d'euros, vous aurez raison.

M. Jean-Claude Boulard. – La question de Fabienne Keller est parfaitement légitime d'un point de vue méthodologique. Il faut commencer par évaluer précisément les dépenses et les recettes pour pouvoir mesurer les efforts de régulation de la dépense, en tenant compte ensuite de l'effet d'aubaine lié à la dette, même si l'amélioration des taux d'intérêt tient aussi à la rigueur de la gestion.

M. Francis Delattre. – Si je comprends bien, sur les 2,2 milliards d'euros prévus au profit de la défense gagés sur la vente de la bande des 700 mégahertz, nous ne pourrions compter que sur 500 millions d'euros l'an prochain ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La perception de ces recettes sera étalée dans le temps...

M. Francis Delattre. – La dépense ne sera pas couverte l'an prochain.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, la défense a bien les 2,2 milliards de crédits budgétaires supplémentaires dont elle a besoin, ce sont les recettes venant de la vente des fréquences qui sont étalées dans le temps.

L'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) a conduit à rebudgétiser les dépenses et les recettes du CAS « hertzien » dès 2016.

Les 2,8 milliards d'euros de la vente abonderont le budget général par tranches, de 2016 à 2019.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme chaque année, le collectif budgétaire est la « voiture balai » de la loi de finances, nous y trouvons des dispositions en grand nombre et d'importance très variable – et nous pourrions demander des droits d'auteur pour certaines, copies conformes de nos propositions en loi de finances...

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel n° FINC.1 est adopté.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce collectif remplace la contribution au service public de l'électricité (CSPE) par une nouvelle taxe dont le Parlement fixe chaque année les éléments en loi de finances. Avec l'amendement n° FINC.2, je vous propose que, dans l'esprit de la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte, nous fixions parmi ces éléments un plafond par filière d'énergie renouvelable.

Mme Fabienne Keller. – En matière d'éolien et de photovoltaïque, beaucoup d'investissements ont été programmés : avons-nous une idée de l'ampleur de ces coups partis pour les décennies à venir et de leur incidence sur les finances publiques ? L'inertie est forte, quel est le pilotage ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le rendement de la CSPE devant atteindre 11 milliards d'euros d'ici 2020, il était tout à fait anormal – et même inconstitutionnel – que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) fasse seule son affaire d'un tel montant d'argent public, sans que le Parlement se prononce, alors même que nous passons des heures entières à débattre de sommes minimes ; le collectif répare cette anomalie, le Parlement examinera chaque année le montant des compensations de charges en matière d'énergie. Quant au stock des engagements pris, je partage votre préoccupation : nous devons en évaluer le coût exact.

M. Richard Yung. – D'où viennent les objectifs que vous nous proposez ? De la CRE ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La loi relative à la transition énergétique fixe les objectifs de développement des ENR. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en cours d'élaboration décline ces objectifs par filières.

M. Gérard Longuet. – Pourrait-on disposer d'un état précis des différentes filières au 31 décembre 2015 ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est dans le rapport de la CRE : au 31 décembre 2014, l'éolien terrestre représente 9 300 mégawattheures et l'objectif est de le porter entre 24 000 et 27 000 mégawattheures d'ici 2023 ; l'éolien maritime est à

500 mégawattheures, avec l'objectif de 3 000 mégawattheures ; le photovoltaïque à 7 400 mégawattheures, et l'objectif est compris entre 12 000 et 20 000 mégawattheures. Ces grandes ambitions ont évidemment un coût important.

M. Michel Bouvard. – Ces installations et ces objectifs par énergie représentent effectivement des coûts hors bilan tout à fait considérables et impliquent des taxes supplémentaires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Parlement doit se prononcer chaque année sur les compensations, donc sur les objectifs par énergie renouvelable. Notre régime actuel est inconstitutionnel : chacun pourrait le faire valoir par une question prioritaire de constitutionnalité, au motif que le Parlement ne s'est pas prononcé sur la taxe.

M. André Gattolin. – À ce compte, on pourrait aussi demander de plafonner les coûts de l'EPR et ses débordements... L'État engage une politique volontariste, attendons de voir au moins une année ce qu'il en est : pourquoi ce malthusianisme avant même que la mesure ne soit appliquée ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous réformons enfin la CSPE, c'est une très bonne chose. Quelque 53 000 contentieux sont en cours devant la CRE, de particuliers comme d'entreprises, ce système n'est plus tenable.

Mme Michèle André, présidente. – Nous demandions cette réforme l'an passé et nous pouvons nous réjouir d'avoir été entendus sur ce point.

L'amendement n° FINC.2 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° FINC.3 est adopté.

Article 10

L'amendement n° FINC.4 est adopté.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC ?5 supprime les modulations de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) entre carburants pour 2017. Le principe d'annualité budgétaire commande de s'en tenir à 2016.

Mme Fabienne Keller. – Cette perspective à deux ans est pourtant un signe utile pour les acteurs économiques et les ménages.

M. André Gattolin. – Exactement, on ne peut demander de la visibilité et ne travailler qu'à court terme : je voterai contre cet amendement.

M. Jacques Genest. – Rien ne prouve que le diesel est plus polluant que l'essence. La vérité, c'est qu'en alourdissant la fiscalité sur le gazole, on pénalise la ruralité, qui roule au diesel : ne vous étonnez pas, ensuite, des résultats des élections.

L'amendement n° FINC.5 est adopté.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.7 abaisse le tarif de la CSPE à 20,25 euros par mégawattheure, pour compenser la hausse de la contribution climat énergie (CCE) conformément à l'article premier de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Je rappelle que la CCE est la composante carbone de la TICPE.

M. Vincent Delahaye. – Très bien !

L'amendement n° FINC.7 est adopté.

Article 11 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article sans impact budgétaire constitue un cavalier législatif : deux bonnes raisons de voter l'amendement de suppression n° FINC.8.

Mme Fabienne Keller. – Le prix du carbone étant fixé par le marché, s'agit-il bien, ici, du tarif de référence pour le calcul de la CCE ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article fixe les montants de la contribution climat-énergie au titre des années 2017, 2018 et 2019 pour atteindre la trajectoire fixée à l'horizon 2020 par la loi relative à la transition énergétique. Il ne modifie pas l'article 265 du code des douanes qui fixe le tarif de la TICPE et n'a donc rien à faire dans le collectif.

M. André Gattolin. – Je voterai contre cet amendement.

M. Maurice Vincent. – Contre !

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En loi de finances initiale, le Gouvernement proposait d'abaisser d'un centime la fiscalité sur l'essence et d'augmenter d'un centime celle sur le diesel, puis la baisse n'a plus concerné que l'essence E10, ce qui préserve une partie du magot puisque les volumes de diesel sont plus importants...

M. Claude Raynal. – Le ministre l'a reconnu lui-même...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et même chiffré l'opération à 46 millions d'euros : l'amendement n° FINC.9 rétablit l'équilibre initial.

Mme Fabienne Keller. – Il faut être clair pour le consommateur auquel on ferait payer la convergence plus cher : je voterai l'amendement.

L'amendement n° FINC.9 est adopté.

Article 12 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec l’amendement n° FINC.10, je vous propose de préciser que l’extension d’exonération d’impôt ne s’applique que pour les revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2016, cela pour éviter tout effet d’aubaine.

L’amendement n° FINC.10 est adopté.

Article 12 quater

L’amendement rédactionnel n° FINC.11 est adopté.

Article 12 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article coordonne un crédit d’impôt avec le projet de loi relatif à l’adaptation de la société au vieillissement, lequel n’est pas encore promulgué, d’où l’amendement de suppression n° FINC.12.

L’amendement n° FINC.12 est adopté.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’article 13 aménage la réduction d’ISF au titre des souscriptions au capital de PME pour la mettre en conformité avec le droit européen. Je vous propose une série de onze amendements techniques qui vont dans le sens de la réforme proposée. L’amendement n° FINC.13 crée une clause de sortie anticipée lorsqu’une cession est réalisée dans le cadre d’une procédure de redressement judiciaire.

L’amendement n° FINC.13 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° FINC.14 concerne l’accès à l’ISF-PME pour les investisseurs indépendants.

L’amendement n° FINC.14 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° FINC.15 assouplit la définition de l’investissement de suivi.

L’amendement n° FINC.15 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° FINC.16 rectifié exclut de l’ISF-PME l’exploitation d’un établissement d’accueil pour personnes âgées ou handicapées ou encore d’enfants de moins de six ans. L’ISF-PME a été conçu pour soutenir des entreprises qui prennent des risques, pas pour abonder des investissements sans risque.

L’amendement n° FINC.16 rectifié est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° FINC.17 rectifié exclut de l’ISF-PME les activités de construction d’immeubles en vue de leur vente ou

de leur location. L'article 36 de la loi de finances pour 2011 a exclu les activités immobilières, mais certaines opérations en sont très proches, par exemple construire pour revendre.

L'amendement n° FINC.17 rectifié est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec l'amendement n° FINC.18 rectifié, je vise cette fois les activités de location, par exemple les parkings.

M. Gérard Longuet. – Cette série de restrictions ne va pas de soi, parce que les frontières ne sont pas toujours hermétiques dans l'activité économique. C'est le cas par exemple dans le tourisme : la construction ou la gestion d'un appart'hôtel sont-elles des opérations immobilières ou relèvent-elles d'une activité commerciale, du développement du tourisme ? Lorsqu'on parle de service, le risque économique existe bien, même si des activités sont adossées à des établissements conventionnés. Je suis gêné de devoir me prononcer si rapidement et sans pouvoir bien mesurer les conséquences sur l'activité : nous devons prendre plus de temps sur ces sujets plus complexes qu'ils le paraissent.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – D'accord, je retire l'amendement.

M. Philippe Adnot. – Auteur de l'amendement qui a introduit l'ISF-PME, je suis très attaché à ce qu'il serve les investissements à risque. Or, on l'a vu financer du solaire en Espagne et même des caves à vins ; grâce aux conseils départementaux, l'investissement dans les maisons de retraite ne présente aucun risque : l'ISF-PME n'a pas à y contribuer ! Je voterai les amendements du rapporteur général, contre les dévoiements de l'ISF-PME.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Lorsque j'avais rapporté la proposition de loi de Jean Arthuis sur l'ISF, j'avais constaté bien des abus ; une entreprise proposait même un service intitulé « buvez votre ISF » invitant les contribuables à investir dans des caves à vins... et à y prélever quelques bouteilles. Je vous propose d'explicitier les exclusions de 2011, mais j'entends les remarques sur l'hôtellerie, c'est une activité qui comporte des risques.

M. Philippe Dominati. – Notre objectif est-il de consolider l'ISF ou de le faire disparaître ?

L'amendement n° FINC.18 rectifié est retiré.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec l'amendement n° FINC.19 rectifié, je vous propose d'aligner le plafond applicable à la gestion collective sur celui des autres modes d'investissement intermédiés – toujours dans le cadre de l'ISF-PME.

L'amendement n° FINC.19 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'inspection générale des finances (IGF) a montré que les intermédiaires captaient les quatre cinquièmes de l'avantage fiscal au titre de l'ISF-PME : l'amendement n° FINC.20 plafonne les frais facturés par ces intermédiaires.

L'amendement n° FINC.20 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° FINC.21 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.22 rend les obligations remboursables en actions éligibles au quota d'investissement des fonds d'investissement de proximité (FIP) et des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI).

L'amendement n° FINC.22 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° FINC.23 est adopté.

Article 13 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec l'amendement n° FINC.24, la possibilité d'imputer des pertes sur les intérêts – prévue à cet article - concernera aussi les pertes en capital subies sur des prêts sans intérêt.

L'amendement n° FINC.24 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.25 se justifie par son texte même.

L'amendement n° FINC.25 est adopté.

Article 13 ter

L'amendement n° FINC.26 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.27 aligne le plafond applicable à la gestion collective sur celui des autres modes d'investissement intermédiés, cette fois pour la réduction d'impôt Madelin.

L'amendement n° FINC.27 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.28 plafonne les frais facturés par les intermédiaires, pour la réduction d'impôt Madelin.

Mme Marie-France Beauvils. – Nous aurions souhaité une expertise...

M. Gérard Longuet. – Il faut ouvrir le débat sur le financement participatif, où les recettes sont imposées mais les pertes pas déductibles. Or, selon le mot d'Auguste Detoef, mieux vaut investir une place-forte qu'un capital, parce que s'il arrive qu'une place se rende, un capital investi ne se rend jamais...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est l'objet de l'article 13 bis.

L'amendement n° FINC.28 est adopté.

L'amendement de précision n° FINC.29 est adopté.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.30 rend inéligibles au PEA-PME les obligations convertibles.

M. Gérard Longuet. – Attention, pour une PME, les capitaux permanents, comme ces obligations, sont presque aussi importants que les fonds propres.

M. Michel Bouvard. – À plus forte raison les obligations convertibles !

L'amendement n° FINC.30 est retiré, ainsi que l'amendement n° FINC31.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.32 rend éligibles au PEA-PME les obligations remboursables non cotées.

M. Gérard Longuet. – Très bien !

L'amendement n° FINC.32 est adopté.

Article 16

L'amendement rédactionnel n° FINC.33 est adopté.

Article 16 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.34 prévoit que l'élargissement du suramortissement Macron aux réseaux de fibre optique ne s'applique qu'aux investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2016.

L'amendement n° FINC.34 est adopté.

Article 16 octies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article, introduit en séance à l'Assemblée nationale, entreprend une réforme bien trop importante pour un additionnel : celle des organismes de gestion agréés – et cela dans le sens inverse à ce qui avait été voté l'an passé. Mieux vaut le supprimer, avec l'amendement n° FINC.35.

M. Daniel Raoul. – Les centres de gestion et les experts comptables étant en plein débat, on devine d'où est venu cet amendement de séance...

L'amendement n° FINC.35 est adopté.

Article 16 nonies

L'amendement rédactionnel n° FINC.36 est adopté.

Article 19

L'amendement de précision n° FINC.37 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.38 ajoute un représentant du ministère de l'industrie parmi les membres du comité consultatif du crédit d'impôt recherche.

L'amendement n° FINC.38 est adopté.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous propose de réserver l'examen de cet article jusqu'après l'audition de la direction générale des finances publiques (DGFIP) prévue cet après-midi.

Il en est ainsi décidé.

Article 21

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec l'amendement n° FINC.39, je vous propose de supprimer l'amendement introduit par notre collègue député François Pupponi.

L'amendement n° FINC.39 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° FINC.40 est adopté.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° FINC.41 est adopté.

Article 25

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.42 supprime la possibilité d'instituer la fameuse part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) sur une partie seulement du territoire.

M. Jacques Genest. – Cette TEOM partielle est tout à fait inapplicable, ceux qui l'ont inventée démontrent leur méconnaissance des réalités !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À peine une dizaine de communes l'ont essayée...

M. Daniel Raoul. – Et plus d'une est revenue en arrière.

L'amendement n° FINC.42 est adopté.

Article 25 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La loi de finances a étendu pour 2016 l'attribution de FCTVA au titre des investissements dans le cadre du plan France très haut débit. Avec l'amendement n° FINC-43, je vous propose de faire de même pour l'année 2015.

L'amendement n° FINC.43 est adopté.

Article 25 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.44 supprime un effet de seuil.

L'amendement n° FINC.44 est adopté.

Article 25 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.45 remplace une exonération de plein droit temporaire par une exonération facultative permanente.

M. Jean-Claude Requier. – Y a-t-il compensation ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'exonération est aujourd'hui obligatoire et non compensée, je propose de la rendre facultative. Qui paye décide.

L'amendement n° FINC.45 est adopté.

Article 25 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.46 supprime l'obligation de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains constructibles en zone tendue.

L'amendement n° FINC.46 est adopté.

Article 25 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme précédemment, l'amendement n° FINC.47 remplace une exonération de plein droit, temporaire, par une exonération facultative permanente.

L'amendement n° FINC.47 est adopté.

Article 25 octies

L'amendement rédactionnel n° FINC.48 est adopté.

Article 25 nonies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Depuis sa création en 1972, les établissements ouverts avant 1960 sont exonérés de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom). Mais les députés viennent d'en décider autrement, contre l'engagement du Président de la République de ne pas augmenter les impôts. Beaucoup de commerces de centre-ville, anciens, risquent d'en faire les frais, alors qu'ils ne sont souvent pas florissants. Cet article adopté en catimini est particulièrement malvenu : il faut élargir la base de la Tascom pour y inclure l'e-commerce, et non frapper davantage les commerces de centre-ville ! Avec l'amendement n° FINC-49, je propose de supprimer l'article.

M. Maurice Vincent. – Cet article n'impose pas de taxer les commerces de centre-ville, il en ouvre la possibilité aux communes et EPCI : c'est cette liberté que vous supprimez...

M. Michel Bouvard. – Les enjeux semblent importants, surtout pour la Ville de Paris ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On aurait pu comprendre que la Tascom s'applique aux seules zones touristiques : c'était la rédaction initiale, mais cette restriction a été abandonnée, ce qui rend cet article bien dangereux...

M. André Gattolin. – Je partage votre analyse, mais pas votre proposition : on sait que l'économie numérique détruit des emplois de l'économie « traditionnelle ». Il faut donc élargir la base de la Tascom, mieux prendre en compte le e-commerce et les *drives*. Soyons force de proposition, construisons des alternatives !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai reçu les professionnels, chacun est vent debout contre un élargissement de la Tascom et le moins qu'on puisse dire, c'est que nous n'avançons pas autant que nous le souhaiterions pour adapter la Tascom au développement du commerce en ligne.

L'amendement n° FINC.49 est adopté.

Article 25 decies

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

Article 28 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article est un cavalier, je vous propose de le supprimer.

L'amendement de suppression n° FINC.51 est adopté.

Article 30 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article applique le taux réduit de TVA aux spectacles donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances : avec l'amendement n° FINC-52, je vous propose de le supprimer.

L'amendement n° FINC.52 est adopté.

Article 30 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.53 supprime l'instauration d'une déductibilité de TVA sur les véhicules à essence.

Mme Fabienne Keller. – Cet article, celui de la neutralité énergétique, va dans le bon sens. La déductibilité asymétrique n'est pas neutre sur les flottes de véhicules professionnels. La plupart roulent au diesel. On le sait bien.

M. Gérard Longuet. – Ayant commencé ma carrière à la direction des carburants, j'ai une longue histoire pétrolière. Aucun gouvernement français, depuis la IV^e République, n'a jamais voulu respecter la neutralité entre les carburants. Tous ont choisi d'encourager le gazole pour la bonne raison que le moteur diesel consomme moins de carburant, ce qui limite les importations. Pourquoi mettre sur le même plan un carburant économe et un qui ne l'est pas ?

M. Philippe Adnot. – Quels véhicules la déductibilité concerne-t-elle ? Des chauffeurs de taxis qui roulent à l'essence hydrique ou au GPL nous disent régulièrement que réserver la déductibilité au diesel freine le développement des véhicules hybrides : qu'en est-il ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La déductibilité de 80 % est réservée au diesel, pour tous les véhicules de tourisme utilisés par les entreprises.

M. Jean-François Husson. – Il ne faut pas perdre de vue que la convergence de la fiscalité sur le diesel et l'essence répond aussi à des impératifs de santé publique. La recherche et l'innovation dégagent progressivement de nouveaux dispositifs et de nouveaux modes de déplacement. Aujourd'hui, le diesel, que ce soit en termes de consommation au kilomètre ou de pollution de l'air, n'a plus autant d'avantages sur l'essence que dans le passé. Je souhaite donc alerter le rapporteur général sur ce point. Enfin, il faut souligner que l'examen de mesures aussi importantes en projet de loi de finances rectificative n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je suis réservé sur cet amendement, parce qu'il ne sera pas compris et parce qu'élargir la déductibilité sur l'essence ouvrirait le champ des possibles, en prenant acte des progrès réalisés en particulier en matière de consommation des véhicules à essence. Je ne crois d'ailleurs pas que l'article porterait un coup dur à notre industrie automobile.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Après la suppression de l'écotaxe, nous avons augmenté la fiscalité sur le gazole de deux centimes pour abonder l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (Afitf), puis cette année un centime supplémentaire et deux centimes encore pour la CCE, soit cinq centimes de plus en deux ans sur le diesel, et un centime sur l'essence. Avec mon amendement, je voulais parvenir à une solution progressive, en phase avec le rythme du remplacement des flottes de véhicules professionnels, sur trois ou quatre ans. Cependant, j'entends vos arguments.

M. Jacques Genest. – Très peu d'utilitaires roulent à l'essence.

L'amendement n° FINC.53 est retiré.

Article 30 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pas de rétroactivité sans un motif d'intérêt général ! D'où l'amendement de suppression n° FINC.54. André Gattolin sera contre !

M. Maurice Vincent. – Nous aussi.

L'amendement n° FINC.54 est adopté.

Article 31

L'amendement n° FINC.55 rectifié est adopté.

Article 35 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC-56 étend l'exonération des dons à ceux reçus par un militaire, un policier, un gendarme ou un pompier blessé dans l'accomplissement de sa mission, ou par leurs proches.

L'amendement n° FINC.56 est adopté.

L'amendement de coordination n° FINC.57 est adopté.

L'amendement de précision n° FINC.58 est adopté.

Article 35 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Depuis déjà quelques temps, la Communauté européenne a été remplacée par l'Union européenne, d'où l'amendement rédactionnel n° FINC.59.

L'amendement n° FINC.59 est adopté.

Article 35 decies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.60 supprime l'article car il s'agit d'un cavalier.

L'amendement n° FINC.60 est adopté.

Article 35 undecies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.61 supprime cet article bien plus contraignant que l'action 13 du plan BEPS de l'OCDE. Le Gouvernement n'était d'ailleurs pas favorable à son introduction à l'Assemblée nationale.

L'amendement n° FINC.61 est adopté.

Article additionnel après l'article 35 duodecies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.62 améliore l'information du Parlement. Je voulais enrichir l'annexe du projet de loi de règlement mais, pour ce faire, il aurait fallu modifier la loi organique relative aux lois de finances : vous comprendrez que je m'en sois tenu à une demande de rapport.

L'amendement n° FINC.62 est adopté.

Article 36

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.63 est rédactionnel.

M. Gérard Longuet. – L'enjeu est important puisqu'il s'agit de couvrir les risques pour le lancement des engins spatiaux construits par la France qui sont concurrencés grâce aux aides à l'exportation accordées par d'autres États à leurs constructeurs nationaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est l'objet de cet article, dont j'améliore la rédaction.

L'amendement n° FINC.63 est adopté.

Article 37

Les amendements rédactionnels n°s FINC.64 et FINC.65 sont successivement adoptés.

Article 40

L'amendement rédactionnel n° FINC.66 est adopté.

Article 45

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.67 prévoit un décret pour préciser les modalités d'intervention du fonds d'intervention d'urgence en faveur du spectacle vivant.

L'amendement n° FINC.67 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2015 tel que modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Révision des valeurs locatives des locaux professionnels - Audition de M. Vincent Mazauric, directeur général adjoint des finances publiques, de Mme Catherine Brigant, sous-directrice des missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques et de Mme Anne-Laure Lagadec, adjointe au chef de bureau chargé du cadastre (DGFIP)

La commission procède à l'audition de MM. Vincent Mazauric, directeur général adjoint des finances publiques, de Mme Catherine Brigant, sous-directrice des missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques (DGFIP) et de Mme Anne-Laure Lagadec, adjointe au chef de bureau chargé du cadastre, sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Mme Michèle André, présidente. – La révision des valeurs locatives des locaux professionnels est un sujet sur lequel nous avons beaucoup travaillé. L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 en a fixé les modalités d'application. En 2012, la DGFIP a rendu un rapport sur les résultats de l'expérimentation conduite dans quatre départements ; Pierre Jarlier et François Marc, rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », avaient préconisé une généralisation de la réforme et une adaptation de la législation, avec notamment un lissage des effets de la réforme sur cinq ans. Depuis 2012, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a récupéré l'ensemble des

déclarations des redevables afin de procéder à une simulation, dont les résultats figurent dans le résumé remis aux commissaires des finances.

C'est sur la base de ces résultats que le Gouvernement a présenté, à l'article 20 du projet de loi de finances rectificative, plusieurs modifications concernant les modalités de la révision.

Le sujet étant à la fois complexe et sensible, il nous a semblé utile d'entendre la DGFIP, pour nous présenter l'état d'avancement de cette réforme de très grande ampleur, les résultats des simulations et les étapes qu'il reste à franchir pour que cette réforme, voulue par tous, soit menée à terme.

Le rapporteur général a souhaité réserver l'examen de l'article 20 du projet de loi de finances rectificative sur ce sujet, afin de recevoir l'éclairage de la DGFIP par la voix de son directeur général adjoint, Vincent Mazauric, accompagné de Catherine Brigant et d'Anne-Laure Lagadec.

M. Vincent Mazauric, directeur général adjoint des finances publiques. – Je vous remercie d'entendre l'administration des finances publiques avant le débat sur l'article 20 auquel vous avez fait référence et qui marque pour nous un tournant. S'il était resté en l'état, l'application du texte de 2010, prévue pour 2016, aurait été difficile à faire accepter aux redevables en raison de l'amplitude des variations constatées. Nous avons conclu qu'il était juste sur un plan économique, fiscal et, partant, civique, de faire cette réforme mais en l'adaptant – d'abord par un report d'application prévu dans le texte initial du projet de loi de finances rectificative (PLFR), mais aussi à travers les modifications techniques introduites par voie d'amendement à l'Assemblée nationale.

Le vote du projet de loi de finances rectificative de décembre 2010 a donné le signal d'un travail technique très long, qui a commencé par un recensement, puis un débat a été conduit en concertation avec les élus locaux et les représentants des professionnels, et qui constitue le point de départ d'une simulation dont le compte rendu vous a été remis.

Je rappelle que le premier principe de cette révision est le coefficient de neutralisation : tant que la révision complète de l'ensemble des valeurs locatives (c'est-à-dire des locaux d'habitation et des locaux professionnels) n'aura pas été achevée, la part de la contribution des locaux professionnels restera constante dans les produits perçus par collectivités territoriales. Cette mesure est également un élément de compréhension de la suite du processus, puisque c'est dans cette constance que s'ajusteront certains équilibres que le PLFR modifie.

Nous avons classé les locaux par secteurs homogènes, en prévoyant des variations liées à la situation particulière ; nous avons ainsi appliqué un coefficient de localisation. La valeur locative a été appliquée à la surface, elle-même pondérée en fonction de sa forme, de son contenu, de sa productivité économique, de son usage, etc. L'année 2015 nous a permis, après l'immense travail de terrain auquel j'ai fait allusion, de réaliser des simulations. Elles ne sont pas parfaites.

M. Vincent Delahaye. – Cela n'existe pas...

M. Vincent Mazauric. – Sans qu'à notre avis ceci gêne le résultat, on constate en particulier un manque d'environ 10 % dans le recensement conduit en amont, que nous

comptons résorber en 2016. Lorsque nous avons commencé l'exploitation des données, en juin 2015, seuls 33 départements avaient achevé le recensement. Aujourd'hui, tous ont terminé et les différences économiques et financières ne sont pas considérables. La simulation a porté sur 2,5 millions de locaux sur un total de 3,3 millions potentiellement soumis à révision : c'est bien davantage qu'un échantillon.

Nous avons tiré de la simulation les constats suivants. Si l'on considère le nombre d'entreprises et de locaux concernés, les révisions à la hausse sont à peu près égales aux révisions à la baisse : 49,6 % contre 50,4 %. Sur la quarantaine de catégories définies, aucune ne compte que des gagnants ou des perdants. De même, aucune n'évolue de manière identique dans l'ensemble des départements.

Les résultats par catégorie ont fait beaucoup de bruit, je le comprends, mais il faut corriger certains propos. On relève une augmentation importante des valeurs locatives dans certaines catégories, notamment les établissements sanitaires et sociaux et les établissements d'enseignement. Pour les premiers, l'explication est historique : les références en vigueur remontent à 1968 ou 1969 ; les valeurs ont ensuite progressé par simple application d'un coefficient alors que les conditions d'équipement, d'hébergement et d'accueil connaissaient de profonds changements, d'où un potentiel d'augmentation important, si aucun ajustement n'est prévu.

Les commerces ont fait l'objet d'abondants commentaires ; on a dit que ceux des centres villes étaient particulièrement touchés par des augmentations importantes. Ce n'est pas vrai : ils verraient leur cotisation augmenter en moyenne de 6 %, soit beaucoup moins que d'autres catégories. Les commerces des centres commerciaux situés en périphérie, où les loyers sont très élevés, seraient bien plus affectés. C'est un marché qui n'existait pas voici quarante ans.

Il n'y a pas lieu de s'étonner de ces transferts : ils reflètent les évolutions des marchés et des activités depuis quarante ans. Cependant, il nous a semblé opportun de modérer l'amplitude des variations, afin d'en faciliter l'acceptation par les redevables et les collectivités territoriales.

En plus du report de l'entrée en vigueur de la réforme de 2016 à 2017, plusieurs ajustements ont été apportés par amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, dont l'intention est d'approfondir certaines dispositions du collectif de 2010. Le lissage des variations de cotisations – à la hausse comme à la baisse – a ainsi été porté de cinq à dix ans. En se donnant un temps plus long pour prendre en compte les changements d'activité et d'affectation, les progrès technologiques, les transactions, on améliore la corrélation entre les changements de la vie économique et le système fiscal.

Des modifications ont aussi été proposées sur les valeurs locatives. Il s'agit de la base et non plus de l'impôt. On peut, grâce au coefficient de localisation, tenir compte de nuances dans une zone par ailleurs homogène. Les résultats des simulations nous invitent à augmenter l'amplitude potentielle de ces variations dès 2018.

Enfin, une nouveauté, déjà baptisée du doux néologisme de « planchonnement », consiste à réduire de moitié l'amplitude à la hausse et à la baisse des valeurs locatives - ce dispositif, qui concerne la valeur locative, s'ajoute au lissage de l'impôt. Il est possible de le faire tant que la révision n'a pas concerné les locaux d'habitation et que la totalité des sources de financement des collectivités n'a pas été recomposée. Le produit relatif

aux locaux professionnels ne sera pas affecté ; mais l'addition de cet écrêtement de la valeur locative et de l'allongement du lissage de la cotisation auront naturellement un effet beaucoup plus stabilisant qu'une application brute de la réforme. S'agissant cette fois des produits perçus par les collectivités locales, qui demeurent constants en raison du principe de neutralisation, le lissage, au départ prévu à partir d'un certain seuil (en pourcentage ou en montant), se fera dès le premier euro de variation de cotisation, ce qui constitue également un facteur de stabilisation.

Enfin, certains travaux de révision ont pu produire des résultats aberrants au niveau local. Ainsi les valeurs révisées des carrières d'extraction, faute de référence pertinente, fluctuaient de manière incohérente selon les départements. Des corrections sont par conséquent indispensables, il est donc proposé au législateur de prévoir la possibilité de revoir certains calculs, les modalités de contrôle et de délibération au sein des commissions départementales demeurant inchangées.

Mme Michèle André, présidente. – Merci d'avoir rendu compte, avec des mots choisis, de l'évolution de ce dossier. Votre intervention était très attendue.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez fait mention d'augmentations importantes de cotisation du fait de la réforme, par exemple pour les établissements d'enseignement ou les centres sanitaires.

Le lissage sur dix ans et le « planchonnement » gommant les effets les plus importants de la révision : suffisent-ils à rendre la réforme soutenable pour les entreprises ? Et qu'en est-il des recettes des collectivités ?

Enfin, quand recevrons-nous le rapport sur les valeurs locatives des locaux d'habitation, et avez-vous reçu des retours sur l'expérimentation menée dans cinq départements ?

M. François Marc. – Votre synthèse de qualité nous a éclairés sur l'état des lieux de cet énorme chantier. Nous avons pu nous rendre compte, lors d'un séminaire de la commission des finances à Avignon en 2013, de la mobilisation qu'il impliquait de la part des agents et des commissions départementales. Si certains pouvaient avoir des inquiétudes, la réforme prend tournure pour le 1^{er} janvier 2017. Le « planchonnement » proposé par le Gouvernement va dans le bon sens : les nombreuses anomalies constatées devaient être corrigées afin d'éviter que les mécontentements aient un fondement objectif.

En revanche, l'allongement du lissage à dix ans ne me paraît pas heureux ; ceux qui paient trop continueront pendant dix ans – je tenais le même raisonnement pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) : ceux qui souffrent continueront à souffrir. Le « planchonnement » mérite peut-être quelques explications ; quoi qu'il en soit, en écrétant, on évite les crises cardiaques à la vue de l'avis d'imposition ! Enfin, comment évaluer la productivité au mètre carré des locaux commerciaux ? Est-ce praticable par les commissions départementales ?

M. Vincent Delahaye. – Plutôt que d'une révision d'ensemble, dont la mise en œuvre sera complexe et demandera beaucoup de courage, je suis partisan d'aménagements au coup par coup, au fil des mutations. L'amendement en ce sens que le Sénat a adopté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 offrait un moyen de traiter progressivement le problème, mais aussi de prendre en compte les non-déclarations.

Raisonnement à produit constant pour les collectivités me paraît bienvenu ; il est également heureux de reporter la mise en œuvre de la révision au 1^{er} janvier 2017 : ainsi, elle n'apparaîtra sur la feuille d'impôt qu'à la fin de l'année, après certaines échéances...

Je suis favorable au lissage sur dix ans pour tous les redevables concernés, à la hausse comme à la baisse : lors des regroupements de collectivités, nous harmonisons les taux sur douze ans. Mon avis sur le « planchonnement » est plus réservé : cela revient à s'arrêter à mi-chemin au lieu de revenir à la réalité des valeurs locatives.

M. Michel Bouvard. – Ma question est à la fois technique et politique. Les hausses de valeurs locatives ont deux causes identifiées : la vétusté de certaines bases et la sous-estimation des surfaces. Dans le système ordinaire, une révision à la hausse de ces dernières se traduit par une augmentation des recettes de la collectivité – c'est la richesse vive : l'augmentation des bases liée au développement économique. Pourquoi priver par le « planchonnement » la collectivité des bénéficiaires d'une hausse légitime, liée à la sous-estimation des surfaces ?

M. Marc Laménie. – Voilà un dossier particulièrement compliqué. Je suis dubitatif quant à la composition des commissions départementales des valeurs locatives. À l'échelle d'une petite commune, la commission communale des impôts directs est en mesure de conduire une révision des valeurs locatives des habitations, en lien avec l'interlocuteur de la DGFIP ; pour les locaux professionnels, la tâche est tout autre. L'impact financier pour les petites communes peut être considérable.

M. Antoine Lefèvre. – C'est un chantier aussi vaste que complexe. L'augmentation des cotisations pour les valeurs locatives des commerces de centre-ville s'élève à 6 %. Les augmentations seront plus importantes dans les zones commerciales de périphérie, où les difficultés rencontrées ne sont pas les mêmes. Dans le contexte du manque d'attractivité des centres-villes, comment amortir le coup, qui pourrait être fatal ?

M. Claude Raynal. – Merci pour cette présentation à la fois synthétique et précise. Pour avoir entendu Catherine Brigant s'exprimer devant des élus ou des associations d'entreprises, je sais combien le sujet peut être difficile. Vous avez pris en compte les remarques qui ont pu être formulées.

Je m'associe à la demande de Michel Bouvard sur les actualisations de surfaces après contrôle ; en toute justice, elles devraient se traduire en termes de recettes.

La question des relations avec les centres commerciaux a marqué l'exercice de la révision dans les départements. Les centres commerciaux en tant que tels – et non les commerces qui y sont hébergés – sont les grands gagnants. La question de la prise en compte des surfaces de parking s'était également posée. Pouvez-vous y revenir ? Je vous trouve quelque peu optimiste quant aux évolutions dont nous ne connaissons pas les causes.

Les maires sont particulièrement attentifs aux centres-villes. Comment assurer le lien entre l'augmentation de la taxe et la baisse des loyers ? L'équilibrage n'est plus assuré par le système commercial : comment faire en sorte que le propriétaire intègre dans le loyer l'augmentation future de la contribution ? Certains commerces auront de plus en plus de difficultés à se maintenir dans les centres-villes – un sujet majeur !

Avec l'application du coefficient de localisation, comment maintenir les recettes des collectivités ? Les rééquilibrages à la baisse doivent être compensés par des ajustements en sens inverse. Quant au « planchonnement », j'ai senti dans vos propos un balancement entre le nécessaire rééquilibrage et la recherche d'acceptabilité. Du coup, le « planchonnement » gêne l'explication, car le processus se fait au détriment de certains, au bénéfice d'autres. Les dix années de lissage n'auraient-elles pas suffi ?

M. Charles Guené. – Je salue votre performance pédagogique, et celle de l'administration qui a su tirer rapidement des enseignements des problèmes rencontrés sur le terrain. Merci aussi d'avoir accepté des corrections empiriques.

J'avais la même question que Claude Raynal sur la prise en compte des parkings. Sur la réduction d'amplitude liée au coefficient de localisation, restons-nous dans le système habituel ? Plus généralement, la révision se justifie dans l'intérêt de la péréquation nationale ; mais à partir de quand la réforme pourra-t-elle être utilisée comme un nouveau marqueur ?

M. Thierry Carcenac. – Je m'associe aux félicitations : le rapport de synthèse est moins limpide que votre exposé. Pour les redevables, l'amendement du Gouvernement marque indéniablement un progrès ; mais pour les ressources fiscales, le lissage a un effet réel. L'étude d'impact sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a mis en évidence des gagnants et des perdants au niveau des régions et des départements. Qu'en sera-t-il avec la nouvelle organisation territoriale ?

M. Francis Delattre. – En tant que maires, nous attendions de la révision une augmentation des recettes.

M. Philippe Dallier. – C'est raté !

M. Francis Delattre. – C'est une mauvaise nouvelle ! Le problème de l'intégration par les grandes surfaces de leurs réserves dans les surfaces de vente n'a toujours pas été traité. C'est pourtant une question de justice. D'abord, entre les centres-villes et les galeries commerciales des périphéries, les valeurs locatives – le facteur dirimant – sont presque les mêmes. C'est totalement anormal. Ensuite, les centres-villes sont envahis par le tertiaire. Le système favorise l'inverse de ce que nous souhaiterions. Comment faire prévaloir l'aspect qualitatif et rendre les centres-villes plus attractifs ? La soutenabilité de la réforme, aussi souhaitable soit-elle, suscite des injustices. L'attractivité des centres-villes repose sur les commerces dont la CVAE est la plus faible.

Mme Marie-France Beaufiles. – J'ai participé, au sein d'une commission départementale, à la réforme de la valeur locative des biens en 1990 ; j'en ai vécu l'échec. Jusqu'à présent, les évolutions de la valeur locative étaient intégrées par les commissions communales des impôts quand les services de la DGFIP recevaient des régimes déclaratifs modifiant la situation des entreprises. Or certaines déclarations sont en décalage avec le terrain parce qu'il n'y a pas toujours eu de permis de construire.

Comment appréciez-vous la situation des entreprises qui transforment leur bien en société civile immobilière (SCI) plutôt que d'intégrer le coût foncier dans leur bilan ? Cela modifie sensiblement le calcul de l'impôt. Comment, également, tenir compte des travaux du locataire d'un local commercial, effectués au bénéfice du propriétaire sans répercussion sur le montant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) versée par ce dernier ?

Enfin, votre rapport de synthèse montre que les plus grands bénéficiaires potentiels de la réforme sont les secteurs de la finance et de l'assurance, dont la CFE baisse de 13 % – contre une augmentation de 28 % subie par les établissements d'enseignement. Je m'associe à la question de François Marc sur l'évaluation de la productivité au mètre carré.

M. Jacques Chiron. – La disparition de bases fiscales essentielles pour les collectivités est à craindre. Dans un local de dix mètres carrés équipé de trois ordinateurs, on peut désormais vendre mille fois plus qu'un magasin qui stocke ses produits : c'est le e-commerce. On se contentera bientôt de mettre un seul exemplaire en exposition dans des sortes de *showrooms*, le contact avec le produit restant indispensable. De plus en plus de collectivités n'ont d'autre solution, face à la réduction des bases fiscales induite par ce phénomène, que de taxer encore davantage les commerces physiques. Quand intégrera-t-on la notion de flux dans la taxation ? En comparaison, la CVAE représente peu de chose. Ne peut-on réfléchir à une autre forme de fiscalité pour les collectivités ?

M. Philippe Dallier. – Je continue à craindre que les communes y perdent. Lors d'une réunion organisée dans ma ville, nous avons parlé d'une grande avenue commerçante qui sépare les Pavillons-sous-Bois de Livry-Gargan. Chez moi, le secteur de base qui sert à examiner l'homogénéité des loyers commerciaux est très petit, tandis que sur l'autre trottoir, il est beaucoup plus vaste, d'où des valeurs très différentes. Certes, des mécanismes corrigeront ces variations et le lissage interviendra sur dix ans, mais certains commerçants ne risquent-ils pas de s'étonner ? Et comment garantirez-vous aux communes qu'elles n'auront pas à supporter les corrections dans le temps ? Enfin, comme l'a demandé Michel Bouvard, que se passera-t-il si des surfaces non déclarées sont découvertes ? Il ne faudrait pas qu'elles entrent dans le mécanisme de lissage.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons eu ce matin un débat sur l'élargissement de la Tascom aux commerces construits avant 1960. Nous constatons des évolutions considérables dans le commerce, notamment dans le e-commerce et le mouvement devrait encore accélérer. Or, le e-commerce ne paye pas de taxe, d'où l'absence de recettes pour les collectivités. Votre rapport relativise les incidences géographiques, mais les zones rurales et les petites villes sont particulièrement touchées par cette révision, même si les montants en jeu sont à relativiser. Les collectivités ne risquent-elles pas une contraction de leurs recettes ?

M. Vincent Mazauric. – Je partage vos remerciements avec tous ceux qui ont fait le travail sur le terrain.

Le rapporteur général et François Marc se sont interrogés sur la durée du lissage. Est-ce trop, est-ce trop peu ? Les variations pouvant atteindre 100 %, il nous est apparu utile de les corriger et d'adoucir la pente. Prévoir dix ans est moins injuste que le *statu quo* et nous nous conformons à la volonté du législateur de 2010.

La mise en œuvre de la réforme ne change ni le cadre ni la référence à la valeur locative qu'elle rénove. Le remplacement de la taxe professionnelle notamment par la CVAE accroît la part de « l'économique », mais le système reste fondamentalement foncier. Bouleverser le système ? L'administration fiscale peut procéder à des simulations, mais terminons notre travail avant de passer au suivant.

Marie-France Beaufiles s'inquiète des risques de fuite économique au sein du système actuel, avant même la révision : le portage d'un équipement par une SCI peut en effet donner un résultat complètement différent. Certains exemples récents nous préoccupent.

Le rapporteur général s'est interrogé sur la révision des bases des locaux d'habitation. Nous avons eu trop à faire avec le sujet qui nous occupe aujourd'hui pour publier en septembre le rapport que nous avait demandé le législateur. Nous le produirons début 2016 mais nous n'avons pas encore exposé les résultats techniques à notre ministre. Le travail de recensement s'est bien passé et il est achevé.

Vincent Delahaye suggère de réviser ces bases à chaque mutation. Pour ce qui concerne les locaux professionnels, le taux de rotation actuel est de 25 ans. Une révision tous les quarts de siècles ne serait ni suffisante, ni claire, ni juste. En outre, une telle mesure mériterait une analyse constitutionnelle.

Michel Bouvard s'est interrogé sur les augmentations de surface. Lors de la création d'un nouvel établissement, sa pleine valeur sera bien sûr prise en compte. Maintenant, comme hier et toute l'année 2016, nous pourrons faire des opérations de mise à jour. Nous devons donner un coup de collier sur la valorisation sélective des locaux. En outre, le projet comporte en lui-même une mise à jour permanente, pour éviter la sédimentation que nous observons actuellement. Les commissions pourront être activement impliquées.

Antoine Lefèvre et Francis Delattre se sont interrogés sur l'impact de cette réforme sur l'attractivité des centres villes. Leurs commerces seraient moins affectés par l'effet brut de la révision que les petits commerces de périphérie. Même si une augmentation de la cotisation de 6 % n'est pas négligeable, son étalement sur dix ans serait plus supportable que sur cinq.

Les remarques de Claude Raynal et de Marie-France Beaufiles sont au cœur du rapport entre un propriétaire et un locataire, mais la DGFIP ne peut répondre à cette problématique. Faut-il tenir compte de la variation d'un impôt sur le prix d'un loyer, faut-il valoriser la contribution du locataire à l'embellissement ou à l'équipement d'un local dont le propriétaire profitera ? La future révision ne modifie pas fondamentalement ces paramètres.

Philippe Dallier s'inquiète de la disparité des valeurs à la limite de deux communes. Certaines disparités s'expliquent car elles sont cadastrales. Dans le cadre de la révision, les secteurs homogènes pourront être transcommunaux. Si les commissions qui en délibèrent constatent une homogénéité entre les Pavillons-sous-Bois et Livry-Gargan, la réforme sera identique d'un côté et de l'autre.

Mme Catherine Brigant. – La Charente-Maritime, le Nord, l'Orne, Paris et le Val-de-Marne sont les cinq départements « test » pour la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Nous n'avons pas pu publier le rapport prévu en septembre. Il y a 3,3 millions de locaux professionnels et plus de 47 millions de locaux d'habitation, mais l'expérimentation porte elle-même sur 3 millions de locaux.

La première séquence, descriptive, apportera beaucoup d'enseignements. Plus de 70 % des propriétaires ont retourné leur déclaration. Plusieurs questions étaient semblables à celles envoyées pour les locaux professionnels mais d'autres portaient sur le nombre de pièces, l'état des locaux et la date de construction. Lors de la campagne, plus de

70 000 propriétaires se sont déplacés (13 % des propriétaires concernés) et 60 % des contacts ont eu lieu par téléphone. Nous avons connu deux pics : au début de la campagne et en toute fin.

À ce stade, nous sommes très satisfaits du taux de retour. Dès le début de l'année prochaine, un rapport présentera des simulations chiffrées et des projections. Enfin, je vous rappelle que 60 % des Français sont propriétaires, ce qui permet de mesurer la difficulté à laquelle nous serons confrontés, puisque la valeur locative fait référence au marché locatif.

Mme Anne-Laure Lagadec. – Le « planchonnement » est un mécanisme qui rendra la réforme soutenable. Son objectif est double : atténuer les effets de hausses et réduire l'effet d'aubaine de l'application du coefficient de neutralisation pour les locaux de très grande surface.

Une valeur locative, c'est une surface et un tarif ; toute variation est due à une modification du tarif, de la surface, ou des deux. Certaines des augmentations tiennent au fait que nous avons perdu de la matière à un moment donné : nous avons en partie retrouvé les informations grâce aux déclarations de révision. Les manières dont les surfaces sont comptabilisées actuellement et dans le nouveau système différent, les pondérations n'étant pas identiques, de sorte que les décalages de surface sont dus soit à des matières qui manquent soit à l'effet de la pondération. Il ne nous a pas été possible de qualifier les 2,5 millions de locaux pour lesquels les surfaces ne correspondaient pas. En revanche, les cinq départements d'expérimentation nous ont donné l'occasion de déceler ces problématiques.

La plupart des augmentations de tarifs sont liées à un alignement sur les loyers de marché, ce qui est l'essence de la réforme. Il arrive toutefois que des locaux ne soient pas rattachés au bon local-type. La valeur locative de 1970 étant parfois sous-évaluée, les ressauts ou les baisses pourraient être très importants pour certains locaux. Nous avons choisi le « planchonnement » : l'effet d'aubaine des locaux qui gagnent est ainsi grignoté et redistribué aux locaux qui perdent, souvent du fait du coefficient de neutralisation. Nous avons voulu éviter qu'une valeur locative augmente ou baisse de plus de 50 %. Ce système s'applique aux valeurs locatives et dans l'enveloppe prévue pour les collectivités locales ; il n'a aucun impact sur leurs ressources, à la différence du lissage qui joue sur les cotisations et qui a un impact en cas de seuil, parce qu'il ne peut alors y avoir compensation. Certaines collectivités y gagnent et d'autres perdent. Ces deux dispositifs sont bien différents : pour éviter les effets sur les ressources des communes, nous proposons un lissage au premier euro, ce qui sera neutre pour les collectivités. Sur la partie planchonnement, la valeur locative va augmenter et diminuer dans une moindre mesure.

M. Michel Bouvard. – Ma question porte sur les sous-évaluations des surfaces actuelles, les erreurs déclaratives, la mauvaise appréhension de la qualité des surfaces principales et secondaires par le propriétaire. Depuis des années, des surfaces ont été créées, souvent à l'insu des élus et des services fiscaux, et les contrôles n'ont pas toujours été effectués. Ces sous-déclarations entreront-elles dans le planchonnement, ou seront-elles immédiatement prises en compte, ce qui bénéficierait aux collectivités ?

M. François Marc. – A l'origine, nous étions convenus que la réforme serait neutre pour les recettes des collectivités locales, sauf pour les mètres carrés supplémentaires. Or, si le planchonnement les prend en compte, nous sommes en contradiction avec ce principe de base.

M. Francis Delattre. – Dans ma ville, deux entreprises déclarent des surfaces de vente comme réserves. Or, je n'arrive pas à une solution.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a quelques années, dans la grande distribution, la cloison qui séparait la surface de vente de la réserve était appelée la « cloison coupe-feu une demi-heure ». Une fois l'huissier et les commissions de contrôle passés, elle tombait et plusieurs centaines de mètres carrés de plus étaient disponibles pour la vente, sans être taxés.

Mme Anne-Laure Lagadec. – Depuis plusieurs mois, nous avons fourni à nos services des listes de comparaison de surfaces afin qu'ils procèdent à la vérification sélective de locaux : lorsque nos informations sont convergentes, la correction se fait sans plus de formalité ; dans les autres cas, nous demandons au propriétaire de confirmer sa déclaration. À l'issue de nos simulations, nous avons établi une nouvelle liste, car nous avons repéré les locaux pour lesquels les deltas de surface étaient très importants. Ainsi des réévaluations des valeurs de 1970 seront opérées. Les ressources des communes vont ainsi s'accroître dès 2016. En 2017, lorsque nous passerons d'un système à l'autre, nous prendrons en compte les valeurs locatives de 1970 revalorisées et ces surfaces seront planchonnées.

M. Michel Bouvard. – En raison des contrôles d'ajustement, une partie des surfaces va augmenter l'assiette taxable et les ressources des collectivités. L'autre partie n'apparaîtra que postérieurement et sera planchonnée, ce qui nous privera de recettes que nous pouvions légitimement escompter. Comme vos services sont très sollicités et que vos effectifs diminuent, je crains que le travail ne puisse être réalisé partout d'ici la fin de l'année.

M. Vincent Mazauric. – En 2016, nous poursuivrons les contrôles. Nos équipes sont extrêmement mobilisées ; je puis vous assurer que les réintégrations seront nombreuses au cours de l'année à venir. Une fois intégrées, la valeur locative sera plus fidèle.

M. Claude Raynal. – Ne serait-il pas possible que vous adressiez un courrier aux collectivités pour dresser un état des lieux ? Elles sauraient alors que le travail a été réalisé.

M. Francis Delattre. – Dans ma commune, une société avait déclaré 10 000 mètres carrés et passé sous silence 5 000 mètres supplémentaires. J'ai obtenu gain de cause lorsqu'ils ont fait une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), mais j'ai eu beaucoup de mal pour faire réintégrer ces surfaces par la commission. Utilisez les DIA pour vos contrôles.

M. Vincent Mazauric. – Je ne saurais adresser à toutes les collectivités, monsieur Raynal, l'état que vous demandez. La production des bases prévisionnelles et la poursuite des travaux engagés constituent déjà des tâches considérables. Comme la confiance n'exclut pas le contrôle, je mobiliserai notre réseau lorsque vous estimerez nécessaire de vérifier des insuffisances de base. Je sais ne pas manquer un rendez-vous.

Mme Anne-Laure Lagadec. – Dans le cadre de la révision des valeurs locatives prévue par la loi, nous effectuons des mises à jour permanentes. Les commissions interviennent à deux reprises pour faire vivre le système. La révision met en place de nouveaux paramètres d'évaluation, c'est-à-dire des tarifs, des secteurs locatifs homogènes par département et des coefficients de localisation. Ils pourront être modifiés : la loi prévoit des mécanismes pour les réajuster. La commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) sera saisie chaque année pour revoir les coefficients de localisation. Elle les modifiera après avoir pris l'avis des commissions communales et

intercommunales des impôts directs locaux (CCID et CIID). Les coefficients de localisation arrêtés en 2017 pourront ainsi être modifiés dès 2018. Ensuite, lors du renouvellement des conseils municipaux, les secteurs locatifs homogènes pourront être redéfinis.

Mme Michèle André, présidente. – Combien avez-vous mobilisé de personnes au niveau central pour ce travail ?

M. Vincent Mazauric. – Quatre personnes.

Mme Michèle André, présidente. – C'est admirable. Cette audition a été on ne peut plus précieuse.

La réunion est levée à 16 h 55.

Vendredi 11 décembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 12 h 32.

Loi de finances rectificative pour 2015 – Suite de l'examen des amendements

Au cours d'une seconde réunion tenue en fin de matinée, la commission poursuit l'examen des amendements sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015.

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

Article additionnel après Article 25		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme JOUANNO	302 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	281	Demande de retrait
M. GUENÉ	43 rect.	Favorable
Mme GOURAULT	356 rect.	Demande de retrait
M. GUENÉ	44 rect.	Demande de retrait
Mme GOURAULT	357 rect.	Demande de retrait
M. GUENÉ	105 rect.	Demande de retrait
M. ANZIANI	347	Demande de retrait
M. GUENÉ	104 rect.	Demande de retrait
M. GUENÉ	103 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	286	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	287	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	278	Demande de retrait

M. DÉTRAIGNE	279	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	280	Demande de retrait
M. BOULARD	100	Favorable
M. DÉTRAIGNE	282	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	284	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	283	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	285	Demande de retrait
M. NAVARRO	6	Favorable
M. MARSEILLE	35 rect. bis	Favorable
M. HUSSON	95 rect.	Favorable
M. DÉTRAIGNE	288 rect.	Favorable
M. BOULARD	345	Favorable
M. NAVARRO	5	Défavorable
M. MARSEILLE	34 rect.	Défavorable
M. HUSSON	94 rect.	Défavorable
M. DÉTRAIGNE	289 rect.	Défavorable
M. BOULARD	344	Défavorable
M. GUENÉ	45 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPO-CANELLAS	177 rect. quater	Demande de retrait
Article 25 bis		
Éligibilité au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) des dépenses effectuées dans le cadre du plan « France très haut débit »		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAMANI	350	Favorable
M. LUCHE	26 rect. ter	Demande de retrait
M. SAVARY	37 rect. bis	Demande de retrait
M. REQUIER	206 rect.	Demande de retrait
Article 25 ter		
Pérennisation du mécanisme de compensation partielle des baisses du produit de CVAE pour les départements		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LUCHE	171 rect. ter	Demande de retrait

Article 25 quater Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des installations et bâtiments affectés à la méthanisation agricole		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	378	Défavorable
Article additionnel après Article 25 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REVET	17 rect. bis	Favorable si rectifié
M. COURTEAU	51 rect. ter	Favorable si rectifié
M. HUSSON	88 rect. quater	Favorable si rectifié
M. REQUIER	212	Favorable si rectifié
M. KERN	256	Favorable si rectifié
M. MIQUEL	264	Favorable si rectifié
M. MANDELLI	269	Favorable si rectifié
Mme JOUANNO	301	Favorable si rectifié
Mme LIENEMANN	186 rect.	Avis du Gouvernement
Article 25 sexies Exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) des sociétés produisant du biogaz, de l'électricité, de la chaleur par la méthanisation agricole		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	376	Défavorable
Article 25 nonies Possibilité d'étendre la Tascom aux établissements ouverts avant 1960		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉDEVIELLE	20 rect. ter	Favorable
M. LONGEOT	27	Favorable
Mme GRUNY	48 rect. bis	Favorable
M. F. MARC	239	Favorable
Article 25 decies Assujettissement à la Tascom en cas de changement d'exploitation en cours d'année		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉDEVIELLE	21 rect. ter	Demande de retrait
M. LONGEOT	28	Demande de retrait

Mme GRUNY	49 rect.	Demande de retrait
Article 25 terdecies Fixation de la répartition du produit de l'octroi de mer à Mayotte		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	365	Favorable
Article 25 quaterdecies Fonds de soutien exceptionnel aux départements		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LEMOYNE	303	Sagesse
Article additionnel après Article 25 quindecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOUVARD	243	Avis du Gouvernement
Article 28 Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : modernisation et sécurisation du recouvrement de la taxe		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. NÈGRE	60	Demande de retrait
Le Gouvernement	366	Sagesse
Article additionnel après Article 28		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MIQUEL	181	Défavorable
M. MANDELLI	193	Défavorable
M. KERN	196	Défavorable
Mme JOUANNO	297	Défavorable
M. BIZET	336	Sagesse
M. BIZET	337	Défavorable
M. TRILLARD	14 rect. quinquies	Défavorable

Article 28 bis Extension de la TGAP au gazole non routier		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REVET	50 rect. ter	Favorable si rectifié
M. F. MARC	240	Demande de retrait
M. COURTEAU	270	Demande de retrait
Article additionnel après Article 28 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HOUPERT	2 rect. bis	Demande de retrait
M. GENEST	42 rect. bis	Demande de retrait
M. REQUIER	202	Demande de retrait
M. F. MARC	349	Demande de retrait
Article additionnel après Article 30 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARSEILLE	258	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	33 rect.	Demande de retrait
M. COLLIN	207 rect.	Demande de retrait
M. BOSINO	182	Défavorable
M. HUSSON	81 rect. ter	Demande de retrait
Mme MÉLOT	59 rect. ter	Demande de retrait
Mme GRUNY	78 rect. bis	Demande de retrait
Article 31 Amortissement exceptionnel des investissements des entreprises dans les PME innovantes		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANEVET	200 rect.	Demande de retrait
M. BOUVARD	294	Demande de retrait
Article additionnel après Article 31		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	32 rect.	Demande de retrait

Article 32		
Exonération de la retenue à la source due par une société non-résidente déficitaire et en liquidation		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	372	Défavorable
Article 34		
Fiscalité des produits du tabac - Adaptation du dispositif de majoration du minimum de perception		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGUET	11	Avis du Gouvernement
M. CAPO-CANELLAS	178 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. REQUIER	211	Avis du Gouvernement
M. BIZET	338	Avis du Gouvernement
M. COMMEINHES	188 rect.	Avis du Gouvernement
Mme CLAIREAUX	275	Avis du Gouvernement
M. COMMEINHES	189 rect.	Avis du Gouvernement
M. FRASSA	173 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 34		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	355 rect.	Favorable
M. DESPLAN	194	Avis du Gouvernement
M. VINCENT	352 rect.	Favorable
Mme CLAIREAUX	79 rect. bis	Favorable
M. REQUIER	208	Défavorable
M. GRAND	47 rect.	Demande de retrait
M. COMMEINHES	3 rect. quater	Demande de retrait
M. REVET	16 rect. bis	Demande de retrait
M. MÉDEVIELLE	19 rect. bis	Demande de retrait
M. REQUIER	204	Demande de retrait
Article additionnel après Article 35		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MOUILLER	68 rect. ter	Favorable

Article 35 quater Exonération de droit de mutation à titre gratuit des dons au profit de victimes d'actes de terrorisme		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	387	Défavorable
Article 35 undecies Obligation pour les grandes entreprises de publier les informations relatives aux activités et aux bénéfices de leurs implantations pays par pays (« reporting » pays par pays public)		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BEAUFILS	237	Défavorable
Mme N. GOULET	309 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 35 undecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMB	358 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 35 duodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	216	Défavorable
Mme LIENEMANN	187 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 37		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MOUILLER	65 rect. bis	Demande de retrait
M. MOUILLER	62 rect. quater	Demande de retrait
Article additionnel après Article 38		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	176 rect. quater	Demande de retrait
M. VERGÈS	106 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 41		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	351	Favorable
Le Gouvernement	364	Défavorable

Article additionnel après Article 42 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGUET	252	Sagesse
Article additionnel après Article 47		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	184	Favorable
M. BOUVARD	242	Favorable
M. YUNG	354	Favorable

La réunion est levée à 12 h 55.

Mercredi 16 décembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Approbation du quatrième avenant à la convention entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune - Examen du rapport

La réunion est ouverte à 9 h 35

La commission examine le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi n° 250 (2015-2016) autorisant l'approbation du quatrième avenant à la convention entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous avons été pressés par le Gouvernement pour inscrire à l'ordre du jour le projet de loi autorisant l'approbation du quatrième avenant à la convention franco-luxembourgeoise de 1958.

Il n'y a pourtant aucune urgence car le présent avenant ne produira ses effets qu'à partir 2017, la ratification au Luxembourg étant intervenue le 7 décembre. Nous sommes donc obligés de travailler dans des délais très contraints sur un avenant qui, nous y reviendrons, n'est pas satisfaisant. En réalité, c'est un article paru dans un quotidien bien connu qui explique cet empressement. On se moque de nous, ce n'est que de la communication !

Sur le fond, la France et le Luxembourg sont liés depuis 1958 par une convention tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, déjà modifiée par trois avenants.

Nous sommes aujourd'hui réunis pour examiner le projet de loi autorisant l'approbation du quatrième avenant à cette convention, qui vise à mettre fin à une situation de double exonération ancienne.

En principe, les plus-values immobilières de source française font l'objet d'un prélèvement au tiers, en application de l'article 244 *bis* A du code général des impôts.

Toutefois, en raison d'une interprétation contradictoire de la convention franco-luxembourgeoise par les juridictions des deux pays, les plus-values immobilières réalisées en France par des sociétés luxembourgeoises sont totalement exonérées d'imposition – et ce depuis plus de vingt ans.

Cette situation de double exonération a donné lieu à de nombreux montages particulièrement préjudiciables pour les finances publiques, dont les médias spécialisés se sont d'ailleurs parfois fait l'écho. Pour ne prendre qu'un exemple, la perte de recettes pour l'État liée à la non-imposition des plus-values dans la seule affaire de « l'Imprimerie nationale » est estimée à 40 millions d'euros, même si un contentieux est en cours.

Un précédent avenant, signé en 2006, a permis à la France de récupérer son droit d'imposer les plus-values immobilières en cas de détention directe des immeubles.

Toutefois, le Luxembourg avait refusé d'appliquer ces nouvelles dispositions aux cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière, comme le souhaitait la France.

Ainsi, un recours accru à des schémas d'optimisation reposant sur l'interposition de sociétés à prépondérance immobilière a été observé, ce qui permet de continuer à échapper à toute imposition.

Dès 2011, une nouvelle négociation a donc été engagée entre la France et le Luxembourg, qui a finalement abouti le 5 septembre 2014 à la signature d'un nouvel avenant à la convention.

Le présent avenant permet enfin de revenir sur cette absence totale d'imposition des plus-values immobilières, en transposant aux sociétés à prépondérance immobilière le principe de l'imposition dans le pays de situation de l'immeuble. Une plus-value réalisée sur un immeuble français ne sera donc plus exonérée de toute imposition.

Aux termes de l'article 2 de l'avenant, les cessions jusqu'à présent exonérées de toute imposition ne pourront toutefois être taxées par la France qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, sous réserve d'une ratification conjointe avant le 30 novembre 2016.

Comme je vous le disais, même si la France avait notifié sa ratification avant le 30 novembre 2015, une imposition des cessions effectuées à compter du 1^{er} janvier 2016 n'aurait pas été possible, la ratification de l'avenant par le Luxembourg étant intervenue le 7 décembre 2015.

L'administration fiscale pourra toutefois mobiliser l'arme contentieuse en cas de réorganisation interne dont le seul objectif serait de faire échec à l'application des nouvelles dispositions prévues par le présent avenant, comme elle l'avait déjà fait avec succès après l'avenant de 2006.

En réalité, ce sont moins les délais d'entrée en vigueur du présent avenant qui me préoccupent que le maintien d'une fiscalité trop clémente pour les véhicules d'investissement immobilier. Il reste des possibilités de bénéficier d'une fiscalité extrêmement réduite !

Ces dernières années, la France a introduit dans plusieurs conventions fiscales une clause spécifique concernant les véhicules d'investissement immobilier, qui bénéficient sous certaines conditions d'une exonération d'impôt sur les sociétés en contrepartie d'une obligation de distribution des résultats. Il s'agit principalement des

sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) et des organismes de placement collectif investis en immobilier (OPCI) prenant la forme de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV).

Cette clause prévoit que les distributions de dividendes effectuées par ces véhicules d'investissement immobilier peuvent être imposées à la source sans restriction par l'État d'établissement du véhicule. En France, le taux de retenue à la source applicable est ainsi de 30 %.

Une telle clause est par exemple prévue par l'avenant à la convention franco-allemande que nous avons examiné la semaine dernière.

À l'inverse, le présent avenant ne comporte aucune clause spécifique concernant les véhicules d'investissement immobilier, comme l'ont d'ailleurs souligné de nombreux cabinets d'audit.

Or en application des dispositions existantes de la convention, ces véhicules d'investissement immobilier bénéficient d'une fiscalité particulièrement favorable.

Pour prendre un exemple concret, les dividendes versés par un OPCI français détenu à 25 % au moins par une société luxembourgeoise sont taxés à seulement 5 % en France et peuvent être exonérés d'imposition au Luxembourg.

Pour le Gouvernement, l'urgence de la mesure à prendre sur la non-imposition des plus-values immobilières commandait de réviser rapidement la convention sur ce seul point, et de renvoyer les autres demandes de la France à la révision plus générale de la convention convenue par les deux pays lors de la signature de l'avenant.

Toutefois, le Gouvernement nous a indiqué qu'il s'agit d'un chantier très lourd qui prendra certainement plusieurs années, même s'il pourrait être facilité par l'évolution récente de la position du Luxembourg en matière de coopération administrative et de transparence fiscale.

Je considère donc, compte tenu de ces délais, qu'il aurait été préférable de traiter l'ensemble du chapitre immobilier à l'occasion du présent avenant.

Sous cette réserve particulière forte, je vous propose toutefois d'adopter le projet de loi sans modification, dans la mesure où le présent avenant constitue un premier pas dans la bonne direction. On peut voir le verre à moitié plein.

M. Marc Laménie. – En termes financiers, quel sera l'impact de cet avenant ? Quel sera le nombre de personnes concernées ?

M. Richard Yung. – Le rapporteur général a été sévère dans sa présentation, mais il a raison. Le scandale, c'est que nous avons laissé un tel système s'installer et perdurer pendant trente ou quarante ans. On a laissé se développer une industrie financière permettant ces montages. Il faut cependant convenir que les choses s'améliorent un peu...

M. Michel Bouvard. – Un peu !

M. Richard Yung. – Le Luxembourg donne quelques signes positifs pour un pays qui constituait un « refuge » scandaleux au sein de l'Union européenne. Il est important de le rappeler, comme vous l'avez fait.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Pour répondre à la question de Marc Laménie, ce sont avant tout les investisseurs professionnels qui ont recours à ces

montages et non par des particuliers souhaitant vendre leur terrain ou leur résidence secondaire. En revanche, les montants en jeu sont significatifs. J'ai pris l'exemple de l'imprimerie nationale, le site a été vendu pour 85 millions d'euros hors taxes. Il a été racheté pour 325 millions d'euros par l'État. Même si des travaux importants ont été réalisés, pour un montant évalué à 100 millions d'euros, la plus-value réalisée était de l'ordre de 120 millions d'euros à 140 millions d'euros. Avec un prélèvement au tiers, la recette pour l'État aurait été de 40 millions d'euros. Mais, cette plus-value ayant transité par une société de droit luxembourgeois, elle n'a fait l'objet d'aucune imposition, alors même que l'immeuble était situé à Paris. Sur une seule opération, la perte de recettes pour l'État est donc de 40 millions d'euros. Pour les opérations importantes de ce type, les fonds immobiliers qui investissent en France ont compris l'intérêt de passer par une société de droit luxembourgeois.

Je partage le constat de Richard Yung. S'agissant du Luxembourg, on revient de loin. Pendant longtemps, toutes les sociétés de vidéo à la demande s'établissaient au Luxembourg en raison du taux réduit de sa taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sans parler du secret fiscal... Ces dernières années, les progrès sont toutefois réels. Lors du déplacement à Bruxelles du groupe de travail sur le numérique, nous avons ainsi pu constater que les recettes de TVA du Luxembourg ont fortement diminué depuis la modification du régime de TVA applicable au téléchargement, ce qui a eu un impact immédiat sur les recettes fiscales des autres États.

Cet avenant à la convention fiscale avec le Luxembourg ne règle pas certaines situations, par exemple lorsque les plus-values transitent par des véhicules d'investissement immobilier, tels que les organismes de placement collectif investis en immobilier (OPCI). Or cela concerne des sommes importantes. Les cabinets spécialisés n'hésitent d'ailleurs pas à communiquer sur les montages financiers qu'ils proposent.

M. Gérard Longuet. – Je trouve la question de Marc Laménie très intéressante, non pas au plan national, mais au plan régional. Le Grand-Duché essaie de survivre : la guerre de 1870 entre la France et la Prusse avait pour origine la succession dynastique du Grand-Duché. Les français comme les prussiens souhaitaient avoir la mainmise sur cet État. Aujourd'hui, le Luxembourg est un petit pays qui réussit avec pratiquement aucun moyen. C'est un pays indépendant, qui joue un rôle important dans l'Union européenne.

C'est aussi une providence divine pour l'est de la France. Le Grand-Duché est le premier employeur lorrain. Plus de 80 000 travailleurs lorrains franchissent la frontière chaque jour. En effet, le Luxembourg n'a pas toutes les contraintes d'un grand pays : il jouit de la facilité de décision d'un petit pays. Le système luxembourgeois est donc extraordinairement rapide. Certaines entreprises lorraines du bâtiment se sont domiciliées au Luxembourg et emploient de la main d'œuvre sous un statut luxembourgeois avec un temps de travail de 40 heures par semaine, un âge de la retraite fixé à 65 ans et un prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source. Dans ce contexte, ce projet d'avenant ne concernera-t-il que les opérations financières importantes comme celle de l'imprimerie nationale évoquée par le rapporteur général ?

Pour conclure, il me semblait important de dire du bien du Grand-Duché qui, grâce à son dynamisme, permet à la Lorraine de survivre.

Mme Michèle André, présidente. – Merci à Gérard Longuet pour ce rappel historique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je voudrais lever toute ambiguïté. Je comprends tout l'intérêt pour les régions frontalières d'avoir un voisin dynamique comme le Luxembourg ou la Suisse, mais ce qui est spécifiquement visé par cet avenant ce sont les montages auxquels ont recours les investisseurs institutionnels étrangers, pour des opérations importantes, principalement parisiennes, comme des achats d'immeubles. Cet avenant n'aura donc aucun impact sur le secteur du bâtiment, ni même sur l'économie luxembourgeoise.

En revanche, le présent avenant n'est pas satisfaisant et donnera lieu à des situations « savoureuses » : j'ai sous les yeux un prospectus d'une société suisse qui propose maintenant de passer par le Luxembourg pour réaliser des investissements en France, la Suisse ayant accepté le taux de retenue à la source de 30 % pour les véhicules d'investissement immobilier....

M. Yvon Collin. – Cette convention s'inscrit-elle dans un projet global d'harmonisation fiscale au niveau européen ? L'accélération du dossier a-t-il un rapport avec LuxLeaks ?

M. Richard Yung. – Je souhaitais simplement suggérer de ne pas oublier le Qatar, qui propose aussi de bons véhicules.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je ne rapporte aujourd'hui que sur le Luxembourg.

Pour répondre à Yvon Collin, cet avenant n'est pas lié au scandale Luxleaks car il a été signé en septembre 2014.

Ce qui m'interpelle, c'est que tous nos principaux voisins ont accepté la retenue à la source à 30 % pour les véhicules d'investissement immobilier, sauf la Belgique où le taux est à 10 % et le Luxembourg où il est à 5 %. Grâce à cet avenant, si une société civile immobilière détenue par une société luxembourgeoise revend un immeuble en France, la plus-value ne sera plus exonérée. En revanche, si cette transaction passe par des véhicules plus élaborés comme un OPCI, elle continuera de bénéficier d'une fiscalité à 5 %, contre 30 % si elle avait transité *via* les autres pays. Autrement dit, cet avenant ne résout qu'une partie du problème.

Enfin, pour être tout à fait précis, tous les revenus de ces véhicules seront taxés au prélèvement de 5 %, y compris les loyers.

La commission adopte le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention fiscale franco-luxembourgeoise du 1^{er} avril 1958.

Loi de finances pour 2016 - Examen du rapport en nouvelle lecture

Puis, la commission examine le rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2016.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission mixte paritaire (CMP) qui s'est réunie le 10 décembre dernier n'est pas parvenue à établir un texte commun sur le projet de loi de finances pour 2016, ce qui ne vous étonnera pas, compte tenu des divergences de fond qui opposent la majorité sénatoriale et la majorité gouvernementale sur la conduite des finances publiques.

Ces divergences portent sur plusieurs points. Tout d'abord, le projet de loi de finances pour 2016 ne prévoit aucune marge de sécurité au regard des incertitudes qui entourent la prévision de croissance pour l'an prochain.

Par ailleurs, la réduction de notre déficit structurel est inférieure aux recommandations du Conseil de l'Union européenne et les efforts d'économies de l'État et de ses opérateurs ne sont pas documentés.

Un autre point de divergence important porte sur la hausse sensible des effectifs prévue par le budget 2016, qui n'est due qu'en partie au renforcement de la sécurité intérieure et extérieure de notre pays, et qui traduit ainsi une incapacité à arbitrer entre les missions de l'État. Il serait par exemple possible de supprimer des effectifs au sein du ministère de l'écologie en confiant la gestion des routes aux départements.

Contrairement aux souhaits du Sénat, il n'y a aucun effort réel sur le temps de travail et la masse salariale de la fonction publique pour contenir le dynamisme de la dépense publique. Je rappelle que la masse salariale de l'État représente 40 % du budget de ce dernier.

De même, la nouvelle diminution des dotations aux collectivités territoriales prévue au projet de loi de finances portera encore atteinte au niveau d'investissement public et à la croissance en 2016.

Plus généralement, le projet de loi de finances ne comprend aucune mesure fiscale de nature à remédier à l'accroissement de la fiscalité ayant pesé sur les ménages et les familles depuis 2012 et qui a créé, selon les termes mêmes du Premier ministre, une forme de rupture entre les Français et l'impôt.

Pour toutes ces raisons de fond, la CMP a échoué. Cela étant, l'Assemblée nationale a tout de même conservé un nombre significatifs d'apports du Sénat. Cela montre tout l'intérêt pour notre assemblée d'aller jusqu'au bout de l'examen des projets de lois de finances.

Sur les 142 articles encore en discussion, l'Assemblée nationale a, en nouvelle lecture, adopté dans les mêmes termes 38 articles modifiés ou introduits par le Sénat, confirmé la suppression de 6 articles et modifié 26 articles en conservant des apports de notre assemblée.

Je ne pourrai mentionner tous les articles concernés, je vous renvoie au rapport écrit pour cela, mais je peux citer quelques exemples.

L'Assemblée nationale a repris l'article 3 *bis* A relatif au taux de TVA applicable à la vente de certains produits de protection hygiénique, introduit notamment à l'initiative de nos collègues du groupe RDSE en recentrant la baisse du taux à 5,5 % sur les seuls produits de protection hygiénique féminine.

Elle a confirmé l'extension de l'article 7 *bis* relatif au suramortissement aux coopératives tout en précisant le mode de répartition entre associés coopérateurs.

À l'article 11, elle a repris une initiative de la commission des finances visant à rendre éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dépenses d'investissement réalisées dans le cadre du plan France très haut débit, tout en prévoyant une application dès 2015.

À l'article 14, elle a conservé certains apports du Sénat concernant les taxes affectées aux chambres d'agriculture et à l'office national de la chasse et de la faune sauvage.

Fait significatif, elle a conservé l'article 37 *bis* instaurant une déclaration automatique des revenus des particuliers par les plateformes en ligne, introduit à l'initiative de la commission des finances, tout en la transformant en obligation de remise aux utilisateurs d'un récapitulatif annuel de leurs revenus. Il s'agit d'un premier pas vers la déclaration effective de ces revenus. Il y a deux ans, le Gouvernement niait le problème. Désormais il y a une vraie prise de conscience de la nécessité d'agir.

M. Michel Bouvard. – L'amende prévue en cas de manquement des plateformes à leurs obligations est un peu légère !

M. Yvon Collin. – C'est un début.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le sujet commence à être pris en compte, ce qui est une bonne nouvelle.

L'Assemblée nationale a confirmé l'essentiel des modifications apportées par le Sénat à l'article 43 sur les aides fiscales en faveur des investissements outre-mer et notamment la prolongation jusqu'en 2025 des dispositifs fiscaux pour les collectivités d'outre-mer (COM).

Elle a aussi adopté l'article 34 sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu tel que modifié à l'initiative de la commission des finances. À l'article 47, elle a confirmé le rétablissement de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains Natura 2000. L'Assemblée nationale a par ailleurs confirmé la suppression de plusieurs articles, notamment l'article 46 *ter* relatif au mécanisme de livraison à soi-même dans le logement social, l'article 47 *septies* interdisant la revente de tabac et l'article 58 *quinquies* excluant du bénéfice de la péréquation des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence.

Elle a adopté conformes plusieurs articles introduits par le Sénat, dont l'article 3 *quater* sur le renforcement des amendes pour les importations illégales de produits du tabac, l'article 7 *quater* concernant l'extension du suramortissement « Macron » aux remontées mécaniques, l'article 34 *quinquies* étalant sur quatre années l'imposition des primes versées par l'État aux sportifs médaillés des Jeux, et l'article 47 *quinquies* A limitant l'importation de cigarettes à 300 unités par détenteur.

Bien évidemment, sur d'autres points, et ils sont nombreux, nos divergences persistent. Il en est ainsi de l'article 2 relatif à la réforme de l'impôt sur le revenu sur lequel l'Assemblée nationale en est revenue aux intentions initiales du Gouvernement, de même que l'article 20 qui augmente les impôts sur les opérateurs de télécommunications pour financer l'audiovisuel public. L'Assemblée nationale a également maintenu la taxe sur les transactions financières intrajournalières à l'article 8 *quater*, ou encore l'article 34 *bis* créant une réduction dégressive de CSG – il s'agit du fameux amendement « Ayrault » qui prévoit un dispositif qui ne fonctionne pas, et qui a été adopté contre l'avis du Gouvernement. Elle n'a pas suivi le Sénat dans ses propositions, pourtant utiles, d'extension du dispositif d'amortissement accéléré des robots industriels aux ETI à l'article 6, de suppression de taxes à faible rendement à l'article 8, d'assouplissement du dispositif Dutreil en faveur de la transmission

des entreprises aux articles 2 *sexies* B à D ou encore concernant la décote Duflot pour les terrains affectés au ministère de la Défense à l'article 21 *ter*.

S'agissant des missions budgétaires, l'Assemblée nationale a rétabli les plafonds de huit missions dont les crédits ont été rejetés par le Sénat et supprimé l'ensemble de nos amendements de réduction de crédits, concernant notamment les contrats aidés, la prime d'activité et la fonction publique.

Comme vous le constatez, chers collègues, la navette aura été utile même si le texte qui nous revient de l'Assemblée n'est pas satisfaisant et ne correspond pas à nos orientations. Je pense cependant que, même si le Sénat rétablissait son texte en nouvelle lecture, une nouvelle navette ne serait pas de nature à beaucoup plus faire évoluer les choses, en particulier sur les points de désaccords majeurs.

Je suggère donc de proposer au Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2016, de poser la question préalable.

M. Vincent Delahaye. – Je ne sais pas si un document retraçant l'ensemble des apports du Sénat nous a été envoyé, mais la présentation faite par le rapporteur général me laisse penser que peu de dispositifs majeurs ont été retenus par l'Assemblée nationale. Je veux bien que la réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux produits de protection hygiénique féminine soit une mesure importante, mais je ne suis pas sûr que cela soit à la hauteur du travail réalisé par notre Assemblée. Je regrette que ce travail n'ait pas été mieux exploité par l'Assemblée nationale et par le Gouvernement. Par rapport au temps que nous avons passé à examiner ce projet de loi de finances, les éléments retenus par l'Assemblée nationale me paraissent bien insuffisants. En conséquence, je partage l'avis du rapporteur général et soutiendrai le vote de la question préalable.

M. Jean-Claude Boulard. – Il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 juin 2016, un rapport relatif à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Est-il prévu d'associer le Sénat à ces travaux ? Il y a urgence à ce que les travaux commencent et il serait opportun que le Sénat soit associé à cette phase de réflexion.

Mme Marie-France Beaufls. – Je m'associe aux propos de Jean-Claude Boulard.

Par ailleurs, vous avez parlé d'une mesure relative à la péréquation qui aurait fait l'objet d'une modification à l'Assemblée nationale, pourriez-vous nous en dire davantage ?

En présentant une question préalable sur ce texte, vous indiquez que vous auriez préféré que le budget modifié par le Sénat soit adopté. Vous comprendrez donc que nous ne puissions pas voter pour cette motion.

M. Roger Karoutchi. – Je voterai pour cette question préalable. Le groupe de travail qui a préparé la réforme constitutionnelle de 2008 avait envisagé de nouvelles relations entre l'Assemblée nationale et le Sénat lors de l'examen de textes en seconde lecture. Il est insupportable que nous passions des jours et des nuits en séance à examiner un texte en première lecture, puis que la CMP échoue et que nous nous retrouvions face à un texte en nouvelle lecture profondément modifié et qu'il n'est pas vraiment utile d'examiner à nouveau. C'est une forme de négation du travail parlementaire. À un moment, il faudra que nous

trouvions une autre relation, un autre système « post-CMP », car le système actuel est frustrant.

M. Hervé Marseille. – Dans le prolongement de ce qu’a dit Roger Karoutchi, je trouve que les méthodes de travail deviennent compliquées. Les conditions de mise en œuvre de la métropole du Grand Paris sont brouillonnes et changent quotidiennement.

S’agissant du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2015, des amendements ont été déposés et adoptés soudainement dans la nuit de vendredi dernier par l’Assemblée nationale et ont encore été modifiés hier sans que personne ne soit au courant. Nous nous retrouvons donc face à des textes dont l’application a des conséquences dramatiques pour nos collectivités sans qu’ils aient fait l’objet d’études d’impact. Il faudrait trouver un mode de relation plus serein avec l’Assemblée nationale et le Gouvernement.

M. Philippe Adnot. – Je souhaitais vous demander si l’amendement relatif à la l’extension des dépenses éligibles au FCTVA en 2015 avait été retenu, mais je crois qu’il s’agit d’un amendement qui a été adopté dans le cadre du PLFR pour 2015 ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Sénat avait adopté un amendement sur ce point dans le projet de loi de finances pour 2016 s’agissant de l’année 2016, qui a été repris par l’Assemblée nationale et étendu à l’année 2015, comme nous le souhaitions. Nous avons donc supprimé la disposition complémentaire du PLFR.

M. Maurice Vincent. – Nous ne voterons pas la question préalable pour un ensemble de raisons que je ne détaillerai pas ici. Il me semble que nos travaux ont été assez bien repris par l’Assemblée nationale, compte tenu des divergences politiques des différentes majorités à l’Assemblée nationale et au Sénat, en particulier en matière de fiscalité.

Je souhaiterais ajouter une précision concernant l’économie collaborative : à ma connaissance, l’Assemblée nationale a repris l’amendement du Sénat mais sans la franchise de 5 000 euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je confirme !

M. Maurice Vincent. – Cette taxation dès le premier euro risque d’être vécue plus douloureusement par un certain nombre de nos concitoyens.

Comme je l’ai déjà indiqué, le groupe socialiste et républicain ne votera pas cette question préalable mais nous considérons que le Sénat a apporté une contribution positive sur un nombre relativement important d’articles.

M. François Marc. – Je remercie notre présidente, notre rapporteur général et les collègues membres de la commission mixte paritaire. De par la Constitution, nous n’avons pas les moyens de peser de façon considérable sur le résultat final. Je comprends l’initiative du rapporteur général de proposer l’adoption d’une question préalable. Toutefois, le texte de la motion aurait pu se passer de la référence à l’année 2012 s’agissant de l’augmentation du poids de la fiscalité sur les ménages et les familles. J’ai le souvenir que Bernard Cazeneuve, alors ministre délégué au budget, avait rappelé que la fiscalité avait augmenté dans les mêmes proportions avant et après 2012. Il y a donc une responsabilité partagée en la matière.

M. Philippe Dallier. – Ce sont les derniers qui ont fait déborder le vase !

M. François Marc. – Je souhaiterais évoquer l'article 4 *bis*, introduit à l'initiative du Sénat, afin de mettre en place un dispositif de substitution au crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) pour les organismes privés à but non lucratif du secteur sanitaire et social. Cet article a été supprimé par les députés. Je continue à penser qu'il y a certains effets pervers du CICE à corriger. Un rapport avait été annoncé il y a deux ans et demi, qui n'a toujours pas été remis. Sur le terrain, nous constatons des distorsions de concurrence puisque certains établissements privés bénéficient d'une réduction d'impôt équivalente à 6 % de leur masse salariale tandis que des établissements à but non lucratif, en concurrence avec ces sociétés pour l'attribution de certains marchés, ne bénéficient pas de cet avantage. Aujourd'hui, de très nombreuses fédérations représentant les établissements privés à but non lucratif nous sollicitent sur ce point. Il nous faut être ambitieux et force de proposition sur ce sujet.

M. Michel Bouvard. – Je voterai la question préalable. Je trouve Roger Karoutchi un peu sévère s'agissant des reprises d'initiatives du Sénat par l'Assemblée nationale. Dès lors que nous ne sommes pas dans la même majorité, il est logique qu'il subsiste des désaccords sur certains points politiques. De ce point de vue, une nouvelle lecture ne pourrait rien apporter de plus. Nous n'avons aucune chance de faire accepter à nos collègues de l'Assemblée nationale d'autres avancées.

L'une des voies d'amélioration de nos travaux serait de renforcer le travail entre rapporteurs spéciaux des deux assemblées, en particulier sur les sujets techniques. Je constate que nous avons aujourd'hui peu de contacts avec nos collègues députés. Même si le découpage des rapports spéciaux entre missions et programmes n'est pas toujours identique au Sénat et à l'Assemblée nationale, je pense qu'un rapprochement en amont, sur un certain nombre de sujets, permettrait sans doute d'avoir davantage de reprises.

Concernant le texte de la motion proposée par le rapporteur général, celui-ci me convient car il ne dit pas qu'il n'y a pas eu de hausses d'impôt avant 2012 mais qu'à partir de cette date, ces hausses ont été davantage ciblées sur les familles, ce qui est, somme toute, incontestable.

J'ai une question concernant l'article 33 *ter* relatif à la taxe annuelle pour frais de contrôle sur les concessionnaires d'autoroutes, affectée à l'autorité de régulation des activités ferroviaires (Arafer) : quel sera le rendement de cette taxe ?

Ma deuxième observation concerne l'économie collaborative. Je pense que le Gouvernement va créer certains problèmes en ne retenant pas le principe d'une franchise en-dessous d'un certain seuil de revenus et en intégrant ces derniers à l'impôt sur le revenu, dès le premier euro. Un certain nombre de personnes vont considérer qu'il y a des charges correspondant à ces revenus et souhaiteront faire une déclaration au réel qui ne sera pas contrôlable. Ceci risque de pénaliser les entreprises de l'économie collaborative qui fonctionnent bien en France. Un désaccord sur le montant de la franchise proposée par le Sénat aurait pu se comprendre mais une taxation au premier euro ne me semble pas être une bonne solution. Quant à l'amende de 10 000 euros, elle est totalement dérisoire pour ceux qui enfreignent ces règles.

M. Jean-Claude Requier. – Le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), dans sa quasi-totalité, votera contre la question préalable. Comme François Marc, j'ai une question concernant l'article 4 *bis* supprimé par l'Assemblée nationale : ne peut-on pas essayer de convaincre nos collègues députés ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 4 *bis* n'a pas été repris par l'Assemblée nationale et, à ce stade, je ne vois pas de moyen de rattraper les choses.

Concernant l'article 58 *quinquies*, sur lequel m'a interrogé Marie-France Beaufiles, qui excluait du bénéfice de la péréquation les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, l'Assemblée nationale a confirmé sa suppression.

Mme Marie-France Beaufiles. – N'y avait-il pas autre chose concernant la péréquation ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a rétabli son texte s'agissant de la hausse de la péréquation.

Pour répondre à la question de notre collègue Jean-Claude Boulard, la majorité sénatoriale avait souhaité que nous procédions dans l'ordre des choses : c'est-à-dire, concrètement, que la carte intercommunale soit d'abord achevée, et qu'ensuite, un rapport d'évaluation soit remis afin de voter le mécanisme de réforme de la DGF en connaissance de cause, en projet de loi de finances pour 2017. Or en projet de loi de finances pour 2016, il a été fait le choix de voter un principe et de remettre ensuite un rapport. Il aurait mieux valu procéder dans l'ordre. Le texte du projet de loi de finances, en lui-même, ne prévoit pas les modalités de la concertation. Mais nous avons toute liberté pour conduire des travaux sur ce sujet. Nous n'allons pas laisser les seules associations d'élus participer à cette concertation ; la commission des finances jouera pleinement son rôle.

Mme Michèle André, présidente. – Absolument. Pour abonder dans le sens du rapporteur général, je confirme qu'il est indispensable que la commission des finances du Sénat joue tout son rôle en la matière.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur l'économie collaborative, le dispositif adopté à une très large majorité par le Sénat était beaucoup plus opérationnel et « puissant » que ce qui a été voté par l'Assemblée nationale. En effet, la proposition du Gouvernement ne retient pas la franchise et, surtout, il ne prévoit pas la transmission à l'administration fiscale des données mais simplement l'obligation pour les plateformes de transmettre au contribuable en fin d'année un récapitulatif des revenus perçus. Il lui revient ensuite des déclarer ces revenus. Certains de nos collègues ont longuement travaillé sur cette question, dans le cadre d'un groupe de travail. Le système proposé était équilibré et acceptable par tous ; j'aurais préféré que l'on fasse davantage confiance au travail des sénateurs. Ce qui est proposé par le Gouvernement est très en retrait par rapport à ce que nous avons voté. C'est un début de réponse. Nous y reviendrons certainement.

S'agissant de la taxe pour frais de contrôle sur les concessionnaires d'autoroutes, le montant qui sera reversé à l'Arafer est estimé à 2,6 millions d'euros. Il s'agit d'une disposition introduite par la loi pour la loi dite « Macron », réécrite par le projet de loi de finances.

M. Charles Guené. – S'agissant des collectivités territoriales, il est peut-être dommage que nous n'ayons pas pu nous rapprocher de nos collègues députés. Cela augure mal des futures discussions.

Mme Michèle André, présidente. – Travailler davantage entre rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat est une bonne idée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a un véritable problème dans le cadre de l'examen des textes financiers. Nous sommes tenus par des délais constitutionnels très contraints, qui nous conduisent à démarrer l'examen des textes jeudi soir ou parfois vendredi. Deuxièmement, nous disposons de très peu de temps entre l'adoption du texte par l'Assemblée nationale et son examen au Sénat. Par exemple, les députés ont terminé l'examen du projet de loi de finances rectificative tôt ce matin et nous devons l'examiner en commission et en séance le jour même. Troisièmement, il y a énormément d'articles additionnels adoptés par l'Assemblée nationale, souvent déposés à l'initiative du Gouvernement, dans la précipitation. Ceci conduit à des situations aberrantes : par exemple, le projet de loi de finances rectificative pour 2015 prévoit cette année la réforme des organismes de gestion agréés, revenant sur la réforme adoptée il y a un an. Cela rejoint ce que disait à l'instant Hervé Marseille : nous votons des dispositions dont l'impact n'a pas toujours été mesuré, faute de temps.

Il est possible de renforcer le travail commun entre rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat mais cette proposition présente des limites car nous siégeons souvent parallèlement sur le projet de loi de finances et le collectif. Nous sommes dans un rythme de travail complètement fou. Il est très difficile, dans ces conditions, de conduire un travail de qualité.

M. Claude Raynal. – Je partage l'opinion selon laquelle il n'est pas raisonnable de recevoir des amendements portant article additionnel, sur des sujets majeurs, et faisant parfois une dizaine de pages, au dernier moment. Cette pratique doit être la plus limitée possible.

Je considère toutefois que certains sujets pourraient être étudiés en amont de manière à être en mesure de présenter des amendements « solides » en séance publique. Il y a beaucoup trop d'amendements arrivant en séance partant d'une bonne idée mais dont le dispositif ne « tourne » pas.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est ce que nous avons essayé de faire en modifiant nos méthodes de travail et en créant des groupes de travail thématiques qui ont permis, sur les sujets de l'économie collaborative et du logement, de présenter très en amont des propositions d'amendements. Certaines de ces initiatives ont d'ailleurs été reprises. Il y aura, fin janvier, une réunion du bureau de la commission afin d'arrêter les sujets sur lesquels la commission travaillera dans les prochains mois. Il faudrait sans doute également davantage sensibiliser en amont nos collègues députés ainsi que le Gouvernement sur certaines de nos initiatives.

Mme Michèle André, présidente. – Notre bureau se réunira en effet fin janvier afin d'examiner les missions de contrôle et les propositions de groupes de travail, selon des modalités appliquées pour la première fois l'année passée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je lance un appel à nos collègues : qu'ils n'hésitent pas à nous transmettre leurs propositions de travaux pour 2016. La question de l'évolution de l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) ou la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) pourraient par exemple être étudiées mais il y a certainement de nombreux autres sujets intéressants à traiter.

M. Bernard Delcros. – Je m'associe à la demande faite concernant la réforme de la DGF : c'est un sujet important, qui touche directement de nombreuses collectivités

territoriales et qui est très technique. Il est très important que la commission des finances du Sénat soit associée en amont au travail qui sera mené.

Mme Michèle André, présidente. – Les rapporteurs spéciaux ont vocation à conduire ces travaux tout au long de l'année. Lorsqu'un groupe de travail se crée, il convient de se manifester pour en être membre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour revenir à la question préalable, compte tenu des désaccords fondamentaux entre nos deux assemblées, je ne vois pas l'intérêt de procéder à une nouvelle lecture.

La commission des finances décide de proposer au Sénat l'adoption d'une motion tendant à opposer, en nouvelle lecture, la question préalable au projet de loi de finances pour 2016.

Loi de finances rectificative pour 2015 - Examen du rapport en nouvelle lecture

La commission examine ensuite le rapport en nouvelle lecture de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans le cadre de cette nouvelle lecture, il convient, avant tout, de noter que l'Assemblée nationale a repris un nombre important de mesures adoptées par le Sénat la semaine dernière même si la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à établir un texte commun, en raison de plusieurs points de désaccords.

Tout d'abord, le projet de loi de finances rectificative pour 2015 entérine une nouvelle dégradation du solde budgétaire – d'environ 3 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2014 – et une nouvelle augmentation de la part de la dette publique dans la richesse nationale, ce que la majorité sénatoriale ne peut accepter.

Le projet de loi traduit un dérapage des dépenses de l'État qui aurait dégradé encore davantage les finances publiques si ses effets n'avaient pas été limités par un prélèvement sur le Fonds national de gestion des risques en agriculture et par des économies de constatation sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ainsi que sur la charge de la dette.

Par ailleurs, l'ampleur inédite du schéma de fin de gestion en 2015 témoigne de l'incapacité du Gouvernement à respecter les priorités qu'il a lui-même fixées en loi de finances initiale et d'un manque de transparence sur les objectifs de la mise en réserve de crédits.

Ce collectif budgétaire comporte également une réforme d'ampleur de la fiscalité énergétique qui aurait dû figurer dans la loi de finances initiale pour 2016 et qui alourdit la fiscalité pesant sur les entreprises et les ménages. Le débat aurait dû intervenir plus tôt dans la période budgétaire et être plus approfondi.

Enfin, même si l'adoption d'amendements est normale dans le cadre de l'examen d'un projet de loi, il convient de noter que de nombreuses mesures ont été introduites par le

Gouvernement dans des conditions qui n'ont pas permis leur examen approfondi. À ce titre, la rapporteure générale du budget de l'Assemblée nationale est plus dure que moi puisqu'elle émet fréquemment un avis défavorable aux amendements déposés tardivement par le Gouvernement et ayant pour objet d'introduire d'importantes modifications.

Alors que le projet de loi de finances rectificative pour 2015 comptait 44 articles initialement, dont l'article liminaire, il en comportait 110 à l'issue de la discussion en première lecture par l'Assemblée nationale. Lors de sa première lecture, le Sénat a adopté 64 articles conformes, en a modifié 34, supprimé 11 et ajouté 24, conduisant à ce que 69 articles restent en discussion en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Dans le cadre de cette nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté 44 articles dans leur rédaction issue du Sénat et modifié son texte de première lecture sur 12 articles, 11 d'entre eux aboutissant à un accord partiel avec les propositions du Sénat en première lecture et l'un ayant fait l'objet d'un amendement de coordination qui a eu pour effet de le rouvrir. Elle n'a ainsi rétabli son texte de première lecture que pour 10 articles et n'a supprimé que 4 articles introduits par le Sénat.

Parmi les dispositions reprises par l'Assemblée nationale figurent en particulier les suppressions de l'article 25 *nonies* relatif à l'extension de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), à laquelle nous nous étions fermement opposés, de l'article 30 *ter* instaurant la déductibilité de TVA pour les véhicules essence, de l'article 30 *quater* relatif à l'application rétroactive du taux spécifique de TVA à 2,1 % à la presse en ligne ainsi que de l'article 35 *undecies* obligeant les grandes entreprises à publier les informations relatives aux activités et aux bénéfices de leurs implantations pays par pays.

Au-delà de la confirmation de suppressions d'articles, l'Assemblée nationale a également adopté de nombreuses dispositions nouvelles introduites par le Sénat comme celles relatives à la réforme de l'ISF-PME à l'article 13, en reprenant plusieurs mesures telles que le plafonnement des frais ou l'exclusion de la promotion immobilière, ou encore nos apports à l'article 35 *quater* relatif aux dons aux victimes du terrorisme étendu en faveur des policiers, pompiers et militaires. Elle a également adopté l'article 42 *bis* A, qui impose au Gouvernement de déposer un rapport tous les ans sur le montant et l'utilisation des crédits reportés en retenant une date de remise au 30 juin ainsi que l'article 16 *terdecies* qui affecte la taxe d'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » adopté à l'initiative de notre collègue Vincent Capo-Canellas.

Bien évidemment, ces apports du Sénat ne peuvent nous empêcher d'avoir certains regrets, en particulier en matière de fiscalité énergétique, l'Assemblée nationale étant notamment revenue sur son texte de première lecture sur l'article 11 relatif à la fiscalité des énergies et sur l'article 11 *ter* que nous avons supprimé en tant que cavalier budgétaire. L'Assemblée nationale n'a pas non plus repris nos propositions d'amélioration du comité consultatif du crédit d'impôt recherche à l'article 19 ni les compléments que nous avons apportés à l'article 20 sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Elle a enfin confirmé l'extension de la TVA à taux réduit pour les spectacles donnés dans des salles type discothèques.

Comme pour le projet de loi de finances pour 2016, je salue l'attitude constructive, malgré nos divergences, de Valérie Rabault, rapporteure générale du budget de l'Assemblée nationale. Pour autant, il me semble que, même si le Sénat rétablissait son texte en nouvelle lecture, une nouvelle navette ne serait pas de nature à beaucoup plus faire évoluer

les choses, en particulier sur les points de désaccord majeurs, et alors que le calendrier d'examen du projet de loi est déjà très serré. En conséquence, je vous suggère de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances rectificative pour 2015.

Nous allons certainement aborder la question de l'article 21, sur lequel de nouvelles dispositions ont été introduites cette nuit et qui ont d'ores et déjà fait réagir plusieurs d'entre vous...

Mme Michèle André, présidente. – Je souhaite également souligner nos excellentes relations avec nos collègues députés et certains d'entre eux ont indiqué qu'au-delà du travail, franc et direct, réalisé dans le cadre de la réunion de la commission mixte paritaire, il serait pertinent de développer davantage nos échanges.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je salue le travail du rapporteur général et de la commission alors que le texte a été adopté cette nuit par l'Assemblée nationale. Pour ma part, si je me réjouis que celle-ci ait conservé l'article 16 *terdecies* concernant la taxe d'aviation civile, je souhaite également mettre en évidence les difficultés qui nous attendent concernant la mise en place de la métropole du Grand Paris qui se fait dans la précipitation et sans réflexion, avec des dispositions adoptées vendredi dernier lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 mais aussi hier, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015, pour une application dès le 1^{er} janvier prochain. Alors que les questions ont pourtant été posées depuis plusieurs mois, il est regrettable que les mesures soient prises ainsi, à la toute dernière minute.

M. Richard Yung. – Le groupe socialiste ne suivra pas la proposition d'opposer une question préalable alors que, comme vous l'avez souligné, l'Assemblée nationale a repris un nombre significatif de propositions du Sénat...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... Il existe quand même un certain nombre de sujets sur lesquels nous sommes en désaccord, notamment sur le schéma de fin de gestion !

M. Richard Yung. – ... Il y a aussi un nombre de points importants sur lesquels le Sénat et l'Assemblée nationale se sont rejoints, notamment sur la fiscalité relative aux petites et moyennes entreprises. Je pense que nous aurions pu aussi nous rejoindre sur la fiscalité énergétique, c'est dommage que nous n'y soyons pas parvenus. Nous manquons de temps, et il serait utile d'y travailler plus tôt.

M. Philippe Dallier. – Je découvre également, ahuri, les dispositions qui viennent d'être introduites à l'article 21 cette nuit, à l'Assemblée nationale, sur le financement des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Les députés ont, ainsi, notamment repris une disposition qu'ils avaient initialement adoptée dans le projet de loi de finances pour 2016, avec un avis défavorable du Gouvernement, et qui avait été supprimée par le Sénat pour être remplacée par une mesure issue d'un amendement que j'avais porté et qui réglait le problème identifié pour l'établissement public de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. En supprimant notre proposition dans le projet de loi de finances pour 2016 et en reprenant, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015, une solution proche de celle qui avait initialement été adoptée par l'Assemblée nationale, les députés choisissent de piocher directement dans les caisses des communes. C'est hallucinant ! Je ne suis pas certain que le Conseil constitutionnel laissera passer de telles dispositions nouvelles au stade où nous en sommes de l'examen du texte mais, en tout état de cause, je condamne la méthode.

M. Michel Bouvard. – Je prends acte de la suppression de l'article 24 *quater* relatif à la taxe d'aménagement tout en exprimant ma surprise car je pensais avoir de bonnes raisons qu'il en aille autrement... Je constate que l'amendement de suppression de l'article a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances, sans doute pour de très bonnes raisons qu'on m'expliquera ultérieurement...

M. Marc Laménie. – Les difficultés sont réelles, compte tenu de ces méthodes de travail et du calendrier qui s'impose à nous. En outre, il convient effectivement de s'interroger sur les moyens de faire en sorte que les réformes les plus complexes, telles que celle concernant la fiscalité énergétique, et qui ont un fort impact sur les entreprises et les ménages, figurent dans le projet de loi de finances initiale et non dans le projet de loi de finances rectificative.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne vais malheureusement pas pouvoir répondre à toutes vos questions car c'est cette nuit que le projet de loi de finances rectificative pour 2015 a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et nous ne disposons pas encore du compte rendu des débats.

À Richard Yung, je voudrais dire que si nous avons des points de convergence, nous avons malgré tout un point de désaccord fondamental sur la fin de gestion : vous comprendrez que nous ne puissions donner notre satisfecit lorsque le déficit est supérieur de 3 milliards d'euros à ce qui était prévu !

En ce qui concerne la taxe d'aménagement, la commission des finances de l'Assemblée nationale y était favorable mais le Gouvernement a déposé un amendement de suppression qui a été adopté par les députés.

Les mesures introduites *via* des amendements cette nuit par le Gouvernement à ce stade de la nouvelle lecture posent une véritable difficulté. Et ceci sans même parler de l'amendement n° 137 qui est venu modifier une disposition du projet de loi de finances pour 2016 alors que celui-ci n'a même pas terminé son parcours législatif !

Cette façon de procéder est particulièrement problématique dans le cas de l'article 21 du présent projet de loi. Le Gouvernement, par amendement, a introduit trois paragraphes relatifs au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en Île-de-France qui n'ont strictement rien à voir avec le reste de l'article qui traite de la question de la taxe sur la création de bureaux ! Il s'agit là d'une procédure qui est contraire à la règle de l'entonnoir, ce qui devrait conduire le Conseil constitutionnel à supprimer ces dispositions.

La commission des finances décide de proposer au Sénat l'adoption d'une motion tendant à opposer, en nouvelle lecture, la question préalable au projet de loi de finances rectificative pour 2015.

Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne – Communication de Mme Michèle André et M. François Marc

La commission entend enfin une communication de Mme Michèle André, présidente, et M. François Marc sur la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui s'est tenue à Luxembourg les 9 et 10 novembre 2015.

Mme Michèle André, présidente. – François Marc et moi-même nous sommes rendus à Luxembourg les 9 et 10 novembre derniers, pour représenter le Sénat à cette conférence interparlementaire qui est issue de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La conférence s'est déjà réunie à Vilnius en octobre 2013, à Bruxelles en janvier 2014, à Rome en septembre 2014 et à Bruxelles en janvier 2015.

Elle est composée de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen et y sont invités plusieurs responsables ou spécialistes. Parmi ces derniers, j'ai retrouvé des visages connus comme par exemple Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE ou Ambroise Fayolle, vice-président de la BEI et responsable du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Nous y avons aussi retrouvé notre ancien collègue Jean Arthuis.

L'une des séances de travail était consacrée à la « concurrence fiscale équitable », c'est-à-dire à la coordination des politiques fiscales. Je suis intervenue pour mettre l'accent sur la fraude à la TVA et pour relayer les préconisations de notre groupe de travail sur l'économie numérique en proposant, dans le cas de l'économie numérique, de prélever la TVA à la source au moment du paiement en ligne.

La conférence s'est achevée par une réunion spécifique des chefs de délégation, dédiée à la question du règlement de la conférence. J'y étais présente pour le Sénat tandis que notre collègue Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes, y représentait l'Assemblée nationale. Il s'agit d'un sujet lourd. L'enjeu est de savoir si l'on souhaite faire de cette conférence une véritable association des parlements nationaux à la gouvernance économique et financière de l'Union européenne ou bien si on la cantonne à un simple forum de discussion entre parlementaires.

Le Parlement européen a toujours marqué sa préférence pour la seconde option. Cette prise de position est regrettable, dans la mesure où cette conférence devait être la contrepartie démocratique du TSCG, donc un moyen d'appuyer les aspects économiques, financiers et budgétaires de l'Union européenne sur un fondement démocratique plus solide en associant davantage les parlements nationaux.

En dépit des réticences, et c'est un mot faible, des parlementaires européens, avec le concours de l'immense majorité des représentants des parlements nationaux présents, nous avons fait en sorte qu'un règlement puisse être adopté, conformément au souhait exprimé par les Présidents des Parlements nationaux réunis à Rome au mois d'avril 2015.

L'approbation de ce règlement était en effet devenue une véritable arlésienne depuis la première réunion de la conférence qui s'est tenue en Lituanie il y a deux ans.

Certes, il s'agit d'un texte de compromis mais, désormais, la conférence pourra présenter des conclusions de la présidente et jouer un rôle plus opérationnel afin d'assurer une plus grande transparence et une plus grande légitimité démocratiques du processus de prise de décision dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM). La discussion reprendra au premier trimestre 2016, lors de la sixième réunion de la conférence qui se tiendra à Bruxelles.

Nous en reparlerons en tout état de cause puisque la question de la gouvernance de la zone euro sera l'un des sujets qui nous occupera en 2016.

M. François Marc. – J'ai également relevé les réticences des parlementaires européens à l'égard de cette conférence, qui contrastaient avec les convergences assez fortes des parlementaires nationaux par rapport au rôle qu'ils souhaitent voir jouer à celle-ci. J'ai participé aux quatre séances de travail thématiques et je suis intervenu lors de deux d'entre elles : celle sur la dimension sociale de la gouvernance économique et celle sur les rapports entre croissance et Union économique et monétaire, c'est-à-dire les questions macroéconomiques et la relance par l'investissement, et en particulier le FEIS.

Lors de la première table ronde, j'ai rappelé notre travail sur la dimension sociale de la gouvernance économique, sujet sur lequel j'ai eu l'occasion de rendre un rapport. J'ai ainsi recommandé de renforcer la dimension sociale de l'UEM et de s'orienter vers une convergence par le haut.

Notre besoin de cohésion est plus grand que jamais et l'Europe doit relever le défi de placer la dimension sociale de l'UEM parmi ses priorités, alors qu'elle a longtemps été négligée. Au-delà du suivi des indicateurs sociaux et de leurs discussions dans le cadre du semestre européen, j'ai également pris position en faveur d'une assurance chômage et d'un salaire minimum européens. Le sujet est évidemment complexe puisqu'il faudra préalablement fixer des standards communs.

Pour ce qui concerne la séance de travail sur les rapports entre croissance et UEM elle a été largement consacrée à l'analyse et au commentaire du « plan Juncker ». Le pilier principal de ce plan, c'est le FEIS. Pour en savoir plus sur l'articulation entre les projets financés et nos objectifs en matière d'environnement et de changement climatique, j'ai interrogé Ambroise Fayolle, vice-président de la BEI et responsable du FEIS, en mettant l'accent sur la part des interventions qui seront consacrées à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Il a estimé qu'environ la moitié des projets aujourd'hui identifiés seront liés à ces problématiques d'environnement, d'énergie et de changement climatique. Alors que 195 États ont adopté samedi dernier un accord ambitieux lors de la COP 21, je suis convaincu que l'Union européenne fait le bon choix en consacrant une part majoritaire des financements des 315 milliards d'euros du FEIS à des projets de ce type. L'Europe, nous le souhaitons, prendra ces sujets à bras-le-corps.

M. André Gattolin. – Les parlementaires européens et les parlementaires nationaux ont tendance à se regarder en chiens de faïence. Il est pourtant certain que les parlements nationaux sont appelés à jouer un rôle grandissant au sein de l'Union européenne. Pour sa part, la Commission européenne l'accepte de mieux en mieux. Il y a une prise de conscience du déficit démocratique en Europe. Les députés européens voient d'un mauvais

œil la place prise par les parlements nationaux et font preuve d'une jalousie assez naturelle : leur rôle dans le processus législatif de l'Union européenne reste réduite à une portion congrue, surtout face aux autres institutions européennes telles que la Commission européenne ou le Conseil. Il faudra trouver une solution intelligente à cette difficulté : les parlements nationaux, d'une part, et le Parlement européen, d'autre part, ne pourront pas toujours rester des rivaux. Une piste pourrait être d'approfondir une idée émise par les Pays-Bas. Ces derniers ont en effet suggéré que les parlements nationaux puissent soumettre à la Commission européenne des propositions de directives. Cette proposition mérite d'être creusée et pourrait être améliorée de la manière suivante, en associant le Parlement européen : il faudrait, par exemple, en plus des 60 ou 100 parlementaires nationaux requis, prévoir la participation de sept députés européens issus d'États membres différents.

Si je prends le cas particulier de la gouvernance de la zone euro, les parlementaires européens, seuls, ne réussiront jamais à influencer efficacement les décisions prises, d'autant que, sur ce sujet, les parlementaires européens issus d'États de la zone euro comme les parlementaires européens issus d'États qui n'en sont pas membres participent sur un pied d'égalité au sein du Parlement européen.

Par ailleurs, François Marc a présenté la part des projets financés par le FEIS liés à des problématiques d'environnement et d'énergie. J'émet des doutes quant à la réalité de l'impact réel des projets en question. Il me semble qu'un chiffre de 10 % serait plus fidèle à la réalité. En effet, quand on regarde les évaluations des dispositifs conduites en amont, le conditionnel est souvent utilisé, avec, par exemple, des formules comme : « ce projet pourrait avoir tel ou tel impact favorable sur l'environnement ». Le plan Juncker semble vouloir répondre à tout, ce qui me laisse songeur.

M. Gérard Longuet. – Je remercie nos deux collègues d'avoir fait l'effort d'avoir participé à cette conférence interparlementaire. Il s'agit d'un effort réel car nous connaissons la faiblesse des parlementaires nationaux français dans les institutions européennes ainsi que la faiblesse des députés européens français au Parlement européen, et ce sous l'effet de différents facteurs. Pour ma part, s'agissant plus généralement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, la tension qui nous a été soulignée entre parlementaires nationaux et parlementaires européens me semble normale.

Pour ce qui concerne la part consacrée par le FEIS à des projets liés à la transition énergétique, elle me préoccupe : l'objectif semble louable mais les effets escomptés en termes de compétitivité ou de réduction du chômage sont certainement inférieurs à ceux qui résulteraient de projets aux conséquences économiques plus directes. Nous avons vu lors des débats sur la contribution au service public de l'électricité (CSPE) que les sujets énergétiques sont complexes : nous devons prendre en considération les choix énergétiques de nos partenaires commerciaux. En effet, de nombreux États, à commencer par la Chine mais aussi l'Inde, recourent de manière assez massive au charbon qu'ils utilisent pour leur propre production d'énergie et qu'ils vendent aussi sur des marchés extérieurs, comme l'Afrique par exemple. Ils n'ont bien évidemment pas du tout envie d'abandonner leurs productions. Dans ce contexte, j'estime que les États européens devraient investir davantage dans des activités plus directement facteurs de croissance que dans des projets liés à l'environnement.

M. Richard Yung. – Le fait d'avoir réussi à se mettre d'accord sur le règlement de cette conférence interparlementaire représente un véritable progrès. J'ai moi-même participé à plusieurs réunions de cette conférence et je ne sous-estime pas la difficulté de l'exercice.

Je rappelle que la légitimité des parlements nationaux sur ces sujets de gouvernance économique et financière résulte largement du fait qu'ils votent les budgets des États. Notre compétence est donc spécifique par rapport à celle du Parlement européen.

J'indique aussi que les évolutions institutionnelles faisant suite à la crise des dettes souveraines, à l'image de l'adoption du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), du « two pack » ou, encore, du « six pack », ont établi un dialogue budgétaire entre les institutions européennes et les États membres et ont renforcé les contraintes pesant sur l'élaboration des budgets nationaux. Or ces évolutions récentes ont largement échappé aux parlements nationaux, il est donc particulièrement important de nous remettre dans la boucle.

Mme Michèle André, présidente. – J'ai perçu une conscience chez l'ensemble des représentants des parlements nationaux du rôle que nous avons à jouer dans cette gouvernance européenne.

Notre commission suivra l'activité de cette conférence interparlementaire avec beaucoup d'intérêt et nous tâcherons de poursuivre l'entretien de relations bilatérales fructueuses avec plusieurs parlements nationaux.

M. François Marc. – L'orientation des projets financés par le FEIS vers les problématiques d'environnement et d'énergie nous a été indiquée par Ambroise Fayolle, vice-président de la BEI et responsable du FEIS. Il s'agit d'un recensement objectif et pas d'une ambition politique.

La commission donne acte de leur communication à Mme Michèle André et M. François Marc.

La réunion est levée à 11 h 30

COMMISSION DES LOIS**Mardi 15 décembre 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 14 h 35***Audition de M. Pascal Brice, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**

La commission entend tout d'abord M. Pascal Brice, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons eu l'occasion d'auditionner M. Pascal Brice, il y a trois ans, au début de son mandat. Sur proposition du Président de la République, le Gouvernement envisage de le renouveler dans ses fonctions de directeur général de l'OFPRA. Selon la procédure habituelle, cette nomination ne peut intervenir qu'après l'audition du candidat devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, dont les membres seront ensuite appelés à voter. Cette audition est publique et ouverte à la presse. Le vote se déroulera à bulletins secrets simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination, si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur Brice, comment avez-vous vécu les trois années de votre mandat, et que vous reste-t-il à faire dans les trois ans à venir ? Comment inscrirez-vous votre action dans le contexte d'intensification des mouvements migratoires, qui a incité la commission des lois à organiser le suivi du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés de Syrie et d'Irak, en Europe ?

M. Pascal Brice, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'OFPRA. – C'est un honneur de revenir devant vous, à l'issue de ce mandat, pour rendre compte de l'activité de l'OFPRA et pour vous présenter ce qui pourra nourrir son action dans les trois ans à venir. Je suis conscient de la responsabilité qui m'incombe. La politique de l'asile est une grande tradition de notre République. Le Parlement l'a faite évoluer en votant la loi sur l'asile alors que l'Europe est marquée par le drame de ceux qui fuient le conflit syrien.

L'Allemagne est particulièrement engagée dans l'accueil des migrants, avec 800 000 à un million de demandeurs d'asile cette année contre 80 000 en France. Cette différence de situation résulte pour une grande part d'un effet d'optique et nous devons aller au bout de la réforme du droit d'asile voulue par le Gouvernement, en mettant en œuvre la loi que vous avez votée en juillet dernier. Trois défis sont devant nous.

Un premier défi pour l'OFPPRA sera de réduire le délai d'instruction à trois mois en moyenne pour une procédure de neuf mois au total. Dans le même temps, l'Office devra gagner en réactivité pour répondre aux situations d'urgence, comme à Calais, par exemple, où l'on a enregistré plus de 2 000 demandes d'asile depuis un an, ou bien en régions, à Lyon, Metz, Bordeaux, Lille, Grenoble ou Cayenne, où des équipes de l'OFPPRA se déploient pour instruire des demandes d'asile. Enfin, troisième défi à relever, l'arrivée des personnes dans le cadre de la relocalisation au titre des dispositifs européens qui se mettent en place aux frontières extérieures de l'Union. L'Office a plus que jamais un rôle à tenir pour installer dans notre pays une politique d'accueil des réfugiés organisée, maîtrisée et qui comporte toutes les précautions nécessaires.

Durant les trois dernières années, les progrès que l'on a pu constater dans l'action de l'OFPPRA sont dus à la mobilisation de ses agents, dont j'ai maintes fois pu admirer l'expertise et l'engagement, mais aussi aux moyens supplémentaires que le Parlement et le Gouvernement ont bien voulu nous donner. L'Office a vu ses effectifs augmenter de 40 %, avec le budget afférent, ce qui est remarquable en période de maîtrise des déficits publics. L'Office a également bénéficié de la collaboration de l'ensemble des acteurs en s'inscrivant dans une chaîne d'actions, d'interventions, qui sont le fait de l'administration, mais aussi d'associations et de citoyens.

Premier point satisfait du contrat d'objectifs et de performance que nous avons signé avec le ministre de l'intérieur et celui du budget : l'OFPPRA a progressé dans sa mission première, en offrant une protection toujours plus efficace, bienveillante et rigoureuse à ceux qui relèvent du droit d'asile. Alors qu'il y a trois ans, les statuts de protection étaient surtout reconnus par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), l'Office en reconnaît désormais les trois-quarts, avec un taux de protection global qui a augmenté de 24 % à 31 %, et de 9 % à 22 % à l'Office. Grâce à sa réforme interne et en se montrant capable d'intégrer la jurisprudence de la Cour, l'Office s'est donné les moyens d'identifier un besoin de protection dès sa première instance. Il exploite pour cela toute une série de travaux conduits par des agents référents sur des besoins de protection aussi difficiles à déterminer que ceux des femmes victimes de violence, des personnes victimes de la torture, des mineurs isolés, des victimes de la traite des êtres humains, ou bien encore de ceux qui sont persécutés dans leur pays d'origine en raison de leur orientation sexuelle.

Deuxième point qui devrait vous satisfaire : en trois ans, l'Office a réduit de 36 % le nombre de demandes d'asile en attente d'instruction depuis plus de trois mois, le « stock » en jargon technique. Bien sûr, nous avons bénéficié d'une stabilisation du nombre des demandes d'asile depuis l'été. Mais, c'est surtout aux efforts de l'OFPPRA et de ses agents que l'on doit cette réussite, puisque l'activité de l'Office a augmenté de 27 %. En plus des effectifs supplémentaires, les réformes dans l'organisation du travail ont porté leurs fruits, de sorte que nous avons atteint l'objectif de gain d'efficacité sur lequel je m'étais engagé.

Quant à l'amélioration des conditions de travail des agents de l'Office, elle est évidente, puisque le taux de rotation des officiers de protection à l'instruction a diminué de 16 % à 9 % en trois ans. Une politique des ressources humaines très active, le recrutement de titulaires, le renforcement du dialogue social avec les organisations syndicales ont été autant de facteurs positifs.

L'Office a encore du chemin à parcourir pour assurer pleinement sa mission de protection et pour s'adapter à un contexte très évolutif. Les premières propositions que j'ai adressées au ministre de l'intérieur et à celui du budget pour l'élaboration du contrat

d'objectifs et de performance des années 2016 à 2018 tiennent compte de ces changements, ainsi que de la nécessité de mettre en œuvre la loi que vous avez votée.

L'Office doit tout d'abord poursuivre sans relâche ses efforts pour mieux protéger. Nous devons par conséquent amplifier les réformes de l'expertise de l'instruction, en tenant compte des dispositions de la nouvelle loi. La création d'une charte de l'interprétariat est un chantier sur lequel il sera essentiel d'avancer.

L'Office doit également réaliser l'objectif moyen de trois mois fixé pour le délai d'instruction des dossiers. Il faudra poursuivre la réforme de l'organisation du travail, systématiser les missions foraines, réussir la relocalisation à travers des missions d'instruction, de manière à atteindre cet objectif à la fin de l'année 2016.

Un troisième objectif consiste à améliorer les services aux usagers. L'Office doit pouvoir délivrer des actes d'état-civil à ceux qu'il protège, dans des délais raisonnables. Les effectifs supplémentaires qui ont déjà été mis à notre disposition au titre du plan « Migrants » voulu par Bernard Cazeneuve, ou qui le seront dans le cadre de la loi de finances pour 2016, devraient y contribuer.

Quatrième objectif : je souhaite que l'OFPRA effectue un saut numérique, pour que chaque demandeur d'asile ait accès à un compte personnalisé qui rende compte de l'état de la procédure dont il fait l'objet.

Enfin, je souhaiterais poursuivre l'amélioration des conditions de travail des agents de l'Office, qui passe par une évolution de leurs statuts, comme l'ont acté le ministre de l'intérieur et celui de la fonction publique. Si les statuts propres dont les agents bénéficient depuis 1993 ont l'avantage de préserver leur indépendance, ils sont un frein à la mobilité. Les officiers de protection devraient pouvoir évoluer dans une dynamique interministérielle, préservant l'indépendance de l'institution qui continuera à les gérer, sur le modèle de ce qui se fait à l'ONF ou à la Caisse des dépôts et consignations. La mise en œuvre du télétravail et la modernisation du management sont deux autres chantiers sur lesquels il faudra travailler. De manière générale, il conviendra d'adapter le fonctionnement de l'Office à son changement de dimension, car on est passé de 455 agents à 620 agents en trois ans, soit une augmentation des effectifs de 40 %. C'est à cette condition que l'OFPRA pourra exercer sa mission pleinement et de manière impartiale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur de la mission de suivi du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés. – Durant les six premiers mois de l'année 2015, les chiffres montrent une stabilisation du nombre des demandes d'asile. Qu'en est-il en fin d'année ? Pourriez-vous nous en dire plus sur le programme des missions foraines de l'OFPRA en régions ? Enfin, je souhaiterais que vous nous présentiez l'action de l'OFPRA dans le cadre des procédures de relocalisation décidées par l'Union européenne, et plus particulièrement pour la mise en place des *hot spots*.

Mme Catherine Tasca. – Lors de notre visite à l'OFPRA, nous avons été frappés par la qualité des officiers de protection chargés de l'instruction qui jouent un rôle fondamental dans le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. Comment évolue le recrutement au sein de l'Office ? Rencontrez-vous des difficultés particulières ? Comment se déroule la formation du personnel ? Vous avez centré votre intervention sur l'évolution de l'Office, sans vous attarder sur ses relations avec la CNDA. On sait qu'elles sont

problématiques. Ont-elles évolué ? Enfin, je salue votre opiniâtreté à faire évoluer le statut de vos salariés pour favoriser la mobilité. C'est un point positif.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comment expliquez-vous la différence d'attractivité entre la France et l'Allemagne, aux yeux des demandeurs d'asile ? Quand un réfugié a obtenu son statut, que devient-il ?

M. René Vandierendonck. – On a recensé plus de 2 000 demandeurs d'asile à Calais. Peut-on en savoir plus sur leur situation et sur le délai prévu pour l'instruction de leurs dossiers ? Disposez-vous d'informations spécifiques sur les mineurs et les jeunes majeurs étrangers isolés ?

M. Jean-Yves Leconte. – Je salue l'action que vous avez menée pendant trois ans et les bons résultats auxquels elle a donné lieu. La première solution au problème de Calais, c'est de montrer aux migrants qu'ils peuvent demander l'asile en France. Nous ne doutons pas de votre capacité à mettre en œuvre la loi que nous avons votée. Cependant, reste-t-il des sujets d'inquiétude en amont ou en aval, notamment en ce qui concerne les temps d'enregistrement sur les plateformes d'accueil ou le fonctionnement de la CNDA ? La relocalisation décidée par l'Union européenne impose une convergence des politiques des différents États en matière d'accueil des migrants. Comment y parvenir ? Enfin, la France n'a pas attendu la convention de Genève pour mettre en place une politique du droit d'asile. Comment promouvoir l'attractivité de notre pays auprès des nombreux demandeurs d'asile qui se pressent aux portes de l'Europe ?

Mme Esther Benbassa. – Le travail de l'OFPRA est particulièrement utile en cette période de crise. Je rends hommage à tous ceux qui s'engagent dans cette mission presque impossible. Je souhaiterais revenir sur une question que j'avais posée au Ministre et qui avait été également soulevée par Mme Adeline Hazan, contrôleuse générale des lieux de privation de liberté. Lors de ma visite au centre de rétention administrative de Vincennes, j'ai constaté qu'on y enfermait des demandeurs d'asile, arrêtés à Calais ou bien à la gare de l'Est ou encore à la gare du Nord. Depuis le 29 octobre, 154 personnes ont ainsi été placées au centre de rétention administrative de Vincennes, en sept convois, dont le dernier, le 1^{er} décembre. Les conditions de rétention sont très peu humaines : fontaines d'eau en panne, pas de cartes de téléphone pour appeler leur famille à Calais... Bien qu'ils aient fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, ces personnes sont enfermées et on les libère arbitrairement. Pourquoi ne leur donne-t-on pas de récépissé ? Pourquoi ces gens-là ont-ils à subir un enfermement digne de délinquants, alors qu'ils ont déjà subi Calais ?

M. Pascal Brice. – Monsieur Buffet, dans notre pays, le nombre des demandes d'asile connaît une évolution depuis cet été. Il avait doublé entre 2007 et 2013, ce qui a conduit à des temps d'instruction longs. Il s'était stabilisé et avait même légèrement baissé en 2014. Cette stabilisation s'est maintenue jusqu'à l'été 2015, où les demandes ont repris en hausse de 15 % par rapport à la même période en 2014. Cette hausse devrait atteindre 17 % sur l'ensemble de l'année 2015, soit 75 000 à 80 000 demandes d'asile contre 65 000 en 2014. Cette hausse intègre les 2 150 demandes d'asile formulées à Calais depuis novembre 2014. Elle rend également compte de la mise en place des guichets uniques qui a réduit le temps d'enregistrement en préfecture de plusieurs mois à trois jours, provoquant une hausse conjoncturelle du nombre des demandes d'asile. S'y ajoutent les 3 000 personnes des campements parisiens que l'OFPRA, le préfet de région et la maire de Paris ont mis à l'abri depuis l'été. Enfin, le contexte européen explique également cette augmentation, même si notre situation n'a rien de comparable avec celle de l'Allemagne.

Les missions foraines constituent un outil essentiel pour renforcer l'efficacité de nos interventions auprès des demandeurs d'asile. Nous collaborons avec les préfetures et le monde associatif, et nous diminuons le temps d'instruction des dossiers. Il faudra continuer à développer ces missions, très utiles pour traiter le problème de l'hébergement, comme on l'a vu récemment à Lyon ou à Metz. L'Office devrait prochainement intervenir à Cayenne où il y a une augmentation importante de la demande d'asile en provenance d'Haïti.

L'OFPRA se prépare à accueillir dans les deux ans à venir 30 000 demandeurs d'asile syriens, érythréens et irakiens, en besoin manifeste de protection, conformément aux décisions européennes. L'Office participe au dispositif de relocalisation, en mettant six de ses agents à disposition du Bureau européen d'appui à l'asile. Ils interviennent dans les *hot spots* pour informer les migrants sur le dispositif. *In fine*, le rôle essentiel de l'OFPRA restera d'instruire la demande d'asile, comme dans la procédure de droit commun. Il y a quelques semaines, dix-neuf personnes sont arrivées en Loire-Atlantique dans le cadre du dispositif de relocalisation. Une mission foraine est allée les rencontrer, et l'une de nos équipes a instruit leur demande d'asile. Cela implique de confirmer le besoin de protection des demandeurs et d'identifier les profils à risque, grâce à l'expertise de nos agents et aux outils nouveaux que nous donne la loi sur l'asile.

Madame Tasca, nous n'avons pas eu de difficulté à recruter 180 nouveaux agents depuis l'été. Une annonce dans *Le Monde* a suffi pour susciter l'engouement. Les profils sont féminins à 70 %, jeunes (moins de quarante ans), de formation juridique ou Sciences Po, avec une expérience internationale. Nous les formons en interne pendant six mois. Compte tenu du coût que cela représente en termes d'efficacité globale de l'Office, nous avons apprécié de pouvoir recruter des titulaires, et nous vous en remercions. Si les contractuels qui représentent 25 % de nos agents font un travail d'une qualité incontestable, ils alimentent le *turnover*. Mieux vaudrait continuer à recruter des titulaires, d'autant que 45 % de nos officiers d'instruction restent encore des contractuels.

Quant à nos relations avec la CNDA, il sied au justiciable que je suis de s'exprimer avec mesure à propos de son juge, surtout devant la commission des lois. Nous entretenons d'excellentes relations avec la Cour et je souhaite que nous poursuivions notre travail dans un respect mutuel. MM. Leconte et Frassa nous ont encouragés dans leur rapport de 2012 à mieux intégrer la jurisprudence de la Cour et à partager nos analyses sur la situation dans les pays d'origine pour mieux identifier le besoin de protection.

Monsieur Collombat, je me suis exprimé sur la différence d'appétence que les migrants ont pour la France et pour l'Allemagne, au retour de la mission que le Président de la République m'avait confiée en septembre, à Munich. Il s'agit d'un effet d'optique. Ma conviction est que l'Allemagne attire, sans que cela signifie pour autant que la France n'attire pas. Si les migrants se rendent en Allemagne, c'est pour rejoindre les communautés de compatriotes qui s'y trouvent parfois depuis longtemps : celle des kurdes syriens, par exemple, depuis les années soixante-dix, dans l'industrie automobile. La situation du travail et de l'emploi joue également, ainsi que les délais d'instruction. En France, ces délais découragent ceux qui ont un besoin de protection et encouragent ceux qui ne relèvent pas du droit d'asile. Nous devons travailler à mettre en place une politique d'accueil des réfugiés digne, maîtrisée et organisée.

Que devient un réfugié qui a obtenu ses papiers, Monsieur Collombat ? C'est une bonne question qui a commencé à se poser lors de mon premier mandat. Auparavant, nous considérions qu'un demandeur d'asile qui obtenait le statut de réfugié tombait dans le droit

commun et pouvait vivre sa vie comme il l'entendait. Or, à Calais et dans les campements parisiens, nous avons rencontré des gens qui étaient protégés par l'Office mais qui avaient un problème d'accès au logement. D'où le plan « Migrants » porté par Bernard Cazeneuve au printemps. Notre pays est riche de structures, d'associations, d'initiatives diverses facilitant l'accueil des réfugiés. Une volonté politique est à l'œuvre pour les rendre efficaces, sous l'égide de Mme Pinel et de M. Cazeneuve. Nous y prendrons notre part.

Monsieur Leconte, je suis comptable de ce que l'Office fait ou ne fait pas. La réforme de l'asile et des délais d'instruction doit intervenir à tous les niveaux, que ce soit à l'OFPRA, dans les préfectures ou à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). C'est un défi permanent. Je n'ai pas d'inquiétude, car je suis témoin des moyens accordés par le ministre de l'intérieur et des réformes engagées par les préfectures et par l'OFII. La réussite de la réforme du premier accueil est une nécessité absolue. Lorsqu'un demandeur d'asile vient à l'OFPRA, la manière dont la procédure d'accueil est engagée et dont il est accompagné au sein de sa structure d'hébergement influe profondément sur notre capacité à lui assurer ensuite la protection dont il a besoin. Quant à la CNDA, je ne doute pas qu'elle mettra en œuvre la réforme du juge unique dans de bonnes conditions. Nous avons d'excellentes relations, nous faisons en sorte de partager nos informations utiles et sa jurisprudence.

Fervent européen, je ne peux que souhaiter la convergence européenne. Le Président de la République et la Chancelière Angela Merkel l'ont appelée de leurs vœux à plusieurs reprises. Nous devons continuer à progresser sur le partage d'analyses de la situation des pays d'origine. Telle est la vocation du Bureau européen d'appui à l'asile. Dès lors que les directives européennes harmonisent les procédures, il convient de rapprocher les modalités d'instruction en cours dans les différents pays. La relocalisation nous donne l'occasion de progresser en la matière, avec en perspective finale, de mon point de vue personnel, la constitution d'un OFPRA européen. Encore faudrait-il que les différents pays européens harmonisent le statut des autorités de détermination. Bien entendu, en ce cas, je serais heureux que le modèle français puisse prévaloir, qui repose sur l'indépendance de l'Office.

Madame Benbassa, il revient au ministre de l'intérieur de décider des conditions dans lesquelles les personnes sont placées en rétention ou non. L'OFPRA dispose néanmoins d'une responsabilité fondamentale : veiller au bon exercice du droit à l'asile, y compris en rétention. Conformément à la loi que vous avez votée, les personnes ont un délai de cinq jours pour demander l'asile. À la suite de l'arrêt Cimade du Conseil d'État, le ministre de l'intérieur a rappelé dans une circulaire que seul l'OFPRA était juge de la validité de ce délai. Nous avons quatre jours pour statuer, et nous faisons plein usage de notre faculté de sortir une demande d'asile de la procédure accélérée lorsque cette demande concerne une personne en rétention. En accord avec les services de la police aux frontières, nous avons tenu à renforcer la confidentialité des décisions de l'Office, afin que seul le demandeur d'asile placé en rétention en ait connaissance. Je peux vous assurer de mon extrême vigilance à cet égard. Le rôle de l'Office n'est pas d'apprécier telle ou telle décision du ministre de l'intérieur ou des préfets, mais de s'assurer que le droit d'asile est respecté en rétention.

Monsieur Vandierendonck, la situation à Calais nous mobilise pleinement. L'Office s'est donné pour objectif de faire vivre le droit d'asile là où il n'existait pas. Le ministre de l'intérieur a rendu la sous-préfecture de Calais compétente et renforcé les moyens de l'OFII. L'OFPRA s'est mobilisé depuis plus d'un an pour inciter les migrants de Calais à demander l'asile. Nous avons mis en place un dispositif grâce auquel le délai d'instruction des dossiers est inférieur à trois mois, et cela dans un contexte contraint. Grâce à la mobilisation

de tous, le droit d'asile a désormais droit de cité à Calais. Depuis un an, 2 150 personnes ont demandé l'asile. En ce qui concerne les mineurs, nous travaillons en collaboration étroite avec l'association France terre d'asile, à Saint Omer.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie d'avoir répondu de manière très précise à nos questions. Nous nous retrouverons à 17 h 50 pour voter simultanément avec nos collègues de l'Assemblée nationale.

La réunion est suspendue à 15 h 30

La réunion est reprise à 17 h 50

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède au vote sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

M. Philippe Bas, président. – Nous avons procédé tout à l'heure à l'audition de M. Pascal Brice, dont la nomination par M. le Président de la République est envisagée pour renouveler ses fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. Je vous rappelle qu'en application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote. Nous procéderons ensuite au dépouillement pour lequel je vous rappelle que nous sommes en contact avec la commission des lois de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

Je vous rappelle également que l'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination, si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins $3/5^{\text{èmes}}$ des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Mme Cécile Cukierman et M. Christophe-André Frassa sont désignés en qualité de scrutateurs.

M. Philippe Bas, président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants : 24.

Abstentions : 1.

Nombre de suffrages exprimés : 23.

Pour 23.

À l'Assemblée nationale, il y a eu 19 votants, 18 suffrages exprimés et 18 pour.

Le cumul de nos deux commissions des lois donne le résultat suivant :

Nombre de votants : 43

Nul : 2

Suffrages exprimés : 41

Pour : 41

Contre : 0

Le seuil des trois cinquième des votants étant de 25, les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ne font pas d'objection au renouvellement de M. Pascal Brice pour exercer les fonctions de directeur général de l'OFPPA.

La réunion est suspendue à 18 heures

La réunion est reprise à 18 h 05

Déontologie, droits et obligations des fonctionnaires – Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique

M. Philippe Bas, président. – Bienvenue, madame la ministre. Vous allez nous présenter le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires, dont le rapporteur est M. Alain Vasselle.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. – Ce texte, initialement déposé en juillet 2013, a vu son examen longtemps repoussé faute de place dans l'agenda parlementaire. Le 17 juin 2015, par lettre rectificative, le projet de loi est passé de 59 à 25 articles, certains articles étant renvoyés à des ordonnances. Nous voulions un texte plus court, mais dans le même esprit. Lors de son examen à l'Assemblée nationale, les députés ont réintégré certaines des dispositions initiales et limité le champ des habilitations à légiférer par ordonnances.

Le Gouvernement souhaite faire évoluer le statut de la fonction publique en y ajoutant explicitement certains principes comme l'impartialité et la laïcité. Les tragiques événements récents nous y obligent d'autant plus, le phénomène de la radicalisation ayant parfois touché notre fonction publique. Nous avons voulu un projet de loi aussi court et clair que possible pour dire une nouvelle fois à tous les fonctionnaires que le salariat et la fonction publique ne peuvent être comparés. Plus de trente ans après la loi Le Pors, la réaffirmation de ces valeurs qui guident l'action publique s'avère indispensable.

Ce texte est composé de trois titres : le premier traite de la place des valeurs de la fonction publique et de la déontologie ; le deuxième, des obligations et des garanties fondamentales accordées aux agents ; le troisième, des employeurs publics.

Parmi les principes fondamentaux qui s'imposent aux agents publics figurent le devoir d'intégrité, d'impartialité et de probité, auxquels nous avons ajouté le devoir de dignité. Les syndicats étaient réticents sur ce dernier, craignant qu'il implique que certains comportements soient, en creux, jugés indignes. Pour moi, mais aussi pour nos concitoyens, la

dignité est un devoir pour le fonctionnaire, non seulement dans l'exercice de ses fonctions, mais aussi en dehors des heures de travail. À force de discussions, nous avons réussi à convaincre les organisations syndicales et les employeurs publics.

L'introduction du principe de laïcité n'a pas été simple, car il fallait interdire toute manifestation d'opinion religieuse des agents publics, définir les signes ostentatoires, mais aussi respecter la liberté de conscience et la dignité de l'usager de la fonction publique.

Nous voulons développer la culture de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt dans le service public, y compris pour les magistrats des juridictions administratives et financières. Les articles 2 et 4 renforcent ainsi les contrôles avant les nominations ; un décret en Conseil d'État établira la liste des emplois publics concernés. Les déclarations d'intérêt et de situation patrimoniale seront contrôlées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il ne s'agit pas d'instaurer des règles identiques à celles imposées aux élus mais de demander une déclaration d'intérêt préalable avant de traiter de marchés publics, par exemple. Ces dispositions éviteront des déports tardifs qui suscitent la suspicion de nos concitoyens. La déclaration de situation patrimoniale permettra de couper court à toute rumeur, à tout conflit, et pourra être vérifiée de façon indépendante.

Nous proposons que le patrimoine de certains fonctionnaires des ministères économiques et financiers mais aussi de certains agents territoriaux exerçant des responsabilités importantes dans le domaine économique et financier soit géré par un tiers, pour éviter tout soupçon.

Nos concitoyens veulent des contrôles accrus de la commission de déontologie de la fonction publique en cas de départ vers le privé. Nous proposons donc de renforcer le pouvoir de contrôle et de sanction de la commission, pour éviter que la République ne s'interroge sur ceux qui portent ses valeurs.

Enfin, nous renforçons la protection des lanceurs d'alerte, d'où la création de référents déontologiques, que les fonctionnaires pourront saisir. N'oublions pas que les lanceurs d'alerte peuvent se tromper...

M. Philippe Bas, président. – Ou être de mauvaise foi !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – D'où la nécessité de faire une distinction.

Des élus locaux mais aussi des fonctionnaires nous ont demandé de mieux encadrer le cumul d'un emploi public avec une activité privée lucrative – par exemple une activité d'auto-entrepreneur. Sur ce point, les députés ont amendé notre texte, que j'estimais équilibré.

La protection fonctionnelle est étendue à tous les agents et à leur famille. Nous limitons à trois ans le délai de prescription de l'action disciplinaire, nous modernisons les garanties disciplinaires et nous prévoyons le reclassement provisoire des agents placés sous contrôle judiciaire.

L'exemplarité des employeurs publics passe par l'amélioration et la clarification des droits des agents contractuels. Aussi, nous clarifions les règles de calcul de l'ancienneté, nous améliorons les modalités de recrutement, nous transformons des CDD en CDI pour des agents qui occupent des emplois permanents sur des qualifications spécifiques pour lesquelles

il n'existe aucun corps de fonctionnaire. La plupart des droits et obligations des fonctionnaires s'appliqueront aux contractuels qui sont, eux aussi, les représentants de l'action publique. Dans la continuité de la loi « Sauvadet » du 12 mars 2012, nous continuons de résorber le stock de contractuels en permettant leur intégration dans la fonction publique.

Les recrutements directs des agents de catégorie C essuient de nombreuses critiques : un regard extérieur par l'instauration de comités de sélection sera bienvenu.

Nous présenterons quelques amendements pour revenir en partie au texte initial, notamment sur les sanctions pénales en cas de divulgation d'informations relatives aux déclarations d'intérêts, sur la saisine et les compétences de la commission de déontologie. Nous voulons interdire à un fonctionnaire ayant exercé comme cadre dans le privé de percevoir une indemnité de cessation d'activité alors qu'il est réintégré dans la fonction publique.

D'autres amendements prévoient la création, sous six mois, d'un collège commun des employeurs publics ainsi que la représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des organisations syndicales.

Nous vous proposons enfin la transposition des dispositifs de déontologie, de sanction disciplinaire et de protection fonctionnelle aux militaires. Compte tenu de l'évolution des activités militaires qui ne sont pas forcément des opérations extérieures (Opex) mais aussi des activités d'encadrement dans des pays difficiles, le ministère de la défense nous a demandé de les faire bénéficier de garanties identiques à celles des autres fonctionnaires.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour votre concision.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Vous avez fait référence au décret qui précisera quels fonctionnaires devront établir des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. Combien d'agents seront concernés ?

Le texte issu de l'Assemblée laisse perdurer deux instances, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la commission de déontologie. Pourquoi ce choix, qui obère la lisibilité du dispositif ?

Pouvez-vous préciser le rôle des futurs référents déontologues ? Comment vont-ils se répartir au sein de l'administration ?

L'harmonisation des sanctions disciplinaires fait couler beaucoup d'encre. L'exclusion temporaire de trois jours n'existe aujourd'hui que dans la territoriale mais l'Assemblée a souhaité qu'elle soit étendue aux deux autres fonctions publiques. Quel est votre sentiment ?

Enfin, le Gouvernement nous a présenté hier sept amendements relatifs au statut des militaires, qui font suite à la concertation que vous avez conduite avec les instances représentatives correspondantes. Ils évoquent des sujets sensibles comme la transposition des règles déontologiques aux militaires et des sujets divers comme l'extension des droits des militaires en Opex, les règles relatives à la procédure disciplinaire... Sujets importants, sur lesquels nous souhaiterions entendre le ministère de la défense. Ne pourriez-vous pas retirer ces amendements pour les représenter en séance publique, ce qui nous laisserait le temps d'entendre en audition les personnes concernées ?

Mme Catherine Troendlé. – Vous m’avez reçue, madame la ministre, pour que je vous expose les difficultés auxquelles sont confrontées de nombreuses collectivités, notamment celles qui gèrent des crèches. Des personnes sont embauchées sous un statut de contractuels même si elles sont diplômées d’État – infirmières, puéricultrices – et doivent passer un concours dans les deux ans. À défaut, leur contrat n’est pas renouvelé.

Comme vous me l’avez proposé, j’ai rencontré les représentants des centres de gestion et nous avons convenu qu’il fallait généraliser les concours sur titres dans les professions réglementées, notamment pour les métiers de santé. J’ai pris l’attache des syndicats, qui ne sont pas hostiles à cette solution. Je dois les rencontrer en janvier. Ce texte me paraît constituer un véhicule législatif approprié. Qu’en pensez-vous, madame la ministre ?

M. René Vandierendonck. – Ce texte est d’autant plus important que la réforme territoriale se met en place et que la mutualisation entre communes et intercommunalités est encouragée. Pour ce faire, il faut motiver les agents, en levant la prohibition du cumul de rémunérations, quitte à plafonner les rémunérations cumulées. Nous en reparlerons.

De mon temps, lorsqu’on enseignait les principes de la fonction publique, le premier d’entre eux était l’obligation de réserve. Il en est très peu fait mention dans ce texte, même si cette obligation est évolutive et s’adapte en fonction de la jurisprudence. Pourquoi ne pas l’inscrire à l’article 1^{er} ?

Comme M. Vasselle, je pense que nous devrions simplifier les dispositifs relatifs aux déclarations d’intérêts et de patrimoine, afin de renforcer la transparence. Je pourrais citer des exemples concrets...

La rapporteure de l’Assemblée nationale a eu raison de ne plus confier en première instance la présidence des conseils de discipline aux magistrats des tribunaux administratifs, qui sont déjà surchargés de travail. En revanche, si je comprends la suspension temporaire avec maintien de la rémunération, l’exclusion temporaire de trois jours maximum sans salaire, ne me paraît pas acceptable car elle est prononcée sans saisine du conseil de discipline.

M. Pierre-Yves Collombat. – L’article 8 du projet de loi, qui traite du pantouflage dans la bureaucratie céleste, ne va pas assez loin. Cela me paraît pourtant autrement plus important que d’hypothétiques conflits d’intérêts... La commission de déontologie, qui se montre bien timorée, se prononcera : la belle affaire ! On ne peut plus accepter ces passages incessants entre la haute fonction publique et la banque, au nom de l’ouverture sur le monde et des savoirs nouveaux ! Quel cheminement vous a poussée à retenir cette rédaction ?

M. André Reichardt. – Vous souhaitez supprimer le recours à l’intérim, en arguant du faible nombre de personnes concernées. Ne serait-il pas préférable de mieux l’encadrer tout en permettant aux collectivités territoriales, notamment les plus petites, d’y avoir recours de temps en temps ? Comment déneiger, par exemple, quand votre seul agent d’entretien est absent ? L’intérim est une façon de résoudre ce type de problèmes. Je plaide pour un peu plus de souplesse, notamment dans la fonction publique territoriale.

Mme Catherine Di Folco. – Les centres de gestion ont mis en place des services d’intérim pour un important éventail de métiers et notamment pour les agents territoriaux

spécialisés des écoles maternelles (Atsem) et les personnels d'entretien. C'est une façon d'être au plus près des besoins des collectivités. Quand la collectivité est contente d'un intérimaire, elle redemande à bénéficier de ses services et finit bien souvent par le recruter.

M. René Vandierendonck. – Notamment dans la propreté et la petite enfance.

Mme Catherine Di Folco. – Tout à fait. En tant que présidente d'un centre de gestion, je cultive des viviers géographiques afin d'envoyer les intérimaires sur des postes situés à proximité de leur domicile. Les collectivités ont besoin de ce système performant.

M. Christian Favier. – Je le confirme : ce qui est vrai pour des petites communes l'est tout autant pour de grandes collectivités. Dans mon département, nous gérons 76 crèches et 1 800 personnes. Nous devons remplacer immédiatement les malades et le volant d'agents dont nous disposons ne suffit pas toujours ; si nous ne pouvons faire appel à des intérimaires, nous sommes contraints de fermer des structures, ce qui pénalise les familles.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Il semblerait que le Gouvernement souhaite ajouter, par amendement, une dérogation pour que les fonctionnaires qui interviennent sur les « intérêts fondamentaux de la Nation » puissent rester en fonction jusqu'à 68 ans au lieu de 67 ans. Qui cela concerne-t-il ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Les déclarations d'intérêts porteront sur quelques milliers d'agents, et principalement ceux responsables des marchés publics et des aides directes aux entreprises. L'avantage de cette déclaration est de mettre fin à la suspicion en coupant court aux mauvais procès. On m'a reproché la paperasserie que cette déclaration va entraîner, mais le jeu en vaut la chandelle.

Les déclarations de situation patrimoniale concerneront quelques centaines de fonctionnaires, notamment à la direction du Trésor, à la direction des participations de l'État et dans certains services amenés à négocier avec de grands groupes. Il s'agit d'éviter les recours intentés par des citoyens ou par des concurrents qui suspectent des pratiques illégales. Avec ces déclarations, la vérification sera immédiate.

Revenir sur la dualité entre la commission de déontologie et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ? Nous avons longuement discuté pour parvenir à cet équilibre : comme la Haute autorité ne pourra pas tout faire, elle traitera des conflits d'intérêts. Les départs dans le privé et les créations d'entreprise par des agents publics resteront du ressort de la commission de déontologie.

M. Collombat a évoqué le pantouflage des très hauts fonctionnaires : le plus souvent, les cas qui défraient la chronique concernent des nominations à la discrétion du Gouvernement. Depuis que le Parlement est davantage consulté, ces nominations sont beaucoup plus ouvertes et transparentes.

On me demande de favoriser les allers-retours entre la fonction publique et le privé, je ne vais donc pas les interdire. En revanche, je ne souhaite pas que les fonctionnaires qui reviennent du privé perçoivent des indemnités de départ, alors qu'ils sont simultanément payés à temps plein par l'État ! Mieux vaut des règles bien assises, qui évoluent avec la jurisprudence, plutôt que d'interdire des allers-retours au demeurant peu nombreux.

L'ancienne garde des sceaux que je suis estime que l'exclusion temporaire de trois jours maximum est une sanction lourde. Avec la SNCF, nous avons fait une étude sur l'impact

de ces sanctions sur les personnes concernées. Je puis vous assurer que cet impact est très important. Je comprends mal qu'on l'élargisse sans autre forme de consultation du conseil de discipline.

M. René Vandierendonck. – Vous ne serez donc pas fâchée si nous revenons sur le vote de l'Assemblée ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Non, je sais que votre travail sera précis.

Sur les amendements relatifs aux militaires, nous avons terminé nos travaux avec le ministère de la défense la semaine dernière : il a mené un gros travail de concertation. M. le Premier ministre m'ayant demandé de présenter ces amendements, je ne vais pas les retirer, mais vous aurez le temps de procéder à des auditions d'ici la séance publique. Nous devons protéger les militaires, et rappeler qu'être au service de la Défense comporte des droits et des obligations particulières.

Les référents déontologues seront formés mais cette formation se fera sur la base du volontariat. Des crédits spécifiques seront prévus pour aider les employeurs.

J'ai entendu vos remarques sur l'intérim, notamment en ce qui concerne les personnels qui doivent être remplacés immédiatement en cas de maladie. Les organisations syndicales ne voulaient plus d'intérim, mais après de dures négociations, ils l'ont accepté pour les services hospitaliers. Nous parviendrons sans doute à un dispositif équilibré si nous encadrons l'intérim dans les collectivités territoriales en le limitant aux situations d'urgence. Les partenaires sociaux s'inquiètent aussi de la rupture d'égalité entre les intérimaires et les apprentis qui pourraient bénéficier d'une embauche et les personnes passant les concours de la fonction publique. *In fine*, c'est le jury qui doit décider.

Mme Catherine Troendlé. – Les agents de catégorie C ne passent pas de concours.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Mais il y a souvent un comité de sélection. Nous devons lever toute suspicion de favoritisme à l'égard de nos modes de recrutement.

À l'heure actuelle, les infirmiers diplômés d'État sont obligés de passer un concours pour travailler en crèche, ou dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Nous voulons y mettre fin : pour les titulaires d'un diplôme d'État, les recrutements se feraient sur titres. Peut-être pourrions-nous régler cette question par voie réglementaire.

Mme Catherine Troendlé. – Ce serait plus rapide...

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Oui.

Il faut également alléger le travail des magistrats administratifs en les dispensant de présider les conseils de discipline.

M. René Vandierendonck. – Mille fois d'accord !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Il faut mieux contrôler le départ d'un fonctionnaire vers le privé : la saisine de la commission de déontologie sera obligatoire et son

pouvoir d’instruction accru. Les cas les plus difficiles seront scrupuleusement examinés. Je reverrai la Haute autorité pour la transparence de la vie publique avant l’examen de ce texte en séance afin de préciser certains points.

Un certain nombre de hauts fonctionnaires compétents, qui ont des charges de famille, n’ont pas envie de partir car leur retraite est calculée sur le traitement et non sur le régime indemnitaire. Compte tenu de mon âge, j’ai certainement été particulièrement sensible à ces arguments : je me trouve très jeune, et travaillerais volontiers un an de plus !

M. Philippe Bas, président. – Nous transmettons.

Merci d’avoir pris le temps de nous répondre et d’avoir fait preuve d’esprit d’ouverture. Nous sommes prêts à vous prendre au mot. L’intérim, c’est de l’emploi : dans la situation actuelle, il ne faut rien négliger. Il est difficile de faire évoluer les textes sur la fonction publique si l’on veut systématiquement l’accord des syndicats.

La réunion est levée à 18 h 55

Mercredi 16 décembre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Nomination de rapporteurs

M. François Bonhomme est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 3109 rectifié (A.N. XIV^{ème} lég.) relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs.

M. André Reichardt est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 222 (2015-2016) ratifiant l’ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d’actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées.

M. Jacques Mézard est nommé rapporteur sur la proposition de loi organique n° 226 (2015-2016), présentée par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Jean Léonce Dupont et Jacques Mézard relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi n° 225 (2015-2016), présentée par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Jean-Léonce Dupont et Jacques Mézard portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine tout d’abord le rapport de M. Jean-Pierre Vial et le texte qu’elle propose sur la proposition de loi constitutionnelle n° 197 (2015-2016), présentée par M. Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues, relative à la

compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – La proposition de loi constitutionnelle s’inscrit dans le contexte d’une inflation normative, à la fois législative et réglementaire, qui s’est étendue à des domaines périphériques où des organismes de droit privé interviennent de plus en plus. Cette inflation s’exerce de surcroît dans des domaines législatifs sensibles comme l’environnement, l’urbanisme et la transition énergétique.

Dès 1991, le Conseil d’État s’était alarmé de ce phénomène ; un rapport de Mme Chandernagor avait décrit l’insécurité juridique résultant de la surproduction normative. Plus récemment, en 2011, notre collègue Éric Doligé a présenté un rapport au Président de la République sur ce thème puis a déposé une proposition de loi pour simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales. Notre commission a été saisie de sept lois de simplification depuis 2007 pour réduire le nombre de normes appliquées par les acteurs publics et privés, évalué à 400 000 par l’Association des maires de France.

Un premier moratoire a été introduit en 2010. Son bilan est mitigé puisque, d’après Jacqueline Gourault, il n’a pas donné lieu à une diminution sensible : son rapport sur la proposition de loi de M. Doligé en 2012 soulignait même que le nombre de projets réglementaires était en augmentation.

Une circulaire du Premier ministre du 17 février 2012, confirmée par une circulaire plus récente du 12 octobre 2015, prévoit l’établissement d’une évaluation préalable pour tout projet de texte réglementaire. Une autre circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013, entrée en vigueur dès le 1^{er} septembre suivant, met en œuvre le principe : « une norme créée, une norme supprimée ».

Enfin, la Commission consultative d’évaluation des normes créée en 2008 et dont les avis étaient consultatifs, a été remplacée en 2014 par le Conseil national d’évaluation des normes (CNEN). D’après le Gouvernement, l’action de celui-ci aurait dégagé plus d’un milliard d’euros d’économies et 912 millions de recettes, mais ces chiffres appellent quelques réserves, exprimées par notre ancien collègue Alain Lambert et la Cour des comptes. Il est en réalité difficile d’en mesurer l’impact à peine un an après son installation. Sur plus de 370 avis rendus par le CNEN, huit ont été négatifs.

La proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumise est issue du travail de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Il conviendra de l’harmoniser avec un texte très voisin, dont notre commission sera également saisie, fruit de la réflexion de la délégation aux entreprises.

L’article 1^{er} propose de compléter l’article 39 de la Constitution par un mécanisme de gage s’appliquant aux projets et propositions de loi ainsi qu’à l’ensemble des amendements qui portent création d’une « contrainte ou d’une charge complémentaire ». Ne seraient discutés que ceux qui prévoiraient simultanément la suppression d’une contrainte ou d’une charge équivalente.

L’article 2 introduit un nouvel article 88-8 de la Constitution interdisant au législateur de « surtransposer » les directives européennes, à travers une distinction entre les

projets ou propositions de lois visant à transposer strictement une directive européenne, et les textes d'accompagnement comprenant des mesures d'adaptation du droit existant aux dispositions européennes.

L'article 1^{er} pose plusieurs difficultés. D'abord, une contrainte s'apprécie beaucoup moins aisément qu'une charge ; or certaines mesures normatives s'expriment en termes de délais ou d'obligations, ce qui rend difficile leur compensation par des mesures normatives équivalentes. Plus globalement, il faut des outils d'évaluation du coût, et d'appréciation de la sincérité de cette évaluation.

Plus important, l'article 40 de la Constitution rend toute initiative parlementaire irrecevable si elle crée ou aggrave une charge publique, que celle-ci soit compensée ou non. Or en vertu de l'article 1^{er} du texte, une initiative parlementaire introduisant une charge ou une contrainte supplémentaire pour les collectivités territoriales serait recevable dès lors qu'elle serait gagée par la suppression d'une charge ou d'une contrainte équivalente. En revanche, les initiatives applicables à d'autres personnes publiques seraient déclarées irrecevables au regard de l'article 40. Outre un problème évident de cohérence et d'égalité de traitement, cette règle serait moins protectrice des finances locales que l'article 40 puisqu'elle autoriserait l'introduction compensée de nouvelles dépenses locales. En outre, certaines normes ayant une incidence financière sur les collectivités territoriales ne les visent pas exclusivement. Non seulement il est difficile en pratique d'apprécier l'équivalence d'une charge, *a fortiori* si elle ne présente aucune incidence financière, mais encore ce texte reviendrait à figer les compétences des collectivités locales, sauf à effectuer un travail préalable de gage. Ces difficultés m'amèneront à vous soumettre un amendement.

Tous ceux que nous avons entendus, en particulier Alain Lambert, ont insisté, au-delà du travail du CNEN, sur la nécessité d'une démarche plus volontaire sur le plan législatif et institutionnel.

Il y a des normes ne relevant pas seulement du domaine réglementaire. Dans le domaine sportif, les fédérations sportives imposent parfois des contraintes très fortes aux collectivités. Autre exemple, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées pose, dans son article 4, le principe de l'accessibilité universelle qui va au-delà des dispositions adoptées par l'ONU ou la Commission européenne. Deux ans avant le délai de mise en œuvre, le Gouvernement, voyant que l'échéance ne serait pas respectée, a engagé une concertation avec les associations représentant les personnes handicapées pour mettre en œuvre des dispositions adaptées. Celles-ci ont été prises par ordonnance grâce à une loi d'habilitation, sans que le Parlement se prononce sur le fond de la question.

Alors que l'article 39 de la Constitution impose au Gouvernement d'assortir tout projet de loi d'une étude d'impact – le Conseil constitutionnel ayant livré de cette obligation une analyse très formelle –, les initiatives parlementaires relèvent de l'article 40. Il conviendrait d'harmoniser le traitement des textes d'origine gouvernementale et parlementaire en faveur du dispositif prévu à l'article 39.

La « surtransposition » des directives européennes, contre laquelle l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle a été rédigé, est une pratique courante. Dans le domaine aéronautique par exemple, une mauvaise traduction peut transformer une incitation en exigence. En matière d'énergie, nos voisins européens ont souvent recours à des transpositions allégées. Ainsi en Allemagne, la structure fédérale ménage une possibilité de

souplesse dans l'application du droit européen au niveau des *Länder*. Chez nous, la transposition au seul niveau national est facteur de rigidité.

Notre marge de manœuvre en la matière est limitée, puisqu'il est impossible de « sous-transposer ». Conscientes du problème, les autorités européennes envisagent elles-mêmes d'harmoniser la transposition dans les différents pays ; à l'encontre de cette tendance, une récente résolution européenne du Sénat déposée par Jean Bizet et Simon Sutour appelle à ne pas priver le Parlement de sa capacité d'appréciation dans ce domaine.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour ce travail juridiquement approfondi. Ce texte résulte d'un mécontentement croissant des responsables des collectivités territoriales à l'égard des normes qui ont souvent des incidences financières. Le travail d'écriture mené par Rémy Pointereau et la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a été difficile : on mesure à quel point les modifications proposées interfèrent avec des dispositions relatives au droit d'amendement ou à la recevabilité financière.

La question de l'étude d'impact a été mal réglée par la loi organique ; le Conseil constitutionnel en a donné une lecture extrêmement restrictive. La modification proposée à l'article 39 de la Constitution occasionnera sans nul doute de nombreux débats.

M. Hugues Portelli. – J'admire l'abnégation de notre rapporteur dans son analyse d'un texte qui, pour ma part, me laisse perplexe. D'abord, il traite de deux sujets qui n'ont rien à voir ; ensuite, il est mal écrit du point de vue juridique.

On ne peut pas balayer la transposition des directives européennes d'un revers de main. D'après la jurisprudence des tribunaux, une partie d'entre elles sont directement applicables, ce qui appelle une analyse au cas par cas. La transposition présente également une dimension linguistique : le droit européen est un mélange de droits, et la traduction en droit français de textes issus d'une autre culture juridique se heurte à la différence des concepts. Il y a un an, nous avons examiné un texte sur le harcèlement qui mentionnait l'environnement au sens du cadre de travail, traduction de l'anglais *environment* ; eh bien certains de nos collègues ont imaginé qu'il s'agissait de la nature ! Quant à la transposition proprement dite, elle est généralement le fait du Gouvernement à travers des ordonnances ; quand elle est présentée au Parlement, elle est déjà opérationnelle.

Pourquoi introduire les dispositions proposées par l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle dans l'article 39 de la Constitution, et non à l'article 72-2 ? C'est sans doute pour que cette disposition soit insérée avant l'article 40 – lors de la révision de 2008, nous avons manqué de courage, en renvoyant la question des ressources propres à la loi organique, qui n'a rien réglé. Le Conseil constitutionnel a beau jeu de nous dire qu'il ne pouvait le faire à notre place !

La compensation peut être interprétée à volonté. Une taxe locale est remplacée par une dotation financière fixée *ne varietur* qui, avec l'inflation, diminue inexorablement en termes réels. Nous sommes tombés dans notre propre piège ! Quoi qu'il en soit, ce texte ne changera rien, puisqu'il ne sera pas voté par les députés.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage votre scepticisme ; de plus, je suis réservé quant à la multiplication des modifications constitutionnelles, pour des résultats douteux. Néanmoins, le caractère provocateur de cette proposition de loi constitutionnelle me

plaît assez. Le choix est à mes yeux le suivant : soit nous ne la votons pas, soit nous l'adoptons telle qu'elle est. Cette dernière option s'inscrit dans notre pratique traditionnelle qui consiste à reporter en séance publique les débats sur les propositions de loi. De plus, les modifications proposées aggravent les défauts du texte. Adoptons-le en l'état ; ainsi il sera discuté... et probablement rejeté par l'Assemblée nationale. Ce sera au moins une pierre dans le jardin du Gouvernement...

M. Alain Vasselle. – Quelles sont les chances que l'Assemblée nationale le vote ?

Qu'apporte l'article 39-1 de la Constitution que vous proposez d'ajouter ? Hugues Portelli a rappelé l'interprétation restrictive que le Conseil constitutionnel avait faite de l'étude d'impact. En quoi sera-t-il amené à se référer davantage, désormais, aux conséquences économiques et financières ?

Le dispositif de l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle introduit une incohérence entre les dispositions s'appliquant aux collectivités territoriales et les autres ; dans ces conditions, pourquoi ne pas l'élargir à toutes les personnes publiques ?

Enfin, étendre aux textes parlementaires l'obligation d'une évaluation préalable pourrait avoir pour conséquence de brider toute initiative ; à tout le moins, cela nécessitera des moyens humains supplémentaires pour les conduire.

M. René Vandierendonck. – Le travail de notre rapporteur illustre une fois de plus ses qualités de diplomate. Les représentants de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ont dû faire valoir l'importance de ce texte pour limiter les empiètements du Gouvernement sur les compétences des collectivités ; en réalité, ils exprimaient surtout une aspiration à une plus grande transversalité entre leur délégation et les commissions thématiques.

Je partage la perplexité exprimée par mes collègues. La proposition va à l'encontre de la prudence d'un Tocqueville que vous recommandiez récemment en séance, monsieur le Président, vis-à-vis du pouvoir constituant dérivé. On s'affaiblit à discuter de tels textes. Le prochain conseil des ministres doit encore se prononcer sur un projet de révision. Convenez que cela fait beaucoup !

M. Philippe Bas, président. – Merci. Je crois comprendre que vous êtes défavorable au texte...

M. René Vandierendonck. – J'ai beaucoup de réticences.

M. François Grosdidier. – Je suis l'un des cosignataires du texte dont les deux volets traitent respectivement de la compensation des charges nouvelles pour les collectivités et de la « surtransposition » des directives européennes, qui est l'une des causes de la surréglementation dont souffrent les collectivités territoriales et les agents économiques.

Sur le premier point, il faut aller plus loin et adopter le texte. Quoique constitutionnalisé, le principe de compensation n'est pas respecté. Plusieurs d'entre vous ont évoqué le sort qu'avait réservé le Conseil constitutionnel à l'étude d'impact, au moment de se prononcer sur la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Il importe de préciser la Constitution. Alors même qu'elles voient leurs recettes baisser, les collectivités territoriales sont écrasées par des transferts de charges. Il n'est que de considérer l'évolution des dépenses liées au RSA.

Je suis plus réservé sur l'interdiction de la « surtransposition » des directives européennes. C'est à nous de nous montrer sages et de ne pas imposer des normes qui n'existent pas dans les autres pays, surtout dans les secteurs exposés à la concurrence internationale. La « surtransposition » dans le domaine réglementaire autonome relève de la seule responsabilité du Gouvernement. Je m'en remets aux juristes : dès lors que le législateur ordinaire ne peut intervenir, l'article 2 limiterait-il la propension de l'administration à « surtransposer » les directives ?

Mme Catherine Troendlé. – Ce texte plus qu'indispensable marque l'aboutissement de la réflexion de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et plus particulièrement du groupe de travail constitué autour de Rémy Pointereau. De nombreuses auditions ont été conduites, et la consultation menée à l'occasion du congrès des maires de France en 2014 bien analysée. La demande exprimée par les élus locaux est forte. Mandaté par le Président de la République pour compiler l'ensemble des normes inutiles, Éric Doligé avait, en son temps, présenté une proposition de loi posant, dans son article 1^{er}, le principe de l'adaptabilité des normes par les élus, lequel n'a malheureusement pas été adopté, le Président de la République considérant que l'on ne pouvait accorder cette confiance aux élus locaux. Ce texte n'est pas à mes yeux, une réponse idéale : mais adoptons-le et avançons, à petits pas.

M. François Bonhomme. – On ne peut qu'être attentif à l'argumentation d'Hugues Portelli, pourtant, on ne peut que constater l'exaspération des élus. La proposition de loi constitutionnelle n'est pas seulement de circonstance ; elle applique le principe – élémentaire mais incompris de l'administration – de « qui décide paye ».

Écartons l'argument selon lequel le texte ne sera pas adopté par l'Assemblée nationale : c'est placer d'emblée le Sénat en position d'infériorité. Le texte a une fonction d'appel ; il signifie que la situation ne peut plus durer.

M. Christian Favier. – Voilà une mauvaise réponse à une bonne question. Les élus ne refusent pas toujours des responsabilités supplémentaires ; encore faut-il avoir des moyens pour les assumer. Ainsi, le transfert de la gestion du RSA au niveau départemental ne s'est pas accompagné d'une compensation intégrale par l'État dans la durée. Inscrivons dans la loi un mécanisme imposant, pour chaque responsabilité nouvelle, un transfert financier durablement équivalent. Il est peu réaliste de compenser une nouvelle contrainte ou charge par des suppressions, toute charge étant par nature évolutive. Le texte ne répond pas vraiment à un problème pourtant réel.

M. Philippe Bas, président. – Merci de votre intervention marquée du sceau de l'expérience.

M. Yves Détraigne. – En tant qu'élus locaux, nous pestons contre les nouvelles charges imposées par les textes ; en tant que parlementaires, nous ne pouvons pas répondre à ce mécontentement par un constat résigné, sous prétexte que la Constitution nous empêche d'agir ! Nous représentons les collectivités territoriales de la République ; essayons de réduire les contraintes, sous peine de nous retrouver dans une contradiction permanente.

Voyez la réforme des rythmes scolaires qui a imposé, en toute impunité, des coûts exorbitants aux collectivités. Il y a une incompréhension entre le niveau central et le niveau local. Ce texte, dont je suis co-signataire, a le mérite de soulever une question à laquelle nous devons répondre. C'est un excellent sujet de discussion pour notre commission.

M. André Reichardt. – Comme le rappelait Catherine Troendlé, cette proposition de loi constitutionnelle résulte du travail de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation : remarquez l'intérêt des élus pour régler un problème universellement reconnu.

Les amendements du rapporteur, auquel je rends hommage, ne correspondent pas à l'objectif fixé par le travail de Rémy Pointereau. Une postulation relative à la simplification ou à la clarification du droit ne règlera pas le problème, non plus que l'évaluation préalable des mesures nouvelles ou de l'aggravation des mesures.

Quant à l'article 2, il revient au législateur de décider ce qu'il veut ou non de transposer. Le brider par une mesure constitutionnelle va à l'encontre du pouvoir législatif.

M. François Pillet. – Cosignataire lucide du texte, je comprends ces hésitations, au demeurant mesurées. Elles ne traduisent pas une opposition forte au texte. La proposition de loi constitutionnelle nous invite à sortir des incantations : depuis plusieurs années, on n'a rien fait pour limiter les normes touchant les collectivités locales et les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles. Évitions de nous saouler de mots : ils peuvent, au lendemain des élections, donner autant la migraine que d'autres formes d'ivresse !

M. Philippe Bas, président. – Nous constatons une irritation généralisée contre l'accumulation de normes et les transferts de charges. Nous disposons de deux instruments d'évaluation : d'une part, l'article 72-2 de la Constitution prévoit la compensation de tout transfert de charges aux collectivités, mais les compensations ne suivent pas la dynamique des dépenses transférées, comme les prestations aux personnes âgées, aux personnes handicapées, à la protection de l'enfance, le RSA ; d'autre part, l'évaluation, mais le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité donner une substance réelle à l'étude d'impact. Progresser sur ces deux points serait utile. Le texte répond-il réellement à ce cahier des charges ? Le rapporteur l'a recherché, en évitant d'inscrire dans la Constitution des proclamations incantatoires. Le texte évite-t-il, en l'état, la surtransposition des directives ? Ce n'est pas sûr.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – J'ai bien compris vos observations, formulées avec diplomatie. « Une mauvaise réponse à une bonne question » a dit M. Favier. Il faut sortir de l'incantation et faire le lien entre la réalité du terrain et le travail en commission, avez-vous ajouté. Malgré tout le travail réalisé, comme le constatait la Direction générale des collectivités locales (DGCL), réduire le flux et le stock de normes est difficile. Trouvons des moyens plus efficaces, dont certains relèvent davantage d'aspects culturels. La délégation aux entreprises, après avoir rappelé la nécessité de simplifier, voulait d'abord créer une commission supplémentaire sur le problème de l'attribution du crédit impôt-recherche : nous sommes atteints de la même maladie !

Nous apprécions les textes comme s'ils étaient tous soumis à une procédure assurant les garanties nécessaires. La loi NOTRe comptait 36 articles à l'origine, elle en comporte 136 aujourd'hui : bien des dispositions introduites n'ont pas fait l'objet d'étude d'impact. L'on ne peut pas dire que le Conseil constitutionnel nous ait apporté la réponse attendue. Voilà notre chantier : veiller à décrire précisément ce que doit être une étude d'impact pour que le Parlement dispose de cet outil nécessaire.

Hugues Portelli proposait d'utiliser l'article 72-2 de la Constitution plutôt que l'article 39. Nous traitons différemment les projets de loi d'origine gouvernementale relevant de l'article 39, devant faire l'objet d'une étude d'impact, et les propositions d'origine

parlementaire, qui relèvent de l'article 40. J'ai suggéré une harmonisation pour que tout texte soit soumis à la même exigence d'évaluation, sur le modèle de l'article 39. Évitions de complexifier le système législatif et réglementaire et simplifions. L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle comprend deux alinéas. L'alinéa 2 renvoie à une loi organique et à la nécessité de préciser le contenu d'une évaluation préalable. Le préciser dans l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle serait plus acceptable que la première rédaction de la proposition, difficile à intégrer à la Constitution. Le premier alinéa pourrait être retravaillé, en lien avec les propositions de la délégation aux entreprises.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – L'amendement COM-1 n'est pas contradictoire avec notre débat. Nous pourrions en revanche revoir la rédaction du premier alinéa pour la séance publique pour la rendre plus conforme à vos observations.

M. Philippe Bas, président. – Peut-on considérer que le deuxième alinéa donne une portée constitutionnelle à l'étude d'impact – prévue seulement par une loi organique – en tant que celle-ci porterait sur « toute mesure nouvelle ou toute aggravation d'une mesure portant sur les compétences ou obligations incombant aux collectivités territoriales » ? Nous pouvons ainsi espérer préciser l'exigence en matière d'étude d'impact et que le Conseil constitutionnel vérifie plus sévèrement que cette exigence est satisfaite par les projets de loi.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Tout à fait.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'article ainsi rédigé n'aboutit pas à l'objectif de la proposition de loi constitutionnelle et alourdit inutilement la Constitution. Soit on en reste au texte initial, soit on émet un avis négatif. Cette rédaction est pire.

M. Jacques Bigot. – Lors de l'examen d'une proposition de loi sur les entreprises, le rapporteur, totalement défavorable au texte, avait proposé sa suppression pure et simple, article par article. Je comprends la diplomatie du rapporteur sur une proposition de loi constitutionnelle dont il est lui-même cosignataire, mais la nouvelle rédaction est extrêmement dangereuse : on fait comme si les normes nouvelles ne créaient des charges qu'aux collectivités locales, or elles s'appliquent aussi aux entreprises – la délégation aux entreprises y travaille – et aux particuliers. Comment peut-on mentionner cela dans la Constitution ? La prudence appellerait le Gouvernement et le législateur à la raison. Les rythmes scolaires ne sont pas issus d'un texte de loi mais relèvent d'une simple disposition réglementaire avec des conséquences pour les collectivités. L'article 1^{er} et votre amendement n'auraient rien changé à l'impact de cette réforme. Nous nous posons de vraies questions sans trouver de véritables solutions. C'est au fur et à mesure de l'examen des textes et du suivi de l'action gouvernementale, quelle que soit la majorité politique, qu'elles seront trouvées. Les régions, lorsqu'elles établiront les schémas régionaux de développement économique ou d'aménagement du territoire, se poseront les mêmes questions.

M. Alain Vasselle. – La rédaction de cet amendement reste incantatoire. L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle de M. Rémy Pointereau affiche la nécessité d'une compensation, à l'inverse de votre amendement. Je doute de l'efficacité de ce deuxième alinéa, le travail d'évaluation et d'appréciation de la qualité du contenu de l'étude

d'impact par le Conseil constitutionnel. Comme le proposent le président et Hugues Portelli, il faudrait s'intéresser à l'utilisation de l'article 72-2 de la Constitution sur la compensation.

M. Hugues Portelli. – J'ai auditionné récemment l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, qui m'a tranquillement avoué que le Conseil constitutionnel n'avait pas eu le temps de définir une jurisprudence précise lors de sa saisine sur le projet de loi relatif à une nouvelle délimitation des régions. Il était débordé, comme le Gouvernement ! Sur le fond, la version d'origine de l'article 1^{er} accole deux concepts sans rapport, les contraintes et les charges, qui sont un concept financier.

M. René Vandierendonck. – Oui !

M. François Grosdidier. – Le principe de compensation des transferts de charges de l'État aux collectivités, normal et légitime, a été constitutionnalisé. Comme il n'est pas mis en œuvre, il tourne dans le vide. Donnons-lui de l'efficacité, au lieu de rester passifs et faisons en sorte que la compensation ne concerne pas seulement le moment du transfert, surtout lorsqu'il s'effectue dans un cadre législatif ou réglementaire sans aucune marge de manœuvre. Ainsi, alors que certains conseils départementaux ou régionaux avaient choisi de dépenser deux à trois fois plus pour les collèges ou les lycées que ne le faisait l'État, les conseils départementaux exécutent sur les dépenses sociales des politiques décidées par l'État, sans compensation, alors que leurs dépenses croissent du fait de l'application de nouvelles normes, comme l'accessibilité ; le Parlement a refusé d'adopter un principe d'adaptation ou de proportionnalité imaginé dans la proposition de loi d'Éric Doligé. Pour l'anecdote, la direction générale de l'armement impose le respect de la norme d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite (PMR) pour les simulateurs de vol sur Rafale, dans l'hypothèse où un agent d'entretien PMR y travaillerait. Envoie-t-on réellement ces agents en opérations extérieures ?

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 2

L'amendement COM-2 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi constitutionnelle

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Par cohérence avec les propositions, je propose la formulation : « Proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales », si tant est qu'on y arrive.

M. Jacques Bigot. – Les amendements doivent être cohérents avec le titre : vous avez un article sur la simplification du droit des collectivités territoriales et un sur la transposition des directives européennes ; les deux termes devraient être mentionnés.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Tout à fait d'accord. Ajoutons « et à encadrer la transposition des directives européennes ».

L'amendement COM-3 rectifié est adopté.

La proposition de loi constitutionnelle 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 :

Article 1^{er}			
Compensation de toute contrainte ou charge supplémentaire incombant aux collectivités territoriales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VIAL, rapporteur	COM-1	Évaluation préalable pour toute création ou aggravation d'une mesure portant sur les compétences ou une obligation incombant aux collectivités territoriales	Adopté
Article 2			
Encadrement de la transposition des directives européennes			
M. VIAL, rapporteur	COM-2	Principe selon lequel la transposition d'un acte législatif européen ne peut excéder les objectifs poursuivis par cet acte	Adopté
Intitulé de la proposition de loi constitutionnelle			
M. VIAL, rapporteur	COM-3	Nouvelle rédaction de l'intitulé	Adopté

Déontologie, droits et obligations des fonctionnaires – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. Alain Vasselle et le texte qu'elle propose 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.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Alain Vasselle, rapporteur. – La fonction publique comprend 5,4 millions d'agents dont 44 % dans le versant de l'État, 35 % dans la territoriale et 21 % dans l'hospitalier ; 70 % d'entre eux sont fonctionnaires. Les agents de la fonction publique sont régis par un statut général constitué de quatre lois adoptées entre 1983 et 1986, et modifié par 212 lois depuis 1983.

Ce texte comprend une partie sur la déontologie des fonctionnaires, des magistrats des juridictions administratives et financières, et une partie sur le dialogue social engagé par le Gouvernement avec les partenaires sociaux.

Mes propositions sur la déontologie s'inspirent du travail de M. François Pillet pour les magistrats de l'ordre judiciaire. J'ai harmonisé les textes en tenant compte des spécificités des fonctionnaires et des ordres de juridiction.

Je propose d'écarter l'insertion de la déclaration d'intérêts dans le dossier du fonctionnaire et circonscrire plus précisément le périmètre des fonctionnaires tenus de confier à des tiers la gestion de leurs instruments financiers. La déclaration de situation patrimoniale serait effectuée après la nomination du fonctionnaire et non avant, de manière à contrôler l'évolution du patrimoine pendant l'exercice des fonctions publiques.

Je souhaite renforcer le rôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en allant plus loin que l'Assemblée nationale. Rattachée à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la commission de déontologie pourrait devenir une section de la Haute Autorité. Cette commission traite des cumuls d'activité et du pantouflage, dont se saisit parfois la Haute Autorité, avec des navettes entre les deux institutions. Ce rattachement entraînerait davantage de lisibilité, de transparence et d'efficacité. Certes, la DGAFP voit d'un mauvais œil un tel rapprochement qui donnerait une charge supplémentaire à la Haute Autorité. Cette charge apparaît toutefois supportable dans la mesure où les personnels de la commission de déontologie seraient transférés à la Haute Autorité.

J'ai veillé à l'harmonisation des dispositions relatives aux magistrats des juridictions administratives et financières avec le projet de loi organique relatif à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats examiné le mois dernier par le Sénat. L'entretien déontologique des magistrats ferait l'objet d'un compte-rendu écrit et leur déclaration d'intérêts, rédigée après la nomination, serait transmise au collège de déontologie uniquement en cas de doute du supérieur, pour éviter tout encombrement du collège.

Sur la garantie des droits des agents publics, je propose d'assouplir le régime du cumul d'activités pour ne pas supprimer la capacité entrepreneuriale des fonctionnaires ; je suggère la prolongation du plan de titularisation « Sauvadet » jusqu'en 2020 pour résorber la précarité dans la fonction publique, objectif partagé par le Gouvernement, ainsi qu'un aménagement de l'exclusion temporaire de trois jours maximum – cela fait davantage débat. Répondant aux préoccupations des partenaires sociaux, je donne la possibilité aux agents publics de saisir le conseil de discipline lorsque cette mesure est prise par l'autorité territoriale, étatique ou hospitalière. Je propose d'ailleurs de rétablir la présidence des conseils de discipline de la territoriale par un magistrat administratif et de maintenir la possibilité de recourir à l'intérim. Je souhaite également une modulation de la part de la prime d'intéressement collectif perçue par les fonctionnaires en fonction de leur engagement professionnel et leur manière de servir. À l'inverse, je ne veux pas alourdir la procédure de recrutement sans concours des agents de catégorie C.

Certaines dispositions reprennent la proposition de loi sur les centres de gestion que j'ai déposée avec plusieurs collègues en septembre dernier.

M. Philippe Bas, président. – Merci de votre précision et de votre concision. Ce projet de loi protéiforme relève plutôt de diverses dispositions relatives à la fonction publique et concernent la déontologie, la discipline, l'intérim...

M. François Pillet. – Vos travaux renforcent l'efficacité de notre réflexion, et vos amendements positifs donnent une cohérence à la déontologie et à la transparence dans les fonctions publiques, des collectivités territoriales aux magistrats. Accordons un satisfecit total à notre rapporteur. Les aménagements qu'il a cités ne rendent pas la transparence translucide.

Je soutiens un amendement déposé par le groupe socialiste pour rappeler l'obligation de réserve du fonctionnaire, qui correspond à une jurisprudence constante. Il est bon de signaler des obligations déjà parfaitement comprises, quasiment culturelles. Faisons preuve de souplesse – le pragmatisme sénatorial – mais ne cédon pas sur l'embauche d'intérimaires sur certains postes. En tant que maire ou président de collectivité territoriale, on est parfois obligé, pour répondre à des besoins d'intérêt général que les centres de gestion ne peuvent pas satisfaire, de recourir à un intérimaire.

M. Hugues Portelli. – J’approuve totalement le rapporteur, hormis sur un point : dans une vie antérieure, j’ai travaillé sur la commission de déontologie, composée de gens remarquables, et qui fait un très bon travail. Je suis totalement hostile à ce rapprochement avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dont les chevilles commencent à enfler – nous l’avons vu lors de notre commission d’enquête sur les autorités administratives indépendantes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Oui, elles explosent !

M. Hugues Portelli. – Il n’est pas nécessaire de renforcer ses compétences. Soyons fidèles à l’esprit de la loi des 16 et 24 août 1790 : la fonction publique doit rester la fonction publique. Ceux qui s’occupent de la déontologie de la vie publique doivent s’en occuper exclusivement.

M. Philippe Bas, président. – Je partage votre dévotion à la loi des 16 et 24 août 1790, quelles que soient les conséquences qu’on en tire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis moins enthousiaste concernant la qualité du contrôle de la commission de déontologie sur le pantouflage de haut niveau. Ayons conscience de ce que nous sommes en train de fabriquer : la Haute Autorité, temple de ce nouveau culte de la transparence, traitera de dizaines de milliers de dossiers ! Son président est investi d’une mission quasi divine ! Il est incroyable que les décisions de la Haute Autorité ne puissent pas faire l’objet d’appel ! Il faudrait prévoir quelque chose. Il n’existe aucun recours, alors que c’est un principe fondateur de la démocratie.

M. René Vandierendonck. – Hier, lors de l’audition de Mme Lebranchu, nous avons constaté des convergences. Je suis attaché au sort de mes 5,4 millions de concitoyens fonctionnaires – 5,7 millions en y ajoutant les emplois aidés. Sur ce texte important, le rapporteur a raison, on est aussi rapporteur par les mots qu’on refuse d’ajouter. Je salue ce travail. Revenons aux fondamentaux, et notamment à la continuité du service public. Les dispositions projetées dans ce texte sur l’intérim sont très dangereuses pour la continuité des services publics.

M. André Reichardt. – Je m’associe aux observations de M. Portelli sur la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Il n’est pas acceptable de supprimer d’un trait de plume la possibilité de recourir à l’intérim : un encadrement suffirait à limiter quelques abus. Hier, Mme Lebranchu a accepté de discuter autour de la notion d’urgence pour recourir à l’intérim. Je remercie le rapporteur d’avoir insisté sur ce point.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – En réponse à M. Pillet, j’envisage de donner un avis favorable à un amendement extérieur sur le droit de réserve.

Comme MM. Reichardt et Pillet, je souhaite maintenir le recours à l’intérim. Les centres de gestion sont un passage obligé pour toutes les collectivités affiliées pour trouver un remplaçant avant de recourir à des intérimaires pour des missions temporaires. Ce recours à l’intérim reste exceptionnel, de même pour l’État, à la différence de la fonction publique hospitalière où le maintien de l’intérim est plus fréquent pour assurer le fonctionnement des hôpitaux.

Sur la remarque de M. Hugues Portelli, exprimée avec clarté, force, détermination et conviction, ma proposition sur l'intégration de la commission de déontologie dans la Haute Autorité ne vise pas une application immédiate mais entrerait en vigueur en 2019. Il serait paradoxal de soumettre les directeurs d'administration centrale à la Haute Autorité, comme le prévoit la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique, et les autres fonctionnaires uniquement à la commission de déontologie. En outre, les responsables politiques seraient soumis à des règles plus strictes que les hauts fonctionnaires. Pire, la commission et la Haute Autorité pourraient traiter simultanément des mêmes situations individuelles ! Enfin, l'intégration est une solution de rationalisation et d'égalité de traitement entre les déclarants élus et fonctionnaires. Chacun ne pourra pas juste travailler de son côté et de manière cloisonnée dans la limite de ses compétences. Des évolutions législatives seront peut-être nécessaires. La création de la Haute Autorité a provoqué quelques réactions épidermiques dont certains souffrent encore. Clarifions les compétences et relativisons : seuls 3000 à 4 000 agents sur 5,4 millions de fonctionnaires seraient soumis aux déclarations de situation patrimoniale directement contrôlées par la Haute Autorité. Enfin, la possibilité de recours contre certaines décisions de cette dernière n'existe pas mais nous pourrions y réfléchir d'ici la séance.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Mon amendement COM-56 reprend, dès l'article 1^{er}, les règles que le projet de loi propose d'instaurer à l'article 9. Il précise le rôle du chef de service, responsable de l'application des principes déontologiques au sein de son service.

L'amendement COM-56 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-9. La notion de « principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique » fait référence soit aux principes énoncés par l'article 1^{er} du projet de loi, ce qui est redondant, soit à d'autres principes comme celui de discrétion professionnelle, ce qui est alors source de confusion. La commission a supprimé une disposition comparable dans le texte relatif à la justice du XXI^{ème} siècle à l'initiative de notre collègue François Pillet.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-26 consacre le devoir de réserve au niveau législatif. Avis favorable.

L'amendement COM-26 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-8 est adopté.

Article 2

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-10 est satisfait par mon amendement COM-58 qui supprime une phrase redondante et imprécise au sein de l'article 2.

L'amendement COM-10 est retiré.

L'amendement COM-58 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-59 explicite la faculté du chef de service de demander au fonctionnaire concerné par un conflit d'intérêts de se décharger du dossier.

L'amendement COM-59 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-57 renvoie à un décret pour les modalités d'application du présent article 2.

M. Philippe Bas, président. – Cela s'impose.

L'amendement COM-57 est adopté.

Article 3

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Mon amendement COM-60 vise à mieux coordonner les dispositions relatives aux lanceurs d'alerte.

L'amendement COM-60 est adopté ; l'amendement COM-11 tombe.

Article 4

L'amendement rédactionnel COM-62 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Votre amendement COM-63 précise que la déclaration d'intérêts n'est ni versée au dossier du fonctionnaire, ni communicable aux tiers, ce qui constitue une garantie de protection vis-à-vis de l'employeur des données personnelles y figurant.

L'amendement COM-63 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-64 supprime une mention superfétatoire qui rappelle que le fonctionnaire peut librement détenir des parts sociales et gérer librement son patrimoine.

M. Philippe Bas, président. – Cela va de soi, il n'est pas un sous-citoyen !

L'amendement COM-64 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-65 précise le périmètre des fonctionnaires qui pourraient être appelés à justifier qu'ils ont confié la gestion de leurs instruments financiers à des tiers.

L'amendement COM-65 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-12.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Par souci d'harmonisation avec les autres obligations déclaratives, l'amendement COM-176 prévoit des sanctions pénales en cas

d'absence de justification auprès de la Haute Autorité pour la transparence des mesures de gestion des instruments financiers par des tiers. Il supprime par cohérence la sanction de nullité des nominations qui n'existe pas pour les manquements aux autres obligations déclaratives.

L'amendement COM-176 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Le texte transmis au Sénat dispose que la déclaration de situation patrimoniale des fonctionnaires est adressée préalablement à leur nomination, comme pour les déclarations d'intérêts. Or, contrairement à cette dernière, elle n'est ni transmise, ni connue de l'autorité de nomination. La finalité du contrôle de la déclaration de situation patrimoniale repose sur la vérification *ex post* de l'absence d'enrichissement anormal du fonctionnaire durant l'exercice de ses fonctions publiques. Il n'est donc pas utile de la transmettre avant la nomination.

L'amendement COM-66 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-67 supprime le délai d'examen de la déclaration de situation patrimoniale par la Haute Autorité ; il n'est prévu aucune sanction en cas de dépassement du délai.

L'amendement COM-67 est adopté, ainsi que l'amendement COM-68.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-37, qui sera satisfait par mon amendement COM-70.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-61, reprenant une disposition de la loi du 11 octobre 2013, punit d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de divulguer tout ou partie des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des fonctionnaires.

L'amendement COM-61 est adopté.

L'amendement COM-38 est satisfait.

Article 5

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-69 allonge à six mois le délai pour le premier dépôt des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des fonctionnaires.

L'amendement COM-69 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avec l'amendement COM-70, la déclaration d'intérêts serait directement adressée à l'autorité hiérarchique et non à l'autorité de nomination pour les fonctionnaires déjà en fonction. Il satisfait l'amendement COM-13.

L'amendement COM-70 est adopté.

L'amendement COM-13 est satisfait.

Article 6

M. Alain Vasselle, rapporteur. – S’il paraît logique d’interdire le cumul de deux emplois publics à temps complet, pourquoi empêcher un fonctionnaire de compléter les 35 heures de son emploi à temps complet par un emploi à temps incomplet d’une durée moindre ? En outre, l’interdiction n’étant prévue que pour la fonction publique d’État, cela n’irait pas dans le sens d’une harmonisation du droit applicable aux trois fonctions publiques. Mon amendement COM-72 corrige cela.

M. René Vandierendonck. – M. Alain Richard le remarquait lors de nos débats sur l’intercommunalité : pour favoriser la mutualisation, il faudra bien motiver les agents des collectivités territoriales. Il serait en effet contre-productif d’interdire tout cumul d’activités, même partiel.

L’amendement COM-72 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-71.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L’amendement COM-73 revient au droit en vigueur pour que les fonctionnaires puissent créer ou reprendre une entreprise en dehors de leurs heures de services, même lorsqu’ils occupent un emploi à temps complet. Comme le rappelait Hugues Portelli en 2007, il convient de permettre à l’agent public créateur d’entreprise d’organiser son temps comme il le souhaite. De nombreux garde-fous existent pour éviter les abus : autorisation de l’autorité hiérarchique, saisine de la commission de déontologie, limitation de ce cumul d’activités à trois ans, etc.

M. Philippe Bas. – D’autres garanties préviennent, en outre, les éventuels conflits d’intérêts.

L’amendement COM-73 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L’amendement COM-74 supprime une disposition inutile.

L’amendement COM-74 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – En l’état du droit, la commission de déontologie est saisie pour toute création ou reprise d’entreprise, mais pas pour les activités dites « accessoires ». Dans son rapport d’activité, elle constate toutefois une incompréhension des textes relatifs au cumul d’activités, les employeurs publics la saisissant dans ce dernier cas : 14,25 % des avis de la commission sont ainsi des avis d’incompétence. Les employeurs publics n’obtiennent donc pas de réponse à leurs interrogations même s’il arrive à la commission d’appeler l’attention de l’administration sur un éventuel risque déontologique. Pour répondre à cette difficulté, l’amendement COM-75 crée la faculté pour l’autorité hiérarchique de saisir la commission de déontologie en cas de doute sur l’application des dispositifs de cumul d’activités.

L’amendement COM-75 est adopté.

L’amendement COM-14 est satisfait.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L’amendement COM-76 rappelle que les sanctions disciplinaires applicables en cas de non-respect des règles relatives au cumul

d'activités peuvent être complétées par une condamnation pour prise illégale d'intérêts prévue à l'article 432-12 du code pénal.

M. Alain Richard. – Le code pénal est applicable ; il n'est pas nécessaire de le redire.

M. Philippe Bas, président. – Disons que c'est par pédagogie.

M. Jean-Pierre Sueur. – La rigueur devrait nous empêcher de mettre ainsi des morceaux du code pénal un peu partout.

M. Alain Richard. – La loi ne doit pas être le mode d'emploi de la loi.

L'amendement COM-76 est retiré.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-77 supprime une précision peu utile relative au décret d'application du présent article.

L'amendement COM-77 est adopté.

Article 7

L'amendement de coordination COM-78 est adopté,

Article 8

L'amendement de coordination COM-79 est adopté.

L'amendement COM-15 tombe.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avec mon amendement COM-80, le président de la commission de déontologie pourrait rendre des avis de compatibilité avec réserves sans avoir à convoquer le collègue. Avec l'amendement COM-40 du Gouvernement, il pourrait rendre aussi des avis d'incompatibilité. Je préfère maintenir une décision collégiale de la commission pour ces derniers car cela constitue une garantie forte pour les agents publics concernés. Avis défavorable.

L'amendement COM-80 est adopté.

L'amendement COM-40 tombe.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-81 supprime le principe d'un rapport annuel d'activité de la commission de déontologie, adressé au Premier ministre, cette mesure relevant manifestement du domaine réglementaire.

L'amendement COM-81 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-82.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-39 du Gouvernement restreint la possibilité de saisir la commission de déontologie, en cas de reconversion professionnelle, à la seule administration, privant ainsi l'agent public de cette possibilité. Cette saisine étant obligatoire et la commission de déontologie pouvant recueillir auprès de l'agent toute information utile, le Gouvernement estime que la responsabilité de la saisine doit

incomber à l'administration et non à l'agent. Je ne m'y oppose pas par principe. Restera toutefois à envisager le cas où l'administration s'abstiendrait volontairement de saisir la commission pour faire obstacle au départ d'un agent public et il semble plus sage de retravailler l'amendement sur ce point.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela semble en effet plus sage.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-25 qui prévoit la possibilité pour un fonctionnaire de saisir la commission de déontologie pour une seconde délibération.

L'amendement COM-25 est retiré.

Article additionnel après l'article 8

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-83 – qui a provoqué la réaction d'Hugues Portelli – intègre la commission de déontologie de la fonction publique au sein de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à partir du 1^{er} janvier 2019, ce délai favorisant une mise en place sereine de ce dispositif.

Cela mettrait fin à la cohabitation de deux instances qui exercent des missions comparables mais sur des personnes de catégories différentes : le pantouflage incombe ainsi à la commission pour les fonctionnaires et à la Haute Autorité pour les membres du Gouvernement et les élus locaux, au risque de divergences d'appréciation. La mutualisation des effectifs des deux instances constituerait une rationalisation bienvenue.

Une commission spécialisée au sein de la Haute Autorité exercerait ses fonctions par délégation. Composée à majorité de membres du collège de la Haute Autorité pour assurer l'unité de l'institution, elle conserverait une composition intégrant des représentants des employeurs publics, spécificité actuelle de la commission de déontologie qui permet une appréciation concrète des situations des fonctionnaires concernés. Un tel système fonctionne très bien à la Haute Autorité de santé. Nous nous laissons quatre ans pour mettre en œuvre cette intégration.

M. René Vandierendonck. – Le groupe socialiste votera contre.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai peur que dans un but de simplification, nous ne fassions de cette Haute Autorité un organisme tentaculaire qui ne prenne pas en compte les spécificités des fonctionnaires.

Mme Catherine Tasca. – Compte tenu des doutes de chacun – le rapporteur parlant lui-même d'un délai de quatre ans – il n'est sans doute pas nécessaire d'inscrire cette fusion dès maintenant dans la loi. Il sera bien temps de le faire après un bilan de l'activité de la Haute Autorité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le problème essentiel est le pantouflage. La solution du collège particulier inspirée de la Haute Autorité de santé est séduisante, mais ne

règle pas la question du fonctionnement de cette énorme machine qu'est la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de l'absence de recours.

M. Yves Détraigne. – Donnons-nous un peu de temps, avant de créer ce super-contrôleur, cette super-administration au-dessus des administrations.

M. Hugues Portelli. – Après la surtransposition des directives, voici la surtransposition de la Haute Autorité ! Vous nous proposez de déterminer ce qui arrivera dans quatre ans, en nous laissant le droit de le réviser... Dans quatre ans, je ne serai plus sénateur ; je vote donc contre dès aujourd'hui.

M. Alain Richard. – L'argument de la fonctionnalité est convaincant. Mais il serait pittoresque d'augmenter ainsi les pouvoirs d'une autorité administrative indépendante alors que notre commission d'enquête sur le sujet, très critique, aboutira bientôt à une proposition de loi qui réduira leur nombre et leurs compétences. Je suis de ceux qui défendent les autorités administratives indépendantes ; mais il y faut des limites. Elles ne sont justifiées que si elles prennent des décisions qui doivent être séparées de l'exécutif. Or la commission de déontologie ne donne que des avis, bien loin de peser aussi lourd que ceux de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), cas particulier.

M. Michel Mercier. – L'argument du rapporteur sur le risque de positions diverses des deux institutions sur des sujets identiques est juste. Mais les décisions de la Haute Autorité sont insusceptibles de recours. Priver de recours les fonctionnaires serait une nouveauté assez importante.

M. Alain Richard. – Il ne s'agirait que d'un avis.

M. Michel Mercier. – La Haute Autorité est faite pour prendre des décisions. Dans ce cas, il faudrait prévoir un recours en cassation.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Je fais cette proposition pour améliorer la cohérence et la lisibilité du dispositif. L'alinéa 23 de l'article 8 dispose que les avis rendus par la commission de déontologie lient l'administration et s'imposent à l'agent public. La commission compte 5 agents, contre 30 pour la Haute Autorité. Le nombre de déclarations que la Haute Autorité recevrait avec les fonctionnaires ne représenterait qu'un tiers des déclarations qu'elle reçoit déjà au titre de la loi du 11 octobre 2013. Nous ne créons pas un « machin » mais un dispositif cohérent. Je suis néanmoins prêt à examiner l'introduction d'une voie de recours contre les décisions de la Haute Autorité.

L'amendement COM-83 n'est pas adopté.

Article 9

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-84 précise que l'institution d'un référent déontologue est laissée à la libre appréciation des employeurs publics afin de tenir compte de la diversité de ceux-ci.

L'amendement COM-84 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-85 énonce le rôle que le référent déontologue doit jouer à l'égard des fonctionnaires et lui reconnaît la possibilité de solliciter un avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

L'amendement COM-85 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-86 et l'amendement rédactionnel COM-87.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-41 du Gouvernement qui vise à interdire un fonctionnaire réintégrant l'administration de percevoir des indemnités liées à la cessation de ses fonctions dans une entreprise publique ou un organisme privé bénéficiant de soutiens financiers publics.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi cet avis défavorable ? Mme Lebranchu a pourtant été convaincante lors de son audition d'hier. Pour une fois que je suis d'accord avec elle ! C'est une disposition de moralité publique.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Il est juste que les fonctionnaires en situation de détachement qui réintègrent leur administration d'origine ne touchent pas d'indemnité de licenciement. Mais lorsque des fonctionnaires mis en disponibilité sont licenciés par leur employeur privé, leur réintégration n'est pas automatique. Leur départ est un préjudice qui mérite dédommagement. Une différence de traitement entre salariés serait au demeurant risquée sur le plan constitutionnel.

M. Alain Richard. – Tout le monde a raison. Le fonctionnaire prend un risque lorsqu'il demande une mise en disponibilité : son droit à réintégration s'exerce sous réserve de vacance de poste. L'introduction d'un délai de carence pourrait régler la question : en cas de réintégration dans les six mois, l'indemnité ne serait pas justifiée.

M. Philippe Bas, président. – Pour aucun salarié l'indemnité de licenciement n'est liée au fait de retrouver ou non un travail. C'est un salaire différé, ayant trait au contrat de travail qui s'achève, et non à ce qui se passe après.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est la version pour enfant que vous nous donnez là !

M. Philippe Bas, président. – Il n'y a aucune raison de traiter différemment les salariés, selon qu'ils sont fonctionnaires en disponibilité ou non. Je sais bien que cette disposition vise uniquement les cadres dirigeants ; mais l'argument de droit est très sérieux.

Mme Catherine Troendlé. – Le fonctionnaire en disponibilité peut être réintégré ; le cadre salarié n'a pas cette sécurité de l'emploi.

M. Philippe Bas, président. – Il peut retrouver un emploi. L'indemnité de licenciement est le produit de son contrat de travail avec son employeur privé. Cela n'a rien à voir avec le statut de la fonction publique.

M. René Vandierendonck. – Je suis d'accord avec vous.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous avez peut-être raison en droit, mais pas en travers ! Nous devons cesser de voir ces aller-retours entre le privé et le public, où l'on voit un inspecteur des finances recruté par une banque privée et bientôt diriger la Banque de France... Il serait satisfaisant que ce ne soit pas toujours les mêmes qui gagnent.

M. Philippe Bas, président. – Sans doute pour les cadres dirigeants ; mais il n'y a pas lieu de pénaliser les autres fonctionnaires alors qu'on les encourage à apprendre dans le privé les réalités économiques.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Cet amendement est trop imprécis : il ne fait pas la différence entre détachement et mise en disponibilité. Demandons au Gouvernement d'en déposer un nouveau en séance en prenant en compte nos remarques.

M. Michel Delebarre. – Très bien

M. René Vandierendonck. – C'est plus sage.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

Article 9 bis

L'amendement rédactionnel COM-88 est adopté, ainsi que l'amendement COM-89 et l'amendement COM-90.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Outre une clarification rédactionnelle, l'amendement COM-91 prévoit que la désignation par le Président de la République d'un membre du collège de déontologie de la juridiction administrative est faite sur proposition du vice-président du Conseil d'État, lequel désignerait en outre le président du collège ; une personnalité extérieure restera désignée alternativement au sein de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

L'amendement COM-91 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-92.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-93 harmonise les dispositions propres à la déontologie des membres du Conseil d'État avec celles adoptées par le Sénat pour les magistrats judiciaires. Comme pour les magistrats judiciaires, l'entretien déontologique avec le supérieur se déroulerait après la remise à ce dernier de la déclaration d'intérêts. La déclaration d'intérêts ne serait pas versée au dossier du membre du Conseil d'État. Le collège de déontologie de la juridiction administrative ne serait saisi que des seules déclarations d'intérêts suscitant un doute pour le supérieur.

M. Philippe Bas, président. – Qui est le supérieur d'un conseiller d'État ?

M. Michel Delebarre. – Dieu !

M. René Vandierendonck. – Qui d'autre ?

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Je pensais plus modestement au président de section.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans la bureaucratie céleste, ce serait l'empereur ou le ciel.

L'amendement COM-93 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-94 supprime les sanctions pénales prévues pour les membres du Conseil d'État en cas de manquement à l'obligation de déclarer ses intérêts, par cohérence avec les dispositions adoptées par le Sénat pour les magistrats judiciaires : le manquement résultant d'une obligation déontologique établie dans le cadre professionnel d'une juridiction, ce serait disproportionné.

L'amendement COM-94 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-95 supprime une disposition peu claire et critiquable, selon laquelle il est fait usage des règles de récusation en cas de doute lorsque le président d'une formation de jugement invite un de ses membres à s'abstenir de siéger sur une affaire pour un motif de conflit d'intérêts. La saisine du collège de déontologie serait une meilleure solution.

M. Alain Richard. – Cela ne va pas dans le sens de la rapidité de la justice. Le problème a toujours été réglé à l'amiable. La conscience professionnelle l'exige.

L'amendement COM-95 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-96 harmonise les dispositions propres à la déontologie des membres du Conseil d'État avec celles adoptées par le Sénat pour les magistrats judiciaires. Il supprime la sanction de nullité de la nomination au bénéfice des sanctions pénales de droit commun dans l'hypothèse où le vice-président et les présidents de section n'établiraient pas leur déclaration de situation patrimoniale.

L'amendement COM-96 est adopté.

Article 9 ter

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Par cohérence avec les règles applicables aux magistrats judiciaires, l'amendement COM-97 dispose que les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prêteront serment avant leur entrée en fonctions.

L'amendement COM-97 est adopté, ainsi que les amendements de conséquence COM-98 à COM-102.

Article 9 quater

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-103 étend de deux à douze mois le délai de transmission des déclarations d'intérêts et crée un délai identique pour l'organisation de l'entretien déontologique des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs en fonctions. Il allonge de deux à six mois le délai de transmission des déclarations de situation patrimoniale pour les membres et magistrats en fonctions.

L'amendement COM-103 est adopté.

L'amendement COM-27 est retiré.

Article 9 quinquies

L'amendement rédactionnel COM-104, ainsi que les amendements COM-105 et COM-106.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-107 prévoit que la désignation par le Président de la République d'un membre du collège de déontologie des juridictions financières est faite sur proposition du premier président de la Cour des comptes par parallélisme avec un de mes amendements sur le Conseil d'État.

L'amendement COM-107 est adopté, ainsi que les amendements de conséquence COM-108 à COM-111.

Article 9 sexies

L'amendement de cohérence COM-112 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-113, les amendements de conséquence COM-114 et COM-115, l'amendement de coordination COM-116 et l'amendement de conséquence COM-117.

Article 9 septies

L'amendement de coordination COM-118 est adopté.

Article 9 octies

L'amendement de coordination COM-119 est adopté.

Article 9 nonies

L'amendement de conséquence COM-120 est adopté.

L'amendement COM-28 est satisfait.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaiterais poser une question concernant la déontologie. Un préfet en retraite revient dans son département après avoir été embauché par une entreprise d'intelligence économique, et fait le tour de ses anciennes connaissances pour vendre ses services. Peut-il être sanctionné ? J'ai l'impression que non.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Il est en conflit d'intérêts.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est retraité.

M. René Vandierendonck. – Il n'y a donc pas de sanctions prévues.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est pourtant choquant.

M. Alain Richard. – S'il était devenu avocat, cela choquerait-il autant ?

M. Michel Delebarre. – Ce n'est pas interdit.

Article 10

L'amendement de précision COM-121 est adopté.

L'amendement COM-21 est déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Article 10 ter

L'amendement rédactionnel COM-177 rectifié est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-17 supprime l'article introduisant l'anonymat des membres des forces spéciales et des membres des unités

d'intervention spécialisées dans la lutte contre le terrorisme (GIGN, RAID) au cours d'une procédure judiciaire, considérant qu'il est satisfait par le droit en vigueur. Les services qui nous intéressent ne sont pourtant pas listés dans le décret auquel les auteurs se réfèrent.

L'amendement COM-17 est retiré.

Article 10 quater

L'amendement rédactionnel COM-122 est adopté.

Article 11

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-22 instaure une procédure contradictoire préalable à la suspension d'un fonctionnaire. Or cette mesure provisoire est prise en urgence et à titre conservatoire uniquement en cas de faute grave, pour écarter immédiatement l'agent du service. L'autorité disciplinaire doit saisir sans délai le conseil de discipline dans le cas d'une suspension ; le débat contradictoire a lieu dans le cadre de cette procédure disciplinaire parallèle. Avis défavorable.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-23 propose un réexamen contradictoire tous les six mois de la suspension d'un agent pour faute grave. Or une suspension ne peut excéder quatre mois qu'à condition que des poursuites pénales soient engagées. L'autorité disciplinaire n'est en outre pas tenue d'attendre la décision du juge pénal pour statuer en matière disciplinaire.

L'article 11 du projet de loi inverse la logique actuelle en privilégiant désormais le maintien dans l'emploi de l'agent dès lors que le contrôle judiciaire ordonné par le juge ne s'y oppose pas. L'esprit de la loi invite donc l'autorité disciplinaire à tenir compte des éventuelles évolutions de ce contrôle judiciaire pour, le cas échéant, réexaminer la situation de l'agent concerné. En outre, il est toujours loisible à l'agent de saisir le juge administratif pour annuler la décision de suspension. Avis défavorable.

L'amendement COM-23 est retiré.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-24 oblige l'administration à rétablir dans ses fonctions l'agent qui a fait l'objet d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement et prévoit une information de l'assemblée délibérante et de l'ensemble des agents de la collectivité.

Sans doute l'assemblée délibérante doit-elle être informée, mais aller au-delà serait difficile et trop coûteux dans la fonction publique de l'État. Enfin, le rétablissement dans les fonctions est déjà la règle selon la jurisprudence du Conseil d'État. Avis défavorable.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

L'amendement de précision COM-123 est adopté.

Article 11 bis A

Les amendements de cohérence rédactionnelle COM-124 et COM-125 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président. – L’amendement COM-42 du gouvernement étend aux fonctionnaires ayant leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie la priorité supplémentaire de mutation.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis d’autant favorable que cela rejoint un vœu de nos collègues Sophie Joissains, Jean-Pierre Sueur et Catherine Tasca.

L’amendement COM-42 est adopté.

Article 11 ter

Les amendements de coordination COM-126 et COM-127 sont adoptés.

Article 11 quater

L’amendement rédactionnel COM-128 est adopté.

Article 11 quinquies

L’amendement COM-43 est adopté.

Article 11 sexies

L’amendement d’harmonisation rédactionnelle COM-129 est adopté, ainsi que les amendements COM-130 à COM-133 et COM-44.

Articles additionnels après l’article 11 sexies

L’amendement COM-2 est déclaré irrecevable au titre de l’article 40 de la Constitution. L’amendement COM-3 devient sans objet.

Mme Catherine Troendlé. – L’amendement COM-6 prolonge jusqu’à 2020 plutôt que 2016 le dispositif de mobilité des fonctionnaires de La Poste, déjà prorogé plusieurs fois.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis favorable.

L’amendement COM-6 est adopté.

L’amendement COM-33 est satisfait.

Article 12

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L’amendement COM-19 ramène de trois ans à un an le délai de prescription disciplinaire. Or la rupture qu’opère le projet de loi avec la traditionnelle imprescriptibilité en matière disciplinaire est déjà un grand pas. L’analogie avec le code du travail se heurte aux exigences plus larges attendues d’un fonctionnaire. Nous

avons adopté une prescription de trois ans pour les magistrats de l'ordre judiciaire il y a quelques semaines.

M. François Pillet. – Exact !

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-134 revient au point de départ initialement prévu pour le délai de prescription de l'action disciplinaire. Le délai de prescription de trois ans créé par l'article 12 s'applique à l'engagement de la procédure disciplinaire et non au prononcé de la sanction. La solution retenue par l'Assemblée nationale allonge donc un délai déjà long en comparaison avec les deux mois que prévoit le code du travail. D'autre part, faire débiter le délai de prescription de l'action disciplinaire au moment où l'administration aura établi la matérialité des faits revient à conférer à cette même administration le pouvoir de déterminer elle-même le point de départ du délai. La notion de « connaissance des faits », jugée imprécise par l'Assemblée nationale, a enfin donné lieu à une jurisprudence abondante de la chambre sociale de la Cour de cassation, selon laquelle il appartient à l'employeur d'apporter la preuve qu'il n'en a eu connaissance que dans le délai de prescription.

L'amendement COM-134 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-135 supprime la prorogation du délai de prescription de l'action disciplinaire dans la limite des délais de prescription de l'action publique lorsque les faits passibles de sanction constituent des crimes ou des délits. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, si l'autorité disciplinaire a connaissance de crimes ou de délits, elle a l'obligation d'en informer immédiatement le procureur de la République. Le point de départ de la procédure pénale et celui du délai de la prescription en matière disciplinaire coïncident donc.

Dans la mesure où l'article 12 prévoit l'interruption du délai de prescription disciplinaire en cas de poursuites pénales, il n'apparaît pas nécessaire de proroger au-delà de trois ans le délai de prescription : l'autorité pénale aura déjà statué sur les mêmes faits. En cas de faute grave, l'autorité disciplinaire dispose déjà de la possibilité de suspendre le fonctionnaire avant de prononcer une sanction et peut même surseoir à statuer dans l'attente de la décision du juge pénal.

L'amendement COM-135 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-136.

Article 13

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-138 renforce les garanties pour le fonctionnaire, après que l'Assemblée nationale a réintroduit dans le premier groupe de l'échelle des sanctions l'exclusion temporaire pour une durée maximale de trois jours. Je propose que le fonctionnaire en cause ait la faculté de demander la réunion du conseil de discipline.

L'amendement COM-138 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-45.

L'amendement COM-45 n'est pas adopté.

L'amendement de précision COM-178 est adopté, ainsi que l'amendement COM-137.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-20, dans le but de parachever l'harmonisation des procédures disciplinaires entre les trois versants de la fonction publique, introduit dans le titre I^{er} du statut général le principe de l'appel devant la commission de recours pour les sanctions des deuxième à quatrième groupes. De telles commissions de recours existent dans les trois fonctions publiques mais ne disposent pas des mêmes pouvoirs. Si je partage son objectif, l'amendement n'inscrit pas dans la loi le principe de la compétence liée de l'autorité disciplinaire pour la fonction publique de l'État. Je demande donc le retrait pour que l'amendement soit éventuellement retravaillé pour la séance publique.

L'amendement COM-20 est retiré.

Article 13 bis

L'amendement de suppression COM-139 est adopté.

Article 14

L'amendement de coordination COM-140 est adopté.

Chapitre 1^{er} (avant l'article 15)

L'amendement COM-141 est adopté.

Article additionnel après l'article 15

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-142 rapatrie les dispositions de l'article 18 *quinquies* qui prolongent la mise en œuvre du plan de titularisation « Sauvadet » de deux ans, après l'article 15 ; il reporte le terme du plan du 12 mars 2018 au 12 mars 2020.

M. Philippe Bas, président. – Plutôt que de saisir le législateur tous les deux ans, donnons un délai plus long.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Enfin, cet amendement prévoit une disposition particulière pour les intercommunalités qui seront mises en place au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la mise en œuvre des schémas révisés de la coopération intercommunale.

L'amendement COM-142 est adopté.

Article 15 bis

L'amendement COM-143 est adopté.

Chapitre II (avant l'article 16)

L'amendement COM-144 est adopté.

Article 16

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-1 supprime l'article 16 du projet de loi prévoyant d'encadrer plus strictement les dérogations à l'emploi titulaire bénéficiant à certains établissements publics administratifs en raison du caractère particulier de leurs missions. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis défavorable au 1° et au 2° de l'amendement COM-46, mais favorable au 3°. En prétendant clarifier l'objet de l'article 16, cet amendement aboutit à brouiller le régime des dérogations à l'emploi titulaire accordées aux établissements publics pour ceux de leurs emplois permanents qui requièrent des qualifications professionnelles particulières, non dévolues à des corps de fonctionnaires.

Le 1° et le 2° de l'amendement COM-46 ne sont pas adoptés ; le 3° de l'amendement COM-46 est adopté.

Article 17

L'amendement rédactionnel COM-145 est adopté.

Article 18

L'amendement COM-146 est adopté.

Article 18 bis

L'amendement COM-147 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Retrait demandé sinon avis défavorable à l'amendement COM-29.

M. René Vandierendonck. – Pourquoi ?

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Il est satisfait par mon amendement maintenant le recours au travail temporaire dans les trois fonctions publiques.

L'amendement COM-29 est satisfait.

Article 18 ter

L'amendement COM-148 est adopté.

Article 18 quater A

L'amendement COM-149 est adopté.

L'amendement COM-35 tombe.

Article additionnel avant l'article 18 quater

Les amendements identiques COM-4 et COM-5 sont adoptés.

Article 18 quater

L'amendement COM-36 est adopté.

Article 18 quinquies

L'amendement COM-150 est adopté.

Division additionnelle avant l'article 19

L'amendement COM-151 est adopté.

Article additionnel avant l'article 19

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-48.

L'amendement COM-48 est adopté.

Article 19

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Par analogie avec ce que l'article 19 prévoit pour les employeurs territoriaux, l'amendement COM-152 maintient dans la loi le mode de désignation des représentants des employeurs publics hospitaliers au conseil commun de la fonction publique, conformément à ce qui figure dans le droit en vigueur.

L'amendement COM-152 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-47 sous réserve de ne conserver que le troisième alinéa.

Le 1° de l'amendement COM-47 n'est pas adopté ; le 2° de l'amendement COM-47 modifié est adopté.

Article additionnel après l'article 19

L'amendement COM-32 est adopté.

Article 19 bis

L'amendement COM-153 est adopté.

Article 19 quater

L'amendement COM-154 est adopté.

Article 20 quater

L'amendement rédactionnel COM-155 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-156.

Article 21

L'amendement rédactionnel COM-157 est adopté.

Article 22

L'amendement de suppression COM-158 est adopté.

Article 23

L'amendement COM-159 est adopté.

Article 23 bis

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avec l'amendement COM-160 identique à l'amendement COM-30 du Gouvernement, je vous propose de réintroduire les dispositions relatives aux conseillers d'État en service extraordinaire, supprimées à l'Assemblée à l'initiative du Gouvernement alors qu'elles font consensus.

Les amendements COM-160 et COM-30 sont adoptés.

L'amendement COM-31 n'est pas adopté.

L'amendement COM-161 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-162 précise que les cours administratives d'appel peuvent être saisies en premier et dernier ressort de certains litiges définis par décret en Conseil d'État.

L'amendement COM-162 est adopté.

Article 23 quater

L'amendement de précision COM-163 est adopté.

Article 24 A

L'amendement de coordination COM-164 est adopté.

Article additionnel après l'article 24 A

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-18.

L'amendement COM-18 est adopté.

Article 24 B

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-165 revient au droit existant dans la fonction publique territoriale concernant les recrutements directs d'agents de catégorie C.

L'amendement COM-165 est adopté.

Article 24 C

L'amendement de cohérence COM-166 est adopté.

Article 24 D

L'amendement de coordination COM-167 est adopté.

Article 24 G

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Cet article allonge de trois à quatre ans la validité des listes d'aptitude des lauréats des concours de la fonction publique territoriale. Dans les faits, les « reçus-collés » représentent à peine 10 % des lauréats : mieux vaut donc introduire une demande écrite et annuelle des lauréats pour être maintenus sur la liste – je l'ai proposé dans un amendement précédent que vous avez adopté et vous suggère, par l'amendement COM-168, de supprimer cet article.

M. Michel Mercier. – N'est-ce pas accroître les charges des collectivités territoriales, qui devront organiser de nouveaux concours, alors que l'allongement de la durée de la liste complémentaire évite un tel inconvénient ? Je pense en particulier aux sapeurs-pompier professionnels.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Le stock de « reçus-collés » n'est pas celui que l'on croit et c'est pourquoi je propose, dans un autre amendement, que les intéressés se manifestent chaque année. Il ne s'agit nullement d'obliger les collectivités territoriales à organiser de nouveaux concours...

L'amendement COM-168 est adopté.

Article 24 M

L'amendement rédactionnel COM-169 est adopté.

Articles additionnels après l'article 24 N

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-170 conforte l'action des centres de gestion et renforce les efforts de mutualisation, dans le sens de la réforme engagée par la loi « Sauvadet » de mars 2012.

L'amendement COM-170 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Le Gouvernement a déposé sept amendements relatifs au statut autonome des militaires. En audition, nous avons demandé à la ministre de les retirer pour que nous puissions auditionner les services de la défense...

M. René Vandierendonck. – Elle l'a accepté !

M. Alain Vasselle, rapporteur. – En tout état de cause, avis défavorable aux sept amendements.

L'amendement COM-49 n'est adopté, non plus que les amendements COM-50 à COM-55.

Article 24

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-171 supprime du champ de l'habilitation législative demandée par le Gouvernement le 2° visant à favoriser la mobilité entre les fonctions publiques, car des articles nouveaux introduits par l'Assemblée nationale y ont pourvu.

L'amendement COM-171 est adopté.

Article 24 bis

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-172 module la part de la prime d'intéressement collectif perçue par chaque fonctionnaire du service qui aurait atteint les objectifs fixés, en fonction de son engagement professionnel et de sa manière de servir.

L'amendement COM-172 est adopté.

Article 25

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Avec l'amendement COM-174, je vous invite à préciser le champ de l'habilitation visant les règles statutaires applicables aux membres des juridictions administratives.

L'amendement COM-174 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-173 clarifie l'habilitation à légiférer par ordonnance sur le statut des magistrats des juridictions financières.

L'amendement COM-173 est adopté.

Article 26

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement COM-175 réduit de 18 à 12 mois le délai d'habilitation pour la création d'un code général de la fonction publique.

L'amendement COM-175 est adopté.

Article additionnel après l'article 26

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Le Gouvernement propose, avec l'amendement COM-34, de prolonger la faculté de maintenir dans leur emploi les fonctionnaires occupant certains emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement : je me réjouis de le voir s'engager ainsi pour l'allongement de la durée de la vie active, la réforme des retraites est bien partie ! Cependant, je vous propose d'y porter une modification rédactionnelle, par un sous-amendement modifiant comme suit le second alinéa de l'amendement : « Pour les fonctionnaires occupant un des emplois supérieurs participant directement à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation et figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'État, la durée maximale... ».

Le sous-amendement COM-179 est adopté, ainsi que l'amendement COM-34 ainsi modifié.

L'ensemble du 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} Obligations générales des fonctionnaires			
M. VASSELLE, rapporteur	56	Rôle déontologique du chef de service	Adopté
M. VANDIERENDONCK	9	Principes déontologiques inhérents à la fonction publique	Rejeté
M. VANDIERENDONCK	26	Insertion du devoir de réserve dans le statut général	Adopté
M. VANDIERENDONCK	8	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2 Définition et prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique			
M. VASSELLE, rapporteur	58	Suppression d'une phrase redondante et imprécise	Adopté
M. VANDIERENDONCK	10	Amendement de cohérence	Retiré
M. VASSELLE, rapporteur	59	Autosaisine du supérieur hiérarchique en cas de conflits d'intérêts	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	57	Renvoi à un décret pour les modalités d'application de l'article	Adopté
Article 3 Protection des lanceurs d'alerte			
M. VASSELLE, rapporteur	60	Meilleure coordination des dispositifs de lanceurs de l'alerte dans le statut général	Adopté
M. VANDIERENDONCK	11	Suppression d'un nouveau délit de dénonciation calomnieuse	Tombé
Article 4 Obligations déclaratives des fonctionnaires			
M. VASSELLE, rapporteur	62	Harmonisation rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	63	Suppression du versement des déclarations d'intérêts au dossier du fonctionnaire	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	64	Suppression d'une mention superfétatoire	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	65	Restriction du champ des fonctionnaires appelés à confier la gestion de leurs instruments financiers à un tiers	Adopté
M. VANDIERENDONCK	12	Précision sur le périmètre des fonctionnaires devant confier à un tiers la gestion de leurs instruments financiers	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASSELLE, rapporteur	176	Suppression de la sanction de nullité de nomination au profit de sanctions pénales	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	66	Transmission de la déclaration de situation patrimoniale après la nomination du fonctionnaire	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	67	Suppression du délai d'examen des déclarations de situation patrimoniale par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	68	Suppression de la transmission à l'administration fiscale par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Adopté
Le Gouvernement	37	Sanction pénale en cas d'absence de transmission de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale	Rejeté
M. VASSELLE, rapporteur	61	Sanction pénale en cas de divulgation, ou de publication d'informations protégées	Adopté
Le Gouvernement	38	Harmonisation rédactionnelle	Satisfait
Article 5 Entrée en vigueur des obligations déclaratives des fonctionnaires			
M. VASSELLE, rapporteur	69	Fixation et allongement des délais pour la transmission des premières déclarations	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	70	Dispositions transitoires pour les premières déclarations d'intérêts	Adopté
M. VANDIERENDONCK	13	Sanctions pénales transitoires pour les premières déclarations	Satisfait
Article 6 Encadrement du cumul d'activités			
M. VASSELLE, rapporteur	72	Possibilité de cumuler un emploi à temps complet et un emploi à temps incomplet	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	71	Rédactionnel	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	73	Reprise ou création d'entreprise pour les fonctionnaires à temps complet	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	74	Suppression d'une disposition jugée inutile	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	75	Champ de compétences de la commission de déontologie sur le cumul d'activités	Adopté
M. VANDIERENDONCK	14	Suppression d'une mention des compétences de la commission de déontologie	Satisfait
M. VASSELLE, rapporteur	76	Application de l'article 432-12 du code pénal en cas de non-respect des règles de cumul d'activités	Retiré
M. VASSELLE, rapporteur	77	Suppression d'une précision non exhaustive sur le contenu d'un décret d'application	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7 Modalités d'entrée en vigueur de l'encadrement du cumul d'activités			
M. VASSELLE, rapporteur	78	Amendement de coordination	Adopté
Article 8 Composition et attributions de la commission de déontologie de la fonction publique			
M. VASSELLE, rapporteur	79	Amendement rédactionnel et de coordination	Adopté
M. VANDIERENDONCK	15	Saisine de la commission de déontologie par l'agent	Tombé
M. VASSELLE, rapporteur	80	Pouvoir du président de la commission de déontologie pour rendre des avis de comptabilité avec réserves	Adopté
Le Gouvernement	40	Pouvoir du président de la commission de déontologie de rendre seul tout type d'avis au nom de la commission	Tombé
M. VASSELLE, rapporteur	81	Suppression de l'obligation législative d'un rapport annuel d'activité	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	82	Simplification rédactionnelle	Adopté
Le Gouvernement	39	Restriction de la saisine de la commission de déontologie à l'administration	Rejeté
M. VANDIERENDONCK	16	Extension des pouvoirs d'investigation de la commission de déontologie	Adopté
M. VANDIERENDONCK	25	Extension de la faculté de solliciter une seconde délibération aux agents	Retiré
Article additionnel après l'article 8			
M. VASSELLE, rapporteur	83	Intégration différée de la commission de déontologie au sein de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Rejeté
Article 9 Institution de référents déontologues – Extension des obligations déclaratives aux collaborateurs de cabinet de certaines autorités territoriales – Coordinations			
M. VASSELLE, rapporteur	84	Droit à saisir le référent déontologue en cas d'institution de ce référent	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	85	Saisine possible de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par un référent déontologue	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	86	Coordination	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	87	Amélioration rédactionnelle	Adopté
Le Gouvernement	41	Interdiction pour un fonctionnaire, ancien cadre dirigeant, de percevoir des indemnités liées à son départ en cas de réintégration	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9 bis Règles déontologiques et obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux membres du Conseil d'État			
M. VASSELLE, rapporteur	88	Cohérence rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	89	Simplification rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	90	Simplification rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	91	Composition du collège de déontologie et conditions de désignation de son président et de ses membres	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	92	Recommandations formulées par le collège de déontologie	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	93	Harmonisation du régime des déclarations d'intérêts des membres du Conseil d'État avec celui prévu pour les magistrats judiciaires et suppression du versement de la déclaration au dossier	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	94	Suppression des sanctions pénales en cas de déclaration d'intérêts incomplète ou mensongère	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	95	Suppression de l'application des règles de récusation en cas de désaccord sur un éventuel conflit d'intérêts dans les fonctions juridictionnelles	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	96	Harmonisation du régime des déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil d'État avec celui prévu pour les magistrats judiciaires, y compris en matière de sanction	Adopté
Article 9 ter Règles déontologiques et obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel			
M. VASSELLE, rapporteur	97	Prestation de serment des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	98	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	99	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	100	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	101	Conséquence	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASSELLE, rapporteur	102	Conséquence	Adopté
Article 9 quater Entrée en vigueur des règles déontologiques et des obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux membres des juridictions administratives			
M. VASSELLE, rapporteur	103	Allongement des délais pour l'établissement des déclarations d'intérêts, l'organisation de l'entretien déontologique et l'établissement des déclarations de situation patrimoniale pour les membres en fonction des juridictions administratives	Adopté
M. VANDIERENDONCK	27	Sanctions pénales pour les membres en fonction des juridictions administratives en cas de déclaration mensongère d'intérêts ou de patrimoine	Retiré
Article 9 quinquies Règles déontologiques et obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux membres et aux personnels de la Cour des comptes			
M. VASSELLE, rapporteur	104	Cohérence rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	105	Simplification rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	106	Simplification rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	107	Composition du collège de déontologie, conditions de désignation de son président et de ses membres	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	108	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	109	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	110	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	111	Conséquence	Adopté
Article 9 sexies Règles déontologiques et obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux magistrats et aux personnels des chambres régionales des comptes			
M. VASSELLE, rapporteur	112	Cohérence rédactionnelle et amélioration de la codification	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	113	Conséquence	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASSELLE, rapporteur	114	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	115	Conséquence	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	116	Coordination	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	117	Conséquence	Adopté
Article 9 septies Application à la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie des règles déontologiques et obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux magistrats et aux personnels des chambres régionales des comptes			
M. VASSELLE, rapporteur	118	Coordination	Adopté
Article 9 octies Application à la chambre territoriale des comptes de Polynésie française des règles déontologiques et obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux magistrats et aux personnels des chambres régionales des comptes			
M. VASSELLE, rapporteur	119	Coordination	Adopté
Article 9 nonies Entrée en vigueur des règles déontologiques et des obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine applicables aux membres des juridictions financières			
M. VASSELLE, rapporteur	120	Allongement des délais pour l'établissement des déclarations d'intérêts, organisation de l'entretien déontologique et établissement des déclarations de situation patrimoniale pour les membres en fonction des juridictions financières	Adopté
M. VANDIERENDONCK	28	Sanctions pénales pour les membres en fonction des juridictions financières en cas de déclaration mensongère d'intérêts ou de patrimoine	Satisfait ou sans objet
Article 10 Renforcement de la protection fonctionnelle des agents et de leurs ayants-droit			
M. VASSELLE, rapporteur	121	Amendement de précision	Adopté
M. VANDIERENDONCK	21	Élargissement du champ de la responsabilité de l'administration tenue de réparer un préjudice résulté de poursuites pénales conclues par un non-lieu, une relaxe ou un acquittement	Irrecevable (40)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 ter Protection de l'identité des membres des forces spéciales et des membres des unités d'intervention spécialisées dans la lutte contre le terrorisme au cours des procédures judiciaires			
M. VASSELLE, rapporteur	177 rect.	Amendement rédactionnel	Adopté
M. VANDIERENDONCK	17	Protection de l'identité des membres des forces spéciales et des membres des unités d'intervention spécialisées dans la lutte contre le terrorisme au cours des procédures judiciaires	Retiré
Article 10 quater Application à certains fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure de certaines dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre			
M. VASSELLE, rapporteur	122	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 11 Rétablissement dans ses fonctions ou reclassement provisoire du fonctionnaire suspendu et faisant l'objet de poursuites pénales			
M. VANDIERENDONCK	22	Contradictoire préalable à la suspension d'un fonctionnaire ayant commis une faute grave	Rejeté
M. VANDIERENDONCK	23	Réexamen régulier de la suspension de fonctions de l'agent	Retiré
M. VANDIERENDONCK	24	Rétablissement dans ses fonctions de l'agent suspendu en cas de non-lieu, relaxe ou acquittement	Rejeté
M. VASSELLE, rapporteur	123	Amendement de précision	Adopté
Article 11 bis A Priorité supplémentaire en cas de mutation			
M. VASSELLE, rapporteur	124	Cohérence rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	125	Clarification rédactionnelle	Adopté
Le Gouvernement	42	Priorité supplémentaire de mutation en cas de mutation de fonctionnaires de l'État étendue aux fonctionnaires ayant le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie	Adopté
Article 11 ter Classification des catégories hiérarchiques			
M. VASSELLE, rapporteur	126	Coordination	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	127	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11 <i>quater</i> Coordinations et dispositions transitoires découlant de la simplification du régime des positions			
M. VASSELLE, rapporteur	128	Rédactionnel	Adopté
Article 11 <i>quinquies</i> Périmètre d'application du statut général des fonctionnaires de l'État et classement des demandes de mutation			
Le Gouvernement	43	Élargissement à la Nouvelle-Calédonie du critère subsidiaire dans les priorités de mutation, fondé sur le centre des intérêts matériels et moraux dans une collectivité ultramarine	Adopté
Article 11 <i>sexies</i> Encadrement des modalités de mise à disposition			
M. VASSELLE, rapporteur	129	Harmonisation rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	130	Coordination	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	131	Cohérence rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	132	Harmonisation rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	133	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Le Gouvernement	44	Extension du dispositif des mises à disposition par lettre de mission à celles qui le sont auprès d'une organisation internationale intergouvernementale	Adopté
Article additionnel après l'article 11 <i>sexies</i>			
Mme CANAYER	2	Recrutement de plein droit des fonctionnaires hospitaliers concernés par un transfert ou un regroupement d'activités par la nouvelle entité	Irrecevable (40)
Mme CANAYER	3	Transferts d'activités dans le cadre de la fonction publique hospitalière	Sans objet
Mme TROENDLÉ	6	Prolongation du dispositif de mobilité de La Poste	Adopté
Le Gouvernement	33	Prolongation du dispositif de mobilité de La Poste	Satisfait ou sans objet
Article 12 Instauration d'un délai de prescription de l'action disciplinaire			
M. VANDIERENDONCK	19	Durée du délai de prescription disciplinaire	Rejeté
M. VASSELLE, rapporteur	134	Point de départ du délai de prescription disciplinaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASSELLE, rapporteur	135	Articulation entre les procédures pénale et disciplinaire	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	136	Amendement de précision	Adopté
Article 13 Révision de l'échelle des sanctions disciplinaires et harmonisation entre les trois fonctions publiques			
M. VASSELLE, rapporteur	138	Faculté de réunion du conseil de discipline à la demande du fonctionnaire en cas d'exclusion temporaire d'une durée maximale de trois jours	Adopté
Le Gouvernement	45	Suppression de l'exclusion temporaire des sanctions du premier groupe	Rejeté
M. VASSELLE, rapporteur	178	Amendement de précision	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	137	Complément au dispositif de « droit à l'oubli »	Adopté
M. VANDIERENDONCK	20	Harmonisation des commissions de recours	Retiré
Article 13 bis Suppression de la présidence du conseil de discipline par un magistrat administratif dans la fonction publique territoriale			
M. VASSELLE, rapporteur	139	Rétablissement de la présidence du conseil de discipline par un magistrat administratif	Adopté
Article 14 Appréciation de l'aptitude des non titulaires et application à ces agents de certaines dispositions du statut général			
M. VASSELLE, rapporteur	140	Coordinations	Adopté
CHAPITRE I^{ER} (avant l'article 15) De l'amélioration de la situation des agents contractuels			
M. VASSELLE, rapporteur	141	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 15			
M. VASSELLE, rapporteur	142	Report de deux ans de l'allongement de la durée d'application du plan de titularisation « Sauvadet »	Adopté
Article 15 bis Allongement des cas de suspension de la durée de validité des listes d'aptitude des concours de la fonction publique territoriale			
M. VASSELLE, rapporteur	143	Renforcement des modalités de maintien sur la liste et harmonisation des délais pour les réinscrits de droit	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
CHAPITRE II (avant l'article 16) De l'amélioration du dialogue social dans la fonction publique			
M. VASSELLE, rapporteur	144	Cohérence interne du projet de loi	Adopté
Article 16 Encadrement plus strict des dérogations à l'emploi titulaire prévues pour les établissements publics administratifs			
Mme CANAYER	1	Suppression du resserrement de l'encadrement des dérogations à l'emploi titulaire	Rejeté
Le Gouvernement	46	Précision au régime des dérogations à l'emploi titulaire ouvertes à certains établissements publics	Adopté avec modification
Article 17 Nature du contrat des contractuels recrutés sur des emplois permanents			
M. VASSELLE, rapporteur	145	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Article 18 Précisions sur le régime de transformation du CDD en CDI			
M. VASSELLE, rapporteur	146	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 18 bis Suppression du recours à l'intérim dans les fonctions publiques de l'État et territoriale			
M. VASSELLE, rapporteur	147	Maintien de la faculté de recourir au travail temporaire dans les fonctions publiques de l'État et territoriale	Adopté
M. COLLOMB	29	Maintien de l'intérim dans la fonction publique territoriale	Satisfait
Article 18 ter Généralisation du primo-recrutement en CDI dans la fonction publique d'État			
M. VASSELLE, rapporteur	148	Regroupement des dispositions régissant la durée des contrats	Adopté
Article 18 quater A Coordinations			
M. VASSELLE, rapporteur	149	Suppression de l'article en conséquence d'un précédent amendement	Adopté
Le Gouvernement	35	Coordination rédactionnelle	Tombé
Article additionnel avant l'article 18 quater			
Mme GOURAULT	4	Prolongation de la durée des contrats sur vacance temporaire d'emploi dans la FPT	Adopté
M. KALTENBACH	5	Prolongation de la durée des contrats sur vacance temporaire d'emploi dans la FPT	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 18 quater Mesures d'alignement du régime des contrats de la fonction publique territoriale sur celui de l'État			
Le Gouvernement	36	Amendement de coordination	Adopté
Article 18 quinquies Prolongation du plan de titularisation « Sauvadet »			
M. VASSELLE, rapporteur	150	Suppression de l'article en conséquence d'un précédent amendement	Adopté
Division additionnelle avant l'article 19			
M. VASSELLE, rapporteur	151	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Article additionnel avant l'article 19			
Le Gouvernement	48	Parité femme-homme parmi les représentants du personnel	Adopté
Article 19 Organisation et mission du Conseil commun de la fonction publique			
M. VASSELLE, rapporteur	152	Désignation des représentants des employeurs hospitaliers	Adopté
Le Gouvernement	47	Entrée en vigueur de la nouvelle composition du Conseil commun de la fonction publique	Adopté avec modification
Article additionnel après l'article 19			
Le Gouvernement	32	Composition de l'organisme représentant les fonctionnaires de France Télécom	Adopté
Article 19 bis Harmonisation des compositions des commissions administratives paritaires des trois fonctions publiques en termes de parité entre les sexes			
M. VASSELLE, rapporteur	153	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 19 quater Extension de la compétence des commissions consultatives paritaires à l'ensemble des agents contractuels de la fonction publique territoriale			
M. VASSELLE, rapporteur	154	Présidence des commissions consultatives paritaires par un magistrat administratif	Adopté
Article 20 quater Précisions au régime de position et d'avancement des délégués syndicaux			
M. VASSELLE, rapporteur	155	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	156	Clarification rédactionnelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 21 Suppression du dispositif de réorientation professionnelle ; création d'une priorité d'affectation ou de détachement du fonctionnaire dont l'emploi a été supprimé			
M. VASSELLE, rapporteur	157	Rédactionnel	Adopté
Article 22 Remplacement de la notion de prime d'intéressement en raison de la « performance collective » par celle de « résultats collectifs »			
M. VASSELLE, rapporteur	158	Suppression de l'article 22	Adopté
Article 23 Application du régime de droit public ou privé aux personnels des groupements d'intérêt public en fonction de la nature des activités principalement exercées par ces groupements			
M. VASSELLE, rapporteur	159	Harmonisation des règles applicables au personnel et à la gestion au sein des groupements d'intérêt public	Adopté
Article 23 bis Diverses dispositions applicables aux juridictions administratives			
M. VASSELLE, rapporteur	160	Réintroduction de la réforme des conseillers d'État en service extraordinaire	Adopté
Le Gouvernement	30	Modernisation des règles relatives aux conseillers d'État en service extraordinaire	Adopté
Le Gouvernement	31	Réforme du tour extérieur pour les conseillers référendaires du Conseil d'État	Rejeté
M. VASSELLE, rapporteur	161	Clarification de la dénomination des formations de jugement du Conseil d'État	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	162	Compétences en premier et dernier ressort des cours administratives d'appel	Adopté
Article 23 quater Régime d'incompatibilités des magistrats des chambres régionales des comptes ; recrutement des conseillers référendaires et des rapporteurs extérieurs			
M. VASSELLE, rapporteur	163	Amendement de précision	Adopté
Article 24 A Extension des obligations d'emploi de travailleurs handicapés aux juridictions administratives et financières, aux autorités administratives indépendantes, aux autorités publiques indépendantes et aux groupements d'intérêt public			
M. VASSELLE, rapporteur	164	Amendement de coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 24 A			
M. DELEBARRE	18	Protection sociale complémentaire à France Telecom	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 24 B Harmonisation de la procédure de recrutement sans concours des fonctionnaires de catégorie C			
M. VASSELLE, rapporteur	165	Allègement des modalités de recrutement direct des fonctionnaires de catégorie C	Adopté
Article 24 C Modification des régimes des congés pour maternité ou pour adoption, du congé de paternité et d'accueil de l'enfant et du congé parental			
M. VASSELLE, rapporteur	166	Amendement de cohérence	Adopté
Article 24 D Coordinations			
M. VASSELLE, rapporteur	167	Amendement de coordination	Adopté
Article 24 G Allongement de la durée de validité des inscriptions sur les listes d'aptitude des concours de la fonction publique territoriale			
M. VASSELLE, rapporteur	168	Suppression de l'article	Adopté
Article 24 M Compétences et organisations des délégations régionales du Centre national de la fonction publique territoriale			
M. VASSELLE, rapporteur	169	Amendement rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 24 N			
M. VASSELLE, rapporteur	170	Réforme des centres de gestion	Adopté
Le Gouvernement	49	Obligations déontologiques et déclaratives des militaires	Rejeté
Le Gouvernement	50	Régime des arrêtés ouvrant droit au bénéfice de certaines prestations aux militaires participant à des opérations extérieures	Rejeté
Le Gouvernement	51	Renforcement de la protection fonctionnelle des militaires	Rejeté
Le Gouvernement	52	Application aux militaires de la règle de prescription en matière disciplinaire	Rejeté
Le Gouvernement	53	Suppression de l'isolement	Rejeté
Le Gouvernement	54	Information de la victime sur la sanction disciplinaire prononcée	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	55	Application aux militaires du nouveau dispositif de rétablissement dans ses fonctions ou de reclassement provisoire en cas de suspension	Rejeté
Article 24 Habilitation législative			
M. VASSELLE, rapporteur	171	Resserrement du champ de l'habilitation	Adopté
Article 24 bis Régime indemnitaire des agents territoriaux			
M. VASSELLE, rapporteur	172	Modulation de la part de la prime d'intéressement collectif perçue par chaque agent	Adopté
Article 25 Habilitation à légiférer par voie d'ordonnances pour modifier diverses dispositions relatives aux juridictions administratives et financières			
M. VASSELLE, rapporteur	174	Clarification du champ de l'habilitation relative aux règles statutaires des membres des juridictions administratives	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	173	Clarification de l'habilitation relative aux règles statutaires des magistrats des juridictions financières	Adopté
Article 26 Habilitation autorisant à légiférer par voie d'ordonnances pour codifier le droit de la fonction publique			
M. VASSELLE, rapporteur	175	Réduction du délai de l'habilitation pour la rédaction d'un code général de la fonction publique	Adopté
Article additionnel après l'article 26			
Le Gouvernement	34	Report de la limite d'âge de certains emplois supérieurs	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	179	Renvoi à un décret pour fixer la liste des emplois concernés	Adopté

Suivi de l'état d'urgence – Communication

Enfin, la commission entend une communication de M. Michel Mercier, rapporteurs spécial, sur le suivi de l'état d'urgence.

M. Philippe Bas, président. – L'ordre du jour appelle une communication de notre rapporteur spécial Michel Mercier sur le suivi de l'état d'urgence - après que le comité de suivi s'est réuni ce matin.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial. – Dans notre contrôle de la mise en œuvre de l'état d'urgence, nous n'avons pas, comme les juges administratifs doivent le faire, à traiter de cas individuels, mais à vérifier que les mesures de police administrative spéciale mises en œuvre par l'exécutif sont proportionnées et ne donnent lieu à aucune dérive. Le

comité de suivi devrait éclairer notre commission dans le cas où le Gouvernement demanderait au Parlement une deuxième prorogation de l'état d'urgence, ainsi que sur une évolution éventuelle de nos règles constitutionnelles.

Le Gouvernement joue parfaitement le jeu en nous communiquant, chaque jour, les statistiques des mesures administratives venant du ministère de l'intérieur : ainsi, 2 721 perquisitions administratives ont été effectuées et 361 assignations à résidence ont été prononcées. Au-delà de ces chiffres, les ministres répondent aussi à nos demandes qualitatives - j'ai écrit deux fois déjà au ministre de l'intérieur.

Le ministre m'a répondu que l'assignation à résidence consistait généralement à rester chez soi huit à dix heures par nuit et à se présenter deux à trois fois par jour au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie. Aucune assignation n'a été assortie d'une interdiction d'entrer en relation avec une personne déterminée, ni d'une remise de document d'identité ; personne non plus n'a été placé sous surveillance électronique mobile.

La garde des sceaux, hier soir, nous a informé que, sur 2 417 perquisitions administratives, 488 ont donné lieu à des procédures judiciaires, dont 187 pour infraction à la législation sur les armes, 167 pour infraction à celle sur les stupéfiants et 134 pour d'autres infractions. Bon nombre de ces perquisitions visent à fournir des renseignements, difficilement quantifiables. À ma connaissance, aucune information judiciaire, ensuite, n'a été ouverte pour terrorisme : c'est un point tout à fait important.

Dans ces conditions, les décisions du Conseil d'État intervenues vendredi dernier et celle à venir du Conseil constitutionnel, prennent un relief considérable. Le Conseil d'État, comme toujours avec subtilité et habileté, a élargi l'accès au référé-liberté tout en en restreignant le champ – une technique fréquente qu'il a inaugurée en 1872... Il a estimé, d'abord, que l'état d'urgence justifie à lui seul le référé-liberté : c'est en élargir l'accès car, jusqu'à présent, il fallait une double condition d'urgence et d'illégalité manifeste. Sur le fond, ensuite, le Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas nécessaire qu'il y ait un lien entre les motifs justifiant la déclaration de l'état d'urgence et celui de l'assignation à résidence, qui n'a donc pas à relever directement de la lutte contre le terrorisme. Car tous les assignés à résidence ne l'ont pas été sur le motif de péril imminent et de menace terroriste, mais en raison des désordres publics qu'ils étaient susceptibles de provoquer, par exemple des écologistes radicaux assignés en marge de la COP 21, ces conférences internationales étant toujours l'occasion de débordements.

L'un des assignés à résidence a motivé sa saisine du Conseil d'État par le fait que le motif de son assignation n'était pas identique à celui qui avait justifié le recours à l'état d'urgence. C'est à cette question du lien entre les motifs de l'état d'urgence et de l'assignation que le Conseil d'État a répondu sur le fond, c'est le cœur du sujet - nous en reparlerons en débattant de la constitutionnalisation de l'état d'urgence.

Le même requérant a usé du même moyen dans une question prioritaire de constitutionnalité : l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 autorise-t-il l'assignation à résidence dans le seul cadre de la lutte contre le terrorisme, ou pour prévenir toutes les atteintes à l'ordre public ? Le ministère de l'intérieur et le secrétaire général du Gouvernement arguent que les forces de l'ordre sont toujours les mêmes, en effectifs limités. Est-ce bien raisonnable ? N'est-ce pas courir le risque d'étendre trop l'état d'urgence ? Le Conseil constitutionnel répondra le 22 décembre prochain, j'invite chacun de vous à y prêter la plus grande attention. Nous en reparlerons à la rentrée.

M. Michel Delebarre. – Remarquable compte rendu !

M. Philippe Bas, président. – Je salue également votre travail. Le Gouvernement joue le jeu en communiquant des informations quantitatives. Or, les questions posées par l'état d'urgence sont de nature plus qualitative ; quel est son champ d'application précis ? Si l'on comprend bien que les effectifs des forces de sécurité sont en nombre restreint, il faut que le lien soit suffisamment établi, et l'on raisonnera ici en proportionnalité. Les mesures prises, ensuite, permettent-elles de trouver des terroristes potentiels ou d'arrêter des personnes prêtes à passer à l'acte ? Car c'est bien la raison d'être de l'état d'urgence.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial. – La question se pose également de l'efficacité des mesures de droit commun, car c'est bien ce qui justifie les pouvoirs spéciaux. Or, si ces mesures de droit commun sont inefficaces, mieux vaut les réformer plutôt que de rester sous l'empire de l'état d'urgence.

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, nous aurons à réexaminer des dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, le procureur de Paris réclame des mesures législatives dans ce sens.

M. Jean-Pierre Sueur. – Michel Mercier a salué la subtilité du Conseil d'État, je lis ce matin dans la presse hebdomadaire des détails qui nous en donnent un éclairage bien particulier, nous devons nous-mêmes avoir de la sagesse à la rentrée...

M. Philippe Bas, président. – Merci à tous.

La réunion est levée à 12 h 55

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 14 décembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau** et **désigné** :

- **Mme. Michèle André**, sénatrice, **présidente** ;

- **M. Gilles Carrez**, député, **vice-président** ;

- **Mme Valérie Rabault**, députée, et **M. Albéric de Montgolfier**, sénateur, en qualité de **rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.**

À l'issue de l'examen en première lecture par chacune des assemblées, soixante-neuf articles restaient en discussion. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a été saisie de ces articles.

Après les interventions de Mme Michèle André, MM. Gilles Carrez et Albéric de Montgolfier, et Mme Valérie Rabault, et à l'issue d'un débat, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à **l'échec de ses travaux.**

La réunion est levée à 10 h 08.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 12 JANVIER ET A VENIR**

Le Sénat suspend ses travaux en séance plénière du 21 décembre 2015 au 10 janvier 2016

Commission des affaires économiques

Groupe d'études de l'énergie

Mercredi 20 janvier 2016

à 8 heures

Restaurant du Sénat

- Audition de M. Philippe Varin, président du conseil d'administration d'Areva.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mercredi 13 janvier 2016

à 9 heures

Salle Médicis

- Examen, en commun avec la commission des lois, du rapport d'information de MM. Alain Fouché et François Bonhomme sur la mission conjointe relative à la sécurité dans les gares.

à 10 heures

Salle n° 67

<p>- Examen des amendements sur le texte n° 269 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (Mme Chantal Jouanno, rapporteure).</p>

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 12 janvier 2016

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 265 (2015 2016) de la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 197 (2015 2016), présentée par M. Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues relative à la compensation de toute aggravation par la loi des

charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales (rapporteur : M. Jean Pierre Vial) ;

Mercredi 13 janvier 2016

à 9 heures

Salle Médicis

- Examen, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, du rapport d'information de MM. Alain Fouché et François Bonhomme sur la mission conjointe relative à la sécurité dans les gares ;

à 10 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. François Zocchetto et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 242 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'information de l'administration par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 11 janvier 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. André Reichardt et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 222 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 11 janvier 2016, à 12 heures