

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	5
• <i>Audition de M. Rodolphe Belmer, directeur général d'Eutelsat.....</i>	<i>5</i>
• <i>Nominations de rapporteurs.....</i>	<i>15</i>
• <i>PLF pour 2017 – Nomination des rapporteurs pour avis budgétaires</i>	<i>16</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	19
• <i>Élections présidentielles américaines - Table ronde (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>19</i>
• <i>PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et de développement international (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>19</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	21
• <i>PLFSS pour 2017 – Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.....</i>	<i>21</i>
• <i>Audition de MM. Gérard Quévillon, président, et Stéphane Seiller, directeur général, de la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI).....</i>	<i>38</i>
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	47
• <i>Audition de Mme Hakima El Haité, ministre déléguée chargée de l'environnement et championne pour le climat du Maroc</i>	<i>47</i>
• <i>Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>58</i>
• <i>Communications diverses.....</i>	<i>65</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 - Nomination d'un rapporteur pour avis</i>	<i>65</i>
• <i>Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche</i>	<i>65</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	81
• <i>Économie, finances et fiscalité – Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen pour les affaires économiques et financières, fiscalité et douanes</i>	<i>81</i>
• <i>Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) – Contrôle budgétaire – Communication.....</i>	<i>92</i>
• <i>Villa Médicis – Contrôle budgétaire – Communication</i>	<i>98</i>

- *Mission « Investissements d'avenir » – Désignation du rapporteur spécial*..... 109
- *PLFSS pour 2017 » – Demande de saisine pour avis* 109
- *Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Audition de Mme Bénédicte Caron, vice-présidente de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) chargée des affaires économiques, juridiques et fiscales, et MM. Alain Loehr, directeur associé au sein du cabinet d'avocats Fidal, Geoffroy Roux de Bézieux, vice-président délégué du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), président de la commission en charge de la fiscalité, et Pierre-Emmanuel Thiard, ancien rapporteur général pour le Conseil des prélèvements obligatoires*..... 109

COMMISSION DES LOIS 123

- *Organisme extraparlémentaire – Désignation de candidats*..... 123
- *Réforme de la prescription en matière pénale - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 123
- *Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 133

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ » 141

- *Égalité et citoyenneté - Examen des amendements de séance déposés par le Gouvernement sur le texte de la commission spéciale*..... 141
- *Égalité et citoyenneté – Désignation de candidats à la commission mixte paritaire*..... 152

MISSION D'INFORMATION SUR L'INTÉRÊT ET LES FORMES POSSIBLES DE MISE EN PLACE D'UN REVENU DE BASE EN FRANCE 153

- *Débat d'orientation : échange de vues sur le rapport (sera publié ultérieurement)*..... 153
- *Audition conjointe d'organismes gestionnaires de prestations sociales : - Mme Delphine Champetier, directrice de cabinet du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) ; - M. Pascal Émile, directeur délégué de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ; - M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche, et Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires et institutionnelles de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ; - M. Jérôme Rivoisy, directeur général adjoint en charge de la stratégie et des relations extérieures de Pôle emploi*..... 153
- *Audition de M. Jean-Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie*..... 172
- *Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris, ancien haut commissaire aux solidarités active* 183
- *Audition de M. Étienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)*..... 191

- *Audition de M. Philippe Vasseur, commissaire spécial pour la revitalisation industrielle de la région Hauts-de-France.....* 200

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPEENNE 207**

- *Audition des représentants de l'Institut Montaigne, de la Fondation Robert Schuman et de l'Institut Bruegel 207*
- *Organisation des travaux du groupe de suivi 216*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 10 OCTOBRE ET A VENIR
..... 219**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 5 octobre 2016

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

Audition de M. Rodolphe Belmer, directeur général d'Eutelsat

La réunion est ouverte à 09 h 40.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Bienvenue à M. Rodolphe Belmer, directeur général d'Eutelsat, ainsi qu'à M. Jean-François Bureau, directeur des affaires institutionnelles et internationales. Monsieur Belmer, vous avez rejoint en décembre 2015 ce groupe, qui est le co-leader européen de l'industrie des satellites, avec une part de marché de 30 % sur notre continent. Comment se porte ce secteur ? Quelles sont vos perspectives de croissance ? Vous avez perdu un satellite début septembre, après l'explosion de la fusée de SpaceX qui l'embarquait, à Cap Canaveral. Vous évoquerez sans doute la remise en cause du modèle économique de la télévision par la concurrence de plus en plus féroce des géants de l'internet. Ceux-ci proposent, en effet, de la vidéo en direct et même de véritables chaînes de télévision, dont l'audience est croissante. Quels sont les enjeux du haut et du très haut débit ? Le satellite sert également à se connecter à internet, avec des performances sans cesse améliorées, grâce au satellite KA-SAT, dont vous nous indiquerez s'il aura bientôt un successeur.

Votre prédécesseur, M. Michel de Rosen, lorsqu'il était venu devant notre commission, avait proposé de nous faire une démonstration en milieu rural des performances de ce satellite. Le résultat m'avait émerveillé. Pourquoi le haut débit n'est-il pas mieux diffusé par satellite ? Vu le coût de la construction de réseaux terrestres, cette question est obsédante. Votre prédécesseur avait eu un tel succès devant notre commission que, fait rarissime, il avait été applaudi. Cela place la barre très haut...

M. Rodolphe Belmer, directeur général d'Eutelsat. – Impressionnant ! Merci pour votre accueil. Je vais m'efforcer de vous exposer l'intérêt d'Eutelsat pour notre collectivité nationale. Eutelsat possède une quarantaine de satellites, pesant chacun entre cinq et six tonnes, qu'elle opère sur l'orbite géostationnaire (à 36 000 kms) pour fournir des services de télécommunication. Elle compte un millier de salariés, réalise un chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros et vaut en bourse entre 4 et 5 milliards d'euros. Le satellite étant le principal moyen de diffusion de la télévision dans le monde, nous en sommes l'un des premiers distributeurs mondial, puisque quelque 6 300 chaînes passent par nos satellites. Nous assurons également les télécommunications de grosses entreprises ou d'opérateurs situés dans des zones peu denses. Enfin, nous fournissons des services de sécurité à plusieurs États.

Deuxième opérateur d'Europe et troisième sur le plan international, Eutelsat est l'un des leaders mondiaux, après Intelsat et SES, qui sont tous deux immatriculés au Luxembourg, pour des raisons que vous imaginez facilement... Nous sommes parmi les seuls à disposer d'une flotte assurant une couverture globale, répartie sur l'arc géostationnaire.

Eutelsat est un poumon économique, notamment pour l'industrie spatiale européenne, dont il est l'un des premiers clients, puisqu'il acquiert des satellites et des lanceurs. Les satellites de télécommunication constituent, en effet, plus de la moitié du chiffre

d'affaires des fabricants de satellites, et nous achetons plus de 90 % de nos satellites en Europe – c'est-à-dire en France. Plus de 50 % de nos lancements sont effectués par Ariane. Nous obéissons dans nos achats à une logique de proximité, sans négliger pour autant l'exigence de qualité. Nous stimulons aussi la recherche et développement, la R&D. C'est ainsi que nous avons commandé à Airbus le premier satellite intégralement électrique. Comme vous le savez, la durée de vie des satellites est actuellement limitée par la quantité de carburant qu'ils peuvent emporter et qui leur est nécessaire pour se maintenir en orbite. Cette contrainte disparaît avec le passage à l'électrique, ce qui ouvre des perspectives considérables. Nous avons aussi été les premiers à stimuler l'émergence de la nouvelle plateforme du *Spacebus Neo* de Thales Alenia Space (TAS).

Eutelsat est aussi un outil d'influence considérable, puisqu'il distribue 6 328 chaînes de télévision dans le monde – mais assez peu en France, nul n'étant prophète en son pays et la puissance publique nous soutenant très peu. Nous sommes ainsi le premier diffuseur de télévision du monde arabe : 90 % des foyers arabophones reçoivent la télévision grâce à Eutelsat. Nous sommes également le premier diffuseur de télévision payante en Turquie ou en Russie. Méconnu en France, nous fournissons information, culture et divertissement à de vastes zones du monde. Dans notre chiffre d'affaires, la télévision représente 65 %, contre 25 % pour les télécommunications. Inversement, elle nous expose aux vicissitudes des évolutions géopolitiques, qu'il nous faut comprendre. L'infrastructure de télécommunications est un enjeu de souveraineté nationale et il est de plus en plus perçu comme tel.

Enfin, Eutelsat est un outil de sécurité pour plusieurs États. Je regrette à cet égard que le gouvernement français ne fasse pas plus appel à nous. Nous sommes utilisés par les gouvernements américain, anglais et italien pour communiquer avec leurs ambassades ou leurs armées, le satellite étant impossible à pirater.

Bref, nous obéissons à la fois à une logique économique et à des considérations géopolitiques. Nous sommes cotés en bourse et notre actionnariat, au-delà des 25 % détenus par BPI-France, est essentiellement flottant et de composition classique. Nous cherchons donc la rentabilité. Celle-ci, d'ailleurs, est très bonne mais Eutelsat se trouve pris dans le tumulte qui agite le monde des télécommunications et des médias, en pleine effervescence. Après une trentaine d'années de croissance forte, nous abordons une phase de stabilisation, voire même de léger déclin de notre chiffre d'affaires, en raison de la concurrence des OTT (*over-the-top content*) dans l'audiovisuel, qui fait pression sur les clients que sont pour nous les chaînes de télévision, et de celle des autres opérateurs de satellites, qui se multiplient à mesure que d'autres pays prennent conscience de l'enjeu de souveraineté de cette activité.

Si sa croissance est désormais modeste, notre société reste rentable puisqu'elle dégage un résultat net de 25 %. Il est vrai que notre activité économique nécessite d'importants investissements, entre 200 et 300 millions d'euros par satellite, et qu'elle comporte des risques, en contrepartie desquels nos actionnaires attendent une rentabilité élevée.

Nous rencontrons des difficultés relatives à la diffusion des chaînes de télévision. En Europe, les autorités publiques souhaitent contrôler quelles chaînes sont distribuées pour lutter notamment contre l'apologie du terrorisme ou de l'antisémitisme. Le cadre légal n'est néanmoins pas adapté à leurs besoins puisque c'est le régulateur du pays où la télévision est émise qui a compétence. Or rien n'est plus facile que de changer de pays d'émission ; et les chaînes « malfaisantes » ne se privent pas de le faire, tirant partie des différences de

sensibilité entre les nations. Nous recommandons donc de nous soumettre à l'autorité du régulateur de notre pays, la France, en raison de la nationalité de la capacité satellitaire, ce qui nous permettra de donner suite aux demandes des autorités publiques.

La différence de situation fiscale avec nos deux principaux concurrents, enregistrés au Luxembourg, est inacceptable : alors que nous consacrons aux impôts 38,5 % de notre résultat, nos concurrents paient entre 4 % et 15 % du leur. Le problème n'est pas que nous ne puissions pas distribuer cet argent à nos actionnaires, mais que la valorisation de notre société en pâtit : elle ne vaut que sept fois son Ebitda (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization*), quand nos concurrents valent onze fois le leur. Résultat, il m'est à peu près impossible de racheter l'un d'entre eux sans détruire de la valeur alors que les transformations actuelles du secteur plaident pour un mouvement de consolidation. Avec un tel écart de valorisation, il faut bien admettre que les synergies à dégager pour rentabiliser une acquisition sont quasiment hors d'atteinte.

Eutelsat est le seul opérateur au monde à n'être pas soutenu par son pays. Nous ne réalisons qu'une très faible part de notre chiffre d'affaires en France. Pourtant, l'industrie spatiale est une activité économique souveraine, indispensable pour les télécommunications, l'accès à la culture et la sécurité. Alors que nous sommes une entreprise française, dont le siège social est à Paris, et que 25 % de notre capital est détenu par BPI-France, nous avons davantage d'activité en Russie ou aux États-Unis que chez nous et presque autant en Chine que dans notre propre pays. Tous les autres opérateurs nationaux sont soutenus par les opérateurs locaux de leur pays ou par leurs chaînes de télévision. Hélas, le patriotisme économique n'est guère pratiqué chez nous.

Quelles sont nos perspectives ? Un premier enjeu de long terme est l'internet par satellite. On sait aujourd'hui connecter des foyers à internet par satellite, et nous avons déjà 200 000 abonnés reliés à *KA-SAT*, qui reçoivent chacun 12 mégabits par seconde en moyenne. Avec ce projet, Eutelsat a eu un rôle pionnier dans le développement d'une technologie dont l'importance ne peut qu'aller croissant. En effet, internet est désormais exigé par nos concitoyens comme un service vital, au même titre que l'électricité ou l'eau. Aucun analyste sérieux ne considère que les opérateurs terrestres couvriront 100 % de la population. Cela n'empêche pas certains de faire des promesses démagogiques... Selon les estimations, entre 5 % et 10 % des zones blanches, les plus optimistes descendent jusqu'à 2 %, ne seront pas couvertes. Cela constitue une part significative de la population. Si le coût moyen de connexion à la fibre en France est de 2 000 euros par foyer, il varie entre 400 euros dans le centre des agglomérations et plus de 10 000 euros dans les zones peu denses tandis qu'apporter le très haut débit par satellite à un foyer coûte entre 600 et 700 euros en investissement, à capacité et à prix final équivalents.

De plus, les consommateurs veulent désormais disposer d'internet non seulement à domicile mais en mobilité. Sur ce plan, les États-Unis ont pris de l'avance : 90 % de leurs avions proposent déjà le wifi. Nous avons signé tout récemment un contrat avec SAS et Finnair pour équiper les leurs. L'internet devra aussi être disponible en bateau et en automobile, même si cela prendra une petite dizaine d'années encore. Tout cela offre d'importantes perspectives de développement pour les satellites. Déjà, avec *KA-SAT*, nous avons déployé cette activité en Europe. Nous avons beaucoup appris de cette expérience ; désormais, nous maîtrisons cette technologie et sa commercialisation. Nous allons étendre notre activité dans ce domaine à la Russie et à l'Afrique. Le marché est porteur.

Comment accélérer notre développement ? Une nouvelle génération de satellites est en préparation, qui entrera en service en 2020 ou 2021. Ces satellites seront dix fois plus productifs que les actuels. Ils apporteront au consommateur final le même service que la fibre et au même prix. L'internet par satellite ne doit plus être vu comme un pis-aller ; il constitue un complément à la fibre, apportant le très haut débit là où celle-ci est absente. Pour l'heure, l'industrie française n'est pas en avance sur le *Very High Throughput Satellite* (VHTS). Les Etats-Unis, eux, y croient depuis des années car ils considèrent depuis longtemps le développement de l'internet par satellite comme une infrastructure essentielle. Nous devons donc stimuler l'industrie française d'autant que, dans les autres secteurs de l'industrie spatiale, une phase de stabilisation ou de légère baisse s'amorce. Inversement, le marché de l'internet par satellite est très prometteur.

Les autorités françaises ne jurent que par la fibre, pour des raisons qui me paraissent parfois toucher à l'obscurantisme. D'autres États sont plus ouverts à l'idée que le satellite vienne compléter les infrastructures terrestres, comme l'Australie. Nous travaillons avec la Russie et l'Afrique ; le gouvernement italien souhaite utiliser cet outil pour atteindre son objectif de couverture de 100 % de la population avant 2020 – qu'il atteindra, contrairement à la France.

Le développement de la connectivité des automobiles est crucial puisque le marché se dirige massivement vers la voiture autonome. D'une voiture qui se pilote elle-même, il faudra faire un centre de divertissement, de culture, voire un lieu de travail. Nous avons répondu à l'appel d'offres émis par la Commission européenne pour le développement de Galileo, un « GPS européen » qui offrira un service de localisation en mobilité grâce à une constellation de satellites avec plus de précision que son concurrent américain. Nous savons déjà opérer une constellation de satellites puisque nous en avons déjà quarante en orbite. Surtout, ce projet ouvrirait les portes du marché automobile à Galileo. Bien sûr, nous avons conscience que ce dossier relève non seulement d'une logique industrielle mais aussi de l'équilibre entre les États-membres. Nous espérons que notre proposition, compétitive, remportera l'appel d'offres avec le soutien des États concernés.

Que faire pour mieux exploiter cet actif qu'est Eutelsat ? Nous devons intégrer le projet de satellite VHTS dans les investissements et la R&D relative au spatial et au très haut débit. Il s'agit d'investissements onéreux, que nous ne pourrions consentir si nous n'avons pas la garantie de trouver des clients. La puissance politique doit donc intervenir. Nous ne prétendons ni couvrir 100 % des consommateurs ni concurrencer la fibre mais apporter un complément indispensable aux opérateurs terrestres, sans leur être comparables par la taille.

Nos positions orbitales valent de l'or et suscitent l'envie de nombreux autres pays comme de nos concurrents. Nous devons donc les protéger, c'est un enjeu de souveraineté. Nous sommes déçus d'être si peu soutenus. Le développement d'un certain patriotisme économique nous semblerait bienvenu. Nous souhaitons notamment être soutenus par la puissance publique pour décrocher le projet Galileo.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci. Vos propos étaient émaillés de signaux forts à l'attention des élus. Gageons que nombre de commissaires y réagiront.

M. Bruno Sido. – Auteur d'un rapport sur les questions spatiales avec Mme Procaccia, je m'interroge sur les positions orbitales dont vous nous dites qu'Eutelsat est propriétaire. Comment ces positions ont-elles été attribuées ? Combien les avez-vous payées ? En êtes-vous vraiment propriétaire ? Imaginez-vous d'en changer ?

Dans nos départements, nos concitoyens ne font pas confiance à la connexion satellitaire et lui préfèrent la téléphonie mobile, qui fonctionne plutôt bien. Là où on leur a fourni une connexion satellitaire en attendant mieux, ils ne sont pas satisfaits et attendent avec impatience une ligne fixe. D'ailleurs, c'est le seul moyen d'avoir un débit illimité.

M. Roland Courteau. – Le satellite est bien adapté à la couverture des régions les plus reculées, notamment en Afrique. Eutelsat envisage-t-il d'y étendre sa présence ? Si oui, sous quel délai ? Pourquoi avez-vous mis fin à la diffusion d'une chaîne de télévision kurde ? En 2012, une autre chaîne avait connu le même sort.

M. Ladislas Poniatowski. – Nous avons bien compris vos messages ! Votre capital est détenu par BPI-France à hauteur de 26,4 %. Votre second actionnaire, à hauteur de 7,5 %, est un fonds d'investissement stratégique. Quelle est sa nationalité ? Le troisième, à 6,7 %, est chinois. Est-ce pour avoir accès au marché chinois ? Dans ce cas, devrez-vous faire entrer des Russes au capital ? Vous confiez 50 % de vos lancements à Ariane. Qui effectue les autres ? SpaceX ne m'inspire guère confiance. C'est une structure prétendument privée mais nous savons bien que l'État américain la soutient. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Cela fait plaisir de voir une entreprise en bonne santé, même si son directeur général se plaint des conditions qui lui sont faites en France. Je ne crois pas que les entreprises soient massacrées par notre fiscalité. Seriez-vous vraiment l'une des rares grandes entreprises taxées à 38 % ? Le taux normal est de 33 %. D'ailleurs, avez-vous touché du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou du crédit d'impôt recherche (CIR) ? Pourquoi confier la moitié de vos lancements à d'autres lanceurs qu'Ariane ? Vous souhaitez diffuser internet par satellite ; pour autant, vous passez un accord avec le gouvernement turc pour stopper la diffusion d'une chaîne. Ferez-vous la même chose avec internet ?

M. Franck Montaugé. – Votre société était, à l'origine, européenne. Elle ne l'est plus. Est-ce pour des raisons stratégiques ? Qu'attend-elle du traité transatlantique ? En quoi consiste l'accord stratégique que vous avez signé en septembre 2016 avec la Beijing Marine Communication Navigation Company (MCN) et la China Transport Telecommunication Information Center (CTTIC) ? Ces partenariats ne vous créent-ils pas plus de difficultés avec le gouvernement français qu'ils n'apportent d'opportunités ?

M. Yves Rome. – J'ai noté votre désamour de la puissance publique. Néanmoins, votre société ne se porte pas si mal ; vos perspectives sont positives.

Il n'a jamais été dit que la France devait être totalement équipée en fibre. Les collectivités territoriales ont souvent favorisé le satellite pour leurs réseaux d'initiative publique. Il peut constituer une solution partielle pour les collectivités territoriales dans le cadre de leurs schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique. Les débits montants avaient été jugés insuffisants pour développer un usage constant. La solution qui existe désormais dans les avions et sur les bateaux pourrait être développée pour un meilleur déploiement sur le territoire.

Qu'attendez-vous de Galileo ? La mobilité offre une perspective fabuleuse à votre société.

M. Gérard César. – Vous nous ouvrez des pistes nouvelles. Ne peut-on pas vous aider, en matière de fiscalité, lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2017 ?

Une entreprise ne s'installera dans le monde rural que si le débit d'internet est suffisant. Quant aux citoyens, ils sont visés par le programme de déploiement de la fibre optique dans les communautés de communes ou d'agglomération. Envisagez-vous de financer une partie ou la totalité des paraboles ?

M. Joël Labbé. – Je commence par une boutade : monsieur Belmer, vous ne pouviez pas être applaudi par nous, élus nationaux, après avoir reproché à la nation française de ne pas vous soutenir suffisamment.

Vous avez comparé votre situation à celle de vos concurrents dont le siège est au Luxembourg : la différence est absolument anormale. Leur taux d'imposition, et non le vôtre, est insupportable.

L'écart se creuse entre les zones blanches et les autres zones. La fibre est adaptée pour une partie du territoire. Vous semblez apporter une solution complémentaire à laquelle les autorités nationales ne seraient pas sensibles par obscurantisme. Pouvez-vous nous fournir des précisions ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – Je sors extrêmement perturbé par cette audition. J'ai consacré du temps et de l'argent à la couverture en haut débit de mon territoire. Dans les Pyrénées-Atlantiques, nous sommes à la veille de la signature d'un contrat de 300 millions d'euros pour la fibre optique. Toutes les collectivités territoriales la privilégient après avoir expérimenté le satellite dans le passé – en envisageant un complément hertzien ou satellitaire. Elles vont prendre des engagements financiers colossaux et ont un besoin urgent d'éclaircir ces problématiques auparavant. Les solutions choisies ne vont-elles pas être rapidement frappées d'obsolescence ?

M. Michel Magras. – Je comprends la déception que vous exprimez, monsieur Belmer, tout en appréciant votre optimisme.

A l'occasion de la mise en œuvre du Plan France très haut débit, on nous a expliqué qu'il ne fallait plus croire au satellite, que l'espace aérien était totalement saturé. Est-ce vrai ? En tant qu'ultramarin, je plaide pour que les petites îles soient équipées. La fibre coûte cher ; ce sera toujours le cas puisque pour être relié au réseau international, il faut acheter des capacités sur des brins de fibre n'appartenant pas à la France. Ainsi les Antilles doivent être reliées à Miami.

Avez-vous une relation particulière avec le Plan France très haut débit ? Faut-il croire en l'avenir du satellite, à l'image des Guyanais ? Les Antillais reçoivent Canalsat mais le satellite ne donne pas satisfaction en matière de wifi.

M. Yannick Vaugrenard. – Je souhaite, monsieur Belmer, que vous obteniez le marché de Galileo. C'est fondamental pour l'automobile mais aussi pour le secteur militaire car nous sommes dépendants des États-Unis. En son temps, le commissaire européen Jacques Barrot avait œuvré en ce sens auprès de l'Union européenne.

Vous avez dit qu'il était important d'accroître le contrôle des chaînes télévisées de propagande en regrettant l'inadaptation du cadre législatif et réglementaire. Quelles solutions préconisez-vous ? Vous estimez être insuffisamment soutenu par la puissance publique. Notre économie étant celle du libre marché, qu'attendez-vous, plus précisément ? Enfin, vous dites devoir tenir compte de considérations géopolitiques et économiques. Quelles sont-elles ?

M. Alain Chatillon. – La valorisation de l’entreprise, à cinq ou six fois son chiffre d’affaires, est extraordinaire. Les laboratoires pharmaceutiques, pourtant réputés pour être très valorisés, ne le sont qu’à 1,5 fois leur chiffre d’affaires... Comment sécuriser le capital dans une entreprise aussi performante ? Je préférerais ce type d’entreprises dans le portefeuille de la France, plutôt que d’autres qui perdent de l’argent tous les ans depuis des dizaines d’années. Quels sont les handicaps provoqués par les réglementations communautaires et françaises ? Comment aider ce fleuron qu’est votre entreprise ? En matière d’innovation, je rejoins MM. Lasserre et César : comment peut-on vous inclure afin d’éviter d’investir très lourdement dans la fibre ?

Mme Delphine Bataille. – Monsieur Belmer, vous avez annoncé, cet été, une réduction de vos investissements de 80 millions d’euros, c’est-à-dire une baisse de 15 % par rapport aux prévisions initiales, pour répondre au ralentissement de votre activité. Est-ce suffisant ? Votre chiffre d’affaires stagne et semble devoir baisser en 2017.

Vous affirmez votre volonté de fournir une qualité d’image optimale. Vous vous êtes appuyés sur une solution de compression lors de la retransmission en direct des matchs de l’Euro de football 2016. Quelle est l’évolution du partenariat commercial de distribution exclusive de cette plateforme ? En quoi accroît-il votre avance technologique ? Quel en est le coût pour les clients ?

Le satellite constitue un outil complémentaire de la fibre dans la lutte contre la fracture numérique. Votre prédécesseur avait évoqué un million d’utilisateurs potentiels. Comment évaluez-vous l’élargissement de la desserte ?

Vous avez mis fin à la diffusion d’une chaîne qui était considérée pro-terroristes et anti-Turquie. Comment cela s’est-il déroulé ? Vous avez évoqué des difficultés réglementaires. Avez-vous mis en place des mesures de prévention contre les organisations terroristes qui utilisent vos équipements ?

M. Daniel Gremillet. – Merci, monsieur Belmer, de la clarté de vos propos, y compris sur la fiscalité. On peut être une entreprise performante en France et néanmoins fragile à l’échelle européenne.

Je suis choqué. Il y a six ans, j’ai exercé des responsabilités agricoles sur un sujet européen : la dématérialisation de l’identification des animaux, qui, par définition, ne sont pas en ville. L’une des solutions avancées était le développement du satellite. Comment expliquez-vous le gâchis auquel nous assistons ? Les départements, régions et autres collectivités territoriales, déboursent d’immenses masses d’argent pour rester, finalement, à une proportion de 85 ou 90 % de la population connectée. Les négociations avec les ministères, il y a six ans, n’ont pas abouti.

Pouvez-vous apporter des précisions sur le cimetière satellitaire ? Quand on se développe, il faut penser à la déconstruction.

M. Gérard Bailly. – Les réunions de terrain durant lesquelles la réception d’internet n’est pas évoquée sont rares. Monsieur Belmer, vous dites que le satellite offre de réelles possibilités. Mais quel en est le coût ? J’étais à l’inauguration, aux Bouchoux, dans le Jura, d’une entreprise francilienne venue s’installer dans les locaux d’une gendarmerie fermée. Elle compte 35 salariés et souhaite s’agrandir. Elle est actuellement reliée à internet par satellite mais souhaite la fibre pour payer moins cher.

Mme Élisabeth Lamure. – Monsieur Belmer, je partage votre point de vue et votre amertume quant à la fiscalité imposée aux entreprises. L'écart entre la France et le Royaume-Uni est d'au moins quinze points. Votre décision de diminuer vos investissements y est-elle liée ? Quel est le montant de cette baisse ? L'activité industrielle française en fera-t-elle les frais ?

M. Jackie Pierre. – Avez-vous déjà signé des contrats avec des départements ? Le satellite est complémentaire de la fibre. Fournissez-vous des clients privés ? Si oui, combien paient-ils ?

M. Alain Bertrand. – Quand la couverture par satellite sera-t-elle assurée ? Atteindra-t-elle la Lozère ? Ni le téléphone fixe, ni le téléphone portable, ni internet ne fonctionnent ! Quant à l'électricité d'EDF, c'est par intermittence. À quand les bonnes nouvelles ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Toutes les questions étaient pertinentes. Je retiens en particulier celles qui portent sur les investissements des départements dans le développement de la fibre optique. Mon département de l'Orne est relativement rural. Monsieur Belmer, votre prédécesseur, Michel de Rosen, avait accepté de réaliser une opération dans une petite commune sur six mois. Les retombées n'ont pas été aussi positives que ce que j'avais imaginé, en raison notamment d'un problème culturel : les consommateurs préfèrent le réseau au satellite. Le prix est aussi mis en avant : qu'il s'agisse de l'équipement complémentaire ou de l'abonnement, le satellite coûte plus cher – ce qui ne correspond d'ailleurs pas aux informations données par Michel de Rosen. Dites-nous ce qu'il en est. Enfin, Michel de Rosen avait reconnu que le satellite précédant *KA-SAT* ne donnait pas entière satisfaction, contrairement à *KA-SAT*, outil très performant.

M. Rodolphe Belmer. – Il est absolument certain que la totalité de la population française ne sera pas couverte par la fibre d'ici 2025 à 2030. Nous ne contestons pas la décision de la puissance publique de tirer de la fibre dans des endroits rentables. Nous-mêmes, en tant que société qui conçoit et investit dans des infrastructures, avons besoin de visibilité – et ce, d'autant plus que nous ne demandons pas de subvention. Nous déployons des infrastructures pour répondre aux besoins de la population en zones blanches si nous pensons le marché rentable en quinze ans, soit la durée de vie d'un satellite. Un modèle complexe, comme ceux qui produisent de l'internet, n'apporte un *cash flow* positif qu'au bout de neuf ans. L'activité doit être rentable entre l'année 10 et l'année 15.

Malheureusement, le Plan France très haut débit ne nous donne aucune visibilité. L'État italien, par exemple, a mis en place une organisation en *clusters* : certains segments du pays sont réservés à la fibre, d'autres aux ondes radio, LTE et LTE-TD, d'autres encore au satellite. Je ne peux pas investir dans une infrastructure de plusieurs centaines de millions d'euros sur une zone où la puissance publique va finalement tirer de la fibre. Nous sommes désireux d'investir mais avons besoin de lisibilité et de rentabilité : il faut nous dire quelles parties du territoire sont exploitables. En refusant, pour des raisons politiques, de reconnaître que le satellite sera essentiel à une partie de la population, on la laisse sans rien. Tout cela manque de pragmatisme.

Il existe des réserves de fréquences disponibles pour produire de l'internet au-dessus de la France. La bande KA est très peu utilisée par d'autres applications et la technologie de réutilisation de fréquences démultiplie sa capacité de production. En outre, nous maîtrisons les positions orbitales concernées.

Dès 2020, nous serons capables de servir instantanément un million de foyers pour leur fournir 30 mégabits par seconde (en moyenne) à un prix équivalent à la fibre. Ce n'est pas possible avec notre satellite actuel, de première génération, qui coûte cher à fabriquer. Il fournit 12 mégabits par seconde pour 50 euros par mois par foyer contre 40 euros pour la fibre. Sur ces 50 euros, nous facturons 22 euros par abonné ; les distributeurs qui déploient les terminaux et les antennes dans les foyers prennent environ 50 % de marge ; il faut aussi décompter la TVA. Le service de la nouvelle génération de satellites ressemblera à la fibre. Encore une fois, tout cela n'est possible qu'avec de la visibilité, afin de dimensionner les infrastructures.

Nous dénombrons actuellement 200 000 abonnés en Europe. Le taux de satisfaction est très bon. Aux États-Unis, nous livrons deux millions de foyers. Le satellite apporte des solutions très efficaces aux pays très développés où l'attente de débit par foyer est très importante.

La fibre a été tant vantée qu'un obstacle culturel devra être levé. Nous devons travailler le marketing pour revigorer l'intérêt technologique envers le satellite. Que le pragmatisme l'emporte : c'est une solution simple alors que, même au prix de folies économiques, il restera toujours 2 % de la population qui ne sera jamais couverte par la fibre. Descendre en dessous de 5 % n'est déjà pas raisonnable économiquement...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le coût de l'abonnement est de 50 euros pour le satellite contre 40 euros pour la fibre. Quel est le coût de l'équipement de réception ?

M. Rodolphe Belmer. – Le coût du satellite et des équipements au sol est de 600 euros par utilisateur. Les foyers déboursent environ 500 euros mais, avec l'industrie, nous visons un prix de 300 euros d'ici 2020-2021. Cette somme concerne surtout le terminal car l'antenne n'est pas très chère. Nous souhaitons la réduire de 400 à 200 euros. Je précise qu'un modem de fibre coûte aussi 200 euros. Le coût intégral de la fibre est largement supérieur à celui du satellite.

Notre actionnariat est composé de la BPI, qui compte 26,5 % du capital et trois administrateurs au conseil d'administration, du Fonds stratégique de participations (FSP), un fonds d'investissement d'assureurs français, qui compte 7 % du capital et un administrateur et, pour le reste, soit huit administrateurs, d'indépendants. Nous avons aussi à notre capital depuis plusieurs années, sans administrateur, le principal fonds souverain chinois, CIC. La Chine est un acteur très déterminé de l'industrie spatiale, qui nourrit de grandes ambitions. Son treizième plan quinquennal, mis en œuvre cette année, place l'espace en son cœur, qu'il s'agisse d'industrie – leur lanceur est d'excellente qualité – ou d'exploitation. Nous travaillons à ouvrir le marché chinois, encore fermé. Je viens de recruter un patron de très haut niveau pour nos activités chinoises et nous avons noué un accord de coopération avec CTTIC, une entreprise spécialisée dans les télécommunications en mobilité. Il s'agit d'exporter nos services, et non de transférer nos technologies.

La Turquie est l'un de nos principaux marchés d'exportation. Nous servons Digiturk, le grand opérateur de chaînes de télévision turques, situé à la position orbitale 7° Est.

M. Alain Chatillon. – Pouvez-vous préciser qui sont vos actionnaires indépendants ?

M. Rodolphe Belmer. – Le reste de l'actionnariat est flottant, il est composé du fonds d'investissement de Lazard et d'autres fonds américains et anglais bien connus.

Nous sommes présents en Turquie où nous devons traiter avec le CSA turc, le RTUK, membre du conseil de l'Europe et associé aux organes de régulation européens. Il nous a notifié une décision de suspension de la diffusion d'une chaîne kurde dont il estime qu'elle enfreint les lois turques. Nous l'avons suivi, en attendant les décisions des régulateurs de Belgique, de Norvège et de Suède, d'où la chaîne émet.

M. Roland Courteau. – La décision d'Eutelsat a été prise au lendemain de l'interdiction de douze chaînes pro-kurdes.

M. Rodolphe Belmer. – Nous n'étions concernés que pour une chaîne. Les autres chaînes sont diffusées par Türksat, concurrent turc d'Eutelsat.

Nous sommes préoccupés par le cadre réglementaire flou et inadapté dans lequel nous évoluons puisque nous devons répondre à une multitude d'autorités de tutelle, toutes de sensibilités différentes. Nous militons pour la modification de la directive européenne afin d'être régulés par une seule autorité, le CSA, au titre de la nationalité de la capacité satellitaire. Malheureusement, ce sujet ne semble intéresser personne. .

Pour évoquer notre collectivité nationale, nous ne pouvons rien faire si des chaînes que nous ne souhaitons pas diffuser sur notre territoire sont émises de l'étranger.

Mme Sophie Primas. – Où se situe le nœud du problème ?

M. Rodolphe Belmer. – Il s'agit d'un règlement européen. Si l'État de notre nationalité n'affiche pas sa détermination, en tant qu'entreprise, nous avons très peu de poids.

M. Yannick Vaugrenard. – Nous connaissons tous l'importance du lobbying à Bruxelles. Faites-nous des propositions précises afin que nous soyons votre relais.

M. Rodolphe Belmer. – Nous avons fait part de nos préoccupations au Parlement européen, où des discussions à ce propos ont lieu en ce moment.

Les lanceurs que nous utilisons sont *Ariane* pour la moitié des lancements, ainsi que le lanceur russe *Proton*, le lanceur chinois *Longue marche* – excellent mais que nous n'avons pu utiliser qu'une fois car la réglementation américaine nous en empêche *de facto* – et le lanceur américain *SpaceX*, que nous avons beaucoup sollicité dernièrement. Nous ne nous contentons pas d'*Ariane*, même si nous pensons que l'Europe a besoin d'un lanceur très performant, afin d'accroître notre capacité de lancement en évitant la file d'attente, et de stimuler la concurrence. La création de *SpaceX* a quasiment divisé par deux les coûts d'accès à l'espace.

Nous avons annoncé la réduction de nos investissements. Nos revenus historiques issus de la télévision, des télécommunications et des services aux gouvernements étant en légère décroissance, je fais entrer notre écosystème dans une logique de productivité.

M. Alain Chatillon. – Nous avons évoqué l'actionnariat d'Eutelsat. Si nous voulons accompagner cette entreprise, il faut le solidifier sur le pays. Demain matin, le flottant peut être racheté par n'importe qui. Comment aura-t-on la certitude que l'entreprise restera française ? Existe-t-il un pacte d'actionnaires ?

M. Rodolphe Belmer. – Il n'existe pas de pacte d'actionnaires avec la BPI, qui ne jouit pas de droits particuliers. Prenons un autre angle de vue : le chiffre d'affaires réalisé en France est très faible, de l'ordre de 5 %. C'est anormal puisque la capacité de consommation y est très importante mais l'industrie française a préféré travailler avec l'Américano-luxembourgeois Intelsat et le Luxembourgeois SES. Nous sommes mieux accueillis aux États-Unis, en Russie, en Afrique, en Italie qu'en France. Nous parvenons à être le troisième acteur mondial avec un soutien français très faible quand le Luxembourg donne toutes ses capacités à son opérateur national. *SpaceX* est massivement financé par la puissance publique américaine.

Pourtant, notre taux effectif de taxation est de 38,5 % dans un monde où nos concurrents installés au Luxembourg, dont Intelsat, sont taxés à 4 %. Nous sommes fiers d'être l'une des plus belles entreprises de technologie françaises, nous le devons beaucoup à notre travail et peu à des coups de pouce.

La croissance est importante en Afrique. La télévision et l'internet satellitaires s'y développent, les besoins sont très élevés. Notre initiative « *Broadband for Africa* » sera probablement lancée au premier trimestre 2017. Dans beaucoup de pays, l'internet par satellite sert d'abord de programme public. En Colombie ou en Turquie, nous apportons internet dans les écoles. Ce pourrait être le cas en Afrique.

La loi spatiale française, que nous appliquons scrupuleusement, encadre le « cimetière » des satellites. Lorsque l'un d'entre eux achève sa vie, il doit être désorbité vers une orbite éloignée de 300 kilomètres de l'orbite géostationnaire. Il tourne ensuite à perpétuité sur une orbite indépendante sans jamais croiser l'orbite géostationnaire. Les débris spatiaux, qui se trouvent dans les orbites plus basses, n'ont pas pu être désorbités. Toutefois, le risque de collision est infinitésimal.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci beaucoup pour ces éclaircissements.

Nominations de rapporteurs

La commission désigne en qualité de rapporteurs :

M. Serge LARCHER sur le projet de loi n° 801 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2016-415 du 7 avril 2016 relative à l'économie sociale et solidaire dans le département de Mayotte ;

M. Roland COURTEAU sur le projet de loi n° 813 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2016-461 du 14 avril 2016 précisant les compétences de la Commission de régulation de l'énergie en matière de recueil d'information, de sanction et de coopération ;

M. Ladislav PONIATOWSKI sur le projet de loi n° 820 (2015-2016) ratifiant les ordonnances n° 2016-130 du 10 février 2016 portant adaptation des livres Ier et III du code de l'énergie au droit de l'Union européenne et relatif aux marchés intérieurs de l'électricité et du gaz et n° 2016-518 du 28 avril 2016 portant diverses modifications du livre V du code de l'énergie ;

M. Michel MAGRAS sur le projet de loi n° 824 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2016-572 du 12 mai 2016 portant extension et adaptation aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code de l'énergie ;

M. Ladislas PONIATOWSKI sur le projet de loi n° 860 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2016-411 du 7 avril 2016 portant diverses mesures d'adaptation dans le secteur gazier ;

Mme Sophie PRIMAS sur la proposition de loi n° 467 (2015-2016) visant à garantir la mixité sociale aux abords des gares du Grand Paris Express ;

Mme Élisabeth LAMURE sur la proposition de loi n° 770 (2015-2016) portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement.

PLF pour 2017 – Nomination des rapporteurs pour avis budgétaires

La commission a procédé à la désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017.

MM. Gérard César, Jean-Jacques Lasserre et Mme Frédérique Espagnac sont désignés rapporteurs pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

M. Bruno Sido est désigné rapporteur pour avis de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (énergie).

M. Michel Le Scouarnec est désigné rapporteur pour avis de la mission « Écologie » (pêche et aquaculture).

MM. Philippe Leroy, Martial Bourquin et Mme Élisabeth Lamure sont désignés rapporteurs pour avis de la mission « Économie ».

M. Serge Larcher est désigné rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer ».

Mme Valérie Létard est désignée rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Mme Dominique Estrosi Sassone est désignée rapporteur pour avis de la mission « Egalité des territoires et Logement ».

Mme Annie Guillemot est désignée rapporteure pour avis de la mission « Politique des territoires » (ville).

M. Alain Chatillon est désigné rapporteur pour avis du compte spécial « Participations financières de l'État ».

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Marc Daunis a suggéré que nous évaluions les conséquences des attentats sur le tourisme.

M. Franck Montaugé. – Je souhaite appeler l'attention de la commission sur les conséquences de la fusion entre Airbus Group et Airbus, qui entraîne, notamment, une réorganisation de sa gouvernance. Que sera l'influence française dans le nouveau groupe ? Quelles seront les conséquences industrielles ? Nous pourrions entendre son nouveau directeur exécutif, seul directeur général, l'Allemand Tom Enders.

M. Alain Chatillon. – Fabrice Brégier est actuellement l’homme fort d’Airbus, dont j’ai rencontré les nouveaux dirigeants.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous rappelle que Yannick Vaugrenard prépare une intervention sur les chantiers navals STX.

M. Gérard Bailly. – Ne serait-il pas bon d’entendre aussi la secrétaire d’État chargée du numérique ? Des territoires resteront non couverts. Faut-il dépenser de l’argent pour le très haut débit ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La solution satellitaire est complémentaire. M. Belmer a dit n’être en contact qu’avec la moitié des départements.

M. Joël Labbé. – Il faudrait aussi entendre les syndicats agricoles.

La réunion est levée à 11h40.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 5 octobre 2016

– Présidence de Jean-Pierre Raffarin, président –

La première réunion est ouverte à 9 h 32

Élections présidentielles américaines - Table ronde (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement.

La première réunion est levée à 11 h 01

La seconde réunion est ouverte à 16 h 40

PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et de développement international (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La seconde réunion est levée à 17 h 45

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 5 octobre 2016**- Présidence de M. Alain Milon, président -**PLFSS pour 2017 – Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés**

La réunion est ouverte à 9 heures.

La commission procède à l'audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Alain Milon, président. – Monsieur le directeur général, voilà bientôt deux ans maintenant que vous avez été nommé à la tête de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam), et donc également de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie.

Ces deux années ont été riches en événements. Je n'en citerai que trois.

Le premier est le vote de la loi de modernisation de notre système de santé, qui a eu un impact sur les missions de la Cnam, avec notamment la mise en place du tiers payant quasi généralisé et la relance du DMP, devenu « dossier médical partagé ».

Le deuxième a consisté en la mise en place, lors de la dernière loi de financement de la sécurité sociale, de la protection universelle maladie (Puma), qui permet l'affiliation directe de tous les résidents légaux et met fin à l'obligation de changement de régime d'assurance maladie en fonction du type d'activité exercée.

Le troisième, enfin, porte sur le début d'un nouveau cycle conventionnel qui a abouti à la signature d'un accord avec certains syndicats de médecins et qui se poursuit par la négociation avec les dentistes.

Dans ce contexte déjà chargé, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit pour l'assurance maladie un déficit, certes réduit, mais persistant, alors que les autres branches, fonds de solidarité vieillesse (FSV) excepté, seraient à l'équilibre, voire en excédent.

Ce déficit persiste, alors même que le Gouvernement s'appuie largement sur les économies proposées par la Cnam pour la construction du PLFSS, en intégrant plus de 4,1 milliards d'économies sur le champ de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Par ailleurs, la Cour des comptes estime que le PLFSS comporte une forme de débudgétisation, avec la sortie de l'Ondam en 2017 des dépenses qui seront financées par le nouveau fonds de financement de l'innovation pharmaceutique, lui-même alimenté par une ponction sur les ressources du FSV.

Nous sommes donc heureux de pouvoir aujourd'hui recueillir votre analyse sur la situation de l'assurance maladie et ses perspectives pour l'année 2017.

Avant de vous passer la parole, je souhaite cependant vous poser une question qui fait suite à l'audition de la Cour des comptes relative au rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes considère que les conventions avec les professionnels de santé n'ont pas été un levier suffisamment efficace pour maîtriser les dépenses. Au regard de votre expérience récente, pensez-vous que la convention constitue un bon instrument de maîtrise négociée des dépenses de santé ?

M. Nicolas Revel, directeur général de la Cnam. – Avant de répondre à votre question sur la convention signée, le 25 août dernier, avec certains syndicats représentant 53 % des médecins libéraux – la convention est donc majoritaire –, je vous livrerai mon sentiment sur le PLFSS pour 2017.

Tout d'abord, je veux souligner que l'effort de maîtrise de la dépense de santé se traduit, dans le PLFSS, par la fixation du niveau de l'Ondam pour 2017 à 2,1 %, un taux maîtrisé. Depuis huit ans, la progression des dépenses de santé est passée en dessous de la barre des 3 %, et même de 2,5 % depuis 2012. Il faut aussi relever que, depuis huit ans, l'Ondam est strictement respecté. Compte tenu de l'évolution tendancielle de la dépense de santé, de l'ordre de 3,5 à 4 % par an, on peut considérer que le taux qui s'établit depuis 2015 entre 1,75 % et 2,1 %, est extrêmement exigeant.

Des facteurs exceptionnels de dépenses devaient être intégrés dans cette prévision pour 2017. Il s'agit, d'abord, de l'impact financier des revalorisations tarifaires décidées dans le cadre de la convention d'août dernier : elles s'étaleront sur trois ans, de 2017 à 2019, et représenteront un effort financier de 400 millions d'euros l'année prochaine. Il s'agit, ensuite, de mesures salariales pour la fonction publique hospitalière – revalorisation du point et mesures complémentaires en cours de négociation – pour un montant compris entre 700 et 800 millions d'euros. Il s'agit, enfin, du financement de certaines innovations, notamment dans le domaine de la lutte contre le cancer – les anti-PD1 –, lesquelles engendrent un coût supplémentaire qui n'est pas intégré dans le fonds de financement de l'innovation pharmaceutique.

Ces dépenses nouvelles et exceptionnelles représentent un coût plus élevé que le montant, de l'ordre de 700 millions d'euros, correspondant au relèvement du taux de 1,75 % à 2,1 %.

Cette légère hausse de l'Ondam ne compromet pas la trajectoire de réduction des soldes. Après les déficits de 2011, 2012 et 2013, qui avoisinaient les 8 milliards d'euros, le solde s'est établi à 6,5 milliards d'euros en 2014, à 5,8 milliards d'euros en 2015 et à 4,1 milliards en 2016, soit un chiffre inférieur à la prévision du PLFSS pour 2016. J'observe qu'en 2016, comme en 2015, les prévisions n'ont donc pas été trop optimistes !

Pour 2017, la prévision de déficit est fixée à 2,6 milliards d'euros. Elle dépend de deux facteurs essentiels : notre capacité à maîtriser l'Ondam à 2,1 % et une hypothèse d'augmentation des ressources, liée à un maintien de la progression de la masse salariale au même niveau qu'en 2016, c'est-à-dire 2,6 %.

Certes, le déficit n'a pas totalement disparu, mais il s'établit à son plus bas niveau depuis quinze ans.

Deux éléments singularisent notre branche : il n'y a eu ni apport de ressources supplémentaires – les cotisations maladie n'ont pas été relevées – ni réduction des prestations – nous n'avons pas procédé à des déremboursements. Nous n'avons pas non plus bloqué les niveaux de tarifs.

En 2017, nous continuerons à mobiliser l'ensemble des leviers permettant de réaliser des économies : assurance maladie, ministère, ARS... Le niveau d'économies attendu en 2017 s'élève à 4,1 milliards d'euros, contre 3,6 milliards d'euros en 2016. Tous les champs seront concernés : médecine de ville et hôpital, volumes et prix.

J'en viens à votre question, monsieur le président : la convention médicale est-elle un instrument efficace pour une bonne maîtrise de la dépense de santé ?

L'objectif des conventions conclues avec les professions de santé n'était pas celui-là. Il s'agissait de fixer les rémunérations des professionnels et leurs conditions d'exercice. Les professions de santé ne s'engagent pas sur un budget global de prescriptions, qui serait la condition de leur niveau de rémunération. Néanmoins, cet objectif a été intégré au travers d'un élément de rémunération introduit en 2011, que nous avons pérennisé et consolidé : la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP).

La ROSP intègre des indicateurs portant, d'une part, sur des objectifs de santé publique et, d'autre part, sur la qualité ou l'efficacité de la prescription. Pourrait-on aller plus loin ? Dans les rapports de la Cour des comptes, il est envisagé de lier la rémunération des médecins à la dépense globale qu'ils génèrent. Nous avons eu ce débat avec les médecins. Objectivement, une telle solution n'est pas réaliste aujourd'hui !

En effet, proposer aux médecins libéraux de s'engager sur un volume de prescription d'indemnités journalières ou d'arrêts de travail soulève des questions déontologiques. Leur demander de lier leur rémunération à la maîtrise de prescriptions concernant des professions prescrites, comme les infirmiers ou les kinésithérapeutes, poserait, là aussi, des problèmes déontologiques et de relations entre les professionnels de santé.

Au travers notamment de la ROSP, nous avons cherché à favoriser la qualité et l'efficacité des soins. Dans la recherche de la juste dépense, le fil rouge est la qualité des soins : c'est elle qui engendrera les meilleures économies. Cela passe par la lutte contre la sous-médicalisation et la sur-médicalisation. La ROSP permet, par exemple, de rémunérer les médecins pour que leurs patients diabétiques réalisent de manière régulière leurs examens de suivi : ces dépenses d'examens biologiques, ophtalmologiques ou dentaires permettront, à terme, de réaliser des économies.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Monsieur le directeur général, je voudrais revenir sur la convention médicale. Il était initialement prévu qu'elle aborderait un autre sujet que la tarification et l'efficacité des soins : celui de l'installation des médecins. Avez-vous pu définir des modalités nouvelles d'installation dans les zones sous-denses et sur-denses ? La Sénat avait émis cette recommandation lors de la discussion du dernier projet de loi relatif à la santé, puis du PLFSS.

Lorsque Yves Daudigny et moi-même nous sommes rendus en Allemagne pour préparer notre rapport sur le médicament, nous avons constaté que, pour maîtriser les dépenses, les médecins allemands doivent eux-mêmes négocier le volume de prescription

d'actes avec les caisses de sécurité sociale, ce qui permettait de définir leur rémunération. Pourrait-on avancer dans cette direction ?

Le Haut Conseil des finances publiques, tout comme la Cnam, d'ailleurs, estime qu'il sera difficile de tenir l'Ondam pour 2017, malgré son augmentation à 2,1 %. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les 4,1 milliards d'euros d'économies envisagées ? Vous avez dit qu'elles découleraient des actions habituellement menées en ce sens.

S'agissant de la Puma, comment se déroule la mise en œuvre de cette mesure ? Quels en sont les effets attendus sur le nombre d'affiliations à la Cnam ?

Dans son rapport « charges et produits », la Cnam insiste sur la nécessité d'une meilleure maîtrise de la dépense hospitalière. Pensez-vous qu'il est nécessaire d'établir des liens plus directs entre la Cnam et les hôpitaux ?

En Allemagne, la politique de promotion des génériques consiste à ne rembourser intégralement que le générique le moins cher, la différence étant à la charge du patient lorsque celui-ci souhaite obtenir le princeps. Cela représente des économies annuelles de l'ordre de 2 milliards d'euros. Quel regard portez-vous sur ce dispositif, sans doute moins complexe que le nôtre ?

M. Nicolas Revel. – La convention médicale n'a pas porté que sur les revalorisations tarifaires. Je veux néanmoins revenir sur ces mesures : au bout de cinq ans, lorsqu'une convention est renégociée, il est normal de procéder à des ajustements de tarifs de consultations ou d'actes lors de la renégociation. On pourrait dire qu'une bonne politique consisterait à ne jamais revaloriser les tarifs des professionnels de santé, en raison du coût engendré par cette hausse. Mais aucun secteur économique ne pourrait fonctionner ainsi ! Un certain nombre de professionnels de santé, notamment les médecins en secteur 1, n'ont pas la liberté de fixer leurs tarifs : ils sont dépendants des tarifs fixés dans le cadre conventionnel. Ne pas revaloriser les tarifs se traduirait immanquablement par une course au volume. Il est normal, légitime et sain qu'il y ait de manière régulière – en l'occurrence, tous les cinq ans – un réexamen du niveau des tarifs.

Comme je l'ai indiqué aux syndicats médicaux, nous devons faire des choix.

Nous avons décidé d'orienter les revalorisations vers les spécialités qui en avaient le plus besoin - médecine générale et autres spécialités cliniques dont les niveaux de revenus les situaient en deçà de la moyenne ; chirurgiens et gynécologues-obstétriciens pour les spécialités techniques.

Par ailleurs, 94 % des revalorisations sont allées à des médecins libéraux qui faisaient en quelque sorte de la maîtrise tarifaire : médecins de secteur 1, médecins de secteur 2 qui ont signé ou signeront le contrat d'accès aux soins, rebaptisé « option tarifaire maîtrisée », médecins de secteur 2 lorsqu'ils pratiquent des consultations sans dépassement.

Telles sont les priorités que nous nous sommes fixées. Au-delà de ces éléments de revalorisation, nous avons essayé d'améliorer l'organisation du système et l'attractivité de certains territoires, dans une logique d'accès aux soins.

Les zones sous-denses sont une préoccupation de premier rang. Nul ne détient le levier décisif : on ne peut obliger un médecin à s'installer dans telle ou telle zone. Nous avons recours à des incitations conventionnelles.

Il n'existe pas non plus de dispositif interdisant aux médecins de s'installer dans les zones sur-denses. Ce système existe pour les infirmiers et les sages-femmes, et bientôt pour les masseurs-kinésithérapeutes, puisque la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 nous autorise à en discuter avec eux. C'est également l'un des éléments de la négociation avec les chirurgiens-dentistes. Mais, je le redis, la loi ne le permet pas pour les médecins. À ce stade, il serait au demeurant difficile de trouver des zones sur-denses en médecins généralistes, la situation étant globalement tendue sur l'ensemble du territoire.

Dans la convention de 2011, figurait un dispositif pour les zones sous-denses, l'option « démographie », qui représentait environ 30 millions d'euros par an. Ces sommes n'ont pratiquement été versées qu'à des médecins déjà installés dans ces territoires ; elles n'ont pas permis de favoriser de nouvelles installations. Nous avons donc revisité le dispositif et orienté les financements vers cet objectif.

Une aide à l'installation de 50 000 euros a été instituée pour tout médecin s'installant en zone sous-dense pendant au moins cinq ans.

Pour les médecins déjà installés, des mécanismes plus fins ont été mis en place : un médecin de plus de 60 ans qui envisage de cesser son activité peut recevoir une aide s'il s'engage dans un processus de transition et de transmission de sa patientèle avec un jeune médecin : c'est le contrat de transition.

Nous avons également maintenu une aide, en réduisant son montant à 5 000 euros maximum, pour les médecins déjà installés, avec des suppléments financiers s'ils s'engagent à être maîtres de stage. On peut certes encourager l'installation par des primes exceptionnelles, mais je suis convaincu que c'est en permettant aux jeunes professionnels, étudiants ou remplaçants, de découvrir un territoire que nous leur donnerons l'envie de s'y installer. Habituellement, ce sont les facultés de médecine qui financent la maîtrise de stage ; nous avons, pour la première fois, souhaité introduire un élément de rémunération supplémentaire pour les stages dans les zones sous-denses.

Enfin, nous avons créé un dispositif permettant à des médecins d'exercer à temps partiel dans ces zones avec une bonification de 20 % de leurs honoraires.

Voilà les quatre contrats que nous avons élaborés avec les syndicats. Cette partie de la convention a fait l'objet d'un large consensus. Nous avons donc redéployé les 30 millions d'euros annuels dont nous disposions déjà, auxquels nous avons ajouté 10 à 20 millions d'euros. Les ARS doivent effectuer un travail sur la définition des zones sous-denses, qui couvrent actuellement un peu moins de 10 % de la population. Or, depuis quelques années, les déserts médicaux se sont étendus. Le taux de population « couverte » est donc appelé à augmenter. Cet investissement, d'un coût maîtrisé, me semble heureux.

J'en viens aux dispositifs existant en Allemagne pour réguler l'activité des médecins libéraux. En début d'année, les caisses de sécurité sociale contractualisent globalement, à l'échelon régional, avec les médecins pour définir le volume annuel de consultations. Quand ce volume est dépassé, les prix des consultations sont ajustés à la baisse. Ce système nécessite une maturité dans la relation conventionnelle. Nous n'en sommes pas là,

même si, dans les échanges informels que nous avons pu avoir avec les médecins, la logique prix-volume commence à faire son chemin.

Nous avons eu une négociation avec les syndicats sur les consultations longues et complexes. La convention revalorise le tarif de base de la consultation du médecin généraliste de 23 à 25 euros, et celle du médecin spécialiste correspondant de 28 à 30 euros.

Une autre priorité aurait pu être de revaloriser plus fortement les consultations longues et complexes. Cela suppose toutefois d'avoir des instruments de régulation : si on laisse à la libre appréciation du médecin la définition du type de consultation effectuée, l'assurance maladie pourrait se retrouver confrontée à un risque financier non maîtrisable !

Ces pistes doivent être approfondies.

Vous m'avez interrogé sur les 4,1 milliards d'euros d'économies, détaillées dans l'annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale : elles sont ventilées sur une quinzaine de postes. Ce sont les mêmes rubriques d'année en année : optimisation des achats hospitaliers, révision de la liste en sus...

La Puma ne se traduit pas par davantage d'affiliations au régime général. C'est une mesure de simplification pour les assurés, qui n'a pas pour objectif d'augmenter le nombre d'affiliés aux régimes de base. Nous en revenons à la condition historique - la résidence stable et régulière - pour les dépenses de soins. Les règles d'affiliation ne changent pas ; nous simplifions les règles de renouvellement de droits : les affiliations sont dorénavant sans limitation de durée. Auparavant, nous devions vérifier chaque année que tous les affiliés répondaient bien aux conditions d'affiliation liées à leur activité professionnelle. Mise en place, depuis le 1^{er} janvier 2016, cette mesure a d'ailleurs permis de faire baisser de 20 % les appels à nos plates-formes téléphoniques.

En ce qui concerne la régulation de la dépense hospitalière, la loi HPST a confié la gouvernance aux ARS. Ce dispositif est un élément d'efficacité, qui n'est pas sans rapport avec les résultats obtenus en matière d'Ondam. La Cnam a besoin d'une vision globale. Nous avons 2 000 médecins-conseils qui vérifient la pertinence des actes pratiqués dans les hôpitaux. Depuis deux ans, je me suis attaché à développer un mode de travail coopératif avec les ARS, afin que l'assurance maladie puisse être partie prenante aux dialogues de gestion avec les hôpitaux, qui permettent d'avoir une bonne compréhension de la situation. Nous n'en faisons plus partie depuis 2010 ; c'est de nouveau le cas depuis l'année dernière. Nous sommes aussi « cocontractants » avec les ARS pour les contrats passés avec les établissements, notamment pour la promotion de la pertinence des actes.

Sur les génériques, le système allemand est différent du nôtre : le malade paye la différence entre le princeps et le générique. En France, c'est au médecin qu'il appartient de décider de la substitution. L'élément de régulation est l'accès au tiers payant : quand un patient veut le princeps, il doit faire l'avance de fonds. Le taux de médicaments non substituables, en augmentation, s'établit aujourd'hui à 7 %. Les interrogations sur les médicaments génériques que l'on retrouve dans notre pays n'existent pas ailleurs. Selon une enquête datant d'il y a trois ans, la part des génériques dans le volume de médicaments consommés s'élève à 33 % en France, contre 48 % au Royaume-Uni, 51 % en Allemagne et 62 % aux Pays-Bas. Aujourd'hui, le taux dans notre pays doit, selon mes estimations, s'établir à 36 ou 37 %. C'est encourageant, mais ce résultat se situe très en deçà de celui des pays voisins. Cela s'explique par des habitudes de prescription et par une vision du médicament

générique qui véhicule encore des *a priori*. Nous avons lancé une campagne de communication sur les médicaments génériques, que nous avons élaborée avec le Collège de la médecine générale. Un travail de relais doit être fait auprès des médecins et par les médecins. Des marges de progrès sont mobilisables avant de procéder à une révision drastique des modes de remboursement.

M. Gilbert Barbier. – Monsieur le directeur général, je vous remercie pour votre présentation. Avec Yves Daudigny, nous avons travaillé sur le médicament. Certaines questions restent obscures : je pense notamment au rôle du Comité économique des produits de santé (CEPS) dans la détermination du prix. Vous allez me répondre que cela relève du secret des affaires, mais j'ai lu qu'un milliard d'euros d'économies avait été réalisé en 2015. Est-ce un montant différent de celui prévu dans le budget ? Quel est le niveau exact des remises des laboratoires ? L'information est-elle secrète ? Quels sont les laboratoires qui ont négocié ces remises de prix ?

Vous avez évoqué la liste en sus. Quel est le montant des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) supporté par l'assurance maladie ? Je n'ose vous demander la liste de la dizaine de spécialités intéressées... Ces informations sont semble-t-il très secrètes. L'*open data* nous permettra peut-être un jour d'avoir une autre approche.

Pouvez-vous aussi nous indiquer le nombre de déconventionnements ou d'interpellations de médecins pour dépassements abusifs d'honoraires ? Quelles sont les sanctions prises pour abus de prescriptions ?

J'aimerais également vous interroger sur une éventuelle révision de la nomenclature, qui est ancienne, des actes chirurgicaux dans les années à venir.

Un certain nombre de syndicats de médecins ne sont pas favorables à la ROSP et préféreraient un « forfait structure », qui permettrait de conserver une médecine de proximité et d'effectuer des maîtrises de stage. Cette voie est-elle envisagée ?

Enfin, comme chaque année, certaines parties du PLF et du PLFSS ne sont pas très compréhensibles. Ainsi, la Cnam ne versera pas d'argent à la nouvelle agence Santé publique France pour le financement de mesures de prévention alors qu'elle en versait à l'Eprus et à l'Inpes désormais réunis dans cette agence. En revanche, les crédits du Fonds d'intervention régional, le FIR, vont être pris en charge par l'assurance maladie. Pouvez-vous nous éclairer sur ce jeu entre les projets de budget ?

M. Jean-Marie Morisset. – Monsieur le directeur général, si l'on suit votre analyse du PLFSS, l'Ondam est respecté, le déficit est maîtrisé, les cotisations n'augmentent pas, le tout sans déremboursement. Toutefois, je me demande si les besoins sont bien couverts. Prenons l'exemple des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), dont la situation est difficile : d'une part, les collectivités départementales rencontrent des problèmes de financement ; d'autre part, le prix de journée est fixé en octobre alors que les budgets sont préparés en début d'année. Par ailleurs, on évoque toujours la remise en cause des zones de revitalisation rurale (ZRR), ce qui aurait des conséquences pour les Ehpad. Avez-vous des informations sur ce point ?

En matière de soins bucco-dentaires, on constate le désengagement de l'assurance maladie, le renoncement aux soins pour des motifs financiers pour un assuré sur cinq...

Pour terminer, je citerai les réserves de la Cour des comptes : cette année, il y en a une de plus. La Cour évoque notamment les incertitudes et les désaccords sur les comptes. Quelle est votre réaction ?

M. Michel Amiel. – J’aurai quatre questions.

En ce qui concerne les médicaments génériques, moins prescrits en France, serait-il possible d’avoir une véritable transparence quant à leur composition ? La difficulté vient surtout des excipients. En pratique, des problèmes avaient été identifiés dans deux cas, pour le Lévothyrox et pour un anti-épileptique.

S’agissant de la ROSP, qui n’est pas toujours bien comprise par les médecins, une réflexion est-elle menée sur le parcours de santé suivi en cas de maladie chronique ? Ne pourrait-on envisager un paiement forfaitaire de type capitation ? Le sacro-saint paiement à l’acte est de plus en plus décrié, notamment par les jeunes médecins.

Sur le plan comptable, ne serait-il pas possible d’avoir une vision à plus d’un an en matière de financements de la sécurité sociale ?

Enfin, je relève que le fonds de financement de l’innovation constitue une débudgétisation de l’Ondam. L’innovation va changer les pratiques médicales – je pense aux anti-PD1 en oncologie ; elle aura un véritable coût. Ce fonds doit-il être définitivement extrait de l’Ondam ? Comment sera-t-il alors financé ?

M. Nicolas Revel. – Sur le CEPS, il serait plus naturel d’interroger son président ! Une bonne partie des réponses à vos questions se trouvent dans le rapport d’activité du CEPS, qui est une mine d’informations sur les niveaux de baisse des prix, les remises... Chaque année, le montant des mécanismes de baisse de prix ou de remises avoisine 1 milliard d’euros. Cela est conforme au cycle de vie d’un médicament : il est logique que le prix baisse quand son intérêt thérapeutique relatif diminue, en raison de l’arrivée de nouveaux médicaments, qui représentent un coût supplémentaire. Nous devons trouver un équilibre en baissant le prix des médicaments plus anciens. Tous les pays le font. Vous remarquerez d’ailleurs que le budget de l’assurance maladie consacré au médicament est stable et qu’il ne baisse pas.

Il me paraît normal que la représentation nationale se pose la question de la transparence. Nous avons des États éparpillés face à des multinationales. Faute d’avoir pu monter une structure de négociations à l’échelle européenne, chaque État négocie. Pour préserver le niveau facial d’un prix, nous discutons de remises conventionnelles couvertes par le secret des affaires industrielles. La seule voie pour en sortir, c’est de construire des positions de négociations qui ne soient pas limitées à un seul État. Des réflexions sont engagées au niveau du G7, du G8 et avec les partenaires européens. Chaque pays est aujourd’hui convaincu d’avoir obtenu le meilleur prix mais aucun ne sait ce que l’autre a réussi à avoir ! Les laboratoires sont « durs » sur les prix faciaux – c’est la base sur laquelle ils engagent les négociations avec le pays suivant – et ouverts sur le niveau des remises.

Sur le nombre de produits couverts par le régime des ATU, l’information est publique ; nous vous la communiquerons.

J’en viens aux pratiques tarifaires excessives des médecins de secteur 2. Le dispositif conventionnel a été négocié en 2012, dans le cadre de l’avenant n° 8. Les organismes de sécurité sociale ont eu des échanges avec des centaines de médecins qui se

situaient au-delà des seuils « autorisés ». Seule une vingtaine de médecins ont été sanctionnés. Par l'effet du contrat d'accès aux soins et de ce dispositif, le taux de dépassement moyen des médecins de secteur 2, qui n'avait cessé d'augmenter depuis vingt ans pour atteindre 54 % en 2012, baisse depuis lors. Le dispositif a été reconduit dans la convention du 25 août dernier.

Sur les appels à coter à 25 euros avant l'heure, ils avaient commencé avant la négociation et ont continué une fois celle-ci achevée. La convention a été transmise pour publication au ministère qui prend deux mois pour le faire. La loi prévoit qu'aucune mesure tarifaire ne peut intervenir avant un délai de six mois, ce qui nous conduit à la date du 1^{er} mai 2017. Très peu de médecins ont suivi ce mot d'ordre syndical qui remonte à un an et demi. Heureusement car si deux euros sont facturés en plus, il y a un risque de reste à charge pour le patient. Entre 200 et 400 médecins selon les mois font des dépassements exceptionnels. Nous avons envoyé des courriers, engagé les procédures prévues. Pour certains d'entre eux, nous avons procédé à une suspension de la prise en charge de leurs cotisations sociales. Cette prise en charge est en effet la contrepartie du respect des tarifs opposables !

Concernant les abus de prescription, notamment en matière d'arrêt de travail, des programmes permettent de cibler les médecins qui ont un taux d'arrêt de travail deux à trois fois supérieur à la moyenne. Les médecins acceptent mal ce critère qui, disent-ils, n'est pas forcément pertinent eu égard aux caractéristiques de leur patientèle.

Nous avons donc modifié ce dispositif de deux manières.

Tout d'abord, depuis un an, nous donnons à chaque médecin la possibilité de se comparer à des confrères exerçant dans des communes dont les caractéristiques socio-économiques sont proches, après neutralisation des ALD dans sa patientèle. Les médecins se montrent parfois très intéressés par les informations que nous leur apportons ainsi.

Nous avons ensuite modifié notre procédure concernant les hyper-prescripteurs. Depuis le début de l'année 2016, avant d'adresser par courrier avec accusé de réception, une mise sous objectif aux 700 médecins que nous ciblons, nous les rencontrons pour les informer de leur situation et leur demander d'être plus attentifs. Dans 90 % des cas, les médecins répondent positivement. Cela s'est traduit par une modération de la prescription, y compris dans les cas où l'hyper-prescription était trois à quatre fois supérieure à la moyenne et où il n'était pas exagéré de parler de dérive. Cette méthode est plus respectueuse et elle n'est pas moins efficace dans la durée. Nous la reconduirons donc dans les années à venir.

Y aura-t-il une révision de la nomenclature des actes de chirurgie ? La Classification commune des actes médicaux (Ccam) de 2005, qui est le fruit d'une dizaine d'années de travail, ne s'est pas suffisamment adaptée depuis dix ans. J'ai dit lors des négociations en vue de la convention que j'étais prêt à reprendre ce travail de hiérarchisation. Mais si l'on adapte la Ccam, il faut accepter que des modifications interviennent dans les deux sens, ce qui est parfois compliqué.

La chirurgie a toutefois été fléchée comme une spécialité sur laquelle il nous semblait urgent d'agir. En effet, les actes de chirurgie ayant été sous-valorisés en 2005, les chirurgiens, comme les gynécologues du reste, n'ont pas baissé leur niveau de dépassements depuis 2012 pour faire face à l'augmentation de leurs charges, notamment d'assurance.

Nous avons donc d'emblée procédé à des revalorisations, non à l'acte, mais en agissant sur deux modificateurs de la nomenclature. Nous avons ainsi élargi le champ des actes éligibles au modificateur J, ouvert à tous les chirurgiens des secteurs 1 et 2, à 150 ou 180 actes supplémentaires et nous avons relevé le modificateur K, le portant de 11,5 % à 20 %. Ce dernier étant réservé aux chirurgiens du secteur 1, ce relèvement est aussi une manière d'encourager les chirurgiens de secteur 2 à adhérer à l'option tarifaire maîtrisée. J'ai notamment bon espoir que le Bloc, qui est un syndicat très représentatif chez les chirurgiens libéraux, y adhère prochainement.

Je crois qu'il ne faut pas opposer la ROSP et le forfait structure. Nous avons retiré de la ROSP les indicateurs sur l'organisation du cabinet afin de conserver une ROSP uniquement clinique et nous avons créé un forfait structure qui encourage la maîtrise de stages, qui permet de financer un secrétariat qualifié pour la gestion des parcours, qui encourage le codage des actes et la collecte de données et qui, par ailleurs, modernise les relations informatiques entre les caisses et les médecins. Ce forfait pourra atteindre entre 4 000 et 5 000 euros par an au bout de trois ans.

Enfin, concernant l'Agence nationale de santé publique (ANSP) et le Fonds d'intervention régional (FIR), c'est une mesure de bon sens qui a été prise. Aujourd'hui le FIR, qui est dans l'Ondam, est financé par l'assurance maladie et par l'État. L'ANSP était financée par l'assurance maladie et par l'État, alors que ses missions de prévention et de veille épidémiologique, qui sont des missions de santé publique, ont vocation à l'être par l'État. Ce décroisement est donc plus simple, même si la Cnam est perdante d'une vingtaine de millions d'euros !

Les besoins sont-ils bien couverts ? Si une réflexion est menée sur le panier de soins, celle-ci ne devrait pas avoir pour objet de le resserrer mais éventuellement de le redistribuer. J'entends la crainte de ceux qui pointent l'augmentation du nombre d'ALD. Le système de soins va-t-il tenir bon ? Je pense que le moment n'est pas venu de baisser les armes. Nous tenons l'Ondam, les soldes s'améliorent, nous ne déremboursions pas et nous sommes capables d'absorber, année après année, le poids croissant des pathologies chroniques. Il y a des gisements d'efficience dans le système, sur la juste prescription, sur la bonne organisation des parcours de soins, sur l'implication des patients dans l'observance de leur traitement. Avant de dérembourser, commençons par mobiliser ces marges d'efficience.

En revanche, il serait certainement utile d'examiner le panier de soins. Je ne critique pas les transporteurs sanitaires et je ne dis pas non plus qu'il faut dérembourser les transports sanitaires mais il n'est pas cohérent que le reste à charge soit de moins de 5 % sur un transport sanitaire et de 23 % sur les soins dentaires.

Concernant précisément les soins dentaires, il n'y a pas eu de désengagement de l'assurance maladie. Celle-ci n'a simplement pas été capable de suivre l'évolution des prix lorsque le système de prix libres a été substitué au système de tarifs opposables pour les soins prothétiques. L'assurance maladie a considéré qu'elle avait moins le devoir de revaloriser de manière régulière les tarifs opposables et le secteur des soins bucco-dentaires a dérivé dans une spirale où, à défaut de tarifs de soins conservateurs suffisamment rémunérateurs, les chirurgiens-dentistes ont désinvesti ces soins et ont construit leur rémunération sur du soin prothétique, ou plutôt sur la pose de couronnes et de bridges. Les chirurgiens-dentistes reconnaissent d'ailleurs que cela pose des problèmes d'ordre déontologique.

Depuis une quinzaine de jours, une négociation est ouverte avec les chirurgiens-dentistes. Celle-ci a notamment pour objet de réfléchir à ce que serait un réinvestissement de l'assurance maladie obligatoire sur les soins conservateurs, avec comme contrepartie un encadrement des niveaux de prix des soins prothétiques, afin d'amener la profession à privilégier le soin conservateur plutôt que les prothèses. L'Ondam pour 2017 comporte un élément de provision financière pour ce poste. Nous verrons si nous le consommons.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. - Le terme de cette négociation est-il déjà prévu ?

M. Nicolas Revel. – Nous ne le prévoyons jamais mais le plan de charge des prochains mois étant très dense, avec les kinésithérapeutes, les infirmières, les orthoptistes et les orthophonistes, je pense raisonnable d'essayer de se fixer une limite à la fin de l'année.

Je n'ai pas d'information sur une éventuelle révision des zones de revitalisation.

Concernant les réserves de la Cour des comptes, je n'ai pas le sentiment que les remarques qui ont été faites puissent conduire à regarder les comptes comme ayant été faussés ou inversés. Il faudrait considérer chacune de ces réserves mais il me semble qu'elles sont d'une portée relative. Du reste, si je m'incline lorsque j'estime que l'analyse de la Cour est justifiée, j'assume parfois d'être en désaccord avec cette institution.

Concernant les génériques, il peut effectivement y avoir un débat sur la nature des excipients mais il me semble que cela ne concerne que quelques produits. Pour en avoir discuté avec des fabricants de génériques, j'ai le sentiment que le frein est plutôt la lisibilité de la boîte et des couleurs utilisées pour des personnes âgées.

La ROSP n'est pas si mal comprise que cela. Les études que nous menons montrent que les syndicats de médecins n'ont pas forcément la même analyse. De nos échanges avec les médecins, il ressort que la ROSP a été intégrée, comprise et acceptée de manière d'ailleurs assez spectaculaire et croissante.

Concernant le mode de rémunération, il est vrai que les jeunes médecins que nous avons associés à la négociation veulent aller vers plus de capitation. Le problème est que les cinq syndicats désignés par les médecins libéraux défendent au contraire la rémunération à l'acte. Les rémunérations forfaitaires progressent en valeur absolue et même légèrement en valeur relative. En rétribuant un médecin et non une équipe ou une structure, un acte et non un parcours ou une qualité de prise en charge, nos modes de rémunération n'encouragent pas la coordination des soins. Nous devons réfléchir à des outils de rémunération plus souples et plus innovants, dans le cadre conventionnel et en dehors de celui-ci. C'est un sujet très important pour demain.

À défaut d'une véritable dimension pluriannuelle, l'Ondam n'a qu'une trajectoire pluriannuelle relativement étale, puisqu'elle consiste dans la reconduction de ses objectifs sur trois ans. Pour moderniser notre système de soins, il nous faut investir et, du coup, lisser la charge sur plusieurs années. Or, ce n'est jamais le bon moment, au motif que nous aurons un retour sur investissement plus tard, alors que la contrainte pèse année après année.

Concernant le fonds de financement de l'innovation pharmaceutique, vous aurez compris qu'il a pour objectif, non pas de débudgétiser totalement les dépenses correspondantes mais de faire en sorte que les à-coups liés aux coûts de l'innovation

thérapeutique – le nouveau traitement du VHC, qui emporte un coût de 700 millions d’euros, ou les anti-PD1 – n’affectent pas l’Ondam. Sans ce fonds, il faudrait pour faire face à ces dépenses procéder à des annulations de crédits hospitaliers. Je trouve l’idée astucieuse, même si ce n’est pas l’assurance maladie qui l’a eue !

M. Yves Daudigny. – Les résultats et les prévisions que vous venez de nous communiquer doivent être regardés avec lucidité mais aussi avec beaucoup de satisfaction. Nous pouvons aujourd’hui mesurer les résultats du travail mené depuis quelques années et nous devons poursuivre avec détermination dans cette voie. Comme plusieurs de mes collègues, j’ai toutefois le sentiment que les contraintes pèsent aujourd’hui beaucoup plus sur le système hospitalier que sur la médecine de ville.

Pourriez-vous nous donner un éclairage sur les indemnités journalières et les dépenses de transports sanitaires ? Sans remettre en cause la compétence et l’honnêteté des transporteurs sanitaires, je rappelle que ces dernières dépenses sont aujourd’hui beaucoup moins évoquées, bien qu’elles aient fait l’objet de scandales.

Je souhaite revenir sur la question des génériques. J’ai assisté, comme vous, monsieur le directeur général, à la présentation de Mme la ministre la semaine dernière, qui a communiqué les résultats d’une enquête d’opinion. Celle-ci montre que le regard des médecins sur les génériques est aussi défiant que celui de la population, qu’il comporte de nombreuses erreurs et approximations. Tant que les médecins ne seront pas convaincus des vertus du générique, il nous sera difficile de progresser dans cette voie.

Concernant les maisons pluridisciplinaires de santé, disposez-vous d’une mesure des conséquences de la constitution de ces maisons sur les réseaux des pharmaciens ? Je n’ai bien sûr rien contre ces maisons, mais le regroupement de l’activité médicale et paramédicale peut avoir pour conséquence la disparition de pharmacies en milieu rural.

Par ailleurs, l’aide à la création d’une maison pluridisciplinaire de santé est de 50 000 euros par médecin. Lorsque plusieurs médecins s’installent dans une maison, cette aide peut-elle être obtenue pour chacun des médecins ?

Où en sommes-nous de la pratique de la prescription par dénomination commune internationale (DCI), puisque celle-ci est aujourd’hui obligatoire ?

Quels retours avons-nous sur la mise en place à venir du tiers payant ? Lorsqu’un médecin installé ne dispose pas des équipements informatiques adéquats, existe-t-il des aides à leur acquisition ?

M. Daniel Chasseing. – Monsieur le directeur général, il me semble important, si nous voulons éviter une catastrophe dans les départements ruraux, de bien mettre en évidence l’âge des médecins dans les zones sous-denses. Les médecins ne sont pas encore obligés de s’installer dans ces zones contre leur gré. Peut-être que cela viendra, mais vous essayez pour l’heure de mettre en place un certain nombre de prérogatives afin de les inciter à exercer dans ces zones. Vous proposez une bonification des honoraires des médecins qui viendraient faire des consultations en zone rurale. Cette piste me semble intéressante.

Concernant les maîtres de stages, il faudrait que le ministère favorise davantage de stages en secteur libéral.

Mme Catherine Génisson. - Ce sont les doyens d'université qui doivent préconiser plus de stages !

M. Daniel Chasseing. – L'hospitalocentrisme explique en partie que les médecins aient peur de s'installer en libéral. Il faut donc inciter les médecins installés en zone rurale à devenir maîtres de stages en leur proposant des rémunérations plus attractives.

Il est vrai que les médecins n'ont pas forcément confiance dans les génériques, mais les spécialistes non plus. Or il est très compliqué pour un médecin de changer la prescription d'un spécialiste. Je pense donc que la sensibilisation que vous évoquiez doit aussi concerner les spécialistes.

Les économies que vous annoncez à l'hôpital aboutiront à une augmentation des dépenses de la médecine de ville ; il faudra les prévoir.

Vous annoncez qu'il n'y aura pas de déremboursement, mais j'ai été alerté sur le déremboursement de l'oxygène à domicile et des pansements. Ainsi, 10 % des frais restent ainsi à la charge du malade.

Je rebondis enfin sur les propos de M. Daudigny concernant le réseau des pharmaciens. J'ai proposé dans mon département la création d'une maison de santé pluridisciplinaire éclatée. Cela a été très bien accepté et a permis de conserver les officines. Rien n'interdit d'imaginer des maisons éclatées à l'échelon départemental ou régional.

Mme Corinne Imbert. – La part du médicament délivré par les pharmacies d'officine ne représente qu'un peu plus de 10 % des dépenses de l'assurance maladie. Pourtant, la plus grande partie des objectifs d'économies fixés par le Gouvernement porte sur le médicament.

Je vous rejoins, monsieur le directeur général, quant à la difficulté, pour les professionnels de santé comme pour les patients, d'avoir des boîtes de médicaments génériques qui ne diffèrent que par un code couleur. Il faudrait que les laboratoires soient un peu plus ingénieux, mais sans doute cela leur coûte-t-il moins cher ainsi ! Il faut aussi reconnaître que certains médicaments génériques contiennent moins d'excipients que les médicaments princeps. On ne le dit pas assez. Le taux de substitution, même s'il n'atteint pas les 86 % attendus, en est proche dans certains départements.

Ma première question porte sur le projet de réduction de 10 % du tarif de certains dispositifs médicaux. N'est-ce pas en contradiction avec le développement du virage ambulatoire ?

Ma seconde question porte sur le fonds de financement de l'innovation pharmaceutique. Cela doit être tellement astucieux que je ne l'ai pas compris, vous m'excuserez ! Dans l'effort de 4,1 milliards d'euros affiché, il me semble qu'il y a une contribution du fonds à hauteur de 220 millions d'euros. D'un côté, on finance l'innovation, et, de l'autre, on présente le contribution du fonds comme une économie. C'est trop fort pour moi !

M. Nicolas Revel. – Les indemnités journalières (IJ) et le transport sanitaire sont deux postes en forte évolution.

Pour les II, cette évolution devrait être comprise entre 3 et 4 % en 2016, en espérant qu'elle n'excède pas 4 %. Elle est liée à un effet prix, mais aussi à un effet volume, notamment des arrêts de moins de trois mois. La tendance d'évolution de ce poste est au-dessus de 3 %, malgré les années 2012 et 2013, atypiques, où il a baissé en valeur absolue. Ce phénomène s'explique en partie par le « décret 60 ans » de 2012, qui a pu entraîner des départs anticipés à la retraite, car nous savons par ailleurs que cette forte dynamique du poste « arrêts de travail » n'est pas sans lien avec l'allongement de la durée de la vie active. La part des personnes de plus de 60 ans en arrêt de travail pèse de plus en plus lourd dans la dépense. Nous déployons des actions pour que la durée des arrêts de travail reflète le consensus médical et scientifique tel que nous l'établissons en lien avec la Haute Autorité de santé et pour favoriser la reprise d'activité, notamment pour les pathologies lombalgiques ou les dépressions.

Les dépenses de transport sanitaire sont également en augmentation de plus de 3 % par an. Elles sont liées à des transports itératifs pour des patients dialysés, en chimiothérapie ou en post-chirurgie. Ce poste a donc vocation à croître.

Toutefois, tous les cas de figure ne justifient pas un transport pris en charge. On peut aussi favoriser et indemniser le transport individuel. Trop nombreux sont les patients qui ne savent pas que l'assurance maladie indemnise les transports dans leur véhicule personnel.

M. Gilbert Barbier. – C'est une démarche compliquée.

M. Nicolas Revel. – Par ailleurs, certains modes de transport sont plus onéreux que d'autres. Nous avons trop de transports en ambulance, alors que l'usage d'un VSL ou d'un taxi serait parfois plus justifié.

Les deux tiers de ce poste étant générés par des sorties d'établissement, nous menons actuellement un travail pour engager ces derniers dans la mise en place de plates-formes de commande qui permettraient d'optimiser le transport et de faire en sorte qu'il soit le moins onéreux possible.

S'agissant des aides à l'installation, elles procèdent d'une convention qui lie l'assurance maladie à chaque médecin. Plusieurs médecins s'installant dans une même structure peuvent donc en bénéficier.

Mme Catherine Génisson. – C'est intéressant pour les collectivités territoriales, qui seront ainsi amenées à moins investir.

M. Nicolas Revel. – L'aide à l'installation qui existait auparavant n'était pas bien vue par les jeunes médecins. C'est pour cela que j'ai voulu faire quelque chose de plus frappant.

M. Olivier Cigolotti. – Cette aide est-elle cumulable avec les aides des collectivités territoriales ?

M. Nicolas Revel. – La réponse est oui. Je pense que chacun doit être dans sa responsabilité. L'assurance maladie rémunère les médecins. Les collectivités territoriales peuvent ensuite moduler leurs aides en tenant compte de l'aide nouvelle mise en place par le payeur principal.

M. Olivier Cigolotti. – Cette aide est-elle également cumulable avec l'exonération de l'impôt sur le revenu pendant 5 ans ?

M. Nicolas Revel. – Absolument, mais uniquement dans les zones sous-denses.

M. Yves Daudigny. – Un médecin déjà installé qui déménage son activité dans une zone sous-dense peut-il bénéficier de l'aide ?

M. Nicolas Revel. – Oui, tout médecin peut bénéficier de cette aide, sous réserve qu'il s'installe dans une zone sous-dense et y reste pendant cinq ans.

J'ai moi aussi été frappé, monsieur le sénateur, que les doutes soient à ce point partagés sur les médicaments génériques. Pierre-Louis Druais, président du Collège de la médecine générale, parle d'une forme de contamination croisée, les doutes des patients, leurs craintes finissant par être pris en compte par les médecins eux-mêmes. Toutefois, les médecins allemands et néerlandais ne semblent pas partager ces réserves, et pourtant je ne crois pas qu'ils soient moins compétents que leurs confrères français !

Le taux de substitution des médicaments génériques se situe aujourd'hui entre 83 et 84 %. Ce taux a vocation à progresser dans les trois prochaines années, dans le cadre d'un dispositif conventionnel que nous avons revu en décembre et qui pousse les médecins et les pharmaciens à augmenter leur effort de substitution. Toutefois, la part de médicaments non substituables étant de 7 %, ce taux ne pourra jamais excéder 93 %.

Concernant les prescriptions en DCI, nous n'avons pas de moyens d'exploiter les prescriptions médicales pour les comptabiliser. Nous disposons d'une étude réalisée sur une base déclarative, qui situe la part de prescriptions en DCI entre 40 et 50 %, ce qui me paraît beaucoup.

Sur le tiers payant généralisé, depuis le 1^{er} juillet dernier, les médecins peuvent ouvrir le tiers payant aux patients en ALD et aux patientes qui sont en congé maternité au-delà du quatrième mois. Nous sommes en train de mettre en place les nouvelles règles du jeu pour répondre à la première demande des médecins, qui est d'être payés.

Le tiers payant est pratiqué pour les patients en CMU-C, pour les bénéficiaires d'une aide à la complémentaire santé (ACS), et il l'était déjà assez largement pour les patients en ALD. Le taux de rejet se situe entre 1 et 3 %, ce qui est beaucoup. Il ne sera jamais nul, car ces rejets correspondent pour une part à un double ou un triple paiement, dans les cas où la même feuille de soins électronique (FSE) est générée plusieurs fois du fait d'un dysfonctionnement informatique.

En revanche, certains rejets étaient liés à des motifs que le médecin ne pouvait pas maîtriser, par exemple lorsque les droits de l'assuré n'étaient plus à jour. Depuis le 1^{er} juillet 2016, nous avons introduit une garantie de paiement qui assure au médecin d'être payé sur la base de ce qu'il lit dans la carte Vitale. Pour les cas où le patient n'a pas sa carte Vitale, ou que celle-ci n'est pas à jour, nous avons mis en place une possibilité de vérification des droits en ligne.

Un deuxième motif de rejet que nous supprimons est le hors parcours : le patient n'a pas de médecin traitant, il s'adresse à un médecin généraliste, puis à un spécialiste. Aujourd'hui, il doit s'acquitter d'une participation supplémentaire qui fait l'objet d'un rejet de

paiement en cas de tiers payant. Au 1^{er} janvier 2017, nous supprimons ce motif qui représente 30 % des rejets.

Parallèlement, nous mettons en place un dispositif permettant au médecin de comprendre ce qui lui est versé. Nous changeons la norme de retour d'information sur les médecins pour leur fournir un suivi FSE par FSE. Il s'agit de la norme NOEMIE 580, que les pharmaciens connaissent bien.

Enfin, nous payons en huit jours, car, au-delà, on nous applique des pénalités.

Nous rôdons ce système. Le taux de tiers payant est aujourd'hui de 70 % pour les ALD et les consultations chez le médecin. Toutefois, il n'y a pour le moment qu'un seul payeur, l'assurance maladie. Dès le 1^{er} janvier 2017, le tiers payant pourra également porter sur la part complémentaire. Il appartiendra alors aux mutuelles de développer des outils équivalents.

La création de maisons de santé pluridisciplinaires – elles sont aujourd'hui environ 400 – peut effectivement amener les officines à se déplacer, mais pas forcément à fermer. On entend parfois dire qu'une officine ferme tous les deux jours, mais cela représente 150 officines, sur les 22 000 ou 23 000 qui existent. Ce n'est pas vraiment une hécatombe !

S'agissant des stages, je suis convaincu de l'importance de les favoriser, tant en médecine de ville que dans les territoires déficitaires. Jusqu'à présent, l'assurance maladie ne rémunérait pas les maîtres de stages. Nous avons introduit une bonification de 50 % par rapport à leur rémunération de base, qui est de 600 euros. Nous avons essuyé les reproches de l'association des maîtres de stages, qui a considéré que cette revalorisation n'était pas suffisante. Mais nous n'avons pas revalorisé leur rémunération, nous avons créé une aide supplémentaire qui n'a pas vocation à se substituer à la rémunération que les facultés doivent verser !

Sur les dispositifs médicaux, l'avis de projet du CEPS a donné lieu à des échanges qui ont conduit à une évolution des termes de la négociation, et je pense que la baisse des prix – et non des remboursements – sera inférieure aux 10 % envisagés initialement.

Quant au fonds de financement de l'innovation pharmaceutique, il contribue à atteindre l'objectif d'économies dans la mesure où il absorbera, hors Ondam, une part du coût des innovations telles que nous les anticipons sur 2017, allégeant la facture de 220 millions pour l'Ondam. Inversement, une année où il n'y aurait pas d'innovations thérapeutiques donnerait lieu à un rééquilibrage.

M. Gérard Roche. – Les restrictions de l'Ondam portent pour beaucoup sur l'hôpital, dont la situation devient parfois très dure pour le personnel soignant et les médecins. Concernant la médecine de ville, il y avait beaucoup de sagesse, et presque un peu de bienveillance, dans vos propos. Vous en êtes d'ailleurs récompensé, et sans doute pourrez-vous aller plus loin, car l'état d'esprit a changé au sein des syndicats de médecins.

En tant qu'ancien médecin, je pense que les mesures que vous avez mises en place pour inciter les médecins à s'installer dans les zones de sous-présence médicale vont dans le bon sens. Mais en tant que parlementaire, j'entends, et c'est très grave, que la permanence des soins n'est pas assurée sur le territoire. Ce service public est confié à la médecine libérale et,

pour le moment, il faut bien dire qu'il y a carence. En ville comme à la campagne, pour faire soigner un enfant malade le samedi ou le dimanche, on se rabat sur les urgences.

C'est un problème de fond qui reste très lourd. J'ai espoir que la médecine libérale arrive à comprendre qu'elle doit remplir un service public et qu'elle-même propose des solutions pour que la présence médicale et la permanence des soins soient assurées, mais il reste un long cheminement à faire. Pensez-vous que ce cheminement sera possible, et qu'il permettra de garder la médecine libérale ?

M. Nicolas Revel. – On ne peut pas dire que l'effort est porté par l'hôpital et pas par la ville. Les efforts se répartissent entre l'hôpital, la ville et les industriels producteurs de biens. Le tendancier ville est plus dynamique que le tendancier hôpital, et nous le ramenons à 2,1 %. Nous sommes très présents dans les cabinets médicaux et auprès des autres professionnels de santé, à la fois sur le relais de recommandations de bonnes pratiques et sur du contrôle de la prescription et de la facturation, ce qui peut entraîner des tensions.

Vous avez dit que le climat avec les médecins avait changé. C'est vrai que nous avons essayé pendant cinq mois de construire dans la négociation. J'avais la conviction que personne n'avait la science exacte, et qu'il fallait trouver des solutions ensemble. J'estime qu'il faut donner sa chance à la vie conventionnelle, et que la construction d'un accord par la négociation a de la valeur.

Nous avons introduit dans cette convention une majoration intervenant à chaque fois qu'un médecin généraliste estime que son patient doit être vu par un spécialiste dans les 48 heures, faute de quoi des complications risqueraient d'intervenir : les honoraires du médecin généraliste sont alors majorés de 5 euros et ceux du spécialiste de 15 euros. Ce sont des éléments d'amélioration du dispositif, qui pourra être enrichi dans les années à venir par la négociation d'avenants. Cette première étape nous permettra peut-être de faire des choses un peu plus structurelles à l'avenir.

Mme Patricia Schillinger. – En Alsace, beaucoup de patients vont en Suisse pour consulter des spécialistes, des pédiatres, des ophtalmologues et même des généralistes et rencontrent ensuite des difficultés pour se faire rembourser. Travaillez-vous sur ces questions ?

M. Nicolas Revel. – La pédiatrie est un bon exemple. Les pédiatres sont moins payés que les généralistes. Nous avons un vrai problème d'attractivité de cette spécialité, qui est par ailleurs dans un entre-deux entre le médecin traitant de l'enfant et le spécialiste de la prise en charge de l'enfant. Nous avons considéré que les pédiatres devaient être aussi bien traités que les généralistes. Les pédiatres bénéficieront ainsi d'une revalorisation de leurs honoraires de l'ordre de 14 000 euros par an, comme les généralistes. Nous souhaitons envoyer un signal fort en termes d'attractivité sur l'exercice libéral, car les carrières des pédiatres se font plutôt à l'hôpital qu'en ville. Cela vaut également pour les endocrinologues et les rhumatologues. C'est un peu différent pour ophtalmologues, puisque l'on a une réponse par un contrat spécifique. Il reste que l'attractivité de ces spécialités est un vrai sujet.

Quant aux DMP, nous allons normalement commencer le déploiement dans neuf départements pilotes en décembre. Premièrement, il faut avoir des DMP ouverts. Aujourd'hui, comme vous le savez, seul un médecin peut ouvrir un DMP en présence de son patient. Nous rendons donc possible l'ouverture du DMP par les patients eux-mêmes, en ligne et dans les accueils des caisses primaires, où nous avons 35 millions de passages chaque année.

Deuxièmement, il faut que le médecin trouve des informations dans le DMP. Nous intégrons donc l'historique des remboursements sur six mois et l'étendrons rapidement ; nous travaillons également à y injecter le plus vite possible de l'information hospitalière et les données de biologie.

Troisièmement, il faut que le médecin puisse consulter le DMP dans la même interface que son environnement métier, et il faut qu'il puisse l'enrichir en un seul clic. Ces mises à jour logicielles ont été faites par certains éditeurs, d'autres sont en cours.

Nous allons observer ce dispositif pendant plusieurs mois et nous assurer que les facteurs clés de succès sont réunis avant d'envisager un déploiement national.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Quid* de l'accès aux soins en général ?

M. Nicolas Revel. – La convention ne prétend pas être l'instrument magique qui va résoudre tous les problèmes sur le territoire. C'est un chemin qui nécessite d'attirer davantage de professionnels dans l'exercice libéral et de mieux les répartir. Je suis conscient que nous apportons des réponses progressives. Mais, quand on revalorise fortement l'exercice libéral, que l'on flèche les spécialités cliniques dont vous parlez et que l'on met en place des incitations sur les territoires où l'on manque de médecins, il me semble que l'on n'est pas dans la mauvaise direction.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie, monsieur le directeur général.

Audition de MM. Gérard Quévillon, président, et Stéphane Seiller, directeur général, de la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI)

La commission procède à l'audition de MM. Gérard Quévillon, président, et Stéphane Seiller, directeur général, de la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI).

M. Alain Milon, président. – Avant même la présentation du PLFSS, j'avais souhaité que notre commission entende M. Gérard Quévillon, président du Régime social des indépendants et M. Stéphane Seiller, directeur général.

A la suite du rapport de nos collègues Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy, c'est un sujet que notre commission suit avec attention.

Avant l'été, la Cour des comptes avait alerté notre commission sur le retour de certaines difficultés rencontrées par le régime, en matière de recouvrement ou de liquidation des pensions.

En juillet, l'Inspection générale des affaires sociales a dressé un bilan plutôt sévère de la dernière convention d'objectifs et de gestion, soulignant la fragilité du régime dans sa capacité à mettre en œuvre de nouvelles réformes et n'écartant plus l'hypothèse d'une intégration au régime général.

Le PLFSS comprend un certain nombre de dispositions relatives à la protection sociale des indépendants. Il fusionne le régime de retraite des artisans et commerçants ; il rapproche la protection sociale des professions libérales non-réglées de celle des artisans et des commerçants ; il met fin à l'interlocuteur social unique, qui prévoyait

un partage des tâches entre les Urssaf et le RSI, au profit d'une structure de pilotage unique, ce qui était, je crois, l'une des préconisations du rapport de nos collègues.

Notre commission souhaite bien sûr recueillir votre appréciation sur ces nouvelles réformes mais plus largement, elle s'interroge sur ce qui fait aujourd'hui, après l'alignement des droits, la spécificité de la protection sociale des indépendants. Celle-ci se caractérisait, historiquement, par des niveaux plus faibles de contributions mais aussi de prestations, avec une moindre socialisation des risques et un appel à la responsabilité et à l'épargne privées.

Cette distinction est-elle toujours valable aujourd'hui ? Le profil des entrepreneurs n'a-t-il pas profondément changé ? Quelles sont les attentes de vos affiliés à l'égard de la protection sociale ?

Ces questions interrogent les fondements même du régime et semblent déterminantes pour son avenir.

Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation et je vous laisse la parole.

M. Gérard Quévillon, président. – C'est comme toujours avec beaucoup de plaisir que je m'exprime devant vous. Je suis convaincu que le RSI conserve son utilité, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, et surtout en matière d'action sociale, nous traitons les situations individuelles au cas par cas, afin de tenir compte des besoins spécifiques de nos allocataires, dont 60 % ont des revenus proches du Smic. Par ailleurs, parallèlement au service des prestations, nous avons développé une politique de prévention.

Le précédent Gouvernement nous avait accordé une enveloppe équivalente à 30 millions d'euros afin d'aider les entreprises en difficultés mais viables, sous la forme d'une prise en charge d'un à trois semestres de cotisations.

Vous avez évoqué la possibilité d'une intégration du RSI au sein du régime général. D'ores et déjà, les prestations que nous servons sont les mêmes que celles du régime général et très peu de nos allocataires se plaignent de leur niveau. Les difficultés ne concernent donc pas les prestations, mais les cotisations, qui sont prélevées par les Urssaf.

L'article 9 du PLFSS prévoit la nomination d'un directeur national chargé du recouvrement. Cette mesure donnerait lieu à une direction à trois têtes, partagée entre l'Acoss, le RSI et ce nouveau directeur du recouvrement. Une telle organisation ne me paraît pas viable et pourrait donner lieu à des difficultés au moins aussi graves que celles que le RSI a connues par le passé et notamment à partir de 2008 avec la création de l'interlocuteur social unique.

La fusion, en ce qui concerne le recouvrement, du RSI et des Urssaf a été décidée dans la précipitation par le ministre de l'époque, Renaud Dutreil. Cela a donné lieu à cinq années de difficultés dont nous sommes à peu près sortis depuis un an et demi.

Pendant quatre ans, nos comptes n'ont pas pu être certifiés parce que les chiffres venant de l'Urssaf n'étaient pas suffisamment fiables. Ce manque de fiabilité explique également les délais que nous connaissons s'agissant de la liquidation des pensions de retraite.

Les difficultés que connaît le RSI viennent de ce que les Urssaf ne sont pas organisées pour prendre en compte la spécificité du régime des indépendants, qui tient au fait

que le versement des prestations est conditionné au paiement des cotisations, ce qui n'est pas le cas pour les salariés. Ce manque d'attention porté aux situations individuelles influe sur la montée des extrémismes que nous observons.

La création de ce directeur du recouvrement explique largement l'avis négatif que le conseil d'administration du RSI a émis, à l'unanimité, sur le PLFSS, bien que celui-ci comporte un certain nombre de points positifs, notamment au sujet des petits revenus ou du rapprochement des commerçants et des artisans.

L'amélioration de la situation du régime nécessite sur le plan des moyens la mise en œuvre d'un outil informatique dédié aux travailleurs indépendants.

La solution proposée par le PLFSS ne me semble pas viable, et une fusion avec le régime général ne permettrait pas de mettre fin aux difficultés qui proviennent de l'incapacité des Urssaf à s'adapter à la situation particulière des indépendants. Je ne suis pas opposé à un travail avec les Urssaf, mais il est important que le RSI conserve la direction de l'ensemble.

Je rappelle à cet égard que, au moment de la création du RSI, le régime a été contraint de renoncer à percevoir une somme considérable de cotisations maladie du fait d'une mauvaise coordination entre acteurs.

Nous parvenons, par ailleurs, ponctuellement, à améliorer le système, comme en ce qui concerne l'indemnisation journalière des arrêts de travail.

M. Stéphane Seiller, directeur général. – Vous évoquez les rapports de la Cour des comptes et de l'Igas, rendus publics cet été, qui contenaient des critiques attendues.

Sur les prestations retraites, la situation actuelle ne pose pas de difficulté, tant au niveau du délai de liquidation que de l'outil informatique. Il nous faudra veiller à ce que la réforme de la liquidation unique des retraites pour les régimes alignés se déroule dans de bonnes conditions. Son principe est le suivant : un salarié ayant passé d'un régime à l'autre dans sa carrière ne sera pris en charge que par une seule caisse de retraite. Bien que favorables, nous plaidons pour un report de calendrier en raison de l'ampleur de cette réforme.

Sur le recouvrement des cotisations, les rapports proposent qu'il relève intégralement des Urssaf. À mon sens, l'idée n'est pas pertinente. Actuellement, le recouvrement est géré par des équipes mixtes entre RSI et Urssaf, les premiers se chargeant du « front office » et les seconds, qui sont pourvoyeurs du système d'informations, concentrés sur le « back office ». D'une part, il paraît inenvisageable d'opérer des transferts de collaborateurs entre régimes. D'autre part, la conception trop étroitement perceptrice des Urssaf ne suffirait pas pour le recouvrement spécifique des indépendants. Je rappelle que le RSI calcule les prestations en fonction des cotisations payées par l'indépendant. Ce principe diffère fondamentalement du régime général, où les prestations sont déconnectées du montant individuel des cotisations versées par le salarié et qui présente une dichotomie entre organisme préleveur - les Urssaf - et organisme prestataire – les caisses primaires. Or, le RSI dépend totalement, pour le calcul des prestations, des informations collectées en « back office » par les Urssaf, et, à défaut d'en avoir la maîtrise, doit au moins en conserver la connaissance exhaustive. Écartier le RSI de l'information relative aux cotisations payées serait une aberration.

Plutôt que des solutions radicales, l'enjeu doit être de faire évoluer la collaboration des deux régimes et de faire évoluer le système d'information des Urssaf – le SNV2 – afin de le rendre plus interopérable pour les indépendants. Pour prendre un exemple, le SNV2 considère systématiquement comme « employeurs » des indépendants qui, dans 75 % des cas, ne le seront jamais. Il faut tout de même souligner l'amélioration notable de la situation depuis la fin des années 2010, qui s'est révélée dans la certification de nos comptes par nos commissaires aux comptes depuis deux exercices consécutifs et dans la baisse importante des cotisations impayées ces dernières années.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je voudrais rappeler que les critiques émises à l'encontre du RSI témoignent souvent d'une confusion entre la procédure de recouvrement et le poids des cotisations supportées par les indépendants. Or celles-ci sont inférieures à celles pesant sur un emploi salarié. Si l'on peut avoir l'impression du contraire, c'est que le cotisant indépendant supporte à la fois l'équivalent de la part patronale et celui de la part salariale. De plus, la réforme de 2008, à l'origine de cette cohabitation entre RSI et Urssaf, s'est faite contre la volonté des acteurs et explique très certainement les mécontentements actuels. Or, l'article 9 du PLFSS veut aller encore plus loin en supprimant l'interlocuteur social unique -en l'occurrence le mécanisme de recouvrement du RSI- pour lui substituer un directeur national du recouvrement, pilote à la fois responsable devant le directeur du RSI et le directeur de l'Urssaf. A mon sens, le fond du problème est ailleurs : c'est l'obsolescence de l'outil informatique. J'avais interrogé M. Eckert l'an dernier sur le financement de la refonte de cet outil. Avez-vous des informations sur ce sujet ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – La nomination d'un directeur national chargé du recouvrement ne semble pas vous satisfaire. L'esprit de l'article 9 du PLFSS serait donc contraire à ce que nous avons préconisé, à savoir un interlocuteur unique produit d'un rapprochement des interlocuteurs existants, et se résumerait à créer un interlocuteur supplémentaire qui chapeauterait ces derniers. Ce nouveau directeur national aura-t-il les moyens de faire mieux que les directeurs existants, sur quels réseaux locaux s'appuiera-t-il et quel sera son positionnement par rapport aux personnels RSI et Urssaf ? Par ailleurs, où en est-on du calendrier de déploiement du nouvel outil informatique ? S'agissant des auto-entrepreneurs, leur rattachement en grand nombre ces dernières années semblait vous créer des difficultés, dans la mesure où ils contribuent faiblement au régime. Est-ce toujours le cas ? Enfin, quel est le chiffre actuel des cotisations non recouvrées ?

Mme Élisabeth Doineau. – Le RSI est devenu un acronyme bien connu, qui suscite passions et exagérations. A cet égard, je note que les améliorations sont systématiquement moins commentées que les difficultés. Face aux remises en cause dont le RSI fait l'objet, quel meilleur soutien peut-il trouver que celui de ses propres affiliés ? C'est à eux qu'il reviendrait d'exprimer leur attachement à un régime spécifique. Quelles démarches engagez-vous en ce sens ?

M. Gérard Roche. – Quelles difficultés rencontrez-vous en termes de liquidation des pensions de retraite ? Le RSI est-il prêt pour la mise en œuvre de la liquidation unique des régimes alignés ?

M. Olivier Cigolotti. – Bien que la situation semble s'améliorer, nous continuons à recevoir dans nos permanences des assurés qui demandent une simplification du système de recouvrement. Où en sont les avancées relatives à la nouvelle architecture du recouvrement ? La possibilité de moduler les cotisations en fonction de la situation du redevable a été évoquée. Où en est-on ?

M. Gérard Quévillon, président. – La réforme prévue par le PLFSS risque d’engendrer de la confusion. Le nouveau directeur national aura bien souvent du mal à recueillir l’accord des deux directeurs RSI et Acoff, ce qui compliquera sa mission et ses rapports avec les relais locaux. En accord avec ce que les acteurs de terrain nous font parvenir, il me paraît capital que ce nouveau directeur soit responsable devant le RSI, et qu’il s’imprègne de ses méthodes. Nous disposons actuellement sur le terrain d’agents spécialisés dans le recouvrement, dont le travail pourrait être stimulé et amélioré par un suivi centralisé par ce directeur national, à la condition qu’il émane du RSI.

Pour répondre à Mme Doineau, nous sommes en permanence sur le terrain et constatons que les deux tiers des réclamations concernent le montant de la cotisation et sa compréhension par le cotisant. Un autre constat, plus inquiétant, nous remonte fréquemment ; attisés par un parti politique dont je tairai le nom, nos cotisants montrent une exaspération croissante face aux montants supposés exorbitants de leurs charges. D’autres réclamations, heureusement de plus en plus rares, nous font part d’incohérences dans certains recouvrements, opérés par le réseau du département du domicile du cotisant alors que l’entreprise se situe dans un département voisin.

Enfin, nous déplorons l’information insuffisante dispensée par les experts comptables à nos adhérents qui souvent ignorent qu’il leur est possible de réviser le montant de leurs cotisations en fonction de leurs revenus, alors qu’il est normalement calculé sur les revenus de l’année n-1, permettant ainsi aux indépendants dont l’activité est particulièrement cyclique d’ajuster leur trésorerie.

De façon générale, il nous reste un immense effort de pédagogie à faire auprès de nos cotisants qui assimilent trop souvent la sécurité sociale des indépendants à une surveillance organisée par les pouvoirs publics.

M. Stéphane Seiller, directeur général. – En ce qui concerne l’organisation du recouvrement, on voit en effet mal, à la lecture du projet de loi de financement, quel sera le fonctionnement de l’architecture proposée.

Aujourd’hui, le RSI, qui verse les prestations, est tenu responsable des dysfonctionnements par les assurés alors que ce sont les Urssaf qui ont la charge du recouvrement. Je rappelle que les cotisations représentent une taxation, au premier euro, de 45 % des revenus des travailleurs indépendants, ce qui est considérable. Dans ces conditions, et compte tenu du poids relativement modeste des cotisations des indépendants dans la masse des cotisations recouvrées par les Urssaf, ces dernières ne sont pas nécessairement incitées à mettre en œuvre tous les efforts pour répondre aux spécificités de la situation des indépendants.

Le projet de loi de financement pourrait répondre à ces préoccupations, mais tout dépend du pilotage. L’indivision d’une organisation dédiée et la responsabilité conjointe du RSI et des Urssaf vont dans le bon sens. D’un point de vue pratique, la chaîne hiérarchique ne pourra fonctionner que si les différents directeurs ont à cœur la bonne marche d’un régime dédié aux indépendants, mais je suis conscient que cela ne relève pas du domaine législatif.

Le PLFSS ne modifie pas le cadre d’emploi des agents des deux réseaux, qui conservent leur convention collective respective.

Le problème de compatibilité entre les environnements informatiques du RSI et des Urssaf, qui avait été relevé notamment par la Cour des comptes et par le rapport de MM. Cardoux et Godefroy, est réglé depuis 2013. La Cour a d'ailleurs levé la réserve majeure dont elle avait assorti sa certification de nos comptes.

Il n'en demeure pas moins que le système informatique des Urssaf, s'il est robuste, est ancien et peu agile.

Je ne crois pas en la possibilité de développer un outil informatique entièrement nouveau, au vu de la complexité de la tâche. Il convient donc de trouver les moyens de faire évoluer l'outil dont nous disposons afin de prévoir la prise en compte spécifique de la situation des indépendants. Il s'agit là d'un chantier qui prendra plusieurs années.

Pour répondre à la question de M. Godefroy, le texte du projet de loi dispose que le directeur du recouvrement est responsable de la maîtrise d'ouvrage du système d'information. Des éclaircissements sont nécessaires.

S'agissant des auto-entrepreneurs, nous ne connaissons plus les flux d'affiliation massifs qui avaient suivi la création de ce statut. Les micro-entreprises constituent néanmoins une part croissante des affiliations. Les auto-entrepreneurs devraient ainsi représenter 50 % de nos affiliés d'ici à la fin de l'année prochaine s'agissant des professions libérales et des artisans, l'évolution étant plus lente pour les commerçants.

La liquidation des retraites se fait dans des conditions globalement satisfaisantes, même si la situation de nos allocataires est parfois difficile à gérer du fait de la complexité de leurs carrières.

Nous nous préparons à la mise en œuvre de la liquidation unique des régimes non-alignés, mais il s'agit d'une tâche qui est plus lourde pour le RSI que pour les autres régimes. Il pourrait être pertinent de repousser de trois à six mois son entrée en vigueur qui est aujourd'hui prévue pour juillet 2017.

En termes de simplification des efforts peuvent être faits. En particulier, les règles actuelles prévoient que les adhérents doivent déclarer un revenu net de cotisations alors même que c'est cette déclaration qui sert de base au calcul des cotisations. Ce système est peu compréhensible pour les cotisants.

Peut-être faut-il, dans certains cas, aller vers l'auto-liquidation.

Peut-être faut-il introduire une distinction entre gérants majoritaires et les entrepreneurs individuels.

Mme Pascale Gruny. – Je constate sur le terrain une amélioration générale. Il reste cependant beaucoup de pédagogie à faire. En effet, les cotisants indépendants comparent très souvent leur situation avec celle des salariés du régime général, et ont l'impression de contribuer beaucoup plus qu'eux alors que c'est l'inverse. Leurs doléances s'accroissent au moment de la retraite, qui cristallise leur indignation. Les cotisants indépendants doivent comprendre le montant de leurs cotisations et leur destination. Leur exaspération peut être aggravée par le système d'appel de paiement d'année en année, alors que les prélèvements sont mensuels dans le régime général. De ce point de vue, leur permettre de calculer leurs cotisations sur les revenus de l'année précédente, et non plus sur ceux de l'année d'avant, est un progrès indéniable, mais peut-être encore insuffisant, en

raison du montant important dont ils doivent s'acquitter en une fois. Je rejoins mes collègues sur leurs doutes concernant le nouveau directeur national, dont on doit absolument savoir devant quel régime il sera responsable.

Mme Isabelle Debré. – Vous avez fait référence au recours possible d'un cotisant indépendant à un expert-comptable pour étudier une possible réduction de ses cotisations, qui résulte d'un amendement de Valérie Pécresse, alors ministre du budget, au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. Il s'agit d'une possibilité, et non d'une obligation. Ainsi, indiquez-vous de façon claire et visible sur vos avis de recouvrement cette possibilité ouverte au cotisant ? De plus, j'aimerais connaître les freins actuels que vous opposez à l'auto-liquidation des cotisations par les cotisants.

M. Olivier Cadic. – Quels indicateurs de performance avez-vous construit pour conclure à l'amélioration de la situation ? Prennent-ils suffisamment en compte l'avis des cotisants ? Enfin, il serait souhaitable que l'équipe de projet qui sera affectée au nouvel outil informatique soit bien dissociée du projet Louvois relatif à la paye des armées.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je m'associe au scepticisme de mes collègues quant à la réforme portée par l'article 9 du PLFSS.

M. Jean-Marc Gabouty. – Les indépendants se présentent souvent comme des sur-cotisants et des sous-assurés, ce qui rappelle le nécessaire effort de pédagogie à fournir. À mon avis, le RSI souffre de l'individualisation de la prestation en lien direct avec la cotisation versée, ce qui en fait un système hybride entre un modèle de solidarité complet et un modèle assurantiel. Le dispositif qui vous lie aux Urssaf ne présente d'avantage ni pour vous, ni pour elles, dans la mesure où l'assiette gérée, rapportée aux prestations versées, est bien moins large que celle des entreprises. Les Urssaf doivent bien constater que le régime général présente une « rentabilité » supérieure à celle du RSI, dont elles recouvrent les cotisations. Quel intérêt avez-vous à rester dans un système qui a été imposé à vos co-gestionnaires et qui ne correspond pas à leur philosophie ? Ne faudrait-il pas aller vers une solution plus autonome ?

M. Gérard Quévillon, président. – Je voudrais souligner que nos adhérents reçoivent une information immédiate et exhaustive des modifications apportées au régime. Nous n'avons pas encore traité du sujet de l'auto-liquidation, car la possibilité de payer mensuellement, avec éventuellement report en fin d'année du paiement d'une mensualité, présente une garantie suffisante pour la trésorerie de nos cotisants. La mensualisation est un de nos grands sujets actuels et a également fait l'objet d'une incompréhension de principe avec l'Urssaf. En effet, la possibilité ouverte au cotisant de payer une mensualité en fin d'année empêchait, selon l'Urssaf, le versement des prestations correspondantes durant ce mois, ce qui allait à l'encontre du principe d'annualité de la cotisation. Ce problème a des racines plus lointaines que le rapprochement forcé des deux régimes. Lors de la réforme du RSI de 2006, il ne nous a pas été permis d'intégrer la dimension saisonnière de certaines activités indépendantes, sur le modèle du régime agricole, et nous sommes restés sur le principe de l'annualité et du montant de cotisation divisé par douze. Nous avons raté là une occasion d'offrir à nos assurés un service public plus proche de leurs besoins. Nous devons pourtant au Gouvernement actuel quelques améliorations longtemps attendues, notamment la validation de trois trimestres par une cotisation minimum, période qui sera, je l'espère, étendue à quatre trimestres sous réserve d'une cotisation supplémentaire de 230 euros. Cette mesure permettrait d'assurer l'équité en matière de retraites entre le RSI et le régime général. Il reste néanmoins un effort à faire sur la prise en compte, pour les

indépendants, des périodes qu'ils n'ont pu valider en raison d'investissements ou de travaux d'amélioration qui ont réduit leurs revenus et donc leurs cotisations, et qui viennent de ce fait minorer leur retraite. Je finis en vous assurant que, forts de nos 4,5 millions d'adhérents, nous serons au rendez-vous des prochaines élections présidentielles et rencontrerons tous les candidats potentiels pour recueillir leur avis sur l'avenir du RSI.

M. Stéphane Seiller, directeur général. – Sur les indicateurs que nous suivons, figurent surtout les réclamations, le taux de décroché lorsque nous sommes appelés au téléphone, les interventions de médiateurs. Sur le recouvrement, M. Gabouty a posé un diagnostic parfait. Le PLFSS ne crée pas de branche de recouvrement dédiée au RSI au sein des Urssaf, mais oblige les Urssaf à dédier des équipes déjà formées auprès des travailleurs indépendants, ce qui laisse subsister le doute sur la bonne cohabitation des deux. Cela peut être une avancée, car les Urssaf vont plus loin dans l'identification d'une gestion dédiée et sont en quelque sorte responsabilisées, à condition d'un ancrage du côté du RSI. On n'arrivera pas à améliorer les choses sans véritablement consacrer une partie des Urssaf au traitement particulier du RSI, avec la méthode du RSI.

M. Alain Milon, président. – Je terminerai cette belle réunion de travail par une citation : « trouvez ceux qui ne baissent jamais les bras, ils incarnent l'avenir ».

La réunion est levée à 12 h 40.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Jeudi 29 septembre 2016

- Présidence de Hervé Maurey, président -

Audition de Mme Hakima El Haité, ministre déléguée chargée de l'environnement et championne pour le climat du Maroc

M. Hervé Maurey, président. – Madame la ministre, je suis très heureux de vous accueillir devant notre commission ce matin. Vous êtes ministre de l'environnement du Royaume du Maroc mais également championne pour le climat de votre pays dans la perspective de la COP22. C'est un honneur de vous recevoir.

La dernière fois que nous avons eu la chance de vous entendre, c'était lors du colloque que nous avons organisé le 9 juin dernier ici au Sénat, pour faire un point, à mi-chemin entre la COP21 et la COP22, sur les suites de l'Accord de Paris. Votre intervention, engagée et enthousiaste, nous avait galvanisés. L'intérêt porté aux questions climatiques ne doit en effet pas se relâcher, nous sommes nombreux à en être convaincus dans cette assemblée. Je vous remercie donc beaucoup de vous être rendue disponible aujourd'hui, dans un emploi du temps qui doit être extrêmement chargé. Chaque jour nous rapproche de la Conférence de Marrakech. Si j'ai bien compté, nous en sommes à J – 38 ! Vous entrez donc dans la dernière ligne droite de la préparation de cette Conférence.

La COP22 doit être, on l'entend souvent dire, la COP de l'action. Car après le temps de l'Accord et des décisions vient bien sûr celui de leur mise en place. C'est un défi complexe à relever. À ce sujet, je voudrais me réjouir que 61 États sur les 194 parties aient déjà ratifié l'Accord, couvrant 47,79 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Nous ne sommes plus très loin du seuil d'entrée en vigueur de l'Accord : 55 États et 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. C'est extrêmement positif et encourageant ! C'est sans doute même historique, car l'entrée en vigueur d'un accord signé par 194 parties moins d'un an après sa conclusion serait un vrai record. D'autant que parmi les États ayant ratifié l'Accord, on compte bien sûr le Maroc et la France, mais aussi les États-Unis, la Chine, l'Inde, l'Allemagne.

Cela témoigne une nouvelle fois de la prise de conscience désormais universelle des conséquences du réchauffement climatique. Cela doit nous inciter à être toujours plus ambitieux dans les actions que nous allons engager pour y faire face. J'étais lundi dernier à la manifestation « *Climate Chance* » à Nantes, dont l'organisateur, M. Ronan Dantec, devrait nous rejoindre dans quelques instants. Au cours de cette manifestation, de nombreux intervenants ont souligné qu'il fallait désormais que les États fassent évoluer leurs contributions nationales pour être en ligne avec l'objectif des 2°C ou de 1,5°C. En faisant la synthèse de toutes les contributions actuelles, on sait bien qu'on se situe plutôt autour des 3°C.

Dans ce contexte, nous aimerions savoir quelle est votre perception des enjeux de la Conférence de Marrakech. Autrement dit, quelles sont vos priorités pour la COP22 ?

Nous savons en particulier que les pays d'Afrique, parmi les plus affectés par le changement climatique, sont très désireux que des engagements forts soient pris à leur égard. Ils comptent beaucoup sur la présidence marocaine. La question du financement sera naturellement au cœur des débats, avec la mobilisation des 100 milliards promis pour financer des projets d'adaptation et d'atténuation.

Il faudra aussi préciser l'agenda de l'action et les conditions du soutien à l'action climatique, notamment pour les pays les plus vulnérables, en incitant à la mobilisation les États mais aussi tous les acteurs non étatiques. Sur tous ces sujets, quels sont les résultats concrets que vous attendez de la Conférence de Marrakech.

Avez-vous enfin le sentiment que l'élan et la dynamique de Paris vont pouvoir non seulement se poursuivre mais aussi s'amplifier en vue de cette COP22 ? Sans volontarisme ni dynamisme, il sera difficile d'assurer la réalisation des engagements de Paris à l'occasion de la COP22 de Marrakech. L'accélération des engagements est en effet la seule façon de permettre un respect de l'objectif ambitieux fixé à Paris de tendre vers un réchauffement maximum de 1,5°C d'ici la fin du siècle. Madame la Ministre, je vous laisse à présent la parole. Je ne doute pas qu'après votre propos liminaire, mes collègues sénateurs auront de nombreuses questions à vous poser, à commencer par Jérôme Bignon, président du groupe de travail de notre commission sur les questions climatiques internationales.

Mme Hakima El Haite, ministre déléguée de l'environnement du Royaume du Maroc. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, c'est toujours un plaisir d'être ici et de venir vous parler. Au risque de déroger au protocole des auditions parlementaires, j'aurais plutôt aimé auditionner les membres de cette honorable Chambre, car la France nous a donné la chance de conclure cet Accord de Paris, un accord humain, inclusif, ambitieux. L'Accord de Paris n'est pas seulement environnemental, il est également consacré au développement humain, puisque dans son préambule figure le droit à la santé, à l'eau et à l'éducation et qu'il promeut l'égalité entre les sexes et l'inclusion sociale.

L'Accord de Paris établit les liens entre des agendas, des approches et des acteurs différents. Il porte les mêmes objectifs que ceux du développement durable, à savoir l'éradication de la pauvreté, la stabilisation des populations qui migrent en raison du manque d'accès à l'eau et de la faim, de l'augmentation du niveau de la mer et de tous les maux engendrés par le changement climatique. Aujourd'hui, nous avons pu adopter l'Accord de Paris, certes difficilement, mais nous l'avons fait, quand bien même nous pensions que son adoption était initialement impossible. En avril dernier, à New York, ce sont 150 chefs d'État qui ont apposé leur signature et il y a quelques semaines, la Chine et les États-Unis, qui représentent à eux seuls 40 % des émissions de gaz à effet de serre, l'ont ratifié. Compte tenu de la position de ces États sur les questions climatiques il y a une décennie, c'est là une véritable révolution et un signal politique extrêmement important. Comme l'indiquait le Président Maurey, il y a deux jours, on recensait encore soixante-et-un pays signataires, nous en sommes aujourd'hui à soixante-cinq ! L'Inde a annoncé sa ratification imminente, ainsi que l'Union européenne, ce qui devrait permettre l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris.

Que nous demande l'Accord de Paris ? Cet accord nous demande de changer nos modes de consommation, de production, ainsi que nos politiques publiques. Il nous demande également de réorienter nos investissements vers le bas carbone et de changer la culture de nos concitoyens. Nous sommes tous attendus pour sa mise en œuvre, parce que les États les plus vulnérables attendent les cent milliards et la mise en œuvre des mécanismes de renforcement de capacités, voire la création de systèmes d'alerte au niveau mondial. Nous

souffrons déjà des conséquences du changement climatique. Ce que réclame de nous l'Accord de Paris est stratégique et politique. Il faut que tous les leaders de ce monde prennent la décision d'engager des politiques de long terme et de réformer les politiques publiques pour intégrer le climat et renforcer leur cohérence dans les pays les plus développés ; ce que, du reste, ils s'étaient engagés à faire dès le lendemain de la COP21. Aujourd'hui subsistent de monstrueuses contradictions. En effet, on ne peut dans le même temps encourager les pays en développement à l'adoption des énergies renouvelables tout en maintenant, de l'autre côté du monde, le subventionnement des énergies fossiles. On ne peut plus imposer aux industriels un prix du carbone en assurant, par ailleurs, le financement des centrales à charbon. Ce sont là des contradictions qui doivent être levées au niveau mondial.

S'agissant de nos investissements d'aujourd'hui, votre responsabilité en tant que législateur est très grande puisque les textes que vous allez voter feront toute la différence. Il est certes possible de fixer un prix du carbone de manière explicite, comme le fait Madame Royal en posant des objectifs pour 2030 et 2050, mais il est également possible de fixer un tel prix, de manière implicite cette fois, par la loi. En effet, mettre en place une incitation fiscale pour les voitures électriques, impliquant une augmentation de la taxe pour les véhicules à hydrocarbures, permet de le faire. Au niveau législatif et réglementaire, les États ont un rôle extrêmement important à jouer.

Ce qui me conduit à répondre à votre première question, Monsieur le Président. Comment je ressens la mobilisation des acteurs pour la COP22 ? Je ressens un engouement extraordinaire dans le secteur privé et chez les acteurs non-étatiques, qui va permettre à Marrakech de devenir la COP de l'action, à insuffler un partenariat avec les pouvoirs publics.

Maintenant, en toute honnêteté, j'aimerais ressentir un même élan chez les leaders de ce monde et les différents pouvoirs exécutifs. J'espère que mon sentiment va être démenti à Marrakech et que nous recevrons tous les leaders qui ont promis à Paris non seulement d'aider, mais aussi de changer leur politique économique et leur modèle de développement. Nous attendons qu'ils viennent à Marrakech honorer leur promesse.

Il est vrai aussi que nous attendons la mise en œuvre du mécanisme de renforcement des capacités et la feuille de route financière pour les pays qui souffrent du changement climatique, ne serait-ce que pour la période allant jusqu'à 2020. Nous attendons également que ces pays honorent leurs engagements en nous indiquant leurs politiques publiques d'ici à 2050. Que comptent-ils faire au niveau des institutions financières ? Quelles mesures fiscales vont-ils prendre ? Nous attendons ainsi des politiques macro-économiques au niveau mondial qui vont redéfinir le développement, faute de quoi il nous faudra nous adapter davantage encore.

Aujourd'hui, je peux témoigner des changements climatiques en France depuis ces quarante dernières années que je fréquente ce pays. Dans le passé, l'automne y était traversé par des intempéries alors que désormais la chaleur et le soleil y demeurent. Ce que l'on vit actuellement dans les pays du nord est impressionnant. Entendre la ministre en charge de l'écologie au Canada parler d'adaptation change toute la donne, du fait de la fonte exceptionnelle des neiges qui va y perturber toute la biodiversité.

Jamais, durant les vingt-cinq années que j'ai passées dans le secteur de l'environnement, n'ai-je entendu un pays développé du Nord ou du Sud parler d'adaptation. Aujourd'hui, le changement climatique ne fait plus la différence : il nous concerne tous. Nous avons besoin d'action chez vous et chez nous, faute de quoi nous ne serons pas capables de

contrer les effets du changement climatique. Nous attendons que vous soyez tous à Marrakech et c'est là une invitation ouverte. Soyez les ambassadeurs du changement climatique auprès des autres parlementaires du monde ! Nous avons beaucoup d'espoir que la COP22 soit aussi un succès, après la réussite historique de l'Accord de Paris. Mais la crédibilité de Paris commence à Marrakech et est engagée dans toutes les COP qui auront lieu jusqu'à 2020. Si d'ici à 2020, nous ne réduisons pas nos quatorze gigatonnes d'émissions, nous ne pourrons atteindre les objectifs de l'Accord de Paris et ceux du développement durable. J'espère que vous allez m'annoncer de bonnes nouvelles, lors de votre évocation des réalisations qui ont été les vôtres entre la COP21 et la COP22. Merci de m'avoir écoutée une nouvelle fois et je vous donne rendez-vous, le 8 novembre prochain, à Marrakech.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, Madame la Ministre, de nous avoir fait partager, une fois de plus, votre enthousiasme, votre dynamisme et votre engagement. Merci également d'avoir fait preuve de pédagogie pour montrer le lien entre ces questions environnementales et les autres domaines. Il est très important de bien faire le lien pour montrer à chacune et chacun que tous ces problèmes forment un tout et qu'on ne peut se désintéresser de ce sujet.

Je cède la parole à notre collègue Jérôme Bignon qui suit au sein de notre commission ce sujet avec beaucoup d'attention. Il aura très certainement quelques éléments à vous apporter et quelques questions à vous poser.

M. Jérôme Bignon. – C'est la troisième fois que je rencontre Mme El Haité au sein de notre Haute assemblée. Je l'avais précédemment écoutée, à l'invitation de Jean-Pierre Raffarin, président de la Commission des affaires étrangères, lors d'une audition préalable à la ratification par la France de l'Accord de Paris, au titre de mes fonctions de rapporteur pour avis de ce projet de ratification.

Cette histoire, qui nous occupe et va nous occuper probablement jusqu'à la fin de nos jours, conduit à prendre en compte trois calendriers que vous avez, du reste, mentionnés dans votre intervention. Il est exceptionnel que l'Accord de Paris soit ratifié aussi vite, cela n'a jamais été le cas pour les autres accords climatiques, que ce soit celui de Kyoto ou le protocole de Durban. Aujourd'hui, une vraie dynamique a été lancée sur ce sujet.

Un deuxième calendrier concerne les décisions qui seront prises, une fois cet accord entré en vigueur. La COP de Paris est fondamentale, mais l'accord, auquel elle a donné lieu, n'est jamais que le début d'un processus itératif, qui sera très long et qui annonce le calendrier des solutions. Que faisons-nous dans les territoires et à titre individuel dans notre quotidien ? Comme le dit Pierre Rabhi, nous sommes tous des petits colibris qui doivent apporter leur contribution. Comme l'a rappelé Madame Royal, nous avons voté deux lois, l'une sur l'économie circulaire, dont le rapporteur était notre collègue Louis Nègre, l'autre sur la reconquête de la biodiversité. Tout cela est en route et s'avère sans doute perfectible, mais sur ces sujets, la France a été en pointe.

Sur cet agenda, vous aviez déclaré devant la Commission des affaires étrangères que vous étiez parfaitement d'accord pour que les Parlements du monde entier jouent un rôle lors de la COP22. Pourrez-vous nous donner quelques éclaircissements sur notre rôle à Marrakech : si nous répondons à votre invitation, serons-nous des spectateurs ou des acteurs ? Ce point est important.

Un troisième calendrier me paraît très important, c'est celui du GIEC. Il ne faut pas considérer que ses travaux sont terminés. Le cinquième rapport a certes contribué à la prise de conscience universelle de l'ampleur du problème. Le nombre des contestataires climato-sceptiques tend à diminuer, malgré quelques rebonds sur ces sujets-là. On peut toutefois considérer que la communauté des personnes qui s'intéressent à la société dans laquelle elles vivent considère qu'il y a là un vrai danger. Le GIEC a été saisi des questions des 1,5°C et des océans - le Maroc ayant très fortement soutenu la reconnaissance de cette question comme essentielle - très rapidement après la Conférence de Paris. Disposez-vous d'informations sur ces futurs rapports ? Le GIEC travaille également sur l'état des sols et la désertification. Derrière l'agenda des travaux se profile également celui des solutions nouvelles auxquelles les scientifiques réfléchissent dès à présent.

Mme Hakima El Haite. – Merci Monsieur Bignon. J'encourage certes chacun à faire des efforts, à titre individuel, pour l'environnement, mais je préfère les politiques publiques qui présentent un impact très important. A cet égard, je remercie la France d'avoir engagé ces réformes et de continuer à pousser pour que les choses avancent. D'autres pays européens demeurent stagnants en matière de loi sur la transition énergétique et ne parviennent pas à prendre de décision. Nous attendons également des réformes financières dans ce domaine.

Je souscris à l'idée que les parlementaires deviennent des acteurs de la COP22. Nous avons convenu d'organiser, avec notre Président du Parlement, une réunion à Marrakech qui devrait se dérouler durant la COP. La mise en œuvre des réformes ne sera possible qu'avec l'assentiment des assemblées parlementaires. On ne peut changer qu'à travers les règlements et les lois. D'ailleurs, c'est en changeant la norme de l'État qu'on modifiera les modèles de développement.

S'agissant des climato-sceptiques, un journal américain mentionnait hier que les preuves du dérèglement climatique pouvaient être remises en cause à l'aune de vingt-deux critères. Désormais, nous comptons 3 % de climato-sceptiques, contre 60 % il y a vingt ans. Je prendrai une approche très simple. Tous les politiques ne sont pas des spécialistes, pas plus d'ailleurs que ne le sont les citoyens qui sont sensibles aux arguments de bon sens. Ils peuvent aisément comprendre les conséquences de l'émission de fumées toxiques dans l'atmosphère et se représenter le ciel comme une décharge sauvage à ciel ouvert que personne ne contrôle. Les citoyens peuvent aisément comprendre les impacts de telles pratiques sur la santé, ainsi que les raisons de l'augmentation de l'acidité des océans et son incidence sur la biodiversité. Nous avons les moyens d'être beaucoup plus simples pour mieux informer les populations, comme j'ai pu le constater en m'adressant à une grande diversité de personnes. Ainsi, les climato-sceptiques ne pourront qu'évoluer à terme.

S'agissant de l'agenda du GIEC, les rapports sont prévus pour 2018. Nous les attendons et de ces rapports dépend la mise en œuvre de plusieurs décisions de l'Accord de Paris, comme l'enclenchement du mécanisme d'adaptation, de transparence des « *Intended Nationally Determined Contributions* » (INDC) et la feuille de route financière. Nous avons en effet demandé au comité financier de réaliser un rapport sur la finance climatique et de revoir les contributions de l'OCDE. Comme vous l'avez souligné, Paris représente le début d'un processus qui commence à Marrakech.

M. Hervé Maurey, président. – J'ajouterai juste, avant de donner la parole à notre collègue Ronan Dantec, qu'en ce qui concerne les initiatives parlementaires, l'Union interparlementaire (UIP) organise à Marrakech, le 13 novembre prochain, comme l'année

passée, au Sénat et à l'Assemblée nationale, une journée avec les parlementaires qui participeront à la COP22.

Mme Hakima El Haite. – C'est bien le même événement, dont je ne voulais pas annoncer la date et auquel notre président participera, sous réserve de l'issue du cycle électoral.

M. Hervé Maurey, président. – Je passe à présent la parole à notre collègue Ronan Dantec qui va nous parler de la manifestation de Nantes. S'il est louable d'arrêter des objectifs, encore faut-il que les contributions des États évoluent pour que les perspectives actuelles évoluent de 3°C à 1,5°C.

M. Ronan Dantec. – Merci Monsieur le Président. Je peux témoigner de l'immense investissement personnel de Mme Hakima el Haite, comme en témoigne sa présence à Nantes cette semaine, malgré un emploi du temps saturé. J'ai en ma possession la Déclaration de Nantes signée par le plus grand nombre d'acteurs non-étatiques, qu'il s'agisse des réseaux mondiaux de collectivités, de syndicats, d'associations, d'organisations non gouvernementales, ou encore d'entreprises. Il s'agit bien d'un point de consensus entre tous les acteurs non étatiques. Tel est le premier message de Nantes où nous avons accueilli 3 600 personnes et soixante-deux nationalités en trois jours. Ce qui prouve bien que le désir d'action est très fort chez ces acteurs. Sans être trop long et en faisant écho à ce que vient de nous dire Hakima El Haite, il me paraît essentiel d'assurer trois priorités. D'une part, il faut crédibiliser l'Accord de Paris à Marrakech et c'est là une évidence. Le lieu clé de mesure de sa crédibilité concernera le financement, qu'il s'agisse des niveaux de financement que la facilité de leur accès. Bien qu'il y ait énormément de liquidités au niveau mondial, on mesure la difficulté des acteurs non étatiques, comme les villes africaines qui n'ont d'accès ni aux fonds verts ni aux autres fonds existants. Il faudra donc trouver à Marrakech des solutions quant à l'accès au financement de l'ensemble des acteurs. Ce point est essentiel pour créer une réelle dynamique. Mme El Haite a participé à la réunion plénière consacrée au financement et je sais que nous partageons le même point de vue sur cette question.

D'autre part, on sait d'ores et déjà qu'il faudra dépasser le contenu de l'Accord de Paris. C'est là un point fondamental de la déclaration de Nantes. Dans la presse d'aujourd'hui, Robert Watson, ancien président du GIEC, a indiqué que les 2°C seraient atteints avant 2050. La ligne rouge à ne pas franchir, d'après la communauté scientifique, le sera ainsi d'ici à 2050. Nous y serons nous-mêmes confrontés. Nous avons l'objectif d'1,5°C avec l'Accord de Paris, mais les contributions volontaires actuelles ne permettent pas d'y parvenir. Il faut que les États aillent plus loin que leurs contributions volontaires. Il faut ainsi trouver le moyen, tant au niveau ministériel que parlementaire, pour que les États, dans le cadre de la pré-révision de 2018 et avant l'application de l'accord en 2020, annoncent leur volonté de faire mieux que leurs engagements pour 2020. À Nantes, en tant qu'acteurs non-étatiques et durant les seize commissions thématiques qui étaient présentes, nous avons indiqué que nous étions prêts à travailler avec les États pour qu'ils réévaluent leurs contributions volontaires. Sinon, le climato-fatalisme, c'est-à-dire le sentiment qu'il est trop tard, va émerger durablement. Les mobilisations concrètes des acteurs, comme c'est le cas à Nantes, peuvent encore crédibiliser un scénario à 2°C, à la condition de ne pas perdre de temps. Marrakech est un moment important et je sais que Mme El Haite partage ce volontarisme.

Mme Hakima El Haite. – Merci d'avoir insisté sur l'importance d'aller plus loin que les engagements souscrits à Paris. Nous nous y préparons et c'est le rôle des champions que de mettre en place un cadre logique permettant de fédérer les soixante-quinze différentes

coalitions mondiales dans les différents secteurs. Ces coalitions doivent être inclusives et présenter toutes les différentes initiatives conduites depuis la COP21 ainsi que leurs perspectives pour 2018 et 2020. Cette année, notre COP devrait permettre, à l'issue des plénières qui auront lieu le matin, l'organisation de réunions de haut niveau entre les ministres des secteurs et les coalitions, qui en allant plus vite que les États, vont les inciter à accroître leurs ambitions. Construire le lien entre les acteurs étatiques et non-étatiques, afin d'intégrer les initiatives de ces coalitions dans les politiques publiques, est l'une des ambitions que je partage avec ma collègue, Laurence Tubiana. Ainsi dans le cadre du segment de haut niveau (« *High Level Segment* »), prévu le 17 octobre prochain, nous allons réunir aussi bien les responsables du secteur privé que les ministres des secteurs concernés, qui viendront s'engager sur des réformes destinées à attirer davantage d'investissements et susciter plus d'actions.

M. Hervé Maurey, président. – Je reviens un instant sur le rapport du GIEC et son l'objectif d'1,5°C qu'évoquait Jérôme Bignon. Le rapport du GIEC est-il attendu pour 2018 ou 2022 ?

M. Ronan Dantec. – Le sixième rapport du GIEC est attendu pour 2022, tandis que le rapport auquel vous faites référence est attendu pour 2018. Le président du GIEC, qui était à Nantes, s'interrogeait sur la pertinence de l'ouverture de la communauté scientifique à l'expertise de la communauté non scientifique.

Mme Hakima El Haite. – C'est là notre objectif avec la COP22. Jusqu'à présent, il n'y avait aucun lien entre les acteurs non-étatiques et le monde des négociateurs qui ignoraient les actions conduites en dehors des efforts des parties. Tout le monde a compris que les acteurs non-étatiques allaient plus vite, comme le démontre l'importance désormais plus grande de leurs investissements dans les énergies renouvelables que dans les énergies fossiles. Aujourd'hui, ce lien doit être établi et c'est le début d'un processus. C'est pourquoi la COP22 va être celle du début de l'action et du « *Climate Change Partnership* » qui va être lancé à Marrakech.

Mme Chantal Jouanno. – Merci Madame la Ministre pour votre enthousiasme. J'aimerais revenir, dans un premier temps, sur le rôle des parlements. J'ai eu la chance d'être des deux côtés de la barrière. Il est vrai que lorsqu'on est parlementaire, en dehors des réunions de l'UIP, on demeure spectateur, car le monde des négociateurs demeure très fermé et ces personnes sont loin d'avoir abandonné l'idée qu'elles sont les seules à être sérieuses dans leur domaine. Il est très difficile, malgré votre engagement, de faire évoluer une telle situation.

Par ailleurs, sur les actions qui doivent être entreprises dans les États, je prendrai l'exemple de la contribution carbone que Mme Ségolène Royal a citée. Il faut savoir que celle-ci relève d'une initiative parlementaire, conjointement portée par différents groupes politiques et qui a été reprise à l'Assemblée nationale, à la suite d'un rapport relativement ancien sur la valeur tutélaire du carbone qui fixait comme objectif cette valeur à 100 euros en 2030, afin de permettre une adaptation des acteurs économiques. Ce dispositif a été voté. Il nous reste cependant un sujet que vous avez évoqué clairement dans votre intervention et qui concerne la suppression des subventions et des dépenses fiscales en faveur des énergies fossiles. J'essaie, à titre personnel, de revenir sans cesse sur ce sujet, clairement identifié par l'OCDE et les différents acteurs comme important, sans que ne s'enclenche un débat. Ces subventions représentent un coût considérable et contribuent à la mise en exergue des contradictions dans nos discours.

Enfin, s'agissant des acteurs non-étatiques, à l'instar de la réunion de Nantes, j'ai la chance d'être vice-présidente de la Région Ile-de-France qui conclura un accord de coopération avec le Grand Casablanca à l'occasion de la COP22 portant sur tous les sujets connexes à la question du climat, comme l'eau et les déchets. A l'inverse, nous sommes très intéressés par votre expérience dans le domaine des énergies renouvelables, car nous sommes très en retard par rapport à vous. Vous citez d'ailleurs l'adaptation : en Ile-de-France, ainsi que dans d'autres régions, on prévoit des plans d'adaptation car les événements climatiques majeurs, comme les inondations, sont de plus en plus fréquents. Vous avez tout à fait raison de souligner que ces événements vont beaucoup plus vite qu'on ne le pensait.

Mme Hakima El Haite. – Je partage totalement ce que vous venez d'évoquer. Je voulais également commenter le retard des pays développés que je comprends, car on ne réalise pas une transition énergétique en deux jours. Un tel retard doit également être levé sur le budget de l'État et il va falloir changer énormément de choses tout en investissant massivement. Je pense que les pays en développement le comprennent, car il leur faut mettre en œuvre une vision. En revanche, je ne comprends pas que des investissements non durables soient orientés vers des pays qui souffrent déjà. Je comprends que, pour les pays présentant un mix d'énergies fossiles à hauteur de 50 % en Europe, il est impossible de fermer les centrales à charbon du jour au lendemain. Mais pourquoi autoriser des investissements de centrale à charbon dans des pays africains ? C'est la cohérence qu'il va falloir asseoir au sein d'un processus qui va réclamer du temps. C'est bien la cohérence au niveau de toute la philosophie du développement qu'il faut modifier. C'est la raison pour laquelle vous avez un rôle extrêmement important. Le 14 novembre prochain à Marrakech aura lieu un événement qui rassemblera des élus locaux du monde entier.

Mme Annick Billon. – Si l'on s'est tous réjoui du succès de la COP21, dans quelle mesure estimez-vous que la COP22 aura rempli son objectif ? La COP21 demeure lointaine des préoccupations des populations, aussi la montée en puissance des acteurs non-étatiques permettra de concevoir des solutions qui seront pragmatiques. Alors que nous nous en tenions au discours lors de la COP21, il serait salutaire d'être un peu plus pragmatique à Marrakech. La communication reste extrêmement étatique et loin de l'intérêt des populations. J'ajouterai que, lors d'un récent déplacement au Canada dans le cadre d'une mission sénatoriale, j'ai pu constater un certain nombre d'incohérences. En effet, le Canada n'a pas encore ratifié l'Accord de Paris et imagine des investissements considérables dans les pipelines. Certaines provinces ont d'ailleurs perdu près de 100 000 emplois dans le cadre des énergies qui dérogent à l'esprit de la COP21. On est encore sur des raisonnements de type « investissements-emplois » et l'on oppose bien souvent la préservation de l'environnement à l'emploi.

Mme Hakima El Haite. – Puis-je vous poser une question ? Quel était, selon vous, l'indicateur du succès de la COP21 ?

Mme Annick Billon. – La prise en compte des 2°C.

Mme Hakima El Haite. – L'indicateur de succès était en effet celui-ci. Les a-t-on atteints ? Non ? Est-ce que la COP21 a échoué ? Non. Pour moi, les indicateurs de succès de la COP22, sans décrédibiliser l'Accord de Paris, doivent être de maintenir la confiance. Je vais être très réaliste. Je suis d'accord avec Madame Billon car, en rencontrant plusieurs personnes, d'un bon niveau, juste après la COP21, je me suis rendu compte que celles-ci pensaient que les COP étaient terminées et que les négociations étaient terminées. 70 % considéraient que la COP22 marquait la fin et non le début d'un nouveau processus. Il faut

ainsi démocratiser l'information et les pratiques sur le climat. Ce n'est qu'à travers les territoires, les organisations non gouvernementales, et le changement du rôle du leader politique qui est d'accompagner les citoyens. Pour pouvoir le faire, nous avons un processus d'apprentissage. Nous ne sommes pas tous des spécialistes et ne connaissons pas tous où en est l'innovation, s'agissant notamment des modes de transport comme avec l'hydrogène. Le monde évolue et il faut que l'on sache ce qui s'y passe. Tout cela nous conduit à être plus curieux et à nous ouvrir aux innovations pour pouvoir mieux communiquer l'information. C'est en effet l'innovation qui va nous sauver et ce, bien davantage que l'Accord de Paris. Ce n'est qu'en changeant de modèle de production que nous y parviendrons. Imaginez demain tout le transport, qui représente près de 23 % des émissions mondiales, avec l'hydrogène ou que nous nous passions désormais des pipelines. De nombreuses innovations existent. J'ai reçu un inventeur français à l'origine d'un dispositif opérationnel, qui sera exposé lors de la COP22 et qui fabrique quelque 2.500 litres par jour d'eau potable ou industrielle par osmose de l'humidité de l'air. Vous n'avez plus besoin de réseau. J'ai également reçu un Suisse qui conçoit des maisons livrables en quinze jours complètement isolées et produisant 100 % d'énergies positives. Si le monde est en train de changer, encore faut-il en être informé et qu'on oriente une partie des budgets des États vers l'innovation. Or, l'innovation aujourd'hui n'est pas financée. C'est la raison pour laquelle votre rôle est important au sein du Parlement et du Sénat. C'est vous qui allez influencer cette évolution.

Serez-vous acteurs ou spectateurs ? Les parlementaires ne figurent pas parmi les neuf acteurs du climat identifiés par les Nations-Unies. J'en ai parlé aux institutions onusiennes en indiquant que le changement repose également sur l'action des parlementaires. Il faut, qu'à travers l'Union interparlementaire, vous demandiez à devenir le dixième acteur.

M. Charles Revet. – On ne peut que partager, Madame le Ministre, ce que vous venez de dire. Vous vous trouvez devant des parlementaires qui ne peuvent que souhaiter être mieux associés à tout l'engagement qui est pris. Je vous félicite très chaleureusement de votre engagement qui préjuge bien du succès de la COP22. J'aurai quatre questions très simples : quels sont pour vous les chantiers prioritaires qui donneront à l'Accord de Paris une réalité tangible ? Quel sera le programme lors de la COP22 pour sensibiliser les populations aux questions environnementales et climatiques, faute de quoi les dispositifs retenus ne sauraient fonctionner ? Comment la question des réfugiés climatiques sera-t-elle abordée lors de la COP22 ? On voit bien que les déserts progressent et si l'on ne prend pas de mesures, le nombre des réfugiés climatiques ne cessera donc d'augmenter. Comment cette évolution sera-t-elle appréhendée par la COP22 ? S'agissant enfin des récentes ratifications de l'Accord de Paris par la Chine et les États-Unis, voire l'Inde, celles-ci ouvrent-elles de nouvelles perspectives ? Suffit-il que les dirigeants de ces États se soient favorablement exprimés pour que les processus de ratification puissent être tenus pour acquis ?

M. Jacques Cornano. – Je voulais féliciter Madame El Haité pour son engagement. J'ai bien noté que la COP22 devait s'inscrire dans l'action pour concrétiser les différents axes retenus dans l'Accord de Paris. Je pense, comme elle, qu'à l'instar de la COP21, la COP22 doit s'inscrire dans un mouvement structurel de transformation des modèles de production et de consommation. Nous connaissons particulièrement dans les outre-mers ce problème et je me réjouis que notre commission, de même que la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer, ait identifié, dans le cadre de l'adaptation, des innovations vertueuses dans les territoires ultramarins. Avec mon collègue Jérôme Bignon nous avons travaillé sur ces questions, pour évoquer des solutions éprouvées, visant notamment à la promotion d'une grande diversité d'énergies renouvelables. D'ailleurs, nous sommes en train d'expérimenter sur l'île de Marie-Galante des solutions pour que ce territoire devienne un

territoire à énergies positives. Il y a des solutions transposables et qui contribuent à la valorisation de la biodiversité. La déclaration de Nantes des acteurs non-étatiques du climat est claire : il faut renforcer le mouvement par des actions concrètes, de manière à combler le fossé entre les engagements souscrits et la réalité quotidienne. Le moment est venu de passer de la théorie aux actions. C'est donc ce que nous viendrons faire et ce, d'autant plus que j'ai eu l'occasion de me rendre au Maroc, dans le cadre d'un agenda interterritorial sous l'égide des Nations-Unies et avec la Guadeloupe, la Martinique, ainsi que le Canada, pour y travailler sur les objectifs du millénaire.

M. Rémy Pointereau. – Je féliciterai à mon tour Madame la Ministre pour son engagement et formulerai quelques observations. Je souscris également à l'idée que la lutte contre le changement climatique passera par l'innovation et pas forcément par les différentes COP. Je crois que des progrès restent à faire, s'agissant notamment des énergies renouvelables, mais aussi, dans le contexte du prochain Mondial de l'automobile, de voitures électriques, avec des batteries plus fiables et longues ou encore avec l'hydrogène. Cependant, on constate, dans le même temps, une forme d'incohérence dans nos politiques publiques. On favorise certes le co-voiturage tout en plaçant des cars sur les autoroutes dans lesquels même la SNCF investit, alors que le ferroviaire demeure le mode de transport le moins polluant et que sont diminuées, sur l'ensemble de notre territoire, le nombre de dessertes. En outre, comment nos gouvernants ont-ils anticipé le report de la manne fiscale relative aux énergies fossiles ? Quels que soient les gouvernements, qui va accepter de se priver de ces fonds très importants et quels transferts va-t-on mettre en œuvre pour compenser la diminution d'une telle manne ? Comment comprendre, dans un tel contexte que l'on ait écarté l'écotaxe ? Comme quoi, un certain nombre de contradictions demeure dans notre pays. Comment voyez-vous les choses depuis le Maroc et réagissez-vous face à de tels phénomènes ?

Mme Hakima El Haite. – Afin d'évoquer les chantiers prioritaires, je vais vous conter une anecdote qui a eu lieu après l'Accord de Paris. J'ai reçu le ministre camerounais de l'environnement au Maroc le 8 mars dernier. Il est intervenu lors d'une réunion internationale des Polytechniciens organisée en partenariat avec le Club de Casablanca et consacrée au climat. Ce ministre a évoqué une sorte de parabole, dépeignant l'histoire du climat comme celle d'un amour entre une très jolie jeune femme qui attend en vain que son fiancé l'épouse. D'après cette parabole, chaque année, pendant vingt ans, le mariage fut annoncé, puis repoussé par le fiancé, sous des prétextes chaque fois différents. Au terme d'une attente longue de vingt ans, Maria décède sans avoir jamais convolé. C'est ainsi que ce ministre a représenté l'histoire du climat d'une manière pessimiste qu'il m'a fallu, à mon tour, infirmer. En effet, lui ai-je dit, on ne saurait d'abord faire mourir une femme le 8 mars et, reprenant l'anecdote, j'ai ajouté que Maria restait très jolie après vingt ans et qu'elle a trouvé un autre soupirant avec lequel elle s'est mariée pour vivre longtemps dans le bonheur. Ainsi, notre priorité pour la COP22 est de faire en sorte que ces pays et ces peuples qui souffrent maintiennent la confiance.

Mes indicateurs de succès sont avant tout qualitatifs. Il faudrait qu'on parvienne à Marrakech à mettre en œuvre les annonces faites par les États comme l'Allemagne ou la France, en obtenant un projet de décision pour financer le pré-2020 qui accorde 30 % de ces financements à l'adaptation, 30 % à l'Afrique et 15 % aux États insulaires. Je ne mentionnerai pas de chiffres et il me paraît primordial de maintenir la confiance, voire de la retrouver par l'action, notamment pour les pays les plus vulnérables.

D'autres indicateurs me paraissent également pertinents pour les politiques au niveau mondial. Il faudrait que les leaders reviennent à Marrakech, après s'être avancés à

Paris devant le monde entier. Il faudrait qu'ils nous disent comment ils comptent développer les politiques publiques dans leurs pays respectifs pour atténuer les émissions de gaz à effet de serre qui nous font autant de mal.

Je vous remercie, Monsieur le Sénateur, de votre témoignage sur l'expérience que vous conduisez à Marie-Galante et qui nous incite à progresser. Nous avons besoin d'expériences comme la vôtre pour comprendre ce qu'il convient de faire dans nos pays et territoires. D'ailleurs, les territoires nous l'ont démontré à l'occasion de la réunion de Nantes organisée par votre collègue Ronan Dantec. Aujourd'hui, il faut que les États arrêtent les incohérences et les contradictions. On ne peut attendre 2020 pour appliquer l'Accord de Paris, sinon ce sera trop tard. Il faut le mettre en œuvre dès à présent et c'est ce que nous attendons de Marrakech.

Le sujet des réfugiés climatiques ne sera pas abordé de manière directe et ce, pour de nombreuses raisons. Il le sera, d'une manière intense, lors des débats consacrés à la thématique de la justice climatique le 15 octobre. Mais à l'instar des questions de la dégradation des sols, de la pénurie des ressources, de la sécurité alimentaire ou encore du manque d'accès à l'eau potable, ce problème est la conséquence du changement climatique. Lutter contre ce phénomène permet ainsi de résoudre la question des réfugiés climatiques. En outre, je ne pense pas que les négociations aboutiront à la détermination d'un montant alloué aux réfugiés climatiques ; cette question représente à mes yeux un motif supplémentaire pour une accélération de l'action.

En revanche, nous allons aborder des sujets qui relèvent davantage de la pédagogie et de la psychologie et qui n'ont jamais été abordés lors des COP précédentes.

L'eau, qui n'a jamais été traitée comme une question en tant que telle, est un facteur transformationnel, tout comme la santé ou encore l'éducation. Certes, ces derniers sujets ne sont pas en relation directe avec le climat, mais ils restent importants pour démocratiser l'information et pour faire en sorte que le monde change.

S'agissant des énergies renouvelables, je vous invite à entrer en relation avec les acteurs et les instituts de recherche marocains qui ont énormément appris et adapté durant ces dix dernières années. Le prix de notre énergie renouvelable, à 0,24 cents le kilowattheure, défie ainsi toute concurrence. Le transfert de technologie peut aussi s'effectuer du Sud vers le Nord, car nous avons débuté avant vous cette adaptation.

Par ailleurs, le Maroc a levé les subventions sur les énergies fossiles. Je ne suis pas toujours d'accord sur le redéploiement de ces énergies. Nous serons forts lorsque le prix du carbone servira à financer la transition. On devrait en convaincre les industriels. Lors de ma réunion d'hier avec les innovateurs, j'ai été impressionnée par le nombre de solutions fiscales et financières incitatives que ces inventeurs m'ont proposées. On sera beaucoup plus intelligent lorsque les subventions bénéficieront à ceux qui dépolluent, comme cela a d'ailleurs été fait pour l'eau, selon le principe pollueur-payeur. En instaurant une taxe carbone, on ne suivra pas la démarche du Canada qui a réservé 60 % de ses taxes pour le développement des infrastructures, au lieu de miser totalement sur la transition énergétique et la diminution des émissions de gaz à effet de serre. Je suis certaine que même les pétroliers seront convaincus par la mise en place d'un prix carbone. J'ai d'ailleurs discuté avec un grand groupe pétrolier russe de cette initiative. Celui-ci a fait part de son grand intérêt pour employer la moitié du produit de cette taxe à la transformation de toute l'énergie fossile vers les énergies renouvelables, que ce soit l'énergie hydroélectrique, où il est déjà présent, ou

encore les énergies éolienne et solaire. Aujourd'hui, le monde industriel a compris ce que les États n'ont pas encore intégré, à savoir que l'industrie de demain n'est plus celle d'aujourd'hui et qu'il faut désormais changer.

M. Hervé Maurey, président. – Merci Madame la Ministre, nous vous souhaitons un plein succès à Marrakech et nous espérons venir en grand nombre vous y retrouver.

Mme Hakima El Haite. – Monsieur le Président, permettez-moi d'évoquer un détail qui a son importance quant à l'organisation de la COP22 où les thèmes se succèdent de manière quotidienne et où seront organisées les après-midi des réunions associant les acteurs étatiques et non-étatiques. Vous pourrez ainsi être parties prenantes aux dialogues officiels tous les jours durant la COP de Marrakech !

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup de cette précision et donc, rendez-vous à Marrakech !

La réunion est levée à 12 h 30.

Mercredi 5 octobre 2016

- Présidence de Hervé Maurey, président -

Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 09 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons ce matin, en deuxième lecture, le rapport sur la proposition de loi relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils dont trois de nos collègues sont à l'origine : MM. Pintat, Gautier et Fouché.

Cette initiative parlementaire est importante aux yeux du Gouvernement puisqu'il a décidé de l'inscrire à l'ordre du jour d'une semaine qui lui est réservé. Ce sera jeudi 13 octobre, dans l'après-midi ou en fin de journée. Certes, cette inscription intervient un peu rapidement après l'examen à l'Assemblée nationale la semaine dernière, mais notre rapporteur a parfaitement pris la mesure du sujet dès la première lecture et nous abordons donc cet examen dans de bonnes conditions.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – La proposition de loi relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils a été déposée le 25 mars 2016 par nos collègues Xavier Pintat, Jacques Gautier et Alain Fouché. Ce texte tire les conséquences d'un rapport réalisé par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) à la demande du Parlement et publié le 20 octobre 2015 sur les risques et menaces liés à l'essor des drones aériens civils en France.

Ce texte avait été examiné en première lecture par le Sénat le 11 mai par notre commission et le 17 mai en séance publique. Il avait fait l'objet d'un travail de réécriture qui en conservait l'esprit, tout en veillant à entraver le moins possible le développement de cette filière prometteuse. L'Assemblée nationale a examiné cette proposition de loi le 20 septembre en commission et le 27 septembre en séance publique. Les députés ont apporté quelques

compléments sans remettre en cause la philosophie générale du dispositif, qui s'appuie sur quatre piliers : l'information, la formation, l'enregistrement/l'immatriculation, et le signalement.

Les modifications introduites par les députés sont de quatre ordres. En premier lieu, une grande partie des débats à l'Assemblée est issue de la volonté de la rapporteure Marie Le Vern, de préciser directement dans la loi le niveau à partir duquel les différents dispositifs auront vocation à s'appliquer. À l'article 1^{er}, les députés ont ainsi prévu un seuil à 25 kilogrammes, qui déclenche l'obligation d'immatriculation des drones. Ce seuil, qui correspond à la limite historique du monde de l'aéromodélisme classique et a servi de base à l'harmonisation des règles en Europe, ne pose pas de difficulté particulière.

Les discussions ont davantage porté sur le plafonnement à 800 grammes du seuil défini par le pouvoir réglementaire pour les obligations d'enregistrement (article 1er), de formation (article 2) et de signalement/limitation de capacités (article 4). Autrement dit, le pouvoir réglementaire conserve la possibilité de fixer des seuils inférieurs différenciés, mais à défaut chaque obligation s'applique au-delà de 800 grammes. Ce choix est clairement assumé par la rapporteure pour anticiper d'éventuelles carences du pouvoir réglementaire.

Ensuite, les députés ont renforcé les garanties techniques de sûreté et de sécurité, avec les dispositifs de signalement et de limitation prévus à l'article 4. Ils ont souhaité que le dispositif de signalement puisse être non seulement électronique mais également numérique, dans la mesure où il n'existe pas encore de consensus sur le choix des technologies à mettre en œuvre : ils laissent ainsi toutes les options ouvertes. Le signalement numérique présente l'avantage de passer par le réseau, par exemple par le *smartphone* de l'utilisateur, et non par une balise supplémentaire. Il est donc plus simple à mettre en œuvre en attendant le développement de transpondeurs.

Les députés ont également privilégié la référence à un dispositif de limitation de capacités plutôt que de performances pour inclure plus explicitement les systèmes de *geofencing* (ou « barriérage électronique ») visant à empêcher le survol de certaines zones. Ils ont aussi imposé la mise en place d'un dispositif de signalement sonore permettant d'alerter les personnes se trouvant sur la trajectoire d'un drone en cas de perte de contrôle du télépilote.

En troisième lieu, les députés ont accordé une attention particulière aux contraintes de l'aéromodélisme, une pratique ancienne qui diffère du dronisme grand public. En règle générale, l'aéromodéliste est un passionné d'aéronautique qui aime faire voler les appareils qu'il construit, alors que le droniste est davantage attiré par le pilotage ludique ou l'usage d'instruments embarqués comme les caméras. En grande majorité, l'aéromodélisme se pratique en club sur des sites déclarés auprès de la DGAC. Les appareils sont pilotés uniquement en vue directe, alors que la vue immersive (FPS) se développe de plus en plus pour les drones de loisir. Pour autant, la définition juridique de l'« aéronef circulant sans personne à bord » ne permet pas de distinguer le drone de l'aéromodèle en droit français, d'où la nécessité d'opérer des distinctions en fonction de l'usage. Ainsi, l'article 2 a été modifié pour garantir que les aéromodélistes ne soient pas soumis à une double obligation de formation, dans la mesure où ceux-ci sont déjà formés dans le cadre de leurs clubs : un mécanisme de reconnaissance par équivalence de leur formation est donc prévu.

À l'article 4, les aéromodélistes ont été exonérés explicitement de l'obligation de s'équiper des dispositifs de signalement et de limitation de capacités quand ils pratiquent leur

activité dans un cadre agréé et dans des zones identifiées à cet effet : il ne s'agit plus d'une simple faculté mais d'une dérogation garantie.

Enfin, les députés ont précisé que les aéronefs « sont équipés » du dispositif de limitation de capacités, qui ne doit plus nécessairement être « emporté » : cette modification sémantique satisfait les contraintes des aéromodélistes, qui pourront ainsi intégrer le dispositif dans la télécommande plutôt que dans l'appareil, dans la mesure où celui-ci est rarement équipé d'un ordinateur embarqué – le pilotage s'effectue par action directe sur les gouvernes –, contrairement aux drones.

Ces dérogations ne s'appliqueront automatiquement qu'aux aéromodélistes pratiquant leur activité sur les sites déclarés à la DGAC. Pour les autres, à l'instar des planeurs de vol de pente, un décret en Conseil d'État viendra préciser les exemptions applicables.

En dernier lieu, les députés ont adopté une série de mesures concernant l'application des nouvelles obligations nées de la proposition de loi au parc de drones déjà existant, conscients qu'un retour en usine généralisé serait parfaitement irréalisable. À l'article 3, ils ont adopté un amendement présenté par la rapporteure qui étend l'obligation d'information au vendeur d'un drone d'occasion. La notice étant téléchargeable en ligne, cette contrainte est assez aisée à satisfaire pour un particulier et permet de s'assurer d'une diffusion des principes et règles en vigueur à l'occasion de chaque transaction.

À l'article 4, ils ont décalé l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs de signalement et de limitation de capacités au 1^{er} juillet 2018 pour les drones neufs et au 1^{er} janvier 2019 pour les drones en circulation enregistrés, afin de permettre aux fabricants d'adapter leurs chaînes de production matérielles et logicielles et de laisser aux particuliers un délai supplémentaire pour s'équiper des modules qui auront été spécifiquement conçus.

En ce qui concerne plus particulièrement le dispositif de signalement sonore, un amendement de la rapporteure a été adopté pour éviter que cette obligation ne s'applique aux drones enregistrés avant le 1^{er} juillet 2018 : leurs propriétaires seront ainsi exonérés de cette mesure.

J'émetts deux principales réserves sur ces mesures.

La première porte sur le niveau arbitrairement retenu pour le plafonnement des seuils réglementaires à 800 grammes. Lors de la première lecture, j'avais délibérément souhaité que ces seuils d'application ne soient pas définis dans la loi, car il s'agit d'une compétence manifestement réglementaire. De plus, le niveau de ces seuils est lui-même sujet à débat : le seuil de 250 grammes, à partir duquel un drone est capable de voler en extérieur, a été retenu par les États-Unis et le Danemark ; le seuil de 1 kg correspond à la capacité d'emport d'un drone équipé d'une grenade légère, et est par exemple retenu par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA) pour distinguer les drones jouets des autres engins. Enfin, la miniaturisation croissante des appareils conduit naturellement à vouloir conserver une certaine souplesse dans la réglementation.

Dans l'hypothèse, plus que probable, où le pouvoir réglementaire tarderait à prendre les mesures réglementaires d'application, le plafonnement à 800 grammes retenu par les députés, présente l'intérêt de fixer une référence pour les constructeurs, et contribue à la sécurité juridique. En effet, d'après les informations communiquées par l'administration, si

l'arrêté relatif à la formation et aux compétences des télépilotes de drones professionnels pourrait paraître prochainement, il n'en va pas de même pour les autres textes réglementaires d'application, pour lesquels aucune perspective n'a été fournie à ce stade. On peut le déplorer mais c'est une réalité dont il faut tenir compte.

Pour autant, l'inscription d'un tel plafonnement dans la loi pourrait éventuellement nécessiter sa révision prochaine. Certes, la réglementation européenne ne devrait probablement pas voir le jour avant 2018 : le Parlement européen examinera en première lecture un projet de règlement vers la fin de l'année. Il sera ensuite complété par des règles de l'Agence européenne de sécurité aérienne, qui fixeront certainement des seuils en fonction de plusieurs paramètres (poids, altitude, utilisation, vitesse). Si ces règles contredisent les nôtres, elles pourraient entraîner un réexamen de notre législation, qu'un renvoi au décret aurait permis d'éviter.

Au-delà de ces considérations juridiques, les débats à l'Assemblée ont montré toute la difficulté de retenir un niveau arbitraire sans réel fondement scientifique. De fait, la rapporteure présente ce plafonnement comme celui permettant de cibler *a minima* les 10% d'appareils les plus dangereux : d'après elle, un plafonnement à 1 kilo ne permettrait de cibler que 6% des appareils, et priverait la loi de toute portée utile. Elle suggère également que ce plafonnement correspond à une rupture de gamme, et donc de prix, entre les drones très grand public et les autres. Je n'approuve pas ce raisonnement, dans la mesure où, par exemple, le Parrot Disco (750 grammes – 1299 €) est sensiblement au même prix que le DJI Phantom 4 (1380 grammes – 1399 €).

Surtout, bien que je soutienne l'industrie française, en particulier lorsqu'elle est en pointe dans des secteurs innovants, je m'inquiète du fait que ce plafonnement arbitraire à 800 grammes puisse être trop facilement qualifié de protectionniste. En effet, les modèles phares de Parrot, notre champion national, sont systématiquement en-dessous du seuil : le quadricoptère Bebop 2 pèse 500 grammes et la nouvelle aile Disco pèse 750 grammes. *A contrario*, les produits grand public du chinois DJI sont systématiquement au-dessus : le Phantom 3 pèse 1280 grammes et le Phantom 4 pèse 1380 grammes. Certes, DJI vient de sortir un nouveau modèle Mavic qui pèse 743 grammes, mais il n'est pas certain que cela suffise à convaincre de la neutralité du choix de 800 grammes.

Enfin, un plafonnement uniforme à 800 grammes laisse entendre que le seuil réglementaire pourrait être le même pour les différentes obligations d'enregistrement, de formation et de signalement/limitation de capacités. Ceci est contraire à l'esprit initial de la proposition de loi, qui vise à mettre en place une série d'obligations croissantes en fonction de la dangerosité potentielle du drone utilisé, en général corrélée à son poids. Il ne serait pas aberrant que l'obligation d'enregistrement s'impose à tous les drones capables de voler en extérieur (soit au-dessus de 250 grammes) et que le signalement électronique ne concerne que les plus lourds (au-dessus de 800 grammes par exemple).

Ma seconde réserve porte sur l'utilité réelle du dispositif de signalement sonore en cas de perte de contrôle, qui risque au contraire d'accroître les risques par d'éventuels déclenchements intempestifs susceptibles de perturber le télépilote. Comment distinguer une perte de contrôle d'une figure de voltige ? De plus, les drones réellement silencieux sont rares, on entend en général le bourdonnement des rotors ou le sifflement du déplacement dans l'air, ce qui dans les faits suffit généralement à attirer l'attention des personnes à proximité. Surtout, il faudrait prévoir un type de système sonore qui serait encore capable de fonctionner si tous les systèmes électriques étaient en panne sur le drone en train de tomber.

Néanmoins, la mise en œuvre de cette mesure ne constitue pas une contrainte insurmontable pour les industriels du secteur, d'autant plus qu'il n'y aura pas d'obligation rétroactive d'équipement pour les drones déjà enregistrés au 1^{er} juillet 2018.

Au final, l'intérêt d'une entrée en vigueur rapide du texte l'emporte sur ces quelques réserves et justifie des concessions. Nous sommes au terme d'une année d'échanges depuis la publication du rapport du SGDSN, et cette proposition de loi me semble suffisamment aboutie pour être adoptée sans délai supplémentaire. Le marché du drone civil connaît une expansion fulgurante et chaque mois écoulé rend sa régulation d'autant plus difficile que nécessaire. Le législateur se doit d'être réactif : il est à l'honneur du Sénat d'être en mesure de proposer, d'examiner et de faire aboutir, en un temps record et sans procédure accélérée, un texte sur un domaine innovant, dans lequel la France excelle.

L'engouement de nos concitoyens ne tarit pas : le succès du Paris Drone Festival, qui s'est déroulé le 4 septembre sur les Champs Élysées en témoigne. Je me plais à imaginer que cet événement pourra devenir un rendez-vous majeur de la communauté droniste mondiale : il contribuera au rayonnement de Paris, en tant que capitale du drone, et de la France, un pays qui invente l'avenir. Toujours est-il que le besoin d'une réglementation et d'une information claires est exprimé par le grand public, qui peine à s'y retrouver dans les textes actuels.

En même temps, la concurrence entre les fabricants ne cesse de s'intensifier. Parrot a publié, le 23 septembre dernier, un avertissement sur ses revenus 2016. Le marché est en pleine mutation : certains acteurs comme DJI avec le Mavic Pro ou GoPro avec le Karma, s'implantent sur le même segment que Parrot, à savoir les drones de moyenne gamme (comme le BeBop 2). Ces industriels ont besoin de connaître rapidement les nouvelles normes qui vont s'imposer, afin d'anticiper d'ores et déjà les évolutions de leurs prochains modèles.

Enfin, la menace sécuritaire ne diminue pas, dans un contexte où le risque terroriste reste malheureusement élevé. La probabilité d'un accident grave (chute d'un drone sur un passant, collision avec un avion ou un hélicoptère) s'accroît également à mesure que l'usage des drones civils se répand. Or le moindre incident, outre ses conséquences potentiellement dramatiques, risque de porter un coup d'arrêt au développement de la filière.

Par conséquent, cette proposition de loi apporte une réponse attendue aux préoccupations exprimées par l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des fabricants, des utilisateurs, des tiers, ou de l'administration. Elle propose une réglementation équilibrée, permettant de conjuguer les exigences de sécurité et l'essor du marché. Pour cette raison, je suis favorable à son adoption conforme par le Sénat, en dépit des quelques réserves soulevées. L'absence d'amendements déposés témoigne d'ailleurs du caractère consensuel de cette position. Il ne reste qu'à espérer que notre travail puisse inspirer les réflexions en cours au niveau européen.

J'ai participé à un séminaire sur les drones le 12 septembre au Sénat, organisé par le Conseil pour les drones civils, et j'ai exprimé le souhait que des parlementaires y soient nommés. Le Conseil a approuvé ma demande.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ce rapport très précis. J'approuve la solution pragmatique du vote conforme que notre rapporteur nous propose, même si je partage ses réserves. Le vote conforme est néanmoins souhaitable pour que la réglementation s'applique le plus vite possible.

M. Jean-Yves Roux. – Combien la France compte-t-elle de drones publics et privés ? Le président de la région PACA a annoncé hier qu’il allait proposer aux éleveurs d’acheter des drones pour suivre les loups dans les montagnes.

À l’occasion de la mission d’information sur l’inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles, nous avons évoqué la nécessaire traçabilité des composants : est-il envisagé de recycler les drones en fin de vie ?

Mme Évelyne Didier. – Cette question est effectivement importante. Une fois le drone hors d’usage, ses composants devront être recyclés.

Puisque Sénat et Assemblée sont d’accord, le vote conforme s’impose. Je partage les réticences de notre rapporteur sur la question des seuils : affirmons les principes dans la loi mais laissons les problèmes techniques au pouvoir réglementaire, d’autant que nous sommes incapables de savoir ce qu’il en sera de l’évolution des drones dans les quelques années à venir.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous invite en effet à lire les intéressantes conclusions de la mission d’information sur les composants des téléphones mobiles. Je parle sous le contrôle de M. Longeot qui a présidé cette mission.

Mme Nelly Tocqueville. – Quelle sera la formation des formateurs ? L’article 2 prévoit un décret : que savez-vous de son contenu ? Qui certifiera les capacités du formateur à délivrer des formations ? Comment vérifiera-t-on qu’un pilote de drone a bien été formé ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Cette proposition de loi est importante : nous l’avons votée en première lecture après l’avoir enrichie d’amendements consensuels et l’Assemblée nationale a renforcé l’encadrement juridique des drones dont l’évolution technologique est rapide et difficilement contrôlable.

Je félicite notre rapporteur pour sa sagesse : malgré quelques réserves compréhensibles, il nous propose un vote conforme pour légiférer rapidement. J’espère que les pays européens - et pourquoi pas les États-Unis - nous suivront sur cette voie.

M. Didier Mandelli. – J’ai été interpellé par un président de club d’aéromodélisme qui souhaite continuer à bénéficier des conditions d’utilisation de l’espace aérien selon l’arrêté du 17 décembre 2015. Il demande la modification de l’article 4 pour prévoir une exemption des appareils d’aéromodélisme. Que puis-je lui répondre ?

M. Louis Nègre. – Ce rapport exhaustif nous a permis d’apprendre beaucoup sur le sujet. Je me félicite que des parlementaires puissent faire partie du Conseil pour les drones civils.

Comme notre rapporteur, je regrette que la loi fixe un seuil pour le poids des drones. Quel manque de souplesse alors que les évolutions technologiques sont extrêmement rapides ! En outre, n’oublions pas de prendre en compte le risque terroriste qui tirera profit des avancées technologiques en ce domaine.

Néanmoins, le vote conforme s’impose pour donner rapidement à l’industrie et aux utilisateurs un cadre légal. Je regrette en revanche l’absence de politique industrielle européenne. Quel dommage que chaque pays définisse ses propres normes !

Mme Annick Billon. – M. Mandelli a posé la question que je voulais poser, ce qui prouve que l'information circule bien en Vendée. L'aéromodélisme n'a rien à voir avec les drones : les techniques de pilotage sont bien différentes. L'aéromodélisme compte 100 000 pratiquants : veillons à ne pas les mettre en danger avec ce texte.

M. Alain Fouché. – J'ai suivi ce dossier de près et j'ai eu divers contacts avec EDF. Pour les centrales nucléaires, les risques que présentent les drones sont moindres que les changements climatiques attendus, avec des vents qui pourraient atteindre 300 km/h.

Que prévoyez-vous pour interdire le survol et les prises de vues à répétition des propriétés privées ? Il s'agit d'une atteinte intolérable à la vie privée.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Au 31 décembre 2015, la France comptait environ 200 000 drones, mais les chiffres ne sont pas totalement fiables, car il s'agit juste d'extrapolations à partir des chiffres d'affaires des industriels de cette filière. Le coût moyen des Parrot est de 800 euros et des DJI de 1 400 euros.

La proposition de loi n'a pas abordé la question du recyclage, mais il s'agit de composants classiques dont le traitement devra bien évidemment être prévu.

Le seuil de 800 grammes n'était pas souhaité par le ministère des transports, mais nous avons dû l'accepter. En effet, si cette proposition de loi n'était pas adoptée conforme, nous ne pourrions l'adopter définitivement avant plusieurs mois. En outre, je rappelle que les 800 grammes sont un maximum que le pouvoir réglementaire peut réduire et différencier pour tenir compte des spécificités de l'enregistrement, de la formation et du signalement. Le ministère ne sait toujours pas s'il va imposer un ou plusieurs seuils pour l'ensemble des obligations.

La formation se ferait sous forme d'un tutoriel en ligne au moment de l'enregistrement, l'objectif étant de faire connaître la réglementation en vigueur.

Le texte de l'Assemblée a plutôt sécurisé les pratiquants d'aéromodélisme en prévoyant une exemption pour le vol sur les sites référencés auprès de la DGAC. Pour les vols libres, un décret devrait régler la question, notamment pour les vols en pente. Le lobbyisme actuel s'explique sans doute par l'élection prochaine du président de la Fédération française d'aéromodélisme.

Le Parlement européen débattrà d'ici la fin de l'année de normes communautaires pour les drones. J'espère que cette loi servira de référence pour cette future réglementation européenne.

Enfin, M. Pozzo di Borgo avait déposé en première lecture un amendement concernant l'atteinte à la vie privée, mais il l'avait retiré car le code pénal réprime déjà ces délits.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose donc de voter le texte en l'état. Des amendements pourront ensuite être déposés et examinés en séance pour faire vivre le débat.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Communications diverses

M. Hervé Maurey, président. – Nous allons procéder à l’audition de M. Vidalies à 16h30. Il nous parlera de l’actualité qui relève de son ministère, à savoir le sauvetage d’Alstom, la dette de la SNCF, le nouveau plan autoroutier avec l’augmentation des péages, le référé de la Cour des comptes sur la situation de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Nous n’évoquerons donc pas à ce stade les crédits budgétaires pour 2017.

Des journalistes m’ont dit que les tunnels de questions sont souvent indigestes : le bureau de la commission a donc souhaité mettre en œuvre une formule plus dynamique s’inspirant des questions au Gouvernement : chaque sénateur disposera de deux minutes pour poser sa question et, une fois la réponse du ministre donnée, il pourra éventuellement lui répliquer très rapidement.

M. Jérôme Bignon. – Je souhaite demander au ministre ce qu’il en est du canal Seine – Nord. C’est un sujet d’actualité à 5 milliards !

M. Alain Fouché. – Pourra-t-on aborder la question de la sécurité dans les transports ?

M. Hervé Maurey, président. – Le mieux serait que chaque groupe se concertent sur les sujets qu’il souhaite aborder. Le but est d’avoir un échange interactif avec le ministre et d’éviter le long tunnel des questions, souvent frustrant pour les sénateurs, et qui donne une mauvaise image de nos travaux lorsque nos réunions sont ouvertes à la presse.

La réunion est levée à 10h10.

Projet de loi de finances pour 2017 - Nomination d’un rapporteur pour avis

Mme Nelly Tocqueville est désignée rapporteure pour avis pour la mission « Recherche et enseignement supérieur » - Recherche en matière de développement durable, en remplacement de Mme Odette Herviaux.

Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d’État chargé des transports, de la mer et de la pêche

La réunion est reprise à 16 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – L’ordre du jour appelle l’audition de M. Alain Vidalies. Monsieur le Ministre, je vous remercie d’avoir accepté cette audition car nous souhaitons vous entendre sur une actualité particulièrement dense dans le domaine des transports. Il y a bien sûr le dossier Alstom, la question de la non-reprise de la dette de la SNCF, celle du financement du Charles de Gaulle Express, le nouveau plan autoroutier dont vous avez parlé il y a quelques semaines et qui implique une augmentation des tarifs, et enfin le rapport rendu par la Cour des comptes sur la situation de l’Afitf. Les sujets ne manquent pas !

Sans entrer dans le détail, je souhaiterais rappeler la situation de la SNCF. A la demande du Gouvernement, la réforme sociale qui était en cours avant l'été a été enterrée alors que le Premier Ministre avait annoncé, dans le même temps, à l'Assemblée nationale que la dette serait allégée et qu'un rapport serait rendu public en ce sens au mois d'août. Or, la dette s'élève à cinquante milliards d'euros et enregistre une progression de plus de deux milliards d'euros et demi par an. Cet allègement n'a pas eu lieu puisque dans le rapport rendu par le Gouvernement le 19 septembre dernier, il a été décidé de réviser cela une fois le contrat de performance mis en œuvre, or celui-ci n'existe pas encore. La question de la SNCF reste d'autant plus prégnante que la règle d'or, fixée à la fois par la loi de réforme ferroviaire et la loi dite Macron, n'est pas encore entrée en vigueur, faute de décret d'application. D'ailleurs, avant même que ce dernier soit pris, le Gouvernement a fait adopter la semaine dernière à l'Assemblée nationale un amendement mentionnant la possibilité pour la SNCF de participer au financement du Charles de Gaulle-Express, sans présager du calcul conduit en vertu de cette nouvelle règle. On déroge à un principe avant même de le mettre en œuvre ! En outre, il a été annoncé hier que la SNCF participerait également au sauvetage d'Alstom alors que je ne suis pas convaincu qu'elle soit capable de le faire.

Un certain nombre de mes collègues devraient vous interroger sur Alstom. Que dire de l'achat de TGV qui ne pourront circuler sur des voies adaptées ! Une telle situation prêterait à sourire si ces rames n'étaient pas deux fois plus chères que celles des autres trains et si leurs coûts de fonctionnement n'étaient pas de 30 % supérieurs. De même, faire acheter à la SNCF des trains pour la ligne Paris-Turin qui devrait être opérationnelle, au plus tôt, en 2030, pourrait prêter à sourire, s'il n'y avait pas autant d'argent en cause.

Je ne développerai pas la question des péages autoroutiers puisqu'il y a encore quelques mois, on évoquait leur gratuité alors qu'on va en définitive demander encore plus aux usagers. Je ne mentionnerai pas non plus le rapport de la Cour des comptes sur l'Afitf qui souligne un problème de financement global des infrastructures ; nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir tout à l'heure.

M. Alain Vidalies, Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche. - Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, j'ai répondu naturellement à votre invitation tant l'actualité du ministère est dense.

J'en viens au premier sujet que vous avez abordé et qui concerne le nouveau plan de relance autoroutier. En 2015, au terme d'une intense négociation en lien étroit avec les parlementaires, le Gouvernement a pris la décision d'engager un plan de relance autoroutier pour un montant de 3,27 milliards d'euros, qui prévoyait la réalisation de nouveaux investissements structurants en contrepartie d'un allongement de la durée de leur concession ; choix qui avait nécessité une négociation avec la Commission européenne. Chacun sait ici que l'adossement n'est plus possible depuis longtemps et que la question de l'allongement suppose l'accord de la Commission. Dans le cadre du plan de relance 2015, une vingtaine d'opérations sont déjà en cours de réalisation. Je vous rappelle que 55 % du montant des travaux doivent être réservés à des PME et que les conditions de contrôle des marchés font que, pour la première fois, une grande entreprise concessionnaire qui exécute par ailleurs des travaux n'a pas été l'adjudicataire de ses propres travaux.

Cette négociation, conclue par un protocole signé le 9 avril 2015, a également conduit à l'engagement des concessionnaires pour non seulement des tarifs mais aussi pour le versement au budget de l'Afitf d'un milliard d'euros étalé par tranches de cent millions d'euros au moins durant les trois premières années. Cette négociation a eu enfin pour résultat

de « durcir » le cadre des contrats et de leur contrôle : de nouvelles compétences de contrôle ont été confiées à l'Arafer et des clauses beaucoup plus sévères de limitation de rentabilité ont été incluses, ce qui n'avait pas été fait au moment de la privatisation et a entraîné tout le débat que nous avons connu. Effectivement, les intérêts de l'État, compte tenu de l'évolution des marchés et des recettes, n'étaient pas contractuellement protégés. Les accusations de sur-rentabilité des concessionnaires sont désormais évincées, car toute rentabilité supérieure aux limites prévues au contrat occasionnera soit une restitution en limitation ou une baisse de tarif, soit une réduction de la durée des concessions. Tel est le nouveau régime contractuel que nous avons imposé dans ce plan.

J'ai également entendu des reproches d'opacité. Tous les éléments que j'ai mentionnés sont parfaitement publics puisqu'ils ont fait l'objet d'avenants aux contrats de concession lesquels ont fait l'objet de décrets publiés et parfaitement consultables. Cet été, le Président de la République a annoncé un nouveau plan d'investissement autoroutier. Sur quelles bases ? Le Ministère des transports est saisi depuis plusieurs années de demandes réitérées de collectivités locales appuyées en général par les parlementaires, toutes tendances confondues, de construction de nouveaux échangeurs pour desservir les territoires. Ces demandes sont parfaitement justifiées, car elles concernent des situations qui ont évolué physiquement depuis la construction des autoroutes. Ainsi, pour des agglomérations, les collectivités territoriales demandent désormais la construction de nouveaux échangeurs. Je pense à Nantes, Vienne et Agen et je pourrais en citer d'autres. Jusqu'à présent, la seule réponse que l'État pouvait apporter se limitait à la validation du dossier technique du concessionnaire. Il précisait aux élus concernés que les études et travaux étaient entièrement à la charge des collectivités locales puisqu'on se situait en dehors du contrat de concession et qu'on ne pouvait, sur ces nouvelles opérations, obliger le concessionnaire à le faire tout seul. Souvent, les collectivités locales finançaient les études mais une fois ces dernières réalisées, achoppaient sur la question du financement des travaux. Au moment où le Président de la République fait cette annonce, des travaux doivent être conduits à la demande des collectivités locales et être financés d'une manière assez simple. Les demandes sont d'ailleurs claires et justifiées : elles exposent de réels problèmes de circulation à l'instar de poids lourds traversant des zones urbanisées. De telles situations n'existaient pas au moment de la signature du contrat de concession. Il s'agit bel et bien de demandes des collectivités locales qui sont très fortes et s'appuient sur des dossiers souvent avancés dont l'opportunité pour la desserte et l'activité économique locale est avérée. En outre, ce milliard d'euros de travaux est utile à l'activité économique et l'emploi, dans un contexte difficile pour le secteur des travaux publics. Une telle somme représente également la création de cinq mille emplois, conformément à la grille utilisée lors du précédent plan. La question se pose cependant de la mobilisation de fonds suffisants. Une discussion a lieu entre les collectivités locales et les concessionnaires par l'intermédiaire des préfets de région que j'ai missionnés pour arriver à un partage des tâches. Comment les concessionnaires peuvent-ils payer leur part ? Soit via l'allongement des concessions alors qu'il faut environ deux ans pour négocier avec la Commission européenne, soit par l'augmentation des tarifs. Nous avons choisi – et nous assumons notre choix – l'augmentation des tarifs qui permettra aux sociétés concessionnaires de payer leur part pour les échangeurs. Que représente une telle hausse de 0,3 % pour les clients ? Une augmentation maximale de quelques dizaines de centimes sur un trajet. Pour un Paris-Lyon, cela représente par exemple 40 centimes de plus en 2020, pour un trajet qui coûte aujourd'hui 33,70 euros. Sur un Bordeaux-Rennes, cela représente 30 centimes sur un trajet de 25 euros actuellement. Il peut certes y avoir une position dogmatique à l'encontre de toute forme d'augmentation, mais des compensations demeurent. Lorsque ces trois éléments ont été réunis, à savoir répondre enfin à des demandes anciennes, portées et réitérées par les

collectivités locales, toutes tendances confondues, fixer un objectif d'activités pour les travaux publics à hauteur d'un milliard d'euros et arrêter un plan contenant des projets mûres qui ont d'ores et déjà franchi le stade des études de réalisation, nous avons pris la décision de faire ce plan. Je dois dire que depuis son annonce, nous avons reçu de nouvelles demandes.

Concernant la négociation sociale sur le ferroviaire, la branche ferroviaire, qui rassemble des acteurs publics et privés, en raison notamment de l'ouverture du fret à la concurrence depuis plus d'une décennie, et la SNCF ont engagé au printemps 2016 un dialogue avec les partenaires sociaux sur l'élaboration d'un cadre social commun à toutes les entreprises du secteur ferroviaire. Ce dialogue s'est conclu en juin par trois actes simultanés, car il était indispensable que chaque discussion à son niveau ne reportât pas la responsabilité sur la négociation parallèle : la publication du "décret socle", la signature d'un accord de branche commun aux secteurs public et privé, et d'un accord d'entreprise à la SNCF. Ce cadre social avec ses trois niveaux a été mené à bien avant l'échéance du 1^{er} juillet 2016 prévue par la loi. Il conduit à assurer, d'une part, un socle de dispositions d'ordre public qui fixe les règles de temps de travail indispensables pour assurer la sécurité des circulations et des travailleurs et la continuité du service, conformément à l'objectif donné par la loi au décret socle. Il permet, d'autre part, de décliner ces règles pour l'ensemble des entreprises ferroviaires, groupe public et entreprises privées, de façon à ce que la concurrence au sein du monde ferroviaire ne se fasse pas par du dumping social, mais au sein d'un nouvel équilibre économique ; ce qui a été accepté par toutes les entreprises au sein de l'UTP. Enfin, il précise les modalités d'évolution au sein du groupe public SNCF, sachant que la loi de réforme ferroviaire avait acté le remplacement du régime interne dit RH 077 qui était un acte réglementaire. Un nouvel accord d'entreprise a ainsi été signé par les seuls syndicats réformistes et va entrer en application le 11 décembre prochain, puisqu'aucune forme d'opposition majoritaire n'a été formulée. Contrairement à ce qui a pu être dit et écrit, la direction de l'entreprise a été présente à mes côtés à tous les moments de cette négociation. Cet accord induit des possibilités de souplesse par accord locaux, mais la durée du travail n'est pas le seul sujet de discussion entre partenaires sociaux au sein de la SNCF. Enfin, à partir de l'accord de branche, des négociations pour des accords d'entreprise ont aussi lieu dans les entreprises privées, en revivifiant le dialogue social dans ce secteur.

Les acquis de cette négociation sont, d'une part, le passage du domaine réglementaire ancien à un domaine conventionnel, qui place les entreprises publiques du ferroviaire dans le droit commun de la négociation sociale. Le rapprochement du différentiel de compétitivité dans le secteur du fret ferroviaire entre entreprises privées et opérateurs publics est un second acquis et a été rendu possible grâce à l'accord de branche qui a résulté de l'effort de dialogue des entreprises privées. Obtenir un tel accord de branche auprès de ces dernières représentait d'ailleurs une grande difficulté car il visait la réduction des écarts de compétitivité entre les secteurs public et privé où les conditions d'emplois ont été modifiées. Je veux ici remercier très sincèrement les entreprises privées de s'être inscrites dans la démarche et la cohérence de la réforme ferroviaire. Enfin, dans le cadre de l'accord d'entreprise de la SNCF figure une disposition de souplesse qui permet de conclure localement des accords majoritaires dérogatoires au cadre commun désormais contractuel, qui constitue un nouvel outil mis à disposition des partenaires sociaux dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Cette disposition sera utile aux acteurs sociaux et parfois aux élus régionaux lorsque l'ouverture à la concurrence sera à l'ordre du jour.

La lecture qui est faite de cet accord n'est pas justifiée car on est bien passé dans un cadre conventionnel et qu'un rapprochement s'est opéré entre la compétitivité entre le

privé et le public, comme le démontre l'accord signé par les entreprises privées et la négociation demeure ouverte dans l'accord signé par la SNCF. Monsieur le Président, vous avez évoqué le rapport stratégique d'orientation du Gouvernement sur le système ferroviaire. Celui-ci, prévu par la loi, a été présenté le 14 septembre dernier au Haut Comité du système de transport ferroviaire - au sein duquel siègent des membres de la Haute assemblée - pour recueillir son avis, et sera prochainement transmis au Parlement. D'ailleurs, nous y joindrons l'ensemble des contributions et des débats auxquels il donnera lieu dans ces différentes instances.

J'en viens à la dette ferroviaire. S'agissant du rapport du Gouvernement relatif à la dette de SNCF et plus particulièrement celle de SNCF Réseau, sur lequel Monsieur le Président vous êtes revenu, nous avons abordé cette question en anticipant toutes les réponses possibles, y compris le cantonnement ou la reprise de la dette par l'État. Pour être clair, Monsieur le Président, car vos propos dans la presse ne m'ont pas échappé, je suis tout à fait prêt à entrer dans un débat de détails pour préciser l'origine de cette dette et retracer son évolution. La décision sur le financement de quatre lignes LGV a mobilisé plus de cinq milliards d'euros de ressources propres de la SNCF, ainsi que plus de six milliards d'euros du budget de l'Afitf. Aujourd'hui, sur les onze milliards d'euros qu'il faut à l'Afitf mobiliser, l'essentiel est constitué par cela. Je ne reprendrai pas un débat qui a été tranché il y a quelques années, mais il m'apparaît essentiel que chacun assume ses responsabilités.

Ces chiffres démontrent notre incapacité à financer à la fois ces investissements, dont la pertinence reste envisageable, et la maintenance du réseau existant. Devant les parlementaires experts que vous êtes, je veux reprendre une distinction que j'avais opérée au sein même des crédits affectés à la maintenance. En effet, il faut distinguer, dans ces opérations de maintenance, l'entretien de la régénération, laquelle est essentielle pour prévenir le vieillissement du réseau. A l'aune de la trajectoire financière amorcée ces dernières années, il est manifeste que, faute des crédits suffisants pour assurer ces missions, l'enveloppe globale pour la maintenance est passée entre 2007 et aujourd'hui de trois à près de cinq milliards d'euros. Mais avec cette somme de trois milliards, on a privilégié l'entretien au détriment de la régénération. C'est probablement ce déséquilibre qui a constitué un facteur de vieillissement accéléré du réseau. Nous avons essayé d'y répondre : cette année, sur un montant global de 4,9 milliards d'euros, 2,3 milliards devraient être consacrés à l'entretien courant tandis que 2,6 milliards devraient être alloués à la régénération. Cette trajectoire s'imposera à tous, quoiqu'il arrive, en raison du vieillissement du matériel.

L'évolution de la dette de SNCF Réseau constitue bien un sujet majeur de préoccupation pour le Gouvernement. Elle représente 39,3 milliards en 2015 en normes françaises. L'existence de cette dette empêche-t-elle l'activité de SNCF Réseau cette année, en termes de volume de travaux ? Il paraît difficile d'aller au-delà des cinq milliards, compte tenu des moyens humains nécessaires et de l'ouverture à la sous-traitance. Nous avons créé 500 emplois Réseau en 2015 et 350 en 2016. Il va falloir suivre une telle politique sur huit à dix ans, afin de remettre Réseau à niveau, conformément aux préconisations des experts. La perspective de reprendre une partie de la dette de Réseau appelle deux observations. La première, c'est que Réseau bénéficie de taux d'intérêt extrêmement bas et d'un système de refinancement qui s'élabore à mesure et permet une maîtrise de la dette. Mais une telle situation va-t-elle durer ? L'appréciation que nous avons portée nous paraît ainsi juste dans le contexte actuel, mais une remontée des taux d'intérêt conduirait à remettre en cause la capacité de financement de Réseau. C'est la raison pour laquelle le dernier paragraphe du rapport est consacré à la clause de revoyure qui fixe le réexamen du choix opéré dans trois ans. Monsieur le Président, nous avons eu ce débat. Mais la réponse financière indique qu'il

n'est pas très intéressant pour le moment de reprendre une partie de la dette. En effet, reprendre une partie de la dette pour permettre à Réseau de fonctionner normalement est une vraie question. Prenons garde aux incohérences car on ne saurait appliquer la règle d'or pour doter Réseau de nouvelles marges d'investissement. Il n'y aurait là aucune cohérence de le justifier de ce point de vue-là ! Il faut naturellement demeurer en cohérence avec ce que le législateur a prévu.

Dans ce contexte, la « règle d'or » est l'une des principales mesures prévues par la réforme ferroviaire pour maîtriser l'endettement de SNCF Réseau. Le Conseil d'État, que nous avons saisi sur ce projet de décret, a estimé, lors d'une audience qui s'est tenue la semaine dernière, que le décret devait au préalable être soumis à l'avis de l'Arafer. Cette procédure est en cours. La publication du décret d'application interviendra d'ici la fin de l'année, dans le même calendrier que la conclusion du contrat. Quel est donc l'objectif de la règle d'or ? Le dispositif envisagé par le Gouvernement exclura toute participation de SNCF Réseau dans les projets de lignes nouvelles en tracé neuf au cours des prochaines années. On ne peut guère être plus clair car on ne saurait aggraver la situation de Réseau. Un point récent a été l'occasion de réactions politiques : l'exemption du Charles de Gaulle-Express de cette règle d'or avec une participation de Réseau à la société commune. A cet égard, j'ai fait part de mes hésitations devant l'Assemblée nationale : fallait-il, compte tenu de la singularité de la prise de capital dans une société de projets qui rassemble des actionnaires privés, obtenir une dérogation ? Les avis des juristes étaient sur ce point partagés. Il vaut tout de même mieux exposer la situation au législateur afin de prévenir un tel risque juridique. Afin de nourrir votre réflexion, vous devriez recevoir, si cela n'est pas déjà le cas, un rapport de l'Arafer sur la réforme ferroviaire. Ainsi, l'Arafer développe l'idée que le Gouvernement n'a pas à demander une dérogation puisque cette dernière s'avère inutile. Ce document, qui est assez dense et parfois critique, contient des arguments particulièrement intéressants, s'agissant notamment de l'évolution de la dette ferroviaire et la règle d'or ; l'Arafer rappelant que cette dernière n'est jamais que la seconde version d'une précédente règle d'or qui avait été instaurée en 1997 et dont le non-respect en 2008 pour assurer le financement du TGV Grand-Est, avait fait l'objet d'une sévère critique de la Cour des comptes. C'est à partir de cela que la règle d'or nouvelle s'avère plus restrictive que la précédente.

Dans un rapport récent sur le financement des infrastructures, la commission des finances du Sénat mentionne le poids des projets nouveaux. Je partage ses conclusions sur les deux points que sont les moyens dévolus à l'Afitf et l'absence de Réseau du financement de ces prochaines infrastructures. L'État aujourd'hui, et les collectivités locales demain, seront placés devant leurs responsabilités. Quelles que soient les majorités politiques, un tel partage devra être la règle. S'agissant du référé de la Cour des Comptes relatif à l'Afitf adressé au Premier ministre le 10 juin 2016, celui-ci est en deux parties. En effet, la première s'inscrit dans la continuité d'un précédent référé qui préconisait l'inscription de l'Afitf dans le budget de l'État. Je ne partage pas cette idée car cette structure me paraît intéressante, en raison de sa composition qui permet le rassemblement de divers acteurs et la lisibilité du dispositif. Le Premier ministre a indiqué qu'il y avait là un désaccord, mais je ne pense pas qu'il s'agisse d'un point fondamental. En revanche, les recettes de l'Afitf font l'objet du second point soulevé par la Cour des comptes. Les recettes de l'Afitf ont été accrues suite à l'abandon de l'écotaxe deuxième version, puisque nous avons voté des centimes sur le gazole et l'essence qui figurent aujourd'hui dans le budget de l'Afitf. Ce budget augmente de 20 % pour atteindre 2,2 milliards d'euros. Mais une telle augmentation ne permettra pas de financer les engagements passés et actuels de l'État pour les années à venir. En effet, après le pic des financements en 2018 et 2019, il est clair aujourd'hui qu'il manque, d'une manière constante, sur le budget de l'Afitf, autour de cinq à six cents millions d'euros. La question va ainsi se

poser de diminuer les dépenses, via le désengagement de grands projets existants, comme la réalisation du Lyon-Turin ou du projet de Canal Seine Nord Europe, plus les CPER et l'exécution d'un certain nombre d'engagements. Le débat est devant nous, même s'il n'y a pas d'urgence pour 2017. Et si l'on a déjà augmenté de 20 % le budget de l'Atif, il faudra nécessairement poursuivre cet effort. Il n'y a que deux solutions : soit dégager de nouveaux crédits budgétaires, ce qui n'est nullement évident, soit trouver de nouvelles recettes.

Enfin, vous m'avez interrogé sur Alstom. Dans un contexte de baisse importante de charge après 2018 et de manque de perspectives commerciales sur son site de Belfort, la direction d'Alstom a annoncé le 7 septembre aux partenaires sociaux un projet de redéploiement d'une partie des effectifs de Belfort, suite à sa fermeture, sur le site de Reichshoffen. Cette décision a donné lieu à l'intervention de l'État qui a conduit à un accord prévoyant le maintien à Belfort de la fabrication des motrices du TGV du futur à laquelle seront consacrés trente milliards d'euros financés conjointement par l'État, l'Ademe et SNCF. D'ailleurs, Alstom va lui-même investir dans ce site trente millions d'euros d'ici à 2018 pour développer et industrialiser une plateforme de locomotives de manœuvre hybride ou diesel adaptées au marché. Ensuite la question du carnet de commandes se pose et comprend, d'une part, la commande de six rames TGV pour la ligne Paris-Turin-Milan par SNCF Mobilités. La discussion était largement engagée et il n'y a là aucun choix d'opportunité puisque les Italiens ont modifié les conditions de fonctionnement et de signalisation, impliquant l'adaptation spécifique de ces nouvelles rames à cette ligne. L'État est intervenu pour qu'un accord soit atteint sur cette question et a permis à ce dossier ancien de se concrétiser. L'achat par SNCF Réseau de vingt locomotives destinées au secours des trains en panne relève lui aussi d'un dossier présentant une certaine antériorité. Certaines de ces locomotives, qu'on peut apercevoir dans certaines gares parisiennes, ont près de quarante ans et se trouvent dans un état d'une grande vétusté. La décision a été prise de les changer et c'est l'objet de cette commande par Réseau. Ensuite vient le dossier de la commande des quinze TGV-Duplex commandés par l'État en tant qu'autorité organisatrice au titre des trains d'équilibre du territoire. La question des discussions entamées avec les régions sur les éventuelles reprises de compétences mise à part, l'État souhaitait procéder à l'acquisition de matériels de deux types : premièrement, ont été commandés trente trains de type Coradia, qui sont d'ordinaire achetés par les Régions et qui circulent sur les lignes d'équilibre du territoire ou dans le cadre des négociations avec les régions. Ces trains sont d'ailleurs fabriqués à Reichshoffen et non à Belfort. L'État a ensuite décidé que certaines lignes étaient structurantes, au titre des trains d'équilibre du territoire. Il s'agit des lignes Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et la transversale sud Bordeaux-Toulouse-Marseille-Nice pour lesquelles l'État a décidé d'acheter du matériel nouveau. Ces lignes doivent réaliser des performances différentes de celles des autres lignes et la vitesse de 200 kilomètres-heure des trains qui la fréquentent empêche le recours aux trains produits à Reichshoffen, comme j'ai pu en faire l'analyse dans la presse régionale. Afin d'éviter l'annulation du marché, en raison des éléments du cahier des charges de ce projet, j'ai décidé que soit lancé un appel d'offres pour des trains allant à plus de 200 kilomètres-heure sur ces trois lignes structurantes et ce, avant l'annonce de la fermeture du site de Belfort. La décision qui a été prise sur ce dossier qui prévoyait l'achat de quinze nouveaux trains est de commander directement, comme autorité organisatrice, quinze rames duplex, dont une partie doit être construite à Belfort. Ces rames sont prévues sur la transversale sud Bordeaux-Marseille et cette décision se substitue à l'appel d'offres. On ne va pas sur cette même ligne commander de surcroît de nouveaux trains ! D'ailleurs, ceux qui ne prennent comme chiffres que le résultat de la commande annoncée doivent aussi faire la soustraction par rapport à ce qui existait avant. Globalement, on peut penser que les trains précédemment budgétés valaient chacun vingt millions d'euros, alors que

chaque nouveau train commandé représente un investissement de trente millions d'euros. Quel est le raisonnement ? C'est certes une décision d'opportunité politique que nous assumons. Il est vrai que ces trains, qui peuvent atteindre trois cent cinquante kilomètres-heure, circuleront sur des voies où ils ne pourront dépasser deux cent cinquante kilomètres-heure. Telle est également la réalité de près de la moitié des TGV d'aujourd'hui, comme je peux moi-même le constater en prenant la ligne depuis Paris vers Dax et Bayonne qui est réellement à grande vitesse jusqu'à Tours. Cela fait vingt ans que la situation perdure ! Sur cette nouvelle ligne Bordeaux-Nice, il y a cependant le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) avec, à l'horizon 2024, une partie grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse, au-delà du tronçon qui va être inauguré le 1^{er} juillet prochain. De l'autre côté existent déjà des lignes TGV entre Avignon et Marseille. Nous assumons ainsi notre décision et notre achat de trains qui ne rouleront pas immédiatement à leur vitesse normale. La construction des nouvelles infrastructures, qui leur permettront de l'atteindre, a été décidée, puisque le décret d'utilité publique vient d'être signé. La durée de vie des trains étant d'une trentaine d'années, l'épuration d'aujourd'hui implique que les trains circulent ainsi pendant près de cinq ans, c'est à dire le temps que les infrastructures soient construites. Nous assumons ce choix qui permet de répondre à une question industrielle et de sécuriser le site de Belfort. Voilà ce que je voulais vous dire sur l'ensemble des sujets sur lesquels vous m'avez interrogé, en vous priant de m'excuser d'avoir été aussi long. Néanmoins, devant une commission parlementaire, il me paraissait essentiel d'honorer l'exigence d'exhaustivité.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, Monsieur le Ministre, pour votre exposé très concret. Je vais à présent passer la parole à mes collègues.

M. Louis Nègre. – Monsieur le Ministre, je vous remercie d'avoir répondu à certaines questions qui ne vous ont pas été encore posées. Toute politique digne de ce nom nécessite une vision et des objectifs associés à des moyens financiers. Vous avez été cohérent, puisque vous avez prévu, dans la loi ferroviaire de 2014, un fonctionnement nouveau du système ferroviaire. En outre, vous avez rappelé que l'État devait être stratège. Tout est dit et la politique que vous annoncez se voulait alors ambitieuse ! Cependant, je constate la faillite de ces engagements, ne serait-ce qu'à travers trois exemples. Premier exemple : le contrat-cadre stratégique n'a toujours pas été signé, deux ans après, alors que nous avons besoin d'objectifs, comme l'avait souligné le texte de la loi. Second exemple : le Haut comité du système de transport ferroviaire, auquel j'ai l'honneur de participer, est réuni, deux ans après l'adoption de la loi, à quelques mois de la fin du quinquennat. Est-ce sérieux lorsqu'on prétend mettre en œuvre des orientations stratégiques ? Enfin, le troisième exemple est illustré par l'article 11 de la loi de réforme ferroviaire, dont vous aviez proposé l'actuelle rédaction et qui prévoit l'examen des conditions de reprise de la dette par l'État ou de l'opportunité de créer une caisse d'amortissement. J'ai bien entendu ce que vous nous avez déclaré, mais il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, il n'y a encore ni caisse d'amortissement ni reprise et vous repoussez à nouveau la décision dans ce domaine, alors que nous l'attendons depuis deux ans ! Il s'agit tout de même d'une dette qui atteint, pour l'ensemble du système ferroviaire, quelques cinquante milliards d'euros !

Enfin, la loi prévoyait une clause de revoyure tous les trois ans ; cette durée s'ajoutant aux deux années déjà écoulées, il faudra donc attendre encore cinq années tandis que la dette court ! Ce n'est pas la meilleure façon de gérer les finances publiques. Mais le pire est à venir, l'actualité confirme l'inaction puisque l'État, fort de ses 20 % de droits d'action, s'est donné comme mission le pilotage de la filière industrielle ferroviaire. La Fédération des industries ferroviaires s'est émue, au cours de ces derniers mois, de la chute du plan de charge et on voit aujourd'hui apparaître, en dix jours, un plan de sauvetage de sept

cent millions d'euros. Ma question sera simple : on enterre les dossiers et on renvoie au dernier moment les dossiers douloureux. Pourquoi un tel manque de vision à moyen et long termes dans ce domaine-là ?

M. Alain Vidalies. – Je vais répondre à Louis Nègre sur deux points. En effet, je me suis préoccupé de la situation d'Alstom, alors que le site de Reichshoffen était principalement en ligne de mire. Le débat portait alors sur l'éventualité d'une commande des trains sur étagère et nous avons demandé une analyse juridique en ce sens. Une note émise par un grand cabinet d'avocats parisiens a d'ailleurs souligné qu'il était possible de le faire, à condition toutefois que le Conseil d'État soit saisi avant que ne soit prise une décision ; ce qui en dit long sur la confiance vis à vis de la solution préconisée. Pourquoi n'étions-nous pas préoccupés de façon majeure par Belfort ? Nous savions qu'était alors en cours un marché portant sur cinquante-cinq locomotives et relevant de la compétence du site de Belfort. Ce plan de charge permettait d'avoir une vision mais, en avril dernier, Alstom a perdu ce marché au profit du Groupe Vossloh. Nous en avons été informés au printemps dernier. Les choses se sont ainsi déroulées.

Sur la mise en œuvre de la loi, quel est le raisonnement du Gouvernement sur la démarche contractuelle. J'ai pensé, dès mon entrée en fonctions, que la renégociation du cadre social était un préalable. Il me paraissait extrêmement compliqué de mélanger la négociation sur le cadre social avec le contrat de performance. J'y tiens et je pense que nous aurions été confrontés à plus de difficultés si nous avions procédé autrement. Le rapport a été déposé et le contrat de performance est actuellement en négociation. Il est toutefois difficile de discuter d'un contrat de performance lorsqu'on ne connaît pas la règle du jeu.

M. Louis Nègre. – Il est logique que vous assumiez en tant que ministre les choix opérés par le Gouvernement. Placer le contrat social avant le contrat de performance, dans la mise en œuvre de la loi, suit en effet une certaine logique, mais il eût mieux valu parvenir plus rapidement au contrat de performance qui est attendu de tous, et dont je rappelle qu'il comprend les objectifs stratégiques. Sans stratégie, vous ne pouvez pas avancer. Sur l'analyse juridique, je vous rejoins sur la nécessité d'être prudent, comme les juristes nous y ont invités. Mais vous aviez parié sur le marché de ces cinquante-cinq locomotives alors que la Fédération des industries ferroviaires s'est abstenue de le faire. Je suis d'ailleurs en mesure de vous ressortir les articles de presse évoquant nos mises en garde réitérées, il y a deux ans, au sujet de la catastrophe annoncée de Belfort !

M. Jean-Jacques Filleul. – Je tiens à souligner, s'il en est encore besoin, Monsieur le Ministre, la qualité de vos interventions et leur précision. Je ne m'exprime pas ainsi du fait de mon appartenance à la majorité présidentielle, tant je suis convaincu que les réponses que vous apportez correspondent à nos interrogations. S'agissant des 50 Mds d'euros d'endettement du système ferroviaire et que nous avons reconnu comme une question prioritaire à l'occasion de la réunion du bureau de notre commission, mon inquiétude porte sur la part dure qui revient à SNCF Réseau. En effet, tandis que la part de SNCF Mobilités ne me paraît guère différente de celle de ses homologues nationaux ou internationaux, la situation de SNCF Réseau me paraît plus critique, puisque la dette s'accroît chaque année de plus de deux milliards et obère ainsi la compétitivité du groupe SNCF lui-même. Nous avons d'ailleurs exprimé devant le Président Pepy nos inquiétudes. Face à l'arrivée de nouveaux opérateurs, la mise en chantier d'un train par la SNCF est de 20 à 30 % plus chère que celle de ses concurrents, qu'ils soient allemands ou britanniques. Cette situation nourrit notre inquiétude dans un environnement d'une grande complexité, qui voit manifestement l'évolution incessante des péages d'infrastructures, la réduction des marges de manœuvre

financière alors qu'il faut nécessairement poursuivre l'entretien et la régénération du réseau et de ses matériels. Cette question avive les difficultés de l'intégration sur le territoire national de nouveaux opérateurs dans les années 2020. La réponse que vous apportez sur la dette est en quelque par une non-réponse. En effet, qu'attendions-nous et qu'attendent les personnels de la SNCF, à tous les niveaux ? Que le Gouvernement montre une volonté de réduire une part de cette dette et dans l'explication que vous nous avez donnée, je ne l'ai pas ressenti, comme, sans doute, la plupart de mes collègues. Certes, au-delà de la dimension financière du problème, il y a une nécessaire vision politique qui doit être rassurante pour l'ensemble des personnels et des citoyens. Ce côté-là ne semble pas avoir été pris en compte et j'aimerais que vous nous rassuriez.

M. Alain Vidalies. – Le chiffre d'affaires de SNCF Réseau s'élève à quelque six milliards d'euros. Sa marge opérationnelle est de deux milliards d'euros. Vous avez ainsi, dans le rapport qui a été remis au Parlement, la démonstration selon laquelle si l'on reste sur les taux d'intérêt d'aujourd'hui, tout en assumant les volumes d'investissement et l'ensemble des charges, la dette devrait se stabiliser à partir de 2025, à la condition toutefois de respecter totalement la règle d'or. Cet objectif figurera dans le contrat de performance, puisqu'une telle situation n'est possible que si des gains de productivité sont assurés par SNCF Réseau. Je suis certain que la volonté est là, comme au sein de SNCF Réseau, dont je salue le nouveau président, M. Patrick Jeantet. Un tel objectif me paraît également tenable. D'autres sujets doivent être gérés concomitamment, comme le statut de Gares et connexions dans le cadre de la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire. L'ouverture à la concurrence doit avoir lieu en 2020 sur le réseau commercial et en 2023 sur le réseau concédé. Nous sommes d'ailleurs en discussion avec l'Arafer quant au contenu de l'expérimentation. Je ne crois pas que l'on puisse parvenir à l'ouverture à la concurrence, avant une période de deux ans d'expérimentation. Il nous faut donc une loi pour y procéder. Il faut que nous soyons tous d'accord sur le changement de statut des personnels en cas d'arrivée d'un nouvel exploitant ainsi que sur le périmètre de l'expérimentation, qui devra procéder par lots. Les présidents de région devront porter cette proposition. Il faudra demain conjuguer tout cela. Je lis certes ce que vous écrivez, Monsieur le Président, et j'entends ce que dit Monsieur Louis Nègre. Mais je n'ai lu, dans le débat démocratique qui s'avère légitime, l'idée d'une reprise de la dette de la SNCF à aucun endroit dans les discours des candidats à la présidentielle. Un tel débat serait légitime, car il s'agit d'une vraie question en matière de transport.

Mme Évelyne Didier. – Merci pour vos précisions claires et pédagogiques. Je ne participerai pas à l'hystérie médiatique sur Alstom car la question est trop sérieuse. Je veux au contraire me réjouir de maintien de l'activité industrielle à Belfort, suite à la mobilisation de l'ensemble des salariés et aux décisions qui ont été prises.

Premièrement, pouvez-vous dire si Belfort est sauvé et ce, pour combien de temps et pourquoi ? Un autre site en fera-t-il les frais ? Je pense tout comme vous à Reichshoffen dont il était question lors de nos précédents débats. Des investissements ont été réalisés pour honorer les commandes du contrat-cadre État-régions-entreprises pour mille trains, alors que pour le moment, seulement deux cent trente trains ont été effectivement commandés. Ce contrat pourra-t-il être honoré ? La commande publique permettra-t-elle de maintenir cette industrie dans notre pays, car c'est la vraie question ? S'agissant des investissements d'Alstom, pourquoi cette entreprise n'y a-t-elle pas songé plus tôt ? L'entreprise reçoit depuis les années 2000 des injonctions contradictoires qui, à mes yeux, la fragilisent. On lui demande d'embaucher, de prendre en charge toute la dette, de construire des lignes TGV au-delà du raisonnable, et de commander des machines par anticipation. Le Gouvernement veut-il la mort de la SNCF et des cheminots ? Enfin, à propos des autoroutes, à l'issue d'un second plan

de relance, le Gouvernement a fait le choix d'aider massivement le secteur du bâtiment et des travaux publics, et d'en faire payer la facture en partie aux usagers. Des travaux s'avèrent nécessaires, mais ceux-ci relèvent de politiques sans budget, alors que, dans le même temps, le chômage ne cesse d'augmenter. Certains parlementaires et l'ARAFER demandent à voir les contrats passés entre l'État et les sociétés d'autoroute et ce, en vain. Pourquoi ? Qu'avons-nous à cacher ?

M. Alain Vidalies. – Sur les autres sites d'Alstom, l'annonce d'hier de la confirmation de la commande de trente nouvelles rames concernait Reichshoffen. Belfort est sauvé, me semble-t-il, pour longtemps, puisqu'il s'agissait de combler une absence de charge de près de quatre années, avant le lancement du TGV du futur. Une vraie politique industrielle est ainsi prévue pour ce site. Pour d'autres sites, comme celui de Valenciennes, des appels d'offres importants sont en cours et l'activité d'une entreprise d'une telle nature dépend évidemment de leurs résultats. S'agissant des autoroutes, la situation est transparente et l'Arafer émettra son avis, forte du nouvel accès aux données des sociétés concernées. Il ne s'agit pas de remettre en cause le système concessionnaire puisqu'il n'y a pas d'autres solutions lorsqu'on veut financer aujourd'hui de telles infrastructures. Créer cinq mille emplois dans le secteur du BTP représente pour nous une perspective tout à fait intéressante. Enfin, à question précise, réponse précise : ni le Gouvernement ni le ministre ne veulent la mort de la SNCF et des cheminots.

Mme Évelyne Didier. – Si je comprends le choix sur les autoroutes, je ne suis pas persuadée qu'il était le meilleur possible à l'époque. Je maintiens que de nombreux documents sont très difficiles à obtenir. Vous savez pertinemment que les entreprises de travaux publics ne fournissent pas les documents, notamment à l'Arafer !

M. Hervé Maurey, président. – Je confirme la difficulté qui fut la nôtre pour les obtenir. Il m'a fallu écrire deux fois au Premier ministre à ce sujet !

M. Alain Vidalies. – Les parlementaires se sont emparés de cette situation et la loi dite Macron, pour la première fois, mentionne des sanctions pour non-fourniture de documents demandés par l'ARAFER.

M. Jean-François Longeot. – Monsieur le Ministre, je suis étonné que vous n'étiez pas au courant de la situation d'Alstom Belfort comme vous l'avez signalé dans les médias. Je rappellerai que mon collègue Claude Kern vous en a parlé le 21 mars 2016, tandis que j'avais évoqué ce sujet devant vous le 12 février 2015. Il était tout de même aisé de constater que le site de Belfort se trouvait dans une situation dramatique à la lecture de son plan de charge. Dans ce domaine, je demeure inquiet lorsque vous évoquez le plan de sept cent millions d'euros d'investissement et l'accompagnement de SNCF Réseau qui est endetté mais qui va investir dans les vingt locomotives de dépannage. Le fait que le Gouvernement sauve Alstom n'est-il qu'un slogan ? À moins que ce ne soit l'inverse. Une telle décision est-elle pérenne ?

M. Alain Vidalies. – Il y a une différence entre vous et moi. En effet, vous envisagiez avec certitude le résultat d'un appel d'offre qui n'a seulement été connu que fin juillet. Ce n'est qu'à cette date que j'ai mesuré les difficultés à venir de ce site. Une réunion de stratégie ferroviaire s'est déroulée à ce moment-là. Lorsque je vous ai répondu en février 2015, je pensais qu'Alstom était bien engagé pour gagner cet appel d'offres. Attention ! Alstom n'est pas une entreprise d'État et ce n'est pas moi qui ai perdu le marché.

M. Jean-François Longeot. – Sur une grande radio, vous avez indiqué que les parlementaires ne vous avaient pas alerté sur la situation de Belfort, tandis qu'ils l'avaient fait pour Reichshoffen. Dès février 2015, on savait, à l'aune du plan de charge, que le site de Belfort était quasiment condamné.

M. Hervé Maurey, président. – Afin de préciser ce que vient d'évoquer notre collègue Jean-François Longeot, je rappelle que vous avez participé à un débat au Sénat le 9 juin 2015 au cours duquel l'ensemble des orateurs, tous groupes confondus, a attiré votre attention sur la situation d'Alstom et du site de Belfort.

M. Alain Vidalies. – 90 % des pétitions des parlementaires portaient sur Reichshoffen. J'ai d'ailleurs donné une interview dans les Dernières Nouvelles d'Alsace pour indiquer les motifs de cette inquiétude, y compris parce qu'un grand nombre de lettres étaient communes. Je pense que nous sommes aujourd'hui à un autre niveau de débat. J'attends d'ailleurs les contre-propositions à la réponse du Gouvernement. Qu'aurions-nous dû faire, face à cette situation ? Nous attendons également qu'on nous propose des solutions alternatives.

M. Guillaume Arnell. – Merci, Monsieur le Ministre, d'avoir anticipé un certain nombre de nos questions et d'y avoir apporté les réponses. Vous avez fait allusion au rapport d'information de la commission des finances du Sénat dont le titre était ainsi libellé : « Infrastructures de transport : sélectionner vigoureusement et financer durablement ». Ce rapport vient d'ailleurs d'être rendu public. Il souligne ainsi les carences en matière de programmation des infrastructures de transport susceptibles d'entraîner de graves problèmes de soutenabilité financière ou encore la nécessité de les astreindre à une planification nationale plus rigoureuse en y intégrant les collectivités territoriales et le Parlement. Vous avez indiqué partager une bonne partie des conclusions de ce rapport, mais qu'en est-il de ses recommandations ? J'aurai une seconde question concernant l'agriculture, qui reste un secteur non délocalisable. Les agriculteurs sont aujourd'hui inquiets pour la desserte de leurs territoires. Se pose ainsi la question des réseaux dits capillaires qui connaissent un abandon et une absence d'entretien qui risquent de pénaliser, à la longue, leur production. Pouvez-vous aujourd'hui les rassurer ?

M. Alain Vidalies. – Je vous remercie de votre question sur le sujet du capillaire qui me tient particulièrement à cœur et qui, au-delà d'être ferroviaire, est un sujet proprement économique. Demain, la conférence sur le fret ferroviaire devrait d'ailleurs aborder ce sujet. Il ne peut ainsi y avoir de fret ferroviaire en l'absence d'un capillaire efficace. En même temps, ce capillaire n'est pas entretenu puisqu'on y appliquait les normes du réseau ferroviaire français. Certaines lignes capillaires sont utilisées, de manière indispensable, pour transporter le maïs lorsqu'on le ramasse. Cette utilisation n'est certes pas constante, mais elle s'avère incontournable. Avec les professionnels et les opérateurs, nous avons conduit un travail sur les normes : comment en effet baisser le coût de revient du capillaire pour en restaurer la compétitivité ? Je viens de signer un arrêté la semaine dernière qui réduit ces normes, sans aucun risque pour la sécurité, avec l'assentiment de l'ensemble des acteurs. Les professionnels sont parvenus à un réel résultat et à gagner 20 % de compétitivité. Cette question demeure cependant distincte de celle du fret ferroviaire. Par ailleurs, je ne suis pas d'accord sur la totalité du contenu du rapport du Sénat. J'ai repris la première des propositions sur le fonctionnement de l'Afitf, car je n'ai rien à ajouter. La conséquence qui en est cependant tirée est de geler tous les grands projets en cours, comme le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). Je ne partage pas cet avis et je pense qu'une telle préconisation reflète la préoccupation de ne pas accroître la dette de Réseau. On ne fera pas GPSO si l'on ne trouve

pas, avec les principaux acteurs locaux, comme MM. Alain Juppé et Alain Rousset, ainsi que Mme Carole Delga, une solution commune. Ces discussions sont claires. Comment allons-nous faire, nous l'État, vous les grandes collectivités, avec l'Europe, pour payer ? J'ai donc une approche différente sur ces questions.

La contre-expertise obligatoire du Commissariat général à l'investissement (CGI), dans la pratique, peut poser bien des difficultés en ajoutant une nouvelle démarche à celles qui existent déjà. Je demeure très interrogatif sur ce type de proposition. En outre, Madame Marie-Hélène des Esgaulx, avant de publier son rapport, avait eu la courtoisie de m'appeler, ce qui aura permis de mettre au jour nos points de divergence et de convergence sur toutes ces questions.

M. Rémy Pointereau. – Je me fais l'interprète de notre collègue Jean-François Rapin qui ne pouvait participer à notre réunion et qui rapporte la proposition de loi Grandguillaume. La loi Thévenoud du 1^{er} octobre 2014 a été votée il y a maintenant deux ans et nous examinons une nouvelle loi relative au transport particulier de personnes, alors même que de nombreux acteurs souhaiteraient voir cette première loi appliquée. Quelles mesures ont été prises pour assurer l'application concrète de cette loi ? Comment lutter contre les « racoleurs » qui travaillent sans autorisation ? Comment agir face à l'invitation faite aux taxis d'exercer en tant que VTC, sans rappel clair des prescriptions qui leur sont applicables ? Pourquoi avoir attendu avant de s'attaquer aux problèmes de détournement de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) par certains ? Il semble difficile aujourd'hui de revenir en arrière, sachant que cette situation a bénéficié à des milliers de conducteurs et parfois en toute illégalité.

M. Alain Vidalies. – Ces questions sont légitimes, mais nous y consacrerons ultérieurement un débat. Chacun a pu constater qu'il y avait un détournement de la loi LOTI puisqu'on utilisait, pour faire des prestations de VTC, un cadre juridique qui n'était pas du tout conçu pour cela. J'ai donc proposé la modification des textes. Mais en cas d'action irréfléchie, on allait poser des problèmes à des entreprises qui se trouvent en zone rurale et qui répondent aux prescriptions de la LOTI. On a distingué, pour ainsi dire, les « LOTI des champs » des « LOTI des villes », pour pouvoir garder les entreprises en zone rurale. C'était un vrai débat qui s'est déroulé avec les professionnels et les élus locaux. La loi Grandguillaume répond à de réels besoins, comme l'unification de la formation par les chambres des métiers, ce qui permet de mailler le territoire. Il y a là un travail d'assainissement et d'homogénéisation. Je suis pour le respect des règles et celles-ci n'étaient pas respectées. Nous aurons ce débat ultérieurement sur cette question complexe qui ne fait d'ailleurs pas l'unanimité dans la profession.

M. Alain Fouché. – Je reviendrai sur la sécurité dans les transports. La SNCF a perdu environ cent millions d'euros cette année en raison du risque terroriste. Un rapport de notre commission a préconisé certaines mesures qui ont été reprises dans la Loi Savary et certains décrets concernant notamment les policiers en civil et les conditions de réalisation des palpations de sécurité, ainsi que la formation des agents, ont été pris. J'aurai deux questions précises : la mise en place de caméras-piéton va-t-elle prochainement faire l'objet d'un arrêté ? S'agissant des portiques de sécurité aléatoires et volants, il semblerait que la SNCF ait abandonné ce projet. Usager régulier du train, je constate qu'il n'y a de contrôle de sécurité, ni des bagages ni des passagers. Que pouvez-vous faire sur ce dossier ?

M. Alain Vidalies. – Vous venez de résumer objectivement la situation. Le décret qui permet aux agents du service de sécurité de la SNCF ou des services spécialisés de la

RATP d'être armés et d'intervenir éventuellement en civil a été publié la semaine dernière à l'issue d'un débat. Certaines actions doivent être conduites, mais à l'issue d'une expérimentation qui reste à organiser comme pour le dispositif de caméras-piéton. L'accès de tiers à ces prises de vue implique d'ailleurs le respect de procédures spécifiques au regard des libertés publiques et la saisie de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Le décret sur les caméras-piéton pourra intervenir d'ici à la fin de l'année, comme un autre décret sur le criblage. Le ministère de l'intérieur pilote ces dossiers en concertation avec nous. Entre la loi Savary et ce qu'a récemment réclamé Mme Valérie Pécresse, nous avançons en concertation sur les questions de la sécurité et de la fraude. Deux questions se posent également sur les portiques, s'agissant des relations transfrontalières avec les Pays-Bas ou l'Allemagne. En effet, placer des contrôles d'un seul côté dans les trains internationaux est certes pédagogique, mais reste d'une efficacité discutable. C'est un vrai débat avec mes homologues étrangers, comme j'ai pu le constater outre-Rhin. Nous ne sommes d'ailleurs pas parvenus à obtenir la décision que nous appelions de nos vœux. Une expérimentation, dont les premiers résultats vous seront communiqués, est en cours à Marseille sur du matériel. Je pense que ceux-ci demeurent nuancés et en conséquence problématiques.

M. Hervé Maurey, président. – Il me faut participer à un débat sur la chaîne Public-Sénat consacré à Alstom. J'invite donc Rémy Pointereau à me remplacer durant cette audition à laquelle je vous remercie, Monsieur le Ministre, d'avoir participé.

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président -

Mme Chantal Jouanno. – J'aurais une question sur l'écotaxe régionale concernant les poids lourds en transit. Vous apprêtez-vous à présenter une disposition en loi de finances destinée à aider les régions dans la mise en place de ce type de dispositif ou, à défaut, à vous prononcer de manière favorable sur les amendements qui seraient déposés sur ce point ?

M. Alain Vidalies. – Ma réponse est précise : nous n'avons rien prévu et la réflexion qui a été conduite sur cette question est loin d'être aboutie, tant le problème de la cohabitation entre les systèmes destinés à financer les infrastructures et cette taxe particulière se pose. De nombreuses interrogations demeurent sur la faisabilité de cette démarche. Le Gouvernement n'est pas fermé à cette idée. Si ce travail, pour être finalisé, nécessite une confrontation, nous restons, pour le moment, plutôt réservés. Mais compte tenu de ses aspects juridiques, il faudrait que ce débat soit porté globalement par les régions. Mettre en place un tel système à l'initiative de telle ou telle région revient en effet à en changer la nature car pour certaines régions, celui-ci répond à des problèmes d'origine frontalière qui sont loin d'être partagés par l'ensemble des régions. Le débat reste ouvert et le questionnement en est à ce stade aujourd'hui. S'il doit y avoir, pour les régions, une problématique de ce type une solution alternative, avec des marges de manœuvre ou le déplafonnement par rapport à ce que les régions peuvent faire aujourd'hui sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), me paraît tout aussi utile.

Mme Chantal Jouanno. – Plusieurs régions au sein de l'ARF sont volontaires et intéressées par ce débat, tout en étant situées dans un périmètre géographique assez proche. Il serait intéressant d'organiser des réunions de travail avec vos services et l'ARF pour approfondir cette démarche.

M. Alain Vidalies. – Nous ne sommes pas en désaccord sur ce point. Jusqu'à présent cependant, ce travail ne s'est pas fait collectivement. Il convient de savoir comment

on s'inscrit globalement dans une réponse qui concerne l'ensemble des régions, ce qui simplifierait d'ailleurs une partie du problème. Enfin, nous avons déjà exprimé cette demande auprès de l'ARF pour organiser une réunion de travail durant laquelle sera abordée cette question.

M. Jérôme Bignon. – Je souhaiterais vous interroger, Monsieur le Ministre, sur l'évolution du Canal Seine Nord, tant au point de vue de sa réalisation que de celui de sa gouvernance. Ce projet connaît-il encore des problèmes de financement ?

M. Alain Vidalies. – Sur la question de la gouvernance, il ne manque plus que le décret afférent et j'ai l'intention de le proposer le plus rapidement possible. Je pense en effet disposer de toutes les informations nécessaires pour en assurer la rédaction. Sur le financement, la région Ile-de-France n'a pas souhaité donner suite à cette démarche. Cette situation me paraît avant tout relever d'une concertation entre collectivités locales, qui représentent la moitié du financement de la partie résiduelle du projet, une fois l'aide de l'Europe accordée. Deux-cent-dix millions d'euros nous manquent. Sur un projet de cette importance et de cet intérêt, j'espère qu'on trouvera une solution car je n'ose imaginer que ce dossier, exemplaire pour le report modal et important pour les régions, va aboutir. Il y a certes un débat, mais ce n'est pas à l'État de le conduire tout seul. J'ai la conviction que ce canal demeure important pour la région Ile-de-France. Ma détermination est totale.

M. Michel Vaspert. – Monsieur le Ministre, je pense qu'il serait avisé de faire d'ores et déjà des projections, car les taux d'intérêt devraient remonter d'ici à cinq ans. Ne pas le faire serait faire montre d'un manque de prévoyance. Je suis inquiet également de l'état du réseau secondaire de la SNCF, parce que l'État et Réseau Ferré de France le gestionnaire d'infrastructures en financent beaucoup moins la rénovation qu'auparavant. Vous avez laissé sous-entendre dans votre intervention l'idée selon laquelle Réseau Ferré de France ne financerait plus du tout la réhabilitation des voies secondaires. Un autre problème se pose également : les collectivités locales, que ce soient les régions, les départements ou encore les intercommunalités, doivent trouver des moyens. Lorsque certaines lignes se trouvent à cheval entre deux départements, il est compliqué de lever des fonds et de solliciter les collectivités locales. C'est le parcours du combattant et nous n'y arriverons pas ! Nous n'allons pas réussir à entretenir ce réseau secondaire, faute des financements locaux. Lorsque certains trains se mettent à rouler à près de vingt kilomètres à l'heure en raison de la vétusté du réseau, il est évident que nous perdrons ces lignes très rapidement si nous ne les rénovons pas rapidement.

M. Alain Vidalies. – Je vous l'accorde. On ne fait plus financer par Réseau la construction de lignes nouvelles. En clair, ce n'est pas Réseau qui va financer GPSO. La trajectoire démontre un pic entre 2018 et 2019, mais si l'on demeure avec les taux d'intérêt d'aujourd'hui, on arrive à stabiliser la dette en 2025. Ce n'est pas si loin que cela ! Notre épure ne fonctionne que si nous demeurons dans le cadre actuel. Si le contexte change, nos projections deviennent irréalisables. Sur l'état du réseau secondaire, il faut distinguer encore le réseau dit tertiaire qui est celui pour lesquelles les collectivités locales sont sollicitées. Ce sont les lignes dites 7 à 9, qui se trouvent dans un état compliqué. Sauf exceptions, ces lignes ne sont pas utilisées pour le transport des voyageurs. Les lignes secondaires sont, quant à elles, en meilleure condition, mais je pense qu'il importe que l'État et les collectivités locales répondent à cette question importante du point de vue économique pour l'aménagement du territoire et la transition énergétique : veut-on conserver les 30 000 kilomètres de voies ferrées dont on dispose aujourd'hui ? Certains préconisent une autre solution, plus simple, consistant à réduire ce dispositif à quinze mille kilomètres. Je crois, pour ma part, au ferroviaire et je pense que celui-ci va s'imposer dans les années à venir, s'agissant notamment du fret.

Permettez-moi de citer l'une de mes expressions préférées pour évoquer notre attachement au ferroviaire : il n'y pas d'amour, il n'y a que des preuves d'amour.

M. Rémy Pointereau. – Merci Monsieur le Ministre. Non seulement le réseau secondaire compte pour l'aménagement du territoire, mais aussi pour l'environnement. Nous venons d'accueillir la COP 21 et le ferroviaire demeure le transport le plus économe en CO₂. Merci d'avoir pris le temps de répondre à toutes nos questions. Nous nous retrouverons prochainement pour débattre de plusieurs textes portant sur une diversité de sujets : les drones, les VTC ou encore la voie express Charles de Gaulle.

La réunion est levée à 18 h 20.

COMMISSION DES FINANCES

Jeudi 29 septembre 2016

– Présidence commune de Mme Michèle André, présidente et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 8 h 40.

Économie, finances et fiscalité – Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen pour les affaires économiques et financières, fiscalité et douanes

M. Jean Bizet, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Moscovici, aujourd'hui au Sénat. Le président Juncker a prononcé, le 14 septembre, le traditionnel discours sur l'état de l'Union. Il n'est pas exagéré de dire qu'il avait cette année une résonance particulière dans un contexte extrêmement compliqué pour l'Union européenne, à la suite notamment du référendum britannique.

La tonalité de son intervention, à la fois empreinte de gravité et soucieuse de pragmatisme, m'a parue bienvenue. L'Union se trouve à la croisée des chemins. Elle a besoin d'être refondée sur des bases plus solides parce que plus réalistes et plus à l'écoute de l'attente des peuples. C'est dans cette perspective qu'à la demande du président Larcher, les commissions des affaires européennes et des affaires étrangères ont mis en place un groupe de suivi commun du processus de retrait du Royaume-Uni, qui fera aussi des propositions sur la refondation de l'Union européenne, en associant étroitement les autres commissions à ses réflexions.

Parmi les analyses du président Juncker, je relève en particulier la reconnaissance du rôle indispensable des parlements nationaux et le souci d'une meilleure réglementation recentrée sur la plus-value européenne. On ne peut qu'accueillir positivement son souci de décisions européennes appliquées rapidement et efficacement. Je salue aussi son annonce d'un doublement de la durée et de la capacité financière du Fonds européen d'investissement. Avec lui, je partage pleinement l'objectif d'une Europe qui s'affirme comme une puissance, en matière de sécurité face à des menaces bien réelles mais aussi dans les négociations commerciales.

En tant que commissaire français, vous êtes bien placé, Monsieur Moscovici, pour nous présenter plus en détail les grandes orientations que la Commission européenne, sous l'impulsion de son président, entend proposer. Nous vous écouterons avec intérêt. Votre audition est aussi l'occasion de faire un point sur la mise en œuvre du semestre européen. Vous nous préciserez l'appréciation que la Commission porte sur la situation des États membres, et en particulier sur celle de la France. Enfin, l'harmonisation fiscale en Europe nous paraît une exigence, certes difficile à réaliser. Plusieurs annonces concernent cette question, notamment sur l'assiette consolidée pour l'impôt sur les sociétés. Vos explications intéresseront nos collègues ici présents et tous les créateurs de richesse de notre pays.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Merci au président Bizet d'avoir associé la commission des finances à cette audition. Les sujets financiers à l'agenda de la Commission européenne sont nombreux – harmonisation fiscale,

lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ou Brexit. Il est très précieux de pouvoir faire des points réguliers avec le commissaire sur leur état d'avancement.

Nous sommes à quelques jours de la date de transmission à la Commission par les États membres de leur projet de plan budgétaire pour 2017. Il serait utile que nous évoquions aussi la gouvernance budgétaire.

M. Pierre Moscovici, commissaire européen pour les affaires économiques et financières, fiscalité et douanes. – Merci pour votre invitation. Le moment est propice pour un tel échange : le président Juncker a prononcé le 14 septembre son discours sur l'état de l'Union ; un sommet à 27 États s'est ensuite tenu à Bratislava ; le semestre européen débute.

Le discours sur l'état de l'Union a pour ambition de tracer la feuille de route européenne pour les mois à venir. Ce discours a lieu dans un contexte difficile. Le climat politique n'est pas propice, à court terme, au lancement de grands chantiers d'approfondissement de l'Union, ce qui lui fait courir le risque de se renfermer en se recentrant sur des préoccupations immédiates, quotidiennes.

La crise économique est derrière nous, mais nous ne pouvons pas nous satisfaire de notre performance sur le front de la croissance ni de l'emploi. Celui-ci a atteint dans la zone euro son plus haut niveau depuis la crise financière du deuxième trimestre 2016 mais l'amélioration reste très progressive. La croissance demeure fragile ; les conséquences du Brexit sont encore inconnues. Elles dépendront de la façon dont la négociation se déroule, du moment où elle est lancée et de son esprit. Les impacts négatifs peuvent être très limités ou au contraire extrêmement forts. Ils pourraient aller de - 0,1 % à - 0,5 % pour le reste de l'Union européenne et de - 1 % à - 2,5 % pour le Royaume-Uni. Ces fourchettes montrent bien l'impact des politiques publiques sur la croissance.

Parallèlement, on note une montée des populismes eurosceptiques, en Pologne, aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche, en Hongrie – la signification symbolique du référendum qui s'y annonce est extrêmement forte –, en Italie, en Allemagne... Quant à la France, elle ne fait pas exception, loin de là. La banalisation de l'euroscepticisme, qui pénètre parfois certains partis de gouvernement, laisse songeur.

Les relations entre l'Est et l'Ouest de l'Europe se durcissent. Les différences, qui ont toujours existé, s'accroissent avec la crise des réfugiés et la réforme de la directive sur les travailleurs détachés. Certaines pratiques, à la limite de l'État de droit, sont préoccupantes.

À ces crises de fond s'ajoutent trois phénomènes violents : la crise des réfugiés, la crise de la sécurité et le Brexit. La première a révélé la porosité des frontières externes. La deuxième constitue un défi pour l'Europe : elle n'est pas au cœur de ses principales compétences, mais sa résolution passe forcément par l'Union européenne. Amedy Coulibaly est né en France ; il a rencontré ses complices en Espagne ; il a voyagé en Turquie, a envoyé sa femme en Syrie et a acheté en Belgique des armes provenant de Slovaquie, exportées par une entreprise de Slovaquie. Face à ce phénomène, les services de sécurité doivent mieux coopérer sous une législation protectrice.

La perte à venir d'un État membre majeur crée, quant à elle, une incertitude que les opérateurs économiques n'aiment pas. C'est pourquoi la Commission européenne suit de près le déclenchement de l'article 50. S'il faut un certain temps pour le préparer, cela ne doit

pas durer trop longtemps, sous peine de donner un sentiment d'hésitation dont l'impact économique sera important.

Le défi politique posé par le Brexit est le suivant : que fait-on pendant les négociations ? L'approbation du Brexit ne signifie pas que les Britanniques sont déjà partis. Leurs ministres siègent à la table du Conseil. Pour autant, il faut faire avancer les dossiers. Les 27 doivent montrer qu'ils ne sont pas en pause.

L'approfondissement de la zone euro reste un chantier majeur puisqu'elle représente le terrain sur lequel nous pouvons développer le plus de projets politiques et économiques.

Le paysage, fragmenté, mène à une Union européenne sur la défensive qui doit retrouver un sens commun. Le discours sur l'état de l'Union a manifesté la volonté de ressouder un continent déchiré, d'où l'impulsion renouvelée du chantier du marché intérieur, qu'il s'agisse de capitaux ou de numérique. Nous devons en finir avec des régulations fragmentées, la juxtaposition de 28 législations et de 28 technologies quand les États-Unis n'en ont qu'une. La Commission a la nette ambition de renouer avec les préoccupations immédiates des citoyens, par exemple en équipant chaque village d'un accès internet sans fil gratuit. Elle a la volonté d'aller à la rencontre des citoyens. Les commissaires doivent passer du temps dans les parlements nationaux et sur le terrain. Il faut accélérer la cadence.

Je soulignerai quatre bonnes nouvelles pour la France à l'issue du discours de M. Juncker.

L'Europe de la défense va prendre chair avec la création d'un fonds européen de défense et la mise en commun des capacités de défense des États membres volontaires à travers la création d'un quartier général unique. La France, qui assume beaucoup de la charge de la défense européenne, peut entrevoir la perspective d'une meilleure répartition de celle-ci.

La croissance reçoit un appui ferme avec le doublement du plan Juncker pour l'investissement. Le déficit d'investissement en Europe est très important. Le plan sera doublé dans sa durée, d'ici à 2022, et dans sa capacité financière, pour atteindre au moins 500 milliards d'euros d'ici 2020 et 630 d'ici 2022. La France en est le premier bénéficiaire avec plus de 15 milliards d'euros déjà mobilisés, la création de 32 000 emplois et la signature de 20 accords de financement générant 6,3 milliards d'euros d'investissements, bénéficiant à plus de 38 000 PME. La France compte des entreprises bien situées dans les secteurs prioritaires des technologies numériques, des économies d'énergie ou des nouvelles mobilités et jouit d'un système financier public et parapublic efficace, qu'il s'agisse de la BPI ou de la Caisse des dépôts.

La dimension sociale n'est pas oubliée. Un socle européen des droits sociaux doit être présenté. La Commission maintient son objectif de réforme de la directive sur les travailleurs détachés. Les abus alimentent l'idée selon laquelle l'Union européenne promeut l'alignement des normes par le bas. C'est l'intérêt de tous de limiter ces abus.

Enfin, en matière de sécurité intérieure, la Commission renforce Europol mais aussi l'échange d'informations pour lutter contre le terrorisme et déploie rapidement les activités opérationnelles du corps européen des garde-frontières et des garde-côtes. Afin de mieux contrôler les entrées dans l'Union, elle propose également de développer un système

d'information sur les voyages, à l'image des États-Unis. Le sommet de Bratislava a été le théâtre d'avancées marquées dans le domaine de la sécurité, intérieure et extérieure.

J'en viens au semestre européen. Je n'ai pas encore reçu l'avant-projet de budget français. Nos services ont déjà commencé à discuter avec le Gouvernement. J'ai moi-même eu des échanges avec le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des finances. Les autorités françaises se sont engagées à ramener le déficit public à 2,7 % en 2017. Ce message politique est en conformité avec les règles. La Commission attend de la France qu'elle soit nettement sous la barre des 3 %, qu'elle respecte enfin les règles. La France a bénéficié trois fois de délais, dont deux ces dernières années – j'en sais quelque chose. Il ne peut pas y avoir de sursis ni d'exception en 2017. J'ai pris note de l'avis indépendant du Haut Conseil des finances publiques. La Commission mènera son propre travail selon sa propre méthodologie.

Je garde aussi à l'esprit l'histoire récente : la France a plutôt surpris positivement ces deux dernières années en remplissant sa part du contrat sur les résultats nominaux.

Je veux exprimer des préoccupations sur les charges et dépenses qui seront reportées à 2018 ainsi que sur les réformes structurelles et la réduction des déficits structurels. Des questions évidentes se posent.

La Commission respecte la souveraineté nationale. Le Parlement et le Gouvernement jouent leur rôle. Nous n'avons pas à nous immiscer sous le capot. En revanche, nous regarderons l'équilibre général. La Commission voit aussi à long terme. Ainsi, pour sortir de la procédure de déficit excessif, il faut que la réduction du déficit en-deçà des 3 % soit solide et durable. Pour ma part, je pense que la cible de moins de 3 % est atteignable en 2017.

Le débat prend parfois des airs de caricature, mais le respect des engagements n'a pas pour but de faire plaisir à la Commission. La France doit s'y tenir pour elle-même, pour sa stature politique en Europe et pour sa performance économique. L'enjeu n'est pas la relation binaire entre Paris et Bruxelles – ce type de débat n'existe dans aucun autre pays. Personne en Europe n'a l'intention d'augmenter son déficit. La règle des 3 % n'est pas stupide mais intelligente : les déficits n'ont pas une vertu magique. L'Allemagne n'a aucun déficit et 4 % à 5 % de chômage quand l'Espagne a 5 % de déficit et 20 % de chômage. À la France de décider où elle veut figurer sur le tableau européen. L'an prochain, seuls deux États dépasseront les 3 % : la Grèce et l'Espagne. La première a longtemps été menacée d'expulsion de la zone euro, la seconde a été frappée de façon incroyablement violente par la crise. Quelle gloire la France tirerait-elle d'une place en queue de peloton ? L'influence, en Europe, dépend de la capacité à respecter sa parole. Un grand pays doit montrer l'exemple.

La dette, qui soustrait chaque année 50 milliards d'euros au budget, profite d'abord aux créanciers. Il s'agit d'une redistribution à l'envers. Tout euro dépensé au service de la dette constitue un euro perdu. Laisser filer le déficit est une mauvaise idée.

Enfin, les règles sont le fruit d'un compromis politique franco-allemand. La discipline est nécessaire au bon fonctionnement de la maison commune. S'il faut débloquer certaines réserves en Allemagne, la France doit montrer la volonté d'observer une discipline.

Les règles ne représentent pas un totem. Dans la pratique, la Commission apprécie avec flexibilité l'évolution des cycles économiques. Le pacte de stabilité et de croissance n'est

plus le carcan rigide de ses débuts. Les décisions prises sur l'Espagne et le Portugal le montrent. Il faut être capable de modifier les règles, sans pour autant les bouleverser ni les mettre à bas.

La vraie question, en France, porte sur la qualité de la dépense publique, qui est parfois mauvaise. Les taux élevés de dépense publique ne correspondent pas à des niveaux élevés de performance dans les classements internationaux ni à la satisfaction des Français sur les services publics. Nous devons sortir de décennies de gestion alternant saupoudrage et rabot. Le vrai débat ne porte pas sur les 3 % ni sur le niveau du déficit, mais sur le changement de regard sur la qualité de la dépense publique.

Quant à la fiscalité, notre agenda de lutte contre la fraude et l'évasion est extrêmement ambitieux. Les révélations qui se succèdent – Lux Leaks, Panama Papers, Bahamas Leaks – constituent un élément de vulnérabilité, mais aussi de force, pour l'Europe. Certains comportements inappropriés, d'où qu'ils viennent, notamment du sein d'une institution que je connais bien, sont destructeurs dans l'opinion publique ; ils sont aussi un élément de force incroyable parce qu'ils exercent une pression sur les décideurs publics pour qu'ils mettent fin à des décennies de blocage en matière de décisions fiscales.

La très grande limite de la politique d'harmonisation fiscale est la règle de l'unanimité. Jusqu'à récemment, il fallait cinq ans pour faire naître une directive. Il ne faut plus que quelques mois. Les États membres craignent le *name and shame*, qu'on les nomme et qu'on les blâme. Désormais, on n'échappe pas à la patrouille. Soit on se comporte en bon citoyen, soit on sait qu'on sera rattrapé.

Nous avons déjà beaucoup fait, notamment en nouant des accords d'échanges d'informations sur les comptes de résidents avec la Suisse, le Liechtenstein, Monaco, Andorre et San Marin. Le secret bancaire n'existera plus en Europe à l'horizon 2017-2018. Si un citoyen a eu un compte en Suisse, l'obtention de l'information n'est plus problématique.

Par ailleurs, nous avons mis en place un échange automatique d'information sur les rescrits fiscaux et les prévisions d'investissement des entreprises, afin que les États connaissent la situation de leurs voisins.

Nous sommes également en train de mettre en application une directive sur l'évasion et la fraude fiscale – adoptée en cinq mois – regroupant une série d'instruments à disposition du décideur public pour faire en sorte que les entreprises multinationales paient leurs impôts là où elles font leurs profits, sans pouvoir se dérober. C'est, plus qu'un slogan, une priorité. La Commission est le fer de lance de ce combat : la décision sur Apple est très importante politiquement et symboliquement, même si elle est fondée sur des chiffres.

Enfin, dernière avancée, les entreprises doivent établir un rapport sur leurs données comptables et fiscales pays par pays. Je souhaite que ce *reporting* soit public, que la transparence soit totale ; je ne vois pas de contradiction entre transparence et compétitivité.

Trois décisions majeures nous attendent. La première est l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Je présenterai dans les prochaines semaines un projet de relance de cette directive. Ce projet majeur qui réduit les coûts administratifs et lutte contre l'évasion fiscale est bon pour les entreprises comme pour les citoyens.

La deuxième est la mise en place d'un régime définitif de TVA afin de lutter contre une fraude atteignant 160 milliards d'euros par an. J'ajoute que je proposerai dans les semaines qui viennent l'inscription de la presse en ligne et des livres électroniques sur la liste des produits à taux réduit. Un livre, qu'il soit en papier ou non, reste un livre. Cette décision, très attendue par nos médias, lèverait le contentieux entre la Commission et la France.

La troisième est l'établissement d'une liste noire européenne des paradis fiscaux. Elle n'existe pas. Certains pays en ont établi une – l'Allemagne ne recense aucun pays quand d'autres en dénombrent 85. Le Panama figure sur neuf listes, sur 28 États membres. Nous devons définir des critères communs et des sanctions communes.

La Commission a élaboré un tableau de bord fixant les critères de bonne gouvernance fiscale et les échanges automatiques d'informations. Sur cette base, nous sélectionnerons les pays avec lesquels nous dialoguerons. Le but d'une liste noire est d'inciter les pays à en sortir. Avec ce chantier considérable, nous serons des pionniers mondiaux.

Je ne suis pas débranché de toutes les préoccupations citoyennes : il y a un doute massif sur l'Europe. Mais elle constitue le bon échelon en matière de fiscalité. Nous avons besoin d'elle. La France seule ne peut rien. Nous avons réalisé des pas de géant ces deux dernières années en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Les pratiques condamnables reculent.

L'Europe, qui est au cœur des préoccupations, est aussi au cœur des réponses.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Le 4 juin 2015, vous avez reçu les membres de notre groupe de travail sur la fiscalité de l'économie numérique, qui propose la mise en place du paiement scindé de la TVA. Où en est votre réflexion sur ce dossier ? L'Italie bénéficie d'une dérogation pour tester les paiements scindés dans les marchés publics. Quels progrès pouvons-nous attendre ?

Nous nous réjouissons que vous souhaitiez avancer sur la directive ACCIS. Le cas d'Apple en Irlande a fait du bruit. Y a-t-il d'autres dossiers similaires dans le viseur de la commissaire ? Son efficacité mérite d'être hautement saluée...

M. Jean Bizet, président. – Je vous avais signalé le problème de la fraude à la TVA dans la filière porcine, qui a fait l'objet d'un contentieux à l'initiative de la France. Où en est ce dossier ?

La taxe sur les transactions financières (TTF) est-elle pour bientôt ? Le travail du président Monti sur les ressources propres devrait aboutir à la fin de l'année. Une telle ressource, récurrente, pourrait-elle devenir une part significative du budget de l'Union européenne ?

Sur la directive ACCIS, il y a urgence. Après le Brexit, l'Irlande pourra servir de tête de pont pour obtenir un passeport européen... Une clarification est nécessaire.

M. Philippe Bonnacarrère. – En matière budgétaire, les attentes de la Commission sont connues. Pouvez-vous nous préciser votre calendrier ? Quand la Commission exprimera-t-elle son point de vue ? Réagira-t-elle aussi à l'exécution du budget 2017 ?

Le président Juncker a déclaré qu'il proposait « *d'équiper chaque village et chaque ville d'Europe d'un accès internet sans fil gratuit autour des principaux centres de la vie publique d'ici à 2020.* » Que doivent en comprendre les représentants des collectivités territoriales que nous sommes ? Est-ce à dire que l'Europe demandera des efforts à chaque pays ? Qu'elle leur fournira une aide financière ? Que signifient exactement les termes « d'accès internet » ? À quel niveau de service renvoient-ils ? Par « village », pouvons-nous comprendre « commune » ?

M. Jean-Yves Leconte. – L'échange automatique d'informations donne la capacité à la patrouille d'attraper des fraudeurs, mais les règles fiscales sont régies par un si grand nombre de conventions bilatérales que cette complexité est paralysante et génère des suspicions infondées. Il faut simplifier et harmoniser ces règles.

La politique d'assouplissement quantitatif de la Banque centrale européenne (BCE) affaiblit les assurances et les banques. Les Allemands sont inquiets, et la Deutsche Bank est fragilisée aussi par l'amende annoncée par les États-Unis. Faut-il craindre une déstabilisation de la zone euro ? La position actuelle du Gouvernement allemand, qui refuse d'intervenir, vous paraît-elle appropriée ? N'y a-t-il pas un risque d'effet domino ?

Il y a des débats en Afrique sur l'évolution du franc CFA, qui est arrimé à l'euro, mais avec des taux d'intérêts très différents. Que faire pour que le franc CFA ne devienne pas un handicap pour la relation entre la France, l'Europe et l'Afrique ?

M. Richard Yung. – Bravo pour vos efforts dans le domaine fiscal, car il n'y a pas eu de progrès en la matière depuis des années malgré de nombreuses incantations, sur la TTF, la TVA, la directive ACCIS...

Comment coordonner les politiques économiques contra-cycliques des pays ? Certains tirent leur dynamisme de leurs exportations vers leurs voisins européens quand d'autres font reposer leur croissance sur la consommation intérieure. À cet égard, quel est le statut exact des conseils nationaux de la productivité ?

On parle sans arrêt de l'intégration de la zone euro, qui est une sorte de veau d'or devant lequel chacun se prosterne, sans qu'on comprenne vraiment ce qu'il faudrait faire. L'Allemagne s'oppose aux projets actuels, essentiellement pour des raisons juridiques. Qu'en pensez-vous ?

M. Alain Vasselle. – Je souhaite vous alerter sur les conséquences du changement de taux de TVA sur la filière équine. Où en sont les discussions sur ce point ? La filière équine pourra-t-elle surmonter les difficultés auxquelles elle est confrontée ?

M. Jean-François Husson. – Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a qualifié les prévisions budgétaires du Gouvernement pour 2017 d'improbables. La France a déjà bénéficié de plusieurs délais. La méthodologie de la Commission est plus sévère, dites-vous, que la nôtre. Je dirais plutôt plus rigoureuse ! La Commission pourra-t-elle demander à la France de réviser ses prévisions budgétaires ? Avec le semestre européen 2017, la France s'expose-t-elle à des sanctions ? Avec l'absence de sanctions contre l'Espagne et le Portugal et l'exception italienne, le Pacte de stabilité peut-il être respecté ? Quelles seront les conséquences du Brexit sur le budget européen ?

M. André Gattolin. – Je suis heureux que vous ayez évoqué la directive en préparation sur l'équité des taux de TVA, qui corrigera une aberration : la loi française du 1^{er} août 1986 instituait la neutralité du support. J'ai participé à la consultation lancée par la Commission. Celle-ci se déroulait uniquement en anglais, et les questionnaires étaient biaisés... Il faudrait donc améliorer cet instrument démocratique de consultation.

Sur le marché unique du numérique, faute de budgets suffisants, l'Union européenne est pénalisée. Il ne suffit pas d'harmoniser la demande, il faut aussi développer l'offre. Pour cela, le marché ne suffit pas...

M. François Marc. – Rapporteur spécial sur les financements européens, je m'interroge sur les ressources de l'Union européenne. Chaque année, l'insuffisance des crédits de paiement conduit à des reports, de plus en plus importants à mesure qu'on s'approche de la fin du cycle budgétaire pluriannuel. Chaque année, le Parlement européen demande une hausse du budget de 5 %, et le Conseil décide de le maintenir au même niveau. Avec le Brexit, les 5 milliards d'euros net qu'apportait la Grande-Bretagne feront défaut. Face à une telle frilosité des peuples et des États-membres, je me réjouis du succès du plan Juncker, qui sera porté à 500 milliards d'euros, et qui contourne le problème des financements directs. L'Union européenne ne pourrait-elle pas, à l'exemple des États-Unis, tirer des milliards d'euros d'un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale ?

M. Jacques Chiron. – L'Italie a expérimenté le prélèvement à la source de la TVA sur les factures payées par les personnes publiques. Le Gouvernement escomptait 2 milliards d'euros de ressources supplémentaires. Quel est le résultat exact ? La TVA pourrait également être prélevée à la source lors d'achats, par e-commerce, de produits en dehors de l'Union européenne. Qu'en pensez-vous ? La fraude à la TVA représente 12 milliards d'euros en France et 160 milliards d'euros à l'échelle de l'Europe...

M. Pierre Moscovici, commissaire européen. – Je répondrai à certaines de vos questions par écrit. La décision relative à Apple montre que la Commission est déterminée à s'assurer que les entreprises nationales paient leurs impôts là où elles réalisent leurs profits. Ce n'est pas une décision anti-américaine. Nos territoires, vous le savez, ont besoin d'investissements américains pour créer de l'emploi. Ministre des finances, je m'étais soucieux du renforcement de FedEx à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle... Nous ne sommes donc pas en guerre économique avec les États-Unis, et cette décision n'est pas discriminatoire. Elle est fondée sur des faits, des chiffres et des règles. D'ailleurs, des entreprises européennes sont aussi concernées. L'important est qu'une entreprise, tout comme nos concitoyens, paie ses impôts. Je sais que Margrethe Vestager n'a pas la main qui tremble, et qu'elle fera appliquer avec rigueur les règles en vigueur. Pour ma part, je souhaite faire avancer la législation. Nos services sont donc en coopération étroite, et continueront à travailler avec détermination.

Un groupe de haut niveau, auquel j'appartiens, réfléchit, sous la présidence de M. Monti, à des ressources propres pour l'Union européenne. Il formulera des propositions. Pour l'heure, notre budget est trop marqué par le passé, pas assez efficace dans le présent et trop peu tourné vers l'avenir. Cette Commission souhaite d'ailleurs que la revue à mi-parcours soit substantielle, et que le prochain budget soit ambitieux. Quant à la TTF, c'est un projet initié par la Commission, refusé par les 28, repris par quatre grands pays – l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne – rejoints ensuite par six autres. Nous avons les paramètres d'un accord, et la Commission travaille ardemment à ce qu'un cadre soit arrêté avant la fin de l'année. C'est un grand projet politique, attendu par nos concitoyens, qui

servira à financer des causes comme la lutte contre le réchauffement climatique ou l'aide au développement, et desserrera la contrainte financière évoquée par M. Marc.

ACCIS réduira la complexité et les coûts de conformité, compensera les pertes et profits réalisés dans les États-membres, et réduira les opportunités d'arbitrages fiscaux et de déplacement de base imposable. La Commission tiendra compte des réticences exprimées, et fera une proposition en deux temps, qui renforcera la stabilité fiscale au sein du marché intérieur.

Le semestre européen s'étend jusqu'à la fin du mois d'avril. Le programme de stabilité français sera alors élaboré dans un contexte politique particulier, dont il faudra tenir compte. Nous recevrons les avant-projets budgétaires avant le 15 octobre. Les discussions avec les administrations budgétaires ont déjà commencé, dans un climat positif. En cas de difficulté, nous pouvons demander des corrections, ou rejeter le projet de budget. En novembre, nous validerons, ou rejetterons, les projets, sur la base de nos prévisions économiques. Il s'agit donc d'une séquence très brève !

J'ai été auditionné par le HCFP, et j'ai lu son avis avec attention. Pour ma part, j'utiliserais plutôt l'adjectif « jouable ». Nos méthodes sont ordinairement plus sévères, mais l'honnêteté oblige à reconnaître que, pour la France, les estimations de la Commission ont été régulièrement trop pessimistes : le déficit nominal a décru plus rapidement qu'anticipé. Je n'ai pas de raison de penser que le déficit nominal sera supérieur à 3 % en 2017, et je souhaite même qu'il soit nettement inférieur à 3 %. Certains reports de charge sur 2018 doivent être surveillés. Notre prévision de croissance est de 1,7 % pour la France. Nous dialoguerons avec la France dans la plus grande impartialité.

Le Pacte de stabilité et de croissance n'est ni rigide ni procyclique, pour peu qu'il soit interprété avec flexibilité et intelligence. J'assume entièrement les décisions prises à l'égard du Portugal, de l'Italie, de l'Espagne et de la France. Les sanctions doivent être évitées autant que possible : une Europe qui punit, qui morigène, n'est pas une bonne idée, surtout en période de difficultés. Je préfère mener un dialogue sans concessions pour obtenir des ajustements *ex ante*. D'ailleurs, nous n'avons pris aucune décision contraire au pacte, et je n'en prendrai aucune qui n'y soit pas conforme. Il est vrai que certaines décisions étaient à la limite du pacte ; mais elles ne lui étaient pas contraires. Si un pays prévoit une déviation massive, il sera sanctionné – quelle que soit sa taille. Bien sûr, je ne suis pas pour détruire la règle, mais pour la simplifier, afin de la rendre plus légitime.

Sur le numérique, nous devons étudier les moyens. Sans doute faudra-t-il conjuguer ressources nationales et européennes. En tous cas, la décision est prise. Qui paiera ? Question légitime, d'autant qu'il n'est pas toujours simple d'installer le haut débit.

Sur la situation de Deutsche Bank, le Gouvernement allemand s'est exprimé et je ne me prononcerai pas sur l'amende américaine. La politique monétaire de la BCE est appropriée. Hier, devant le Bundestag, Mario Draghi a clairement expliqué que ses décisions étaient dictées par l'intérêt général et non par celui de tel ou tel épargnant. J'observe d'ailleurs qu'en Allemagne un excédent courant de 9 % témoigne d'un excès d'épargne et d'une insuffisance d'investissement. J'ai assisté à maints échanges entre MM. Draghi et Schäuble : indépendante, la BCE agit pour ramener l'inflation aux alentours de 2 %, ce qui favorise aussi la croissance et l'emploi en Europe. M. Draghi mérite soutien et respect, notamment pour la manière dont il a sauvé l'euro.

Sur le CFA, je demanderai une analyse à mes services. Quel avenir pour la zone euro ? L'euro est très critiqué, entre autres par M. Stiglitz. Pour siéger depuis longtemps à l'Eurogroupe, je sais combien l'euro est le fer de lance de l'intégration européenne. Si nos concitoyens doutent de l'Union européenne, ils sont très attachés à l'euro ; 70 % des Français le sont. Les Français, pas plus que les Grecs, n'y renonceront. C'est un élément de stabilité et de sécurité. Certes, comme le disait Jacques Delors, il ne dynamise pas assez. Faut-il y mettre un terme, comme le préconise M. Stiglitz ? Je crois plutôt qu'il faut le compléter par une politique économique, ce qui implique une capacité budgétaire : il faut un Trésor et une gouvernance de la zone euro. Je souhaite que mon successeur soit son ministre des finances, avec rang de vice-président de la Commission. Certes, il faut faire l'Europe à 27, mais la zone euro doit être le fer de lance de la politique économique.

Un Conseil budgétaire a été constitué, avec cinq membres – dont une Française – et des autorités nationales de productivité – en France, France Stratégie – aideront chaque pays à renforcer sa compétitivité. Pour aller plus loin, un groupe d'experts rendra un livre blanc. Même si aucune percée décisive n'est à attendre avant les prochaines élections françaises et allemandes, nous ne pouvons pas perdre un an. Aussi les contributions intellectuelles et politiques sont-elles bienvenues.

Je souhaite que nous cessions de tenir une liste centralisée des produits bénéficiant d'un taux réduit de TVA. Les États-membres doivent s'impliquer dans ce processus. Ils y sont réticents, évidemment. Mais nous ne sommes pas outillés pour dresser cette liste, d'autant qu'elle doit être adaptée en permanence aux évolutions économiques.

Il est trop tôt pour évaluer les conséquences financières du Brexit. Tout dépendra de l'issue de la négociation, qui n'a pas encore commencé.

J'approuve les propos de M. Gattolin relatifs à une politique de l'offre dans le domaine du numérique. Nos propositions sur le droit d'auteur favorisent la création, et ont été bien accueillies en France.

Paradoxalement, on se plaint du budget européen tout en lui demandant beaucoup, que ce soit pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, la sécurité et la défense ou l'investissement. Pour mobiliser des ressources, les diverses réflexions engagées doivent converger. Je me suis déjà exprimé sur l'utilisation du budget européen. Citons également le plan Juncker, lointain héritier des démarches de Jacques Delors au début des années 1990 ; Thierry Breton a proposé un plan européen de sécurité et de défense digne d'intérêt. Le président Juncker envisage la création d'un Fonds européen de la défense destiné à l'innovation. Du côté de la ressource, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales est susceptible de dégager des montants importants, en particulier pour la TVA. C'est pourquoi nous allons proposer un régime définitif de taxation des opérations transfrontalières. Seul le rétablissement du paiement fractionné est susceptible de réduire la fraude. Potentiellement, les États membres pourraient récupérer 40 milliards d'euros par an, et la France 4 milliards. Les opérations domestiques et transfrontalières seront traitées de la même manière. La Commission européenne a déjà adopté un plan d'action sur ma proposition, et nous allons avancer dans ce sens.

M. Jean Bizet, président. – En 2017, nous serons à mi-parcours de la PAC. En 2014, le calage financier avait été laborieux. À l'époque, un simple toilettage avait été évoqué pour 2017 ; or une véritable refonte serait nécessaire. Nous n'avons plus d'instruments de régulation. Une PAC plus assurancielle ou contra-cyclique serait envisageable.

M. Alain Houpert. – La gestion des fonds structurels passe de l'État aux régions, or la refonte de ces dernières a entraîné des cafouillages indescriptibles. Des régions qui n'ont pas les mêmes lignes de fonds structurels ont fusionné. Nous avons perdu deux ans sur les six que dure le plan. Il est à craindre que les Feder et Feader ne puissent être pleinement utilisés. Monsieur le Commissaire, nous en appelons au bon sens et à la raison.

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez déclaré que l'Europe de la défense allait « prendre chair ». Comment sera financé le futur Fonds européen de défense ?

M. Martial Bourquin. – D'après un article paru dans *Le Monde* d'aujourd'hui, le Royaume-Uni s'opposera à l'Europe de la défense, par préférence pour l'Otan. Les Britanniques disposeraient d'une minorité de blocage pour l'empêcher. Qu'en pensez-vous ?

M. Pierre Moscovici, commissaire européen. – Sur la PAC, nous n'en sommes qu'au début du processus d'examen à mi-parcours ; l'ambition de la Commission européenne va au-delà du simple toilettage. La revue doit être la première étape de la préparation du budget suivant.

M. Jean Bizet, président. – Le Sénat y sera particulièrement attentif.

M. Pierre Moscovici, commissaire européen. – Je suis disposé à me présenter devant vous chaque fois que l'actualité le réclamera, en plus des auditions prévues au début et à la fin du semestre européen.

Je n'ignore pas la tendance à la sous-consommation des fonds structurels. La refonte des régions pose quelques problèmes, mais est aussi un atout pour ces dernières en matière de compétitivité et de visibilité ; les nouvelles régions sont pertinentes sur le plan démographique. Je souhaite rencontrer l'Association des régions de France au plus vite pour évoquer ces sujets.

Le fonds européen de défense est simplement, à ce stade, une proposition du président Juncker. Quant à la proposition de Thierry Breton d'un Fonds européen de sécurité et de défense, son impact financier, notamment sur la dette, reste à évaluer.

Nous ne sommes pas favorables à un Brexit punitif : il faut être deux pour danser le tango... L'article 50 n'ayant pas encore été déclenché, nous ne savons pas encore comment se déroulera la négociation. Le Royaume-Uni a toujours été partagé entre son appartenance européenne et son alliance privilégiée – un peu moins aujourd'hui – avec les États-Unis. On constate en effet un retour à une préférence pour l'Otan. Il faut néanmoins prendre avec une certaine distance les articles de journaux. Le Royaume-Uni a vocation à faire partie d'un schéma européen de la défense qui doit rassembler autant que possible. Je ne veux pas croire que les Britanniques ne souhaitent pas s'y associer. Au-delà du Brexit, c'est un domaine de coopération privilégié.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Je vous remercie de votre éclairage, qui contribue à rendre notre assemblée plus proche de la décision. Les parlements nationaux se rencontrent deux fois l'an, selon des modalités prévues par l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Nous sommes toujours demandeurs d'échanges.

Nous n'avons pas épuisé les sujets de discussion : ainsi du *reporting* pays par pays, sur lequel la France s'est montrée très volontaire et les autres États membres plus

réticents. Ferons-nous cavalier seul ? Lors de l'examen de la loi Sapin 2, le Sénat a estimé que ce n'était pas convenable.

M. Pierre Moscovici, commissaire européen. – C'est vrai, mais il est aussi important de tirer les autres pays, d'autant que la Commission européenne est favorable à un *reporting* public pays par pays.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Merci d'être attentif à la question sensible des fonds européens, d'autant plus sensible que l'Europe est souvent rendue responsable de leur sous-utilisation. Notre administration manque peut-être de savoir-faire sur ce sujet. La perception du grand public est très négative.

Le Sénat et la commission des finances suivront avec attention toutes les étapes du semestre européen. Soyez assuré du soutien de notre assemblée à votre action.

La réunion est levée à 10 h 15.

Mercredi 5 octobre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente

Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) – Contrôle budgétaire – Communication

La réunion est ouverte à 09 h 01.

La commission entend une communication de M. Nuihau Laurey relative aux travaux menés avec M. Georges Patient en leur qualité de rapporteurs spéciaux, sur le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI).

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – Je souhaite tout d'abord excuser l'absence de mon collègue co-rapporteur Georges Patient, qui est aujourd'hui retenu en Guyane à l'occasion d'un déplacement du ministre de l'intérieur.

Le rapport que nous avons établi porte sur le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), qui est un dispositif de soutien de l'État à l'investissement public réalisé dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer, dont l'isolement, l'éloignement et d'autres contraintes géographiques et économiques sont souvent à l'origine d'importants besoins en équipements publics.

Le FEI a été créé par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (Lodeom). Ce rapport est donc établi sept ans après sa création et quatre ans après un premier rapport d'audit conduit par l'inspection générale de l'administration.

Certes, différents instruments ont été créés pour favoriser l'investissement public comme privé en outre-mer, qu'il s'agisse des dispositifs fiscaux en faveur du logement et des investissements productifs ou encore des fonds structurels européens.

Les dépenses d'investissement des collectivités ultramarines sont en outre, en moyenne, plus élevées que celles de leurs homologues métropolitaines.

Pour autant, force est de constater, comme le soulignait l'inspection générale de l'administration dans son rapport de 2012, que « *les besoins en équipements structurants se font plus que jamais sentir dans ces territoires* ».

La création du FEI en 2009 visait à répondre à cette situation en apportant une aide financière aux personnes publiques qui réalisent, dans les départements et dans les collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle Calédonie, des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de façon déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local.

Au terme de nos travaux, nous avons dressé deux constats sur l'évolution et l'action du FEI depuis sa création en 2009.

Tout d'abord, les crédits consacrés au FEI ont fait l'objet d'importantes fluctuations.

Le FEI a, dans un premier temps, servi de support budgétaire à la mise en œuvre du plan de relance dans les outre-mer. L'année 2009 a été donc une année singulière et les crédits du fonds ont par la suite connu une baisse significative.

Les années 2011 et 2012 ont constitué une période de transition, le nombre d'opérations engagées ayant été très faible au cours de ces deux années.

Le FEI a connu une renaissance avec l'engagement pris par le président de la République lors de sa campagne de dégager « *500 millions d'euros pour l'investissement outre-mer* » et « *après l'établissement d'un état des retards, de lancer un programme d'investissements publics pour rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants* ». Ce constat me semble d'une actualité brûlante avec l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

La mise en œuvre de ce programme s'est traduite par une augmentation significative du montant de ses autorisations d'engagement (AE) à compter de 2013, qui sont passées de 10 millions d'euros en 2011 à 50 millions d'euros en 2013, et par une hausse progressive de ses crédits de paiement (CP), qui sont passés de 19 millions d'euros en 2012 à 28 millions d'euros en 2016.

L'augmentation des crédits consacrés au FEI n'a cependant jamais permis d'atteindre le niveau de 500 millions d'euros promis par le président de la République.

S'il nous semble illusoire d'attendre une augmentation significative des crédits consacrés au FEI dans les années à venir, nous appelons, d'une part, à une pérennisation de cet outil, qui a fait la preuve de son utilité – j'y reviendrai dans mon exposé – et, d'autre part, à mettre un terme aux à-coups en stabilisant le montant de ses AE. Une telle mesure permettra certainement d'améliorer la visibilité des collectivités et donc de les inciter à proposer davantage de projets et, nous le pensons, des projets de plus grande ampleur.

Deuxième constat : malgré une dépense qui, comme je viens de l'indiquer, reste modérée, le FEI constitue un dispositif utile, qui a permis de financer de nombreuses opérations d'investissement.

Les clés de ce succès sont à chercher dans les modalités de mise en œuvre de ce dispositif de financement, qui sont particulièrement adaptées aux objectifs qui lui sont assignés.

Tout d'abord, il nous est apparu que la procédure de sélection permettait une prise de décision rapide et efficace.

De manière schématique, le processus est initié à partir d'une circulaire adressée chaque année aux représentants de l'État dans les territoires d'outre-mer, qui comporte une liste de domaines pouvant faire l'objet d'un financement du FEI.

À partir de cette liste, les préfets et hauts-commissaires définissent, sur la base d'un diagnostic établi en partenariat avec les élus locaux, deux thématiques prioritaires.

Sur cette base, les représentants de l'État doivent lancer un appel à projets ouvert à l'ensemble des collectivités du territoire dont ils ont la responsabilité. Les services des préfetures et des hauts-commissariats effectuent un premier classement des projets qui leur sont soumis. Ces dossiers sont ensuite transmis au ministère des outre-mer.

Après instruction par la direction générale des outre-mer, le ministre chargé des outre-mer sélectionne les projets qui bénéficieront des aides du fonds. Il s'agit d'une décision que je qualifierai de « discrétionnaire », qui ne donne lieu à aucune motivation.

D'une manière générale, il nous est apparu que si la procédure de sélection avait fait l'objet d'améliorations au cours des quatre dernières années, certains points pourraient être clarifiés pour améliorer la visibilité des collectivités porteuses de projets.

Deuxième caractéristique : le FEI est particulièrement adapté au financement d'opérations de taille moyenne portées par les communes.

Entre 2009 et 2014, le montant moyen des opérations s'est élevé à 2,26 millions d'euros. 10 % seulement des projets affichaient un montant supérieur à 5 millions d'euros.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. D'une part, la procédure que je viens de décrire est relativement simple. Elle ne nécessite pas de mobiliser une ingénierie lourde, contrairement aux aides des fonds structurels européens par exemple. Cela correspond donc bien aux projets portés par les communes. Par ailleurs, les thématiques retenues, bien que structurantes à l'échelle locale, sont peu ou pas couvertes par les fonds structurels européens ou les dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement.

S'agissant des thématiques, nous considérons que celles-ci couvrent globalement le champ des besoins en investissements publics des outre-mer. Dix domaines d'intervention prioritaires ont été retenus, parmi lesquels l'assainissement et l'adduction de l'eau, le traitement et la gestion des déchets, la prévention des risques majeurs et les constructions scolaires. Ces thématiques sont relativement stables dans le temps ce qui garantit une certaine cohérence d'ensemble.

Nous avons cependant constaté que, du fait de la grande diversité des thématiques couvertes par l'intervention du FEI et du caractère extrêmement large de certains intitulés, dans les faits, l'ensemble des projets proposés par les collectivités ultramarines pouvaient être potentiellement éligibles aux aides du FEI.

De même, nous nous sommes aperçus que, si la définition au sein de chaque territoire de deux domaines prioritaires avait pour objectif de restreindre le champ d'intervention du FEI en fonction des besoins propres à chacun d'entre eux, l'interprétation de ces deux domaines d'intervention prioritaires pouvait être extensive, suscitant une certaine incompréhension de la part des élus locaux.

Enfin, quatrième caractéristique : le taux de financement du FEI apparaît élevé au regard des autres instruments existants.

La participation du FEI a atteint en moyenne 44 % du coût des investissements réalisées entre 2009 et 2014. Ce taux, très variable selon les projets et les géographies, est très nettement supérieur aux taux constatés s'agissant des contrats de plan État-région par exemple, de l'ordre de 18 % pour le même type d'opérations.

Ce taux de subvention élevé a permis un important effet de levier. En 2015, selon le rapport annuel de performance de la mission « Outre-mer », celui-ci s'est élevé à 3. En d'autres termes, pour un euro dépensé, trois euros ont été finalement investis. Entre 2009 et 2014, 191 millions d'euros d'aides ont été versés au titre du FEI permettant un montant d'investissement de 430 millions d'euros, soit un effet de levier de près de 2,3.

La circulaire du 1^{er} décembre 2015, qui impose aux préfets et hauts commissaires de sélectionner en priorité les projets pour lesquels « le FEI joue un véritable effet déclencheur dans le bouclage du plan de financement tout en écartant les logiques de substitution ou d'additionnalité avec d'autres crédits de l'État », devrait contribuer au maintien, voire au renforcement, de l'effet de levier de ce fonds pour les opérations sélectionnées au titre de la programmation 2016. Nous serons attentifs à ce point lors de l'examen du projet de loi de règlement 2016.

Le bilan que nous établissons de l'action du FEI est donc globalement positif et pour en améliorer l'effectivité, nous avons formulé dix recommandations s'articulant autour de trois axes :

Premier axe : mieux cibler l'action du FEI sur les projets pour lesquels l'effet de levier est le plus important.

La mise en œuvre de cette recommandation passe par une réduction du nombre de thématiques retenues en début de programmation afin d'éviter un risque de dispersion des aides. Elle passe aussi par une limitation stricte du champ des projets sélectionnés aux deux priorités retenues pour chaque territoire.

Il serait également souhaitable de privilégier les projets pour lesquels l'aide demandée représente au moins 40 % du coût total de l'opération, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'aide du fonds est réellement déterminante.

Deuxième axe : clarifier certains aspects de la procédure de sélection afin de la rendre plus transparente et plus prévisible pour les collectivités territoriales.

Nous estimons nécessaire que les services de l'État justifient le montant proposé au ministère des outre-mer lorsque celui-ci diffère du montant demandé par la collectivité. Une obligation similaire pourrait être prévue lorsque le montant notifié par le ministère diffère de celui recommandé par les préfetures et hauts commissariats.

Par ailleurs, certains éléments de calendrier pourraient être précisés. En particulier, il pourrait être envisagé de fixer une date limite à laquelle la liste des opérations sélectionnées par le ministre des outre-mer doit être rendue publique.

Certains élus locaux nous ont en outre indiqué ne pas avoir été informés de l'existence du FEI. C'est pourquoi il nous semble indispensable de rappeler systématiquement dans la circulaire transmise chaque année aux préfets et hauts-commissaires l'obligation de lancer un appel à projets auprès de l'ensemble des collectivités de leur territoire.

Pour plus de transparence, nous estimons souhaitable qu'une liste des critères présidant au choix des projets soit établie. En effet, si ces derniers sont globalement connus – population, démographie, difficultés propres à chaque territoire, répartition équitable des aides du fonds – il serait souhaitable de les expliciter de manière beaucoup plus claire et transparente.

Les décisions de rejet pourraient également faire l'objet d'une motivation lorsqu'il existe une divergence entre le classement proposé par les préfets et hauts commissaires en partenariat avec les collectivités territoriales et celui in fine retenu par le ministère.

Il pourrait en outre être envisagé de préciser dans la circulaire transmise chaque année le montant de l'enveloppe estimative envisagée pour chaque territoire.

Enfin, troisième axe : développer l'évaluation de l'impact socio-économique des projets financés.

Si l'aide du FEI est déterminante dans la réalisation des projets financés, nous avons constaté que les projets, une fois achevés, ne faisaient, en règle générale, l'objet d'aucune évaluation d'impact économique et social.

C'est pourquoi nous proposons que soit définie une liste d'indicateurs au niveau national et pour chaque projet afin de mieux évaluer l'impact socio-économique des opérations subventionnées.

Mes chers collègues, l'ensemble des élus locaux que nous avons rencontrés, dans nos territoires et lors de notre déplacement à La Réunion, ont salué unanimement l'utilité du FEI. Le bilan que nous tirons de cet instrument sept ans après sa création est donc largement positif. Nous avons d'ailleurs pu constater par nous-mêmes, sur le terrain, l'intérêt économique et social des projets financés qu'il s'agisse d'infrastructures numériques, de constructions scolaires, ou de projets destinés à favoriser le développement économique.

Le FEI n'est donc pas un « gadget » entre les mains du ministre chargé des outre-mer, mais un véritable instrument au service du rattrapage économique et social des territoires d'outremer. Il concourt ainsi à atteindre, ou du moins à tendre vers l'égalité réelle à laquelle nos collectivités peuvent légitimement prétendre et dont malheureusement nous restons encore très éloignés.

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons eu, à quelques semaines d'intervalle, deux rapports sur des fonds d'aide aux territoires : celui présenté aujourd'hui sur le fonds exceptionnel d'investissement et celui de Bernard Delcros portant sur le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

Je suis surprise que certains élus ignorent l'existence de ce fonds. En général, les élus porteurs de projets connaissent bien les dispositifs d'aide. Est-ce le cas dans l'ensemble des collectivités ? Comment s'effectue la communication autour de cet instrument ? Pouvez-vous, également, nous rappeler comment sont sélectionnés les projets ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quels types d'investissements sont financés par le fonds ? Existe-t-il de fortes disparités d'une collectivité territoriale à l'autre ? J'imagine, par exemple, qu'à La Réunion et à Mayotte les moyens se concentrent sur la question scolaire.

M. Claude Raynal. – Merci pour cette présentation, qui rappelle que cet instrument fonctionne.

Quel est le nombre de projets retenus par rapport à la totalité des projets présentés, ou, plus subtilement, qui auraient mérité d'être soutenus ? J'aurais, par ailleurs, deux mises en garde : tel que vous nous le décrivez, ce fonds présente l'intérêt d'être assez souple et peut donc répondre aux besoins des collectivités ultramarines. Vous nous proposez néanmoins deux solutions qui pourraient être de nature à le rigidifier. En effet, l'idée de l'enveloppe par territoire risquerait d'empêcher que les moyens soient investis aux bons endroits. Je pense par exemple à la Guyane, à Mayotte ou à La Réunion où les besoins en investissements structurants sont colossaux. Cela n'est pas nécessairement le cas dans l'ensemble des territoires. Garder de la souplesse est une chose importante. S'agissant de l'effet de levier, tout ce qui revient à imposer un seuil d'investissement - en l'occurrence, à plus de 40 % - me semble impliquer une rigidification excessive de ce dispositif, pour lequel la souplesse peut être un gage de réussite.

M. Bernard Delcros. – Sur la question de l'effet de levier, pouvez-vous nous préciser si ce fonds vient en supplément ou en complément d'autres dispositifs, tels que les fonds européens. Sur la question de la lisibilité, vous avez expliqué souhaiter que les procédures de sélection soient plus transparentes. Pensez-vous que l'appel à projet soit la bonne solution ? Enfin, s'agissant de votre proposition visant à mieux cibler les projets, quels seraient les critères et le rôle des élus locaux ?

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – S'agissant de la méconnaissance par les élus locaux de ce dispositif, cela nous a été notamment rappelé à La Réunion, mais une telle situation existe dans d'autres collectivités ultramarines. En Polynésie française, par exemple, de nombreux élus, en particulier parmi les maires, ne connaissent pas le FEI, et s'adressent plus volontiers à la collectivité. C'est pourquoi nous proposons que la circulaire adressée chaque année aux préfets et hauts-commissaires précise que l'ensemble des collectivités doivent être informées de l'existence de ce dispositif.

Les projets sélectionnés ces dernières années concernent en particulier l'adduction d'eau et les constructions scolaires, qui sont les principales demandes des collectivités ultramarines et notamment des plus petites d'entre elles. En 2014, ces deux thématiques représentaient près de 40 % des autorisations d'engagement. Le reste concernait par exemple les infrastructures numériques, le développement des énergies renouvelables, le désenclavement, mais dans une proportion beaucoup plus limitée.

Les projets sont sélectionnés par le ministre chargé des outre-mer, sur la base des recommandations faites par les préfets et hauts-commissaires, après appel à projets. Ces projets doivent entrer dans le champ des deux thématiques sélectionnées conjointement par le

représentant de l'État et les élus locaux. En Polynésie française, des projets concernant le développement des énergies renouvelables ont été inscrits au titre de la programmation 2013 mais n'ont pas pu être lancés dans les deux années qui ont suivi en raison de leur complexité. Il serait par conséquent utile que certains critères, tels que le niveau de faisabilité, soient davantage pris en compte.

Nos recommandations ne visent pas à rigidifier cet outil mais à éviter une dispersion des aides, ce qui augmente les coûts de gestion et en diminue l'efficacité.

En théorie, le FEI peut venir en supplément d'autres dispositifs financiers. Il n'y a pas d'exclusivité, mais, bien souvent, le seul financement proposé par l'État est le FEI.

Cet instrument permet le déclenchement de projets qui n'avaient pas pu être lancés faute de financement. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité insister sur la pertinence de cet instrument, qui complète d'autres dispositifs plus lourds, tels que les financements européens, qui nécessitent une ingénierie que dont ne disposent pas certaines collectivités, en particulier les petites communes.

M. Philippe Dallier. – Pourriez-vous rappeler l'écart en euros par habitant de l'investissement dans les territoires d'outre-mer et en métropole, ainsi que les écarts au sein même des différents territoires d'outre-mer ? Ce fonds permet-il de les rééquilibrer ?

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – Le montant des dépenses d'équipement brut, travaux et immobilisations, par habitant des régions d'outre-mer s'élevait, en 2013, à 210 euros contre 37 euros en moyenne dans l'hexagone. Cet écart tient pour partie à la gestion des routes exercée par les régions d'outre-mer. S'agissant des départements d'outre-mer, le niveau des dépenses brutes d'investissement s'élevait à 134 euros contre 102 euros en moyenne pour les départements métropolitains.

Il y a donc un écart important entre les collectivités ultramarines et les collectivités de l'hexagone. Les aides complémentaires, telles que le FEI, sont donc bien souvent indispensables pour permettre le bouclage d'investissements dans les petites collectivités d'outre-mer.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer » pour la commission des lois. – Je lirai avec intérêt le rapport de nos collègues Nuihau Laurey et Georges Patient. Pour ma part, j'ai décidé de centrer l'avis que je rendrai sur le budget 2017 sur les moyens octroyés à la justice en outre-mer.

La commission donne acte de sa communication à M. Nuihau Laurey et autorise la publication des travaux réalisés avec M. Georges Patient sous la forme d'un rapport d'information.

Villa Médicis – Contrôle budgétaire – Communication

La commission entend une communication de M. André Gattolin, rapporteur spécial, sur la Villa Médicis.

M. André Gattolin, rapporteur. – L'Académie de France à Rome, plus connue sous le nom de « Villa Médicis » fait certainement partie des opérateurs du ministère de la culture les plus connus du grand public. La notoriété de la Villa est à double tranchant et il

arrive qu'elle soit touchée par des polémiques dont la presse se fait l'écho. De mon côté, j'ai pu constater que l'annonce de mes travaux sur ce sujet a suscité des questions un peu inquiètes sur les motifs de ce choix.

Je souhaite d'emblée indiquer que mes travaux me conduisent à porter un jugement globalement positif sur la gestion actuelle de l'Académie de France et son fonctionnement, bien qu'il puisse être encore amélioré à travers quelques recommandations ; j'y reviendrai.

Le dernier rapport sénatorial portant sur l'Académie de France à Rome avait été établi par Yann Gaillard au nom de la commission des finances en 2001. Quinze ans plus tard, j'ai pensé utile de mettre à jour ces travaux et de faire le point sur la gestion de cette institution qui occupe une place tout à fait singulière dans le paysage des opérateurs de la culture français.

La Villa Médicis est en effet originale à plusieurs titres.

Sa première spécificité, c'est la diversité de ses missions souvent synthétisées dans le triptyque « Colbert, Malraux, Patrimoine » : elle doit à la fois accueillir des artistes en résidence, c'est la mission « Colbert », organiser des manifestations culturelles, ou mission « Malraux » et protéger le patrimoine dont elle est dépositaire, ou mission « Patrimoine ».

Sa deuxième singularité, c'est bien sûr sa localisation au cœur de Rome, à des centaines de kilomètres de la frontière française et de Paris. Elle s'explique par l'histoire de l'institution, créée en 1666 par Colbert dans le but de doter la France d'artistes et d'œuvres qui n'auraient rien à envier à ceux de l'Italie, alors la référence en la matière. L'Académie de France à Rome fait d'ailleurs partie des premières grandes institutions culturelles françaises et sa création s'inscrit dans le contexte de l'émergence de véritables politiques culturelles : on connaît bien Colbert en tant que superintendant des finances, moins comme instigateur des premières institutions visant à participer au rayonnement et au prestige de la France à travers la culture.

Sa troisième particularité, c'est un décalage entre les attentes voire les fantasmes que l'institution suscite et les moyens qui sont réellement mis à sa disposition : la subvention pour charge de service public allouée par l'État s'élève à 4,6 millions d'euros en 2016, soit un montant du même ordre de grandeur que d'autres résidences similaires mais relativement modeste au regard des « poids lourds » du ministère de la culture.

La notoriété de l'Académie de France à Rome est cependant partielle : si le nom de « Villa Médicis » est bien identifié, en revanche restent largement inconnus du grand public le nom des pensionnaires accueillis, la nature de leurs travaux artistiques, et même plus largement la définition des missions accomplies par l'Académie.

C'est pourquoi je voudrais maintenant broser un rapide tableau du fonctionnement actuel de la Villa et de son budget.

L'Académie de France à Rome est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de la culture au fonctionnement classique. L'établissement est dirigé par une personnalité dont la nomination relève du Président de la République. Un conseil d'administration comprenant douze membres se réunit au moins deux fois par an à Paris ou à Rome.

Pour 2016, l'établissement dispose d'un budget annuel d'environ 8 millions d'euros.

L'Académie de France à Rome est principalement financée par des fonds publics, à travers une subvention et une dotation en fonds propres du ministère de la culture pour un total de 6 millions d'euros. Les ressources propres s'élèvent à plus de deux millions d'euros en 2015. Celles-ci proviennent des activités de billetterie, d'hébergement et de location événementielle, ainsi que du mécénat.

Au total, 46 emplois équivalents temps plein sont affectés à la Villa, dont la grande majorité est constituée de contractuels de droit italien – ces postes de droit italien peuvent bien sûr être occupés par des personnes de nationalité française.

La gestion des ressources humaines a pu, dans le passé, faire l'objet de critiques. Elle est désormais considérablement modernisée. Les rémunérations ont été harmonisées et une nouvelle version du cadre contractuel de référence a été élaborée. L'attribution de logements aux agents a également été rationalisée. Autrefois, existaient des « dynasties » d'agents qui se transmettaient au fil des générations les postes et les logements, de façon assez rocambolesque. Ce système a été assaini sous les deux mandats du précédent directeur, Éric de Chassey.

Ainsi, comme je l'indiquais en préambule, la gestion administrative et financière de la Villa paraît satisfaisante. La Cour des comptes a récemment procédé à la revue des comptes de la Villa et les conclusions des magistrats financiers rejoignent les miennes : aucune irrégularité notable n'a été constatée.

Certains problèmes subsistent cependant, comme l'absence de contrat d'objectif et de moyens, qui est un document important pour le pilotage de l'institution par sa tutelle. Il faudrait qu'un nouveau contrat d'objectif et de moyens soit conclu dans les meilleurs délais et j'espère que l'engagement pris d'établir un contrat le plus rapidement possible sera tenu.

Je voudrais également signaler un point de vigilance : l'ouverture toujours plus large de la Villa au public conduit à engager des frais de sécurité non négligeables qui, au vu du contexte, pourraient continuer d'augmenter. Comme Vincent Éblé et moi-même l'avions déjà indiqué lors de notre communication sur le fonds d'urgence pour le spectacle vivant, mis en place à la suite des attentats, le renforcement des mesures de sécurité pèse lourdement sur les opérateurs de la culture.

Je pense donc, dans le cas de la Villa, que l'État doit formaliser son engagement de prendre en charge les dépenses exceptionnelles indépendantes des décisions de la direction de l'établissement, occasionnées notamment par le renforcement des mesures de sécurité.

Pour assurer la soutenabilité du budget de la Villa, les ressources propres doivent faire l'objet de bilans stratégiques à intervalles réguliers et la situation de concurrence entre la Villa et son concessionnaire en matière de location d'espaces doit cesser. Je préconise également de mener à bien le projet de création d'une structure permettant de faciliter le mécénat des entreprises et de personnes privées en clarifiant l'orientation de la politique de mécénat de l'Académie.

Ces aspects de pure gestion budgétaire sont bien sûr importants. Je pourrai y revenir si vous le souhaitez.

Mais ils n'épuisent pas le sujet. Au fond, la question de l'existence même de la Villa Médicis sous sa forme actuelle doit être posée.

En effet, les motivations qui ont présidé à la création de l'Académie sont désormais obsolètes. Rome n'est plus l'épicentre de la création artistique. La copie de l'antique et l'encouragement d'un art national ne constituent plus des priorités de la politique culturelle.

Historiquement et symboliquement, c'est la mission « Colbert » qui a donné à la Villa sa raison d'être. Et c'est la mission « Colbert » dont la légitimité semble aujourd'hui la plus incertaine.

Nous devons donc nous demander s'il est encore utile aujourd'hui d'accueillir des artistes à Rome sur fonds publics, ou si la Villa devrait devenir un simple lieu de visite, voire un musée comme un autre.

La réponse ne saurait être simpliste.

La pérennité de l'histoire dans laquelle s'enracine la Villa, et le prestige dont elle jouit, en font une institution unique qui participe du rayonnement culturel de la France. Elle exerce d'ailleurs une force d'attraction réelle : en 2016, 601 candidatures ont été soumises pour seulement quatorze projets retenus.

En outre, l'Académie de France à Rome a cherché à adapter et à renouveler ses modes d'accueil, à travers les catégories d'hôtes en résidence et les lauréats, dont le mode de sélection et les bourses sont totalement différents de ceux des pensionnaires.

Des améliorations réelles ont également été apportées à l'accueil et au suivi des pensionnaires, ainsi qu'à leur intégration au sein d'une promotion et à leur connaissance du paysage culturel romain. L'idée selon laquelle les artistes sont totalement laissés à eux-mêmes doit être nuancée. Mon déplacement m'a permis de constater que les artistes rencontrés ne prenaient pas la Villa pour un simple lieu de passage, et encore moins de repos.

Les progrès accomplis butent cependant sur les questions sensibles du statut et des bourses des pensionnaires. La nécessité d'un changement à ce sujet fait consensus mais sa mise en œuvre tarde à se concrétiser. Pourtant, l'iniquité et l'opacité du calcul des bourses contribuent à alimenter le fantasme sans véritable fondement d'une gabegie généralisée.

En outre, la Villa souffre d'un déficit d'image auprès du public français et, dans certaines disciplines, auprès du monde de l'art. Les travaux des pensionnaires restent mal connus, malgré des initiatives récentes pour les mettre en valeur.

Je pense donc que l'accueil d'artistes en résidence ne pourra être pérennisé que s'il est profondément rénové et que les échanges avec le public continuent de se développer.

C'est pourquoi je propose d'abord de réformer les bourses, le statut des pensionnaires et les moyens mis à leur disposition.

Aujourd'hui, le mode de calcul des bourses est aligné sur les indemnités perçues par les agents publics à l'étranger. Les bourses peuvent ainsi être plus élevées si le pensionnaire a une famille vivant avec lui ou s'il est en position de détachement de la fonction publique.

Dans les dernières années, le montant moyen annuel de la bourse par pensionnaire a fortement augmenté, passant d'environ 56 000 euros par an en 2005 à près de 73 000 euros en 2014. C'est une hausse de plus de 30 % en neuf ans ! Elle ne découle pas d'un dérapage dans la gestion des crédits de l'Académie, mais du changement de profil des pensionnaires : outre le fait qu'ils sont plus nombreux, ils sont également plus âgés et ont donc davantage tendance à bénéficier des avantages familiaux. Les fonctionnaires en situation de détachement conduisent aussi à alourdir la charge budgétaire.

Le mode actuel de calcul des bourses pose des difficultés de prévision budgétaire : il est impossible à l'administration de la Villa de connaître avec exactitude le montant des bourses des pensionnaires avant leur sélection. Les pensionnaires sont évidemment choisis sur des critères artistiques et académiques, et leur situation familiale ne doit pas devenir un motif de sélection ou de rejet, mais aujourd'hui les conséquences budgétaires liées à l'accueil d'un pensionnaire marié et père de deux enfants sont réelles.

La situation actuelle est aussi inéquitable. En effet, les règles de calcul des bourses conduisent à des différences de traitement injustifiées entre les pensionnaires. Certains touchent beaucoup plus que la bourse « standard » de 3 300 euros, mais d'autres beaucoup moins ! C'est en particulier le cas d'un binôme d'artistes en pension à Villa, dont on m'a indiqué qu'ils se partageaient une seule et même bourse. Cela aboutit à des différences de traitement entre le pensionnaire le plus favorisé et le pensionnaire le moins favorisé qui vont quasiment du simple au triple.

La bourse est accordée au pensionnaire au titre de son activité à la Villa. Il me semble que ni son grade dans la fonction publique, ni sa situation familiale ne doivent être prises en compte pour fixer le montant de la bourse.

Je préconise donc de cesser de calculer les bourses par référence au droit de la fonction publique.

En outre, il me semble que les bourses doivent être attribuées individuellement à chaque pensionnaire, et ce quel que soit le nombre de personnes que compte l'unité de création. Cela implique que le concours soit organisé sur la double base de « projets » et d'un nombre limitatif de pensionnaires. Cette évolution sera facilitée par l'absence d'un nombre fixé de catégories disciplinaires à pourvoir, comme c'était le cas en 2016.

Le montant des bourses pose un autre problème : comme il est relativement élevé, il est attendu des pensionnaires qu'ils financent eux-mêmes les moyens techniques dont ils peuvent avoir besoin pour mener leurs travaux. Mais les besoins des pensionnaires en ce domaine ne sont évidemment pas tous identiques : par exemple, un écrivain n'a besoin que d'un bureau et d'un ordinateur, tandis qu'un chorégraphe peut avoir besoin d'un plateau.

Il me semble donc nécessaire de dégager une enveloppe budgétaire dédiée au financement des moyens techniques dont peuvent avoir besoin les artistes et les chercheurs dans leur travail. L'octroi des fonds ainsi rassemblés, sur demande des pensionnaires, serait du ressort du directeur, qui devrait rendre compte de ses décisions devant le conseil d'administration.

La refonte des bourses ne revient donc pas à appliquer une logique strictement comptable dans la perspective de faire des économies « de bouts de chandelles », mais a pour

objectif d'améliorer la répartition des moyens entre les pensionnaires et de mettre un terme aux iniquités qui existent aujourd'hui.

Cette réforme des bourses devrait s'accompagner de la définition d'un statut des pensionnaires qui, depuis trois siècles et demi, n'existe toujours pas ! C'est une situation qui complexifie les démarches des pensionnaires, particulièrement lorsqu'ils sont originaires de pays situés hors de l'espace Schengen. L'absence de statut reflète aussi l'absence de réelle définition d'un séjour à la Villa. La définition d'un statut permettrait de supprimer certains problèmes pratiques mais aussi de clarifier la nature des travaux que les pensionnaires sont invités à mener.

La définition d'un statut et la réforme des bourses ne suffiront pas à rénover le séjour à l'Académie.

Je préconise également que la direction intensifie encore ses efforts pour organiser des rencontres entre les pensionnaires, informelles mais aussi formelles. Par exemple, il pourrait être intéressant d'organiser des ateliers de travail réunissant une partie ou la totalité de la promotion sur des thématiques définies par les pensionnaires dans les premières semaines de leur séjour, voire en amont.

Je considère d'ailleurs qu'il faudrait réaffirmer l'obligation de francophonie des pensionnaires afin d'assurer le partage d'une langue commune entre tous les résidents de la Villa.

Je propose également d'accueillir des artistes et des chercheurs italiens à la Villa. C'est une pratique très courante dans les autres résidences françaises d'artistes et de chercheurs à l'étranger, qui permettra de renforcer les liens entre les artistes ou les chercheurs accueillis et l'Italie.

Enfin, après le statut, les bourses et les conditions d'accueil, je crois qu'il est essentiel de mieux faire connaître les travaux des pensionnaires.

Je préconise donc de recréer un « Prix de Rome ». Ce Prix pourrait être attribué, sur décision d'un jury international d'artistes et de critiques d'art, à un ou plusieurs pensionnaires ou anciens pensionnaires artistes dans le cas où les travaux menés durant le séjour ont permis d'amorcer la création d'une œuvre originale. Ce prix permettrait d'inciter les pensionnaires à mettre leur séjour à profit et de mettre en valeur l'Académie de France à Rome et de ses pensionnaires dans le monde de l'art. Il arrive que la biographie d'artistes connus et passés par la Villa Médicis, en particulier d'écrivains, ne comporte aucune mention de leur qualité d'ancien pensionnaire de l'Académie de France à Rome ! Sans doute le terme de « pensionnaire » n'est pas le plus valorisant qui soit...

La présence en ligne de la Villa Médicis devrait également permettre de renouveler les modes d'échanges entre les pensionnaires et le public, en créant par exemple un espace interactif en ligne pouvant constituer le support d'expositions virtuelles.

Il faudra également faire le bilan de la première édition du festival « Viva Villa ! ». Ce festival est une initiative conjointe des trois résidences françaises d'artistes en Italie, en Espagne et au Japon. Il s'agit d'exposer en France les travaux des pensionnaires de ces trois « villas » situées à l'étranger, sous le nom « Viva Villa ! » : outre la Villa Médicis, existent aussi la Casa Velasquez et la Villa Kujoyama qui ne relèvent pas de la tutelle du

ministère de la culture. L'édition zéro a débuté il y a quelques semaines à peine. La valorisation des travaux des pensionnaires, et à travers eux des institutions qui leur permettent de créer, me semble aller dans le bon sens.

Dans le cas où ce festival serait pérennisé, il faudrait envisager les modalités selon lesquelles il pourrait être itinérant, afin que les travaux des pensionnaires soient présentés dans différentes régions et non seulement à Paris.

Il faut aussi mieux documenter le passage des pensionnaires dans la perspective de recherches futures. Je pense donc que l'établissement doit réfléchir avec chaque pensionnaire, dès le début du séjour, à la nature des archives qui pourront être collectées et qui dépendront bien sûr de la discipline et du mode de travail de chaque pensionnaire.

Je pense enfin que le projet de « Villa Médicis 2.0 » sur le site de la tour Utrillo à Clichy-Montfermeil doit conserver un lien avec la Villa Médicis proprement dite. À ce titre, je préconise de prévoir dans les statuts du nouveau centre artistique l'obligation d'organiser chaque année une exposition des œuvres d'un ancien pensionnaire de l'Académie de France à Rome. La réciproque pourra bien sûr être envisagée dès lors que le nouveau centre aura réellement engagé une activité d'accueil d'artistes en résidence.

L'ensemble de ces recommandations vise à garantir un accueil de qualité aux pensionnaires tout en poursuivant la rationalisation de l'organisation de la Villa et l'enrichissement de sa coopération avec les « maisons sœurs » que sont les autres résidences françaises d'artistes à l'étranger, les autres institutions culturelles françaises à Rome et le projet de Clichy-Montfermeil.

Il ne s'agit pas de croire naïvement qu'un renouveau de l'établissement pourrait trouver son unique source dans des réformes administratives.

Mais le pari doit être fait que les artistes et les chercheurs que la Villa accueille, s'ils sont placés dans de bonnes conditions, sauront lui redonner un nouveau souffle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre rapporteur spécial nous a présenté quelques vérités budgétaires sur la Villa Médicis mais a également tracé des perspectives pour le futur. On peut s'interroger sur le rayonnement de cet établissement, car Rome n'est plus forcément le centre du monde.

Pouvez-vous nous en dire plus sur les perspectives de partenariats avec d'autres institutions ? Il y a de nombreux musées en province ou d'autres institutions culturelles à l'étranger qui pourraient collaborer avec la Villa Médicis et participer à son rayonnement. D'autre part, pouvez-vous nous préciser à combien s'élèvent les recettes propres et notamment combien rapportent les locations ? Enfin, qui est responsable des travaux menés à la Villa ? L'ambassade de France en Italie ? La fondation des pieux établissements de la France à Rome et à Lorette, qui gère les différentes églises françaises de Rome, telle Saint-Louis-des-Français ?

M. Marc Laménié. – Le budget de la Villa Médicis demeure limité mais pouvez-vous nous éclairer sur sa gouvernance et sur la propriété de ce patrimoine considérable ? À combien s'élèvent les recettes propres ? Et, étant donné le contexte budgétaire, cet établissement réalise-t-il lui aussi des efforts sur ses dépenses de fonctionnement ?

M. Roger Karoutchi. – M'étant rendu plusieurs fois à la Villa Médicis, je comprends l'admiration et la fascination qu'elle a éveillé chez notre rapporteur spécial, mais je suis beaucoup plus réservé que lui. À l'occasion d'une mission de contrôle, j'ai pu constater que notre représentation diplomatique et culturelle à Rome est magnifique : le palais Farnèse ou la Villa Bonaparte sont des lieux extraordinaires.

La Villa Médicis est également un lieu admirable, mais le fonctionnement et le rôle de l'institution me laissent sceptique. À l'époque de Colbert il y avait une école française de Rome, une école de peinture de Rome, une école de sculpture de Rome... Aujourd'hui, est-il forcément intéressant pour la création française d'envoyer des artistes à Rome ? Je n'en suis pas convaincu. Il est, certes, très difficile d'obtenir une bourse de pensionnaire de la Villa Médicis, mais beaucoup de ceux qui y séjournent ne font l'objet d'aucun suivi : l'administration ne définit pas d'objectif personnalisé et ne procède à aucun contrôle de ce qu'ils réalisent.

Je voudrais d'ailleurs rappeler que beaucoup d'artistes s'étaient interrogés sur la mission réelle de cet établissement lors de la nomination de Muriel Mayette-Holtz en tant que directrice : ses anciennes fonctions d'administratrice générale de la Comédie française n'avaient aucun rapport avec les disciplines accueillies à la Villa Médicis, ce qui prouve qu'il s'agit peut-être plus d'un établissement honorifique, très agréable au demeurant, mais sans véritable objectif créatif. Et je ne m'étends pas sur l'épisode des pensionnaires qui ont gravi la statue antique de la Déesse Rome, qui a beaucoup choqué en Italie et nuï à l'image de la Villa.

Au-delà des équilibres financiers, il faut donc également se demander si l'on ne pourrait pas atteindre cet objectif de soutien à la création autrement qu'à travers la Villa Médicis.

M. Michel Canevet. – Notre rapporteur spécial estime-t-il que l'enveloppe de fonctionnement de huit millions d'euros est suffisante ? Des pistes sont-elles envisagées pour augmenter le nombre d'entrées ? Le chiffre de 37 000 me semble bas par rapport au potentiel, surtout dans une ville comme Rome qui accueille de nombreux visiteurs. Il faut donner une meilleure visibilité à la Villa Médicis, auprès du public mais aussi auprès des mécènes, qui doivent prendre le relais pour maintenir le prestige de cette institution, dans un contexte où les fonds publics sont de plus en plus rares.

J'ai été frappé par le système de bourses et les montants très différents que touchent les pensionnaires en fonction de leur situation. On évoque un montant moyen de 3 300 euros et finalement certaines attributions peuvent dépasser 6 000 euros par pensionnaire. Il y a là un vrai problème et je soutiens votre proposition de remettre à plat le mode de calcul des bourses.

M. Éric Doligé. – Les pensionnaires reçoivent des bourses d'un certain montant et, parmi eux, certains réussissent ensuite très bien sur le marché de l'art... Y a-t-il des moyens pour obtenir un retour sur investissement ?

M. Alain Houpert. – Notre rapporteur spécial nous a fait voyager : tous les chemins mènent à Rome...

Je ne suis pas convaincu que le rétablissement du prix de Rome soit une bonne idée. D'autres pays, comme les États-Unis, s'en sont emparés et le ressusciter entraînerait sans doute une certaine confusion.

Je rejoins les propos de Roger Karoutchi et Éric Doligé sur la qualité des pensionnaires. Colbert doit se retourner dans sa tombe ! L'épisode de l'escalade de la statue, placée dans le parc par Philippe de Médicis, est en effet malheureux. La Villa est une vitrine de la France, il faut donc faire attention à la qualité des boursiers.

Je pense également qu'il devrait y avoir un retour sur investissement. Les pensionnaires ont reçu beaucoup, qu'ils donnent également un peu de leur personne. J'ai rencontré le peintre Yan Pei-Ming, originaire de Dijon, qui a séjourné à la Villa Médicis et dont les œuvres valent aujourd'hui, au minimum, un million d'euros. Les finances de la Villa Médicis se porteraient mieux s'il avait donné une œuvre.

M. Antoine Lefèvre. – La Villa Médicis a connu une année compliquée sur le plan budgétaire : des investissements ont été nécessaires en matière de sécurité et les recettes n'ont pas été très bonnes, la mauvaise météo n'ayant pas arrangé les choses. Je crois savoir que la direction de la Villa envisage de développer le *merchandising*. Avez-vous des informations sur ce sujet ? Bien que je ne pense pas que vendre des confitures ou autres spécialités locales suffira à faire face aux dépenses...

M. Claude Raynal. – Il faut s'interroger sur le sens de la mission de la Villa Médicis : ce n'est pas parce qu'une institution est ancienne qu'elle reste utile. L'opportunité pour la France de conserver des résidences d'artistes certes prestigieuses, mais dont le fonctionnement n'est pas satisfaisant, peut se poser.

Au-delà des aspects budgétaires et financiers développés, quel regard porter sur la qualité des œuvres artistiques réalisées ? Quels sont les résultats obtenus dans cette résidence au regard du nombre d'artistes qui y ont séjournés ? En quoi cela a-t-il servi les pensionnaires et amélioré l'offre culturelle française ?

Aux États-Unis, le financement de la Villa Médicis serait probablement assuré par des fonds privés issus des anciens pensionnaires regroupés au sein d'une fondation. En France, nous recourons systématiquement aux moyens budgétaires de l'État. Comment développer cette culture de la fondation, concrétisation de la reconnaissance des artistes passés par cette résidence ?

M. Jean-Claude Requier. – Cet excellent rapport s'intéresse à une belle maison dont on ne parle, en général, qu'au moment de la nomination de son directeur ! Celle-ci ne pourrait-elle être confiée à une autre autorité que le Président de la République ? La définition d'un profil de poste ne serait-elle pas un préalable nécessaire au recrutement d'une personnalité compétente ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Je connais la Villa Médicis depuis les années 1980 et je peux vous assurer que les choses ont considérablement évolué depuis cette époque : autrefois, les artistes hébergés n'avaient que peu d'échanges entre eux, certains ne développaient pas leur culture italienne, n'avançaient pas vraiment sur leurs projets et sortaient déprimés, sans manquer d'écrire, à leur retour, des ouvrages négatifs sur leur séjour au sein de l'institution.

Au contraire, la promotion que j'ai eu l'occasion de rencontrer cette année avait instauré un véritable dialogue entre artistes et une certaine dynamique. La plupart d'entre eux semblaient intéressés par la viabilité économique de leurs projets et le développement du marché culturel.

Compte tenu du fait que l'essentiel d'entre eux travaillent sur des projets au long cours, il n'est pas aisé de procéder à une évaluation immédiate de leur passage à la Villa Médicis.

Effectivement, Jean-Claude Requier, il ne semble pas indispensable que le Président de la République soit compétent pour la nomination du directeur de cette institution qui ne représente qu'un budget de 8 millions d'euros, dont 2 millions d'euros de ressources propres.

L'entretien du patrimoine de l'établissement engendre d'importantes dépenses, à hauteur de plus de 600 000 euros par an. À la fois propriété de l'État français et constituant un patrimoine italien – contrairement au Palais Farnèse qui est concédé par l'Italie à l'État français pour un euro symbolique, en échange d'un système similaire pour l'ambassade d'Italie en France –, la Villa Médicis est confrontée, pour toute opération d'investissement, à une importante complexité administrative puisque les travaux doivent à la fois respecter les règles nationales italiennes et françaises. Ceci a toutefois pour avantage qu'il ne peut pas y être fait n'importe quoi !

L'établissement doit, en tout état de cause, faire face à des dépenses d'investissement incompressibles. Il n'est donc pas certain que restreindre les activités de la Villa Médicis, par exemple en la transformant en simple musée, soit réellement source d'économies, compte tenu des charges lourdes induites par le bâtiment, ses dépendances et son domaine. Par exemple, l'établissement doit actuellement faire face à une maladie frappant les chênes verts qui pourrait avoir de lourdes conséquences budgétaires, quel que soit le nombre de pensionnaires accueillis !

En réponse à Roger Karoutchi, effectivement il n'existe pas de réel contrôle de la production des artistes hébergés, même si ceux-ci doivent désormais s'engager sur un projet.

Selon la nature de leurs travaux, certains artistes, susceptibles de devenir célèbres par la suite, peuvent également laisser une ou plusieurs œuvres. Je ne sais pas si cela a été le cas de Yan Pei-Ming, par exemple, qui, désormais mondialement reconnu, expose actuellement à la Villa Médicis. Or, plus l'artiste est connu, plus le montant des primes d'assurance sur les œuvres est élevé. Je crois savoir que Yan Pei-Ming s'est arrangé pour prendre en charge certains coûts afférents au transport et à l'assurance des œuvres. C'est une forme de « retour sur investissement », d'autant plus que cette belle exposition a permis la vente d'un très grand nombre d'entrées. Je préconise en outre que soit systématisée la collecte d'archives à l'issue de leur séjour. En revanche, exiger d'un artiste qu'il cède une œuvre à l'issue de son séjour me semble excessif et sans doute impossible à mettre en œuvre dans la pratique : *quid* d'un écrivain dont le roman sera terminé quelques années plus tard ?

En outre, il n'est pas aisé d'anticiper, à la sortie de la Villa Médicis, le succès à venir d'un artiste, compte tenu de la complexité du marché de l'art, surtout que les disciplines n'ont pas toute la même valeur marchande. Par exemple, bien que l'école de gravure française soit reconnue, il n'existe plus beaucoup de graveurs et le marché est extrêmement réduit. Faut-il pour autant cesser de soutenir cette discipline en raison d'un « retour sur investissement » trop faible ? Je ne le pense pas.

Quant au suivi des pensionnaires, il a été renforcé : les artistes doivent désormais suivre des cours d'italien et ont des rencontres individuelles régulières avec l'équipe de direction de la Villa Médicis.

Michel Canevet, *a priori* le budget alloué à la Villa Médicis semble suffisant et s'avère plutôt bien géré. L'établissement pourrait, à terme, rencontrer des difficultés pour couvrir les dépenses liées à la sécurité mais il bénéficie pour le moment – et il convient de le saluer – de l'assistance des forces de police et de l'armée italiennes pour assurer sa garde continue, compte tenu de la menace terroriste.

Il est certain que, plus la Villa Médicis développe ses activités auprès du public, plus les dépenses d'entretien et de sécurité augmentent. Le nombre de visites a ainsi atteint 37 000 visiteurs en 2015 contre 20 000 en 2014, correspondant à un quasiment doublement en un an.

Je propose de créer une structure autonome qui se consacrerait au mécénat, pour le développer notamment auprès des entreprises françaises, alors que les mécènes sont actuellement plutôt des entreprises italiennes, mais aussi des particuliers. Il convient donc de faire connaître l'activité de la Villa Médicis, par exemple au travers du festival « Viva Villa ! ».

Certains d'entre vous ont évoqué la qualité des pensionnaires. Je n'ai pas de remarque particulière concernant le choix des artistes, sélectionnés par un jury indépendant. Afin que leur séjour leur soit profitable, ainsi qu'à l'institution, il me paraît surtout indispensable d'assurer la diffusion de leurs œuvres.

Je suis un peu préoccupé concernant le projet de Clichy-Montfermeil, dont je crains qu'il ne permette pas sous sa forme actuelle de créer des synergies réelles avec la Villa Médicis de Rome. Pour moi ce lieu doit également accueillir les artistes de la Villa Médicis ou leurs œuvres.

On peut contester, comme l'a fait Claude Raynal, le coût de cette politique de prestige, mais je constate qu'il y a de plus en plus d'initiatives privées ou publiques qui reprennent cette logique et nous constaterons dans le prochain budget que se développent des projets de résidences d'artistes dans des lycées ou des collèges : des artistes, qui souvent ont reçu des aides de l'État d'une façon ou d'une autre, suivront une classe. C'est une idée excellente, qui permet aux artistes de restituer une partie de ce qu'ils ont reçu de la collectivité publique et de s'inscrire dans une démarche de transmission. Il faudrait lier cela à la Villa Médicis : peut-être que ces artistes devraient être prioritaires pour partir à Rome. Je crois qu'un outil de prestige tel que la Villa Médicis peut aider au développement d'une politique publique cohérente. Aujourd'hui, on a l'outil de prestige sans la politique publique derrière : il nous faut les deux.

L'État français est bien propriétaire de la Villa Médicis, mais elle fait partie du patrimoine culturel de Rome : l'État italien a donc, en quelque sorte, un « droit de regard » sur les travaux.

Les ressources propres de la Villa s'élèvent à deux millions d'euros. Je souligne que le développement des locations événementielles peut conduire à des dégradations. Lors du mariage d'une grande famille princière, des dégradations importantes ont été constatées. Mais on ne peut installer des agents de sécurité partout lors d'un mariage en grande pompe ! Les risques de dégradation ne sont donc pas uniquement liés aux artistes.

L'inscription de la mission « Patrimoine » dans les statuts en 2012 visait en partie à établir un véritable inventaire de la Villa. Des plâtres de très grande valeur ont en effet été volés en 2012 et tous les responsables n'ont pas été retrouvés.

Pour finir, le statut français de fondation ne semble pas adapté à la Villa Médicis. Certes, l'Académie américaine est financée par une fondation, mais leur système est très différent. Je tiens à vous rappeler qu'aux États-Unis, il n'y a pas de ministère de la culture mais, en matière d'action culturelle, autant d'argent public est dépensé par habitant qu'en France !

La commission donne acte de sa communication à M. André Gattolin et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mission « Investissements d'avenir » – Désignation du rapporteur spécial

En vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, la commission désigne M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial de la mission « Investissements d'avenir ».

PLFSS pour 2017 » – Demande de saisine pour avis

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, sous réserve de son dépôt.

**Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu –
Audition de Mme Bénédicte Caron, vice-présidente de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) chargée des affaires économiques, juridiques et fiscales, et MM. Alain Loehr, directeur associé au sein du cabinet d'avocats Fidal, Geoffroy Roux de Bézieux, vice-président délégué du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), président de la commission en charge de la fiscalité, et Pierre-Emmanuel Thiard, ancien rapporteur général pour le Conseil des prélèvements obligatoires**

La commission procède à l'audition conjointe de Mme Bénédicte Caron, vice-présidente de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) en charge des affaires économiques, juridiques et fiscales, et de MM. Alain Loehr, directeur associé au sein du cabinet d'avocats Fidal, Geoffroy Roux de Bézieux, vice-président délégué du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), président de la commission en charge de la fiscalité, et Pierre-Emmanuel Thiard, ancien rapporteur général pour le Conseil des prélèvements obligatoires.

Mme Michèle André, présidente. – Le Gouvernement a présenté, mercredi dernier, le projet de loi de finances pour 2017 dont l'article 38 prévoit l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Notre commission avait entendu en avril dernier le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, et le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, sur les grands principes de la réforme. Aujourd'hui, nous disposons

d'un article du projet de loi de finances long de 25 pages et d'une évaluation préalable qui compte 413 pages.

Cette réforme complexe nécessite des travaux préparatoires approfondis. Nos quatre intervenants nous présenteront leur analyse de la réforme. Je souhaite la bienvenue à Bénédicte Caron, vice-présidente de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) ; à Alain Loehr, directeur associé au sein du cabinet d'avocats Fidal ; à Pierre-Emmanuel Thiard, inspecteur des finances qui a rédigé, en 2011, le rapport *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu* du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et à Geoffroy Roux de Bézieux, vice-président délégué du Mouvement des entreprises de France (MEDEF).

Mme Bénédicte Caron, vice-présidente de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME). – Merci de votre invitation. Ce sujet du prélèvement à la source me tient à cœur, en tant que chef d'entreprise et employeur. Le coût de mise en œuvre de la réforme est très difficile à prévoir.

Les entreprises soit éditent des bulletins de salaire directement en interne, soit les externalisent auprès d'experts-comptables. Le coût est alors différent. Il est improbable, voire inimaginable, que les experts-comptables ne facturent pas de supplément pour réaliser le prélèvement à la source. Les entreprises qui externalisent feront donc face un surcoût. Celles qui internalisent cette tâche devront assumer un coût informatique : contrairement à l'avis de certains, les éditeurs de logiciel ne délivreront pas ce service gratuitement. À cela s'ajoute un coût de formation des services des ressources humaines (RH), afin qu'ils puissent utiliser le logiciel. Dernier coût, caché, le coût humain : on néglige souvent le temps passé à répondre aux salariés. Or les directeurs des ressources humaines sont déjà à saturation. Ils ne pourront consacrer du temps supplémentaire pour répondre à des questions fiscales. Il me semble que la Suisse propose une compensation lorsque le collecteur est l'entreprise. Cela peut être une bonne solution.

La réforme aura une incidence sur la relation entre l'employeur et le salarié. Le montant d'impôt payé est un sujet tabou en France. Le salarié aura des réserves à ce que l'employeur ait connaissance de ses autres revenus et aura l'impression que son employeur s'immisce dans sa vie privée. Dans le texte de loi, les données confidentielles sont aussi un sujet sensible. En cas de manquement à la confidentialité, l'employeur sera responsable et pourra être sanctionné.

Le rapport entre l'employeur et le salarié peut devenir conflictuel à cause du prélèvement à la source : demain, l'employeur versera moins à son salarié, et sa rémunération nette pourra différer de celle de son voisin, à travail égal, en fonction des situations familiales. Ce prélèvement à la source pourrait conduire à des pressions à la hausse sur les salaires. Même si l'impôt sur le revenu ne concerne que 50 % des salariés, le risque est qu'il soit assimilé à une cotisation sociale, voire à une taxe de l'employeur et non plus considéré comme un impôt lié à la situation familiale et individuelle de chacun. Chacun sait, actuellement, combien il paie d'impôt sur le revenu.

Cette réforme peut ne pas être bien comprise et elle est mal vécue : on ajoute une contrainte supplémentaire aux chefs d'entreprise, qui devront y consacrer du temps. Elle aura un impact sur l'attractivité territoriale de notre pays ; on peut craindre que certains chefs d'entreprise aient des réticences à s'y installer.

M. Alain Loehr, directeur associé au sein du cabinet d'avocats Fidal. – Fidal est le premier cabinet d'avocats d'affaires en Europe et compte 90 bureaux en France, avec un fort maillage territorial. Nous préparons plusieurs milliers de déclarations de revenus pour nos clients, français ou étrangers. Je suis un praticien, spécialiste de l'impôt sur le revenu et de la mobilité internationale.

Le prélèvement à la source est en place dans la quasi-totalité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), depuis fort longtemps. En 1944, le Royaume-Uni a instauré le système *pay as you earn*. Les avantages de ce système sont réels et assez largement reconnus : un meilleur rendement et une meilleure acceptation de l'impôt sur le revenu, ainsi qu'une simplification du système fiscal. Si, eu égard à l'actuel projet de prélèvement à la source, la trésorerie résultant de la collecte de l'impôt devrait s'améliorer en 2018, les obstacles sont nombreux et de deux ordres : certains sont structurels, liés à l'inadéquation du système fiscal français ; d'autres sont conjoncturels, liés à la mise en œuvre du projet et à sa nécessaire anticipation.

Le prélèvement à la source n'est pas adéquat au système fiscal français. En l'état actuel du projet, il est une complexité supplémentaire qui n'augmentera pas le rendement de l'impôt sur le revenu et qui suscite déjà des inquiétudes juridiques. Démarche de plus pour les contribuables et les entreprises, il suscitera une charge de travail supplémentaire pour l'administration fiscale. Dans tous les cas, l'obligation de déposer une déclaration annuelle des revenus sera maintenue. Le prélèvement à la source n'est pas l'impôt définitif.

L'un de ses intérêts, dans les pays qui l'ont adopté, est la simplification du système fiscal : la possibilité pour les salariés, en deçà d'un certain niveau de salaire, et qui n'ont pas d'autre revenu, d'être dispensés du dépôt de la déclaration annuelle des revenus. C'est le cas dans certains pays de l'OCDE et des contribuables français non-résidents. Didier Migaud, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, faisait état dans un rapport relatif au prélèvement à la source, de 40 % de contribuables qui ne percevaient que des salaires ou des revenus de remplacement en 2010. Une meilleure réforme aurait dispensé autant de contribuables de souscrire une déclaration annuelle de revenus, soit autant de travail en moins pour l'administration.

Le prélèvement à la source n'améliorera pas le rendement de l'impôt sur le revenu. Certes, les recettes de l'impôt sur le revenu augmenteront en 2018, mais c'est uniquement dû à l'absence de prise en compte de l'abattement sur les salaires et des réductions ou crédits d'impôt. Ce surplus temporaire sera remboursé en 2019, après le dépôt de la déclaration au titre de l'année 2018. Avec l'augmentation de la charge de travail de l'administration fiscale, les coûts de recouvrement augmenteront nécessairement.

Juridiquement, le projet de loi conduit à s'interroger sur deux sujets. Au regard de l'égalité de traitement des contribuables devant l'impôt, comment justifier la coexistence de deux systèmes de prélèvement à la source, l'un pour les non-résidents fiscaux de France bénéficiant d'un abattement de 10 % de la base imposable et payant une retenue à la source au taux de 20 % au plus, l'autre pour les résidents, dont certains se verront appliquer un taux de prélèvement supérieur à 20 %, sur une assiette sans abattement de 10 % ? Le Conseil constitutionnel devra juger si la finalité poursuivie justifie cette différence de traitement...

Dans son avis consultatif, le Conseil d'État s'inquiétait de la confidentialité des données communiquées aux entreprises. Le projet prévoit que le contribuable puisse opter pour un taux forfaitaire, qui lui est le plus souvent défavorable. Il n'y recourra donc

probablement pas : un contribuable ayant contracté un pacte civil de solidarité, avec des enfants à charge, ne choisira pas le taux par défaut calculé sur la base d'un célibataire ! Comment justifier de faire peser sur le contribuable, sous prétexte de confidentialité, une formalité administrative supplémentaire ?

La mise en œuvre d'un projet d'une telle ampleur est précipitée. Le prélèvement à la source s'appuierait sur la déclaration sociale nominative (DSN) et, pour les débiteurs n'étant pas dans son champ, sur une déclaration « trois en un ». Aujourd'hui, la DSN est toujours en cours de déploiement. L'intégration des données relatives aux retraites devrait être effective en juillet 2017 ; viendront ensuite les données concernant la prévoyance, puis les données fiscales. Cela demande un travail considérable ; il n'est pas certain que la DSN soit prête d'ici à 2018. Les employeurs collecteurs seront en première ligne pour faire face à de nombreuses situations : en tant que redevables, les entreprises auront de nouvelles obligations déclaratives de collecte et de versement du produit du prélèvement, dans un contexte où leur charge administrative est effectivement perçue comme un frein au développement de l'économie. Les entreprises seront aussi les principaux interlocuteurs des salariés contribuables. Le premier réflexe du salarié, voyant sur sa feuille de paie son prélèvement mensuel, sera de se rapprocher des services chargés de la paie ou des ressources humaines. L'employeur sera interpellé sur certains sujets fiscaux alors même que la situation fiscale est actuellement l'affaire du contribuable, sous sa seule responsabilité, à travers le dépôt de sa déclaration annuelle de revenus. Certaines entreprises devront revoir leur politique de rémunération pour ventiler différemment la part de rémunération garantie et la part de rémunération variable, en vue d'assurer à leurs salariés un revenu mensuel net suffisant, eu égard au taux de prélèvement à la source. Les entreprises devront aussi traiter le cas des salariés en situation de mobilité internationale, comme par exemple celui du salarié étranger venant s'installer pour la première fois en France, qui ne pourra pas bénéficier du taux de droit commun. Elles devront traiter la situation des salariés bénéficiant d'une politique d'égalisation fiscale, eu égard à l'année de transition, source de discussions, voire de conflits avec les salariés.

Nous regrettons que les entreprises n'aient pas été suffisamment associées à la mise en place du prélèvement à la source, notamment pour mieux anticiper leurs contraintes. Solliciter un panel d'entreprises serait une solution pertinente avant une généralisation.

En France, le prélèvement à la source est populaire ; vu de l'étranger, il améliorerait l'attractivité de la France. Cela suppose qu'il contribue à rendre l'impôt sur le revenu plus simple et plus rentable. Pour y parvenir, une préparation associant les différents acteurs au projet et une réforme plus globale de l'impôt sur le revenu sont souhaitables, sinon nécessaires.

M. Pierre-Emmanuel Thiard, ancien rapporteur général pour le Conseil des prélèvements obligatoires. – Tout d'abord, il convient de rappeler que la retenue à la source n'est qu'une modalité de recouvrement de l'impôt, totalement dissociée de l'assiette et de la liquidation. Le changement de mode de recouvrement ne simplifiera pas l'impôt sur le revenu, en raison de la complexité de son mode de calcul. Sans jugement de valeur, la France a choisi un impôt le plus universel possible, couvrant un large spectre de revenus, prenant en compte un très grand nombre de paramètres, comme la situation familiale et prévoyant un grand nombre de crédits et réductions d'impôt.

On ne peut courir tous les lièvres à la fois : il faut choisir entre les différents objectifs, en particulier entre l'universalité et l'immédiateté du prélèvement. Dans certains

pays de l'OCDE, on privilégie un impôt se synchronisant immédiatement à l'évolution de la situation du contribuable au prix d'un prélèvement à la source limité à une petite partie de l'impôt – par exemple, uniquement aux revenus salariaux ; dans d'autres, le spectre est large, au prix de lourds ajustements en année $n+1$ en cas de revenus annexes ou de réductions d'impôt.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement maximise l'intérêt de la retenue à la source, à savoir un ajustement en temps réel, compte tenu de l'architecture complexe de l'impôt français. Il prévoit un périmètre large, au-delà des revenus salariaux et des pensions de retraite. Il prend en compte les bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), les bénéficiaires non commerciaux (BNC) et les revenus fonciers. Le taux prendra en compte, si le contribuable le souhaite, la situation familiale. Ce texte prévoit donc de larges possibilités d'ajustement du montant d'impôt en temps réel lorsque le contribuable subit une baisse de revenus, dans une architecture globale plutôt cohérente.

Cependant, n'attendons pas de cette réforme plus que ce principal avantage. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 2012, certains arguments en faveur du prélèvement à la source, pertinents par le passé, ne le sont plus dans le contexte français actuel. La sécurisation du recouvrement pour l'État était la raison pour laquelle la retenue à la source a été adoptée aux États-Unis durant la guerre de Sécession, en Allemagne durant la Première Guerre mondiale, au Royaume-Uni durant la Seconde Guerre mondiale, et en France à l'initiative de Paul Reynaud en 1939 et durant une dizaine d'années. Cet argument est désormais vide de sens, grâce aux améliorations techniques et à la déclaration pré-remplie.

Si l'impôt est difficilement compréhensible, c'est en raison de la complexité de son assiette. Le changement du mode de recouvrement ne simplifiera pas la vie du contribuable, sauf marginalement.

Quant à réaliser des économies substantielles au sein de l'administration fiscale, cela semble peu probable dans la mesure où l'essentiel des effectifs de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) est mobilisé sur le calcul et la liquidation de l'assiette et où 90 % du recouvrement est réalisé électroniquement et automatiquement.

En matière de réactivité, le système actuel permet déjà de moduler les acomptes ou de demander des délais de paiement à l'administration, notamment sur internet, même si cette faculté est peu utilisée. La plus-value de la retenue à la source sera donc plus faible qu'elle ne l'aurait été il y a trente ou quarante ans.

Pour atteindre ce même objectif à moindre coût, on pourrait instaurer l'imposition contemporaine des revenus, qui éviterait de transférer la collecte vers l'employeur.

L'absence de prise en compte des crédits et des réductions d'impôt dans le taux appliqué mensuellement par l'employeur est une vraie limite et une contradiction par rapport à l'objectif d'une retenue à la source la plus universelle possible. Si les crédits et réductions d'impôt sont reportés à la régularisation en $n+1$, la situation fiscale n'est plus véritablement prise en compte en temps réel. Je ne reviendrai pas sur la sécurisation du tiers collecteur, sur le coût notamment pour les petites entreprises – plus elles sont petites, moins le coût du dispositif peut être amorti – et sur les inquiétudes quant au risque de contentieux en cas d'erreur du montant prélevé par l'entreprise sur la paie du salarié et de la mise en cause pour discrimination au moment des augmentations individuelles annuelles. Un salarié pourrait considérer ne pas avoir été augmenté en raison de son taux d'imposition.

M. Geoffroy Roux de Bézieux, vice-président délégué du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF). – Le MEDEF n’est pas hostile, par principe, à une réforme rendant contemporains le prélèvement de l’impôt et la perception des revenus. De nombreux économistes considèrent que cela va dans le bon sens et évite de créer de l’épargne de précaution. Mais cette réforme, telle qu’elle est prévue, est inutile et précipitée.

Aucun test sur des panels d’entreprises n’est prévu. Plus de sept ans ont été nécessaires pour mettre en place la DSN, par tranches d’entreprises. Avec cette réforme, on avance à marche forcée ! Malgré les propos du secrétaire d’État chargé du budget, je confirme que cette réforme est réalisée sans véritable concertation. Christian Eckert nous a certes reçus à deux reprises ; on nous a informés, en nous présentant le projet. Mais la concertation est un échange qui implique un dialogue et une prise en compte des objections des principaux intéressés. Certes, une seule réunion de concertation s’est tenue avec les services techniques, après notre audition devant la commission des finances de l’Assemblée nationale. Nous ne savons pas encore s’il y en aura une deuxième. Je maintiens donc mes propos : nous avons été informés, mais sans concertation.

Notre objection majeure est que, dès lors que l’employeur deviendra collecteur d’un impôt complexe, cela entraînera des discussions qui n’ont pas lieu d’être au sein de l’entreprise. Le 31 janvier 2018, le salaire médian devrait s’élever à 2 200 euros. Le taux moyen prévu étant de 10 %, 200 euros seront donc déduits en moyenne sur la feuille de paie. Les salariés n’iront pas sur le site internet des impôts pour comprendre, mais directement dans le bureau de leur patron, à l’instar de ce qu’ils avaient fait lors de la fiscalisation des heures supplémentaires, pour l’interroger sur cette réduction de salaire. Il faudra aussi revoir la rémunération des commerciaux, en augmentant le fixe et en baissant la part variable, pour prendre en compte le *cash* moyen payé mensuellement aux salariés, pour éviter la fronde.

De plus, grâce au concept irréaliste de discrimination fiscale, inventé par le Conseil d’État, un salarié pourrait se plaindre d’une absence d’augmentation en raison de sa situation patrimoniale. Imaginez le nombre de contentieux que cela entraînera, alors que c’est improuvable !

Enfin, la notion de secret fiscal sera étendue à l’ensemble des collaborateurs chargés du prélèvement. Or cela relève du pénal. Si, par vengeance ou maladresse, le taux fiscal d’un salarié est divulgué, le mandataire social en devient responsable.

Pour toutes ces raisons, nous sommes fondamentalement opposés à cette réforme. La contribution sociale généralisée (CSG) est certes déjà un impôt collecté par les entreprises, mais elle a un taux unique, sans niche fiscale, sans prise en compte de la situation conjugale ni du quotient familial. C’est d’ailleurs le cas de la plupart des impôts prélevés à la source. En Angleterre, l’impôt a trois taux et deux dépenses fiscales. Dès que vous connaissez votre salaire, vous connaissez votre taux, sans problème de confidentialité. La comparaison avec les autres pays n’est donc pas pertinente.

Actuellement, la fédération Syntec représentant les éditeurs de paie ne connaît pas le coût de la mise en place de la réforme. Il est certainement de l’ordre de quelques milliers d’euros, ce qui est négligeable pour une grande entreprise, mais pas pour une PME. Reste le coût caché lié au temps passé par le chef d’entreprise ou le responsable des ressources humaines à expliquer aux salariés, en particulier à ceux qui se trouvent dans une situation spécifique, les raisons du taux de prélèvement et du montant du salaire net.

Cette réforme sera peut-être facilement mise en place dans toutes les grandes entreprises qui ont des effectifs en contrats à durée indéterminée stables. Mais, désormais, les emplois sont surtout des contrats courts, de l'intérim, ou encore avec des employeurs multiples. Tous ces cas réclament des traitements particuliers, soit une complexité supplémentaire imposée à l'entreprise.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie de vos interventions. Vous insistez sur les difficultés techniques, malgré des accords sur le principe. Je vous trouve bien pessimistes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne suis pas hostile, par principe, au prélèvement à la source, qui existe dans tous les pays hormis la Suisse et la France. L'idée semble séduisante. Mais je constate qu'il y a beaucoup plus de situations compliquées – comme celle des multi-employeurs, des particuliers employeurs, des revenus non salariés ou fonciers... – posant des questions à ce jour non résolues. J'ai lu hier les 413 pages de l'évaluation préalable, qui m'ont laissé dubitatif.

L'objectif du Gouvernement est la simplification. Actuellement, nous avons un système fiscal unique au monde : on déclare les revenus de l'année précédente, et on paie soit par mensualisation, soit par tiers provisionnel. Le contribuable connaît le montant de l'impôt payé puisqu'il connaît ses revenus de l'année n-1. C'est un système simple, mais sans imposition contemporaine. Le système proposé n'est pas si contemporain : le taux est calculé pour les neuf premiers mois de l'année sur la base des revenus de l'année n-2. Certes, les revenus sont contemporains, mais le taux appliqué, individualisé, ne l'est pas. De plus, il n'y aura pas un seul taux dans l'année : sur les neuf premiers mois, les entreprises devront appliquer un premier taux, et ensuite un taux actualisé à partir des revenus de l'année n-1 sur les trois derniers mois. Le système n'est donc pas linéaire.

Par ailleurs, chacun devra continuer à faire une déclaration, donnant lieu à régularisation du taux. De plus, la retenue à la source ne s'appliquera qu'aux salaires, pensions et certains revenus de remplacement. Pour tous les autres revenus – pensions alimentaires, revenus fonciers ou non-salariés – ce sera un système d'acompte, et non un prélèvement à la source. Plus on y réfléchit, plus le système se complexifie. Certes, le texte actuel autorise des modulations, par exemple pour prendre en compte un mariage mais, contrairement à ce qui est indiqué dans le dossier de presse du Gouvernement, il ne prévoit pas la possibilité de modifier simplement le taux de prélèvement en cas de naissance.

Les réductions d'impôt dont bénéficient neuf millions de foyers fiscaux – comme par exemple pour l'emploi à domicile – ne seront pas prises en compte immédiatement dans le taux du prélèvement. Certaines familles, actuellement non imposables, pourraient le devenir avec le prélèvement à la source. Abonder temporairement la trésorerie de l'État ne sera pas si populaire auprès des ménages...

Pourquoi quatre projets de réforme précédents n'ont jamais abouti ? Certes, les autres pays ont mis en place ce système mais on essaie de calquer un mode de prélèvement adapté à un impôt individualisé sur un système d'imposition familialisé. Est-ce compatible sans réforme fiscale majeure ? La CSG a un taux unique sur les salaires et est individualisée. À cela s'ajoute qu'on applique le prélèvement à la source à un système fiscal complexe avec des revenus salariaux, des BNC, des BIC et des revenus fonciers avec différents abattements...

Ne pourrait-on pas proposer des solutions alternatives à la réforme, comme nous le demandions dans notre amendement de principe inscrit dans la loi de finances pour 2016 ? Une solution simple, sans argument contraire à ma connaissance, serait, après une année de transition, d'avoir une imposition contemporaine, avec ensuite une information en temps réel de l'administration fiscale qui applique la mensualisation. La DGFIP continuerait à prélever mensuellement l'impôt sur la base des DSN, plutôt que de transmettre aux entreprises cette responsabilité. Pourquoi risquer des conflits, alors que l'impôt est globalement accepté en France ? Le taux de recouvrement spontané est de plus de 98 %, exceptionnel au sein de l'OCDE. On peut mettre en place une imposition contemporaine, plus moderne, sans recourir aux employeurs. Pierre-Emmanuel Thiard pourrait-il nous expliquer quels pourraient être les obstacles à cette solution, hormis un décalage d'un mois – contre une année aujourd'hui – mis en avant par le Gouvernement ?

L'année de transition est une usine à gaz. Les Français s'imaginent qu'il n'y aura pas d'impôt, mais en 2017 ils paieront l'impôt sur les revenus de 2016, et en 2018 sur ceux de 2018. L'année 2017 est neutralisée, mais l'administration a prévu ceintures, bretelles, garde-fous et parachutes pour examiner dans chaque rémunération ce qui est ou non exceptionnel. Pour la première fois, on entrera dans le détail de tous les contrats de travail pour examiner cela. Ce sera un tel travail pour l'administration qu'elle prévoit déjà d'augmenter le délai de reprise fiscale de trois à quatre ans. Le directeur général des finances publiques, Bruno Parent, a confirmé, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale que cela créera un pic d'activité pour les services fiscaux. On est tombé sur la tête ! On veut simplifier la vie du contribuable, avec la télédéclaration et la déclaration pré-remplie, qui sont des succès. Mais ici, ce serait un retour en arrière. Que pensent les entreprises de cette année 2017 de transition ?

M. Pierre-Emmanuel Thiard. – Dans le cadre des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires, nous avons étudié treize pays de l'OCDE, en lien avec les attachés fiscaux des ambassades. En théorie, il est possible de prendre en compte les situations conjugale et familiale. Mais cumuler toutes les contraintes est compliqué. Neuf pays prennent en considération la situation conjugale, dix les enfants. Toutefois, dans certains pays, le prélèvement n'est pas réalisé en temps réel, mais régularisé durant l'année $n + 1$. Parfois, le barème ne compte que trois tranches et une dizaine de niches fiscales. Un système combinant à la fois la prise en compte de la situation conjugale, de la situation familiale, les réductions d'impôt et autres est beaucoup plus rare.

Je ne peux m'opposer à l'idée d'une imposition contemporaine des revenus, qui était la solution défendue par le Conseil des prélèvements obligatoires et qui me semble plus pertinente que la retenue à la source. Elle conserve le même avantage de l'absence de décalage d'un an, mais elle évite le transfert de la charge sur un tiers collecteur, puisqu'elle reste un prélèvement direct sur le compte bancaire. On ne crée plus de rupture d'égalité entre les contribuables percevant des revenus salariaux et ceux qui perçoivent des BIC ou des BNC. Avec une imposition contemporaine, tout le monde est logé à la même enseigne.

S'en remettre au contribuable pour acquitter l'impôt pouvait être critiqué il y a quarante ans. Désormais, avec la déclaration pré-remplie, plus de 90 % de prélèvements automatiques et un taux de recouvrement spontané supérieur à 98 %, le risque relatif au paiement de l'impôt est théorique.

M. Geoffroy Roux de Bézieux. – J'approuve totalement le prélèvement contemporain, qui est la bonne réponse. Nous sommes extrêmement inquiets concernant

l'année 2017. J'ai découvert l'expression de revenus « surrogatoires » – revenus définis dans une liste à la Prévert allant de la prime exceptionnelle au dividende en passant par la participation à l'intéressement – en lisant les instructions du ministère des finances. L'administration fiscale deviendra un inquisiteur, examinant la manière dont l'entreprise rémunère les collaborateurs ou dont se rémunèrent les indépendants et les patrons. En cas de bonne année 2016 et de versement d'une prime, d'un dividende ou d'une meilleure part variable, nous assisterons à un débat et à des contentieux sans fin pour savoir si ce revenu est récurrent, pérenne ou non. Une véritable folie ! Cette fausse année blanche créera une complexité inégalée...

M. Alain Loehr. – L'année blanche pourrait ralentir l'initiative économique. Certains contribuables ou chefs d'entreprise pourraient remettre à 2018 des décisions pouvant être prises en 2017, par crainte d'être doublement imposés.

M. Pierre-Emmanuel Thiard. – Le passage à l'imposition contemporaine des revenus posera le même problème de l'année de transition – soyons honnêtes – sans toutefois transiter par l'employeur.

M. Jean Pierre Vogel. – Je partage l'avis du rapporteur général. Grâce à la dématérialisation obligatoire pour toutes les déclarations de revenus, l'administration fiscale gagnera du temps et de l'information en temps réel. Je suis surpris de la précipitation dans la mise en place d'une réforme complexe. Je m'interroge sur les disparités de traitement des revenus durant l'année blanche : un primo-salarié commençant à travailler en 2017 sera exonéré de tout impôt sur le revenu en 2017, tandis qu'un autre jeune commençant à travailler en 2018 paiera son impôt sur le revenu dès le premier jour de travail. De même, qu'en est-il de chefs d'entreprise percevant le même revenu en 2017, mais de sources différentes ? Certains privilégient des rémunérations faibles pour avoir des distributions de dividendes l'année suivante afin d'améliorer leur haut de bilan. Ces distributions de dividendes sont soumises à un prélèvement à la source de 36,5 %, dont il est tenu compte pour le calcul des revenus l'année suivante. *Quid* d'un chef d'entreprise qui se rémunérerait entièrement en salaires sur l'année 2017 et qui verrait l'ensemble de ses revenus exonérés d'impôt sur le revenu en 2018 par rapport à un autre ayant exactement le même revenu, mais avec une partie en salaires et une partie en dividendes ? Ce prélèvement de 36,5 % lui sera-t-il remboursé en 2018 ?

M. Éric Doligé. – Geoffroy Roux de Bézieux, je vous remercie de vos précisions sur la nature de vos rendez-vous à Bercy.

Alain Loehr a indiqué que les revenus exceptionnels perçus en 2017 seraient taxés l'année suivant l'année blanche. Quel sera l'impact budgétaire de cette régularisation ?

M. Marc Laménie. – Le vice-président du MEDEF a évoqué les tracas de ces dispositions pour les chefs d'entreprise, qui nous font part de leurs difficultés. Il manque une concertation avec les services de l'État. Quelles solutions préconisez-vous pour simplifier le texte ?

M. Alain Loehr. – Les jeunes entrant sur le marché du travail préféreront payer l'impôt l'année n+1 plutôt que de payer directement par prélèvement à la source. Autre situation relativement complexe, les enfants rattachés au foyer fiscal de leurs parents et qui effectuent des stages d'été se verront-ils prélever un impôt sur le revenu ? Faudra-t-il se

retourner vers les parents pour le remboursement de l'impôt ? La fiscalité rentrera dans le cœur du débat familial ; cela promet de beaux repas dominicaux...

La rémunération des chefs d'entreprise est une question complexe, qui nécessite de savants calculs pour déterminer quelle rémunération est la plus intéressante. Le salaire est une rémunération soumise à cotisations sociales. En fonction du niveau de rémunération, la ventilation au profit des dividendes est plus ou moins intéressante.

L'année de transition est une question complexe. Le Gouvernement et l'administration fiscale vont dans le bon sens lorsqu'ils proposent un mécanisme de crédit d'impôt. Mais il est légitime d'éviter les abus, même si cette liste à la Prévert des rémunérations exceptionnelles pose problème.

M. Geoffroy Roux de Bézieux. – Cette réforme va, en effet, faire entrer la fiscalité non seulement au cœur de la famille, mais en outre au cœur de l'entreprise – au cœur des relations entre le patron et ses salariés, et éventuellement entre salariés –, alors que nous souhaiterions qu'elle en sorte... La solution d'un prélèvement contemporain, recommandée par le CPO, permet d'atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement de faire coïncider le revenu et le prélèvement, tout en évitant à l'entreprise de devenir l'interlocuteur de ses collaborateurs sur les questions de fiscalité. C'est pourquoi le conseil exécutif du MEDEF a voté unanimement en faveur de cette formule, qui est la bonne.

M. Jacques Genest. – Je rejoins le rapporteur général sur les difficultés de l'entreprise. On oublie souvent que, en France, il y a beaucoup de très petites entreprises qui n'ont pas les structures administratives nécessaires pour endosser le rôle que l'on veut leur faire jouer et qui seront de ce fait mises en difficulté.

De surcroît, au vu de la déliquescence actuelle de l'administration fiscale, dont je peux témoigner pour avoir longtemps travaillé au Trésor public, les entreprises n'auront pas de réponse en cas de problème – car il y en aura –, et elles se trouveront prises entre deux feux – entre leurs collaborateurs-contribuables d'une part et l'administration fiscale d'autre part. Je m'adresse donc au représentant de Fidal : avez-vous réfléchi à cette difficulté, sans doute marginale, mais qui peut engendrer des situations dramatiques ?

M. François Marc. – Soulignons d'abord la qualité de l'évaluation préalable transmise par le Gouvernement, d'autant que, depuis quatre ans, nos collègues se plaignent souvent de l'absence de document de cette nature.

Monsieur Roux de Bézieux, vous avez jugé cette réforme précipitée : soit ! Elle demandera des adaptations. Mais pourquoi la qualifier d'inutile ? Beaucoup d'arguments sont mis en avant, qui sont en faveur de cette solution, et de très nombreux pays dans le monde l'appliquent déjà. À l'occasion d'un rapport que j'avais demandé en tant que rapporteur général, avec Philippe Marini, alors président de cette commission, au Conseil des prélèvements obligatoires, celui-ci nous avait répondu que toute réforme fiscale d'ampleur devait commencer par le prélèvement à la source.

Monsieur Thiard, selon vous, comment pourrait-on sécuriser les tiers collecteurs, en particulier les petits, autrement dit les PME, qui éprouvent sans doute plus de difficultés que d'autres ?

Enfin, monsieur Loehr, qu'est-ce qui vous permet d'affirmer que la DSN ne sera pas prête pour 2018 ? Je n'ai pas non plus compris en quoi la réforme obligerait les entreprises à modifier leurs grilles salariales, notamment la répartition entre le fixe et le variable.

M. Jacques Chiron. – La Suisse a institué le prélèvement à la source à Genève et dans d'autres cantons, tout comme les États-Unis et le Canada. Les salaires des travailleurs étrangers, des frontaliers français, notamment, sont soumis à un prélèvement à la source opéré par l'entreprise à partir d'un taux neutre, le contribuable étant considéré par défaut comme célibataire et sans enfants. En fin d'année, l'administration fiscale procède à une régularisation. La France est donc bien le seul pays de l'OCDE à ne pas avoir adopté le prélèvement à la source. Cet isolement pose problème. Or, à entendre les uns et les autres évoquer toutes les difficultés qu'elle susciterait, j'ai peur que l'on ne remette à beaucoup plus tard cette réforme essentielle.

M. Alain Loehr. – Je partage vos craintes, monsieur Genest. Les échanges entre les entreprises et l'administration fiscale seront plus nombreux, et il ne faudra pas commettre d'erreur dans l'application du taux de retenue à la source, au risque d'être pénalisé à la sortie.

La DSN sera le point d'entrée du prélèvement à la source, par le biais du numéro d'inscription au répertoire, le fameux numéro de sécurité sociale. Or l'affiliation d'un nouveau salarié étranger au régime de sécurité sociale français, aujourd'hui, prend environ six mois, et il s'agit d'un numéro temporaire. L'URSSAF a beaucoup de mal à traiter les flux de demandes.

Mme Michèle André, présidente. – Six mois, en moyenne ou au maximum ? Ce point mérite d'être clarifié.

Mme Bénédicte Caron. – Pour l'embauche d'un jeune étudiant – le cas qui se présente le plus souvent à nos entreprises – l'inscription prend environ deux à trois mois. Incidemment, si nous n'arrivons pas à réduire le délai à un mois, cela posera problème dès l'été prochain, puisque, sans numéro de Sécu, pas de DSN ! Or, il est très difficile de joindre directement un interlocuteur des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

M. Alain Loehr. – Le prélèvement à la source, calculé sur la base d'une rémunération annuelle, sera prélevé par douzième, ce qui grèvera la rémunération mensuelle. Ainsi les cadres, dont le variable peut constituer jusqu'à 40 % de la rémunération annuelle, verront leur trésorerie mensuelle se réduire significativement, si le bonus n'est payé qu'en fin d'année.

M. Geoffroy Roux de Bézieux. – Dans les fonctions commerciales, la rémunération fixe est relativement basse et le bonus attribué mensuellement, trimestriellement voire annuellement. Pour les collaborateurs dont le variable atteint 50 %, le taux appliqué par défaut sera élevé, grevant fortement le salaire net, ce qui obligera les entreprises à revoir non seulement leur grille de rémunérations, mais aussi leur politique managériale. C'est une véritable ingérence fiscale, avec des conséquences directes sur le management des entreprises.

J'estime qu'il est possible de faire plus simple sans passer par les entreprises !

Mme Bénédicte Caron. – Le chef d'entreprise est soumis à une obligation de discrétion et de sécurisation des données concernant ses salariés, au risque de voir sa

responsabilité pénale engagée. Or un grand nombre de PME externalisent l'élaboration des bulletins de salaire : on voit mal le chef d'entreprise faire signer à son expert-comptable un avenant transférant la responsabilité pénale sur ce dernier... La sécurisation des données pose donc un vrai problème dans les rapports entre les experts-comptables et les PME.

En outre, en cas de coupure de connexion d'internet, à supposer déjà que toutes les zones rurales soient couvertes, une entreprise pourrait se voir infliger, en plus de la charge qu'elle assume pour rendre service à la DGFIP, une amende pour non-respect des délais de reversement d'acomptes ou de DSN.

M. Pierre-Emmanuel Thiard. – En ce qui concerne la sécurisation des tiers payeurs, trois catégories de problèmes peuvent surgir : la défaillance du contribuable, l'erreur de taux, la discrimination.

Dans le cas de la défaillance du contribuable, il faut distinguer la fraude, cas dans lequel le dispositif pénal actuel s'applique et doit être pérennisé, du redressement ou de la liquidation judiciaire – il convient alors de prévoir les modalités d'une reprise de l'impôt sur le contribuable directement par l'administration fiscale.

Les risques d'erreur de taux ou de contestation dans le calcul des taux appellent une vigilance particulière. Le Conseil d'État a recommandé à l'administration de s'en tenir à l'échange amiable ou administratif et de préférer la régularisation à l'année n+1 au contentieux juridictionnel.

Enfin, pour les cas de discrimination – par exemple, lorsqu'un contribuable estime que l'entreprise ne l'a pas augmenté parce qu'elle avait connaissance de son taux d'imposition – il convient de bien circonscrire la charge de la preuve afin d'éviter les contentieux tous azimuts.

Je ne me prononcerai pas sur l'« isolationnisme » français en matière fiscale ; mais la quasi-totalité des pays qui ont adopté la retenue à la source l'ont fait il y a longtemps, en période de guerre, et dans le but de sécuriser les recettes fiscales, non pour simplifier la vie du contribuable.

M. Francis Delattre. – Est-ce vraiment le moment de lancer une réforme aussi importante ?

M. Jacques Chiron. – Ce n'est jamais le moment...

M. Francis Delattre. – Chaque fois que nous les rencontrons, les PME et les PMI nous font part des tracasseries administratives qu'elles subissent. Ce sont elles qui embauchent ! Pensez à notre taux de chômage...

La réforme est inégalitaire puisque la retenue à la source ne touchera en réalité que certaines catégories : les salariés et les retraités. Si le prélèvement est effectué directement par les entreprises, d'une certaine façon, c'est l'acte citoyen du paiement de l'impôt qui est remis en cause. Cette réforme est d'une fausse modernité. Le seul avantage que j'y perçois est une plus grande fluidité de rentrée des ressources pour l'État. Alors que plus de 55 % des particuliers sont déjà sous le régime du prélèvement mensualisé, pourquoi ne pas l'étendre ? Le système proposé crée une inégalité et confie aux entreprises un rôle d'agent de recouvrement dont elles ne peuvent assurer la charge. Au contraire, la mensualisation les en dispense et respecte le contribuable.

M. Charles Guené. – Lorsque j'étudiais le droit fiscal, en 1976, on parlait déjà du prélèvement à la source. À l'époque, le principal obstacle était la double imposition. Il a été écarté depuis, mais on s'est ensuite aperçu que cette réforme était plus complexe. Comme le rapporteur général, j'estime qu'il conviendrait d'organiser une mensualisation plus intelligente au lieu d'un prélèvement à la source.

En général, une réforme est conduite dans un but précis. Les économies de gestion ou la simplification en sont un, mais elles ne seront pas au rendez-vous. La réforme permettra l'imposition contemporaine, mais une collecte mensualisée par l'administration fiscale aboutit au même résultat. Finalement, le seul résultat visible est un supplément ponctuel de ressources pour l'État, au détriment des classes moyennes. Je m'interroge : pourquoi persister dans cette voie ?

M. Alain Houpert. – Je suis d'accord avec le rapporteur général : cette réforme est une usine à gaz. Pour paraphraser Georges Pompidou, arrêtons d'embêter les Français en multipliant les lois !

Aujourd'hui la relation duale entre le contribuable et le fisc devient triangulaire, avec l'entrée en scène de l'entreprise. Toute erreur de l'entrepreneur dans la déclaration ouvrira un chantier innommable... Ce sera une source de dégradation de la relation humaine entre l'employeur et l'employé. Avons-nous besoin de cela ?

M. Serge Dassault. – La seule raison valable de mettre en place le prélèvement à la source serait l'instauration d'une *flat tax*. Dans le système actuel, c'est une usine à gaz.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette audition a montré que la réforme est plus complexe qu'il n'y paraît, notamment s'agissant des employeurs.

Visiblement, bien des questions ne sont pas encore résolues.

Le Gouvernement a-t-il des intentions cachées ? Veut-il fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu, ou supprimer les niches fiscales ? Je l'ignore. Si l'on me donne un seul argument valable pour justifier le fait qu'il ne serait pas possible de mettre en place l'imposition contemporaine avec un recouvrement par la direction générale des finances publiques (DGFIP), je vote la réforme. Jusqu'ici, je n'ai rien entendu de tel. Je suis inquiet d'une réforme qui va créer un pic d'activité pour l'administration fiscale et qui nécessite que l'on porte de trois à quatre ans le délai de prescription fiscale.

M. Richard Yung. – Quels pays ont appliqué l'imposition contemporaine, et comment fonctionne-t-elle ?

M. Pierre-Emmanuel Thiard. – Tous les pays de l'OCDE sont passés directement à la case « retenue à la source » par les employeurs. Dans les années vingt et trente, au XX^e siècle, les contribuables payaient en chèque, lorsque c'était possible, ou en liquide. Le prélèvement à la source apparaissait alors comme un moyen de sécuriser le recouvrement pour les finances publiques. Mais, aujourd'hui, les déclarations sont préremplies et plus de 90 % des contribuables paient leurs impôts par mensualisation ou par virement de leur tiers provisionnel sur internet. L'administration a ainsi développé d'autres moyens pour parvenir au même résultat, à un taux élevé de recouvrement, mais avec moins de contraintes.

La réunion est levée à 11 h 57.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 5 octobre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures 35

Organisme extraparlémentaire – Désignation de candidats

M. Philippe Bas, président. – Notre commission a été invitée à proposer des candidats à la nomination du Sénat pour siéger comme membres titulaire et suppléant au sein du Conseil supérieur de l'éducation routière. La composition de cet organisme a été récemment modifiée, par un décret du 17 juin 2016 pris en application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, afin d'y prévoir la présence de parlementaires. Pour les désignations au sein des organismes extraparlémentaires, il nous faut tenir compte du principe de la représentation proportionnelle entre les groupes.

M. Yves Détraigne est désigné en qualité de membre titulaire.

Mme Cécile Cukierman est désignée en qualité de membre suppléant.

Réforme de la prescription en matière pénale - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. François-Noël Buffet et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 461 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale.

EXAMEN DU RAPPORT

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Votée le 10 mars dernier par l'Assemblée nationale, la proposition de loi de nos collègues Alain Tourret et Georges Fenech avait fait l'objet d'un renvoi en commission le 2 juin car le délai imparti nous avait semblé trop court. Il nous manquait des éléments chiffrés, ceux que l'on peut trouver dans une étude d'impact ; des points méritaient réflexion, en particulier le délit de prescription des crimes commis sur les mineurs.

Depuis, nous avons pu mener des auditions complémentaires de magistrats et de médecins légistes, dont Caroline Rey-Salmon, chef de l'unité médico-judiciaire de l'Hôtel-Dieu.

Nous pouvons partager l'objectif du texte, renforcer la cohérence des délais de prescription des crimes et délits, à condition que cela ne conduise pas à une imprescriptibilité de fait. Une infraction doit, en effet, être prescrite à un moment donné, ne serait-ce qu'au nom de ce que l'on appelle communément le droit à l'oubli.

L'Assemblée nationale a souhaité porter de trois à six ans le délai de droit commun de prescription de l'action publique des délits, et de dix à vingt ans celui des crimes

– ceux des contraventions de cinquième classe resteraient inchangés, nous avons abandonné l'idée de les modifier. Le doublement des délais se justifie d'abord, avancent les auteurs de la proposition de loi, par le fait que la prescription d'un crime après dix ans n'est plus acceptable socialement. Et de renvoyer à des affaires qui ont défrayé la chronique dans lesquelles les magistrats ont dû, pour contourner la prescription, recourir à des « arguties juridiques », un terme que je place entre guillemets.

M. Philippe Bas, président. – Toujours !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ensuite, l'évolution des sciences et des techniques, qui permet des révélations tardives.

MM. Jean-Jacques Hyst, Hugues Portelli et Richard Yung, dans leur rapport au nom de la commission des lois de 2007, préconisaient d'allonger les délais pour les mettre en cohérence avec ceux des autres pays européens. Une étude de droit comparé, dont nous avons bénéficié avant l'été, a confirmé qu'ils étaient beaucoup plus longs ailleurs. Je vous propose donc d'accepter leur doublement.

L'Assemblée nationale a transcrit dans le code de procédure pénale la liste jurisprudentielle des actes interruptifs de prescription. Il ne me semble pas opportun d'y ajouter la plainte pénale simple au commissariat risquerait d'aboutir à une imprescriptibilité de fait et de constituer un outil de pression à la main de personnes malveillantes. Le dépôt de plainte avec constitution de partie civile oblige la justice à instruire, c'est un filtre bienvenu.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitaient rendre imprescriptibles les crimes de guerre. Face à l'opposition du Gouvernement et, singulièrement celle du ministère de la défense, un compromis a été trouvé à l'Assemblée nationale : l'imprescriptibilité a été limitée aux seuls crimes de guerre connexes à un crime contre l'humanité. Mieux vaut toutefois supprimer cette disposition : en pratique, si un crime de guerre s'inscrit dans la logique d'un crime contre l'humanité, il en devient un et, de ce fait, devient imprescriptible.

Les infractions occultes ont été parfaitement définies ; on ne peut pas en dire autant des infractions dissimulées, notion qui pourrait bien recouvrir toutes les infractions ! La jurisprudence de la Cour de cassation est constante : le délai court à partir de la connaissance de l'infraction. Cela ne pose aucune difficulté de la retranscrire. Dans leur rapport, Jean-Jacques Hyst, Hugues Portelli et Richard Yung avaient introduit l'idée d'un délai butoir pour éviter une imprescriptibilité de fait ; je vous propose de la reprendre. Ainsi, pour une infraction commise en 2000 connue en 2008, l'action publique devrait être engagée avant 2010.

Sur la prescription des crimes commis sur des mineurs, nous sommes tous d'accord pour qu'elle courre à partir de la majorité. Mais les avis divergent ensuite : certaines associations, suivies par certains collègues, estiment que ces crimes devraient être imprescriptibles ; d'autres veulent porter le délai de vingt à trente ans, donc jusqu'à l'âge de 48 ans ; d'autres encore, enfin, veulent en rester à vingt ans.

Les magistrats que nous avons auditionnés l'ont souligné, le délai actuel de prescription fait obstacle au jugement d'un très petit nombre d'affaires. Ce n'est pas une raison pour ne pas l'allonger mais il faut le savoir. Lorsque les plaintes pénales sont déposées en fin de délai, preuves et témoignages sont difficiles à obtenir. Résultat, un non-lieu, voire une relaxe ou un acquittement. Le « gain », si vous me permettez ce mot, est quasi inexistant

pour la victime, qui peut éprouver un sentiment de frustration. Dans ce cas, le procès, expliquent les médecins légistes, est loin de constituer un accompagnement psychologique pour les victimes ; au contraire, il représente un élément supplémentaire de complexité. Après réflexion, je suggère de maintenir un délai de prescription de vingt ans.

Si nous ne disposons pas d'une étude d'impact, nous avons fini par obtenir des chiffres de la Chancellerie : l'allongement des délais nécessiterait une augmentation de 29 à 72 équivalents temps plein (ETP) de magistrats et de 39 à 98 ETP de fonctionnaires, soit un coût supplémentaire de 3,7 à 9,3 millions d'euros.

M. François Pillet. – Le renvoi en commission n'était pas une manœuvre dilatoire. Nous avons obtenu une étude de droit comparé et des chiffres de la Chancellerie - ce qui est important au moment où les effectifs manquent pour mettre en place la collégialité de l'instruction.

Je partage sur le fond les observations du rapporteur. Il faut éviter les interruptions de délai qui produiraient une imprescriptibilité de fait. Les délais butoirs sont une excellente disposition. Concernant les crimes commis sur mineurs, à vouloir faire mieux, on risque de faire moins bien : la victime serait encore plus accablée face au non-lieu, à la relaxe ou à l'acquittement ; un accusé innocent, même relaxé ou acquitté, aurait eu à subir un procès public qui n'est pas sans conséquences. Choisissons plutôt la solution du rapporteur, les autres sont illusoire.

M. Jacques Mézard. – Je me suis réjoui du renvoi en commission de ce texte qui posait beaucoup de problèmes. Malgré le travail positif du rapporteur, ma position n'a pas changé : l'allongement systématique de la prescription est une mauvaise réponse à une bonne question. Si la justice n'est pas capable de résoudre une affaire en dix ans, alors que les méthodes de recherche des preuves sont plus efficaces qu'autrefois, elle ne le sera guère davantage en vingt ans. Dans ma pratique professionnelle, j'ai vu le résultat lorsque les dossiers arrivent à l'audience quinze ans après les faits... Ce texte, pour répondre à une attente médiatique, s'engage dans une voie contraire à notre tradition juridique. Les objections que nous avons soulevées en première lecture montrent la capacité du Sénat à ne pas céder à de fausses bonnes idées.

M. Pierre-Yves Collombat. – Notre société est de plus en plus répressive. À l'heure où l'on entend bâtir la justice du XXI^e siècle, je me demande si nous ne revenons pas plutôt à celle du XVI^e ! Ce texte est là pour dissimuler la misère des moyens de la justice. C'est dans les premiers temps que les affaires sont résolues. On parle d'acceptabilité sociale... Il n'est pas certain qu'un référendum sur la peine de mort ne reviendrait pas sur son abolition. Il paraît que le populisme, c'est très mal et très vilain mais qu'est-ce que cette proposition de loi, sinon du populisme ?

L'argument technique est un peu fallacieux : il faudrait allonger les délais parce que nos techniques sont plus efficaces... Cela n'a pas de sens, de même que la proposition de l'Assemblée nationale sur les crimes de guerre. Pourquoi réformer la prescription alors que tant d'autres sujets sont prioritaires ?

M. Jean-Yves Leconte. – Le renvoi en commission a, en effet, été utile. Qu'apporte l'allongement des délais de prescription ? Comment ne pas y voir une mesure de confort pour masquer les difficultés que rencontrent certaines enquêtes ? Il est paradoxal de s'appuyer sur l'arrivée de nouvelles technologies pour le réclamer. Que signifie ce texte pour

la justice ? Il y a d'autres priorités, à commencer par l'administration pénitentiaire. Evitons de mentir aux victimes ; avec le temps, la capacité à administrer les preuves diminue.

M. Jacques Bigot. – Merci au rapporteur pour son travail très équilibré. Cette proposition de loi a surpris les professionnels de cette commission, reste que nous devons aussi écouter la population. La prescription est profondément inacceptable pour les victimes : à nous d'expliquer que l'action publique vise à les protéger mais également à protéger la société, à apporter un certain apaisement. Les jurys populaires eux-mêmes, face à une personne âgée qui comparait pour un crime ancien, sont enclins à se montrer moins sévères.

La prescription est aussi la capacité de la justice à traiter une affaire. Notre mission d'information sur le redressement de la justice devra se pencher sur le coût de la conservation des scellés et des preuves. Rien n'est pire pour une victime que de déposer enfin plainte pour se voir opposer un non-lieu, faute de preuves ; elle le vit comme une négation de sa souffrance.

M. René Vandierendonck. – À mon tour de me féliciter du renvoi en commission. Je ne peux pas m'empêcher de faire le parallèle entre ce texte et la troisième étude que le Conseil d'Etat vient de consacrer à la simplification et à la qualité du droit. Ne peut-on pas organiser une rencontre à tête reposée avec ses auteurs, comme nous l'avons fait lors de la publication de l'étude sur le droit souple ?

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette suggestion.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Malgré l'excellent travail du rapporteur, je reste moi aussi sur mes positions de départ. Je vois une contradiction entre l'allongement des délais de prescription et l'évolution des techniques de recherche de preuves. Tous les spécialistes, enquêteurs comme magistrats, vous le diront : pour récolter des preuves, il faut agir vite, se rendre sur la scène de crime le plus rapidement possible. Que se passera-t-il en cas d'allongement des délais de prescription ? On se précipitera sur les lieux du crime puis on laissera l'affaire en suspens ? Plus le temps passe, plus la justice est difficile à rendre, sans compter que les témoignages s'altèrent avec le temps.

M. Jean Louis Masson. – On ne résoudra pas les vrais problèmes de la justice avec ce texte. Allonger les délais de la prescription pénale est un non-sens. Il faut déjà cinq à six ans aux juges pour boucler une affaire évidente ! Nos concitoyens en ont assez : quand ils portent plainte, leur dossier prend un temps fou à avancer à cause de moyens de procédure qui devraient être traités en deux à trois mois maximum.

Je suis très réticent sur les crimes de guerre, il n'y a qu'à voir la manière dont on est traité le génocide arménien. Visiblement, il y aurait les mauvais crimes contre l'humanité et les bons.

M. Philippe Kaltenbach. – Je suis déçu par la position du rapporteur sur les infractions sexuelles commises sur les mineurs. Souvenons-nous que le Sénat a voté il y a trois ans une proposition de loi de Mmes Jouanno et Dini. J'en étais le rapporteur. Mme Violaine Guérin, présidente de l'association « Stop aux violences sexuelles », m'avait convaincu : l'immunité traumatique est une réalité. Les victimes veulent un procès, même si elles savent que les faits seront difficiles à prouver. J'avais proposé que la prescription, sans être supprimée comme le souhaitaient les auteurs de la proposition de loi, soit portée à trente ans pour les crimes commis sur les mineurs. Et j'avais fini par rallier Mme Dini à cette

solution. S'il est possible de trouver des preuves d'un crime contre l'humanité cinquante ans après, pourquoi pas pour des crimes sur mineurs ? C'est ce que les victimes et les associations attendent de nous.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas la justice !

M. Alain Richard. – Je rejoins la position du rapporteur. La prescription est, non un acte d'indulgence, mais un outil de prévention des erreurs judiciaires. Si les preuves sont insuffisantes, la justice peut se retrouver en défaut.

L'allongement de la prescription n'accentuera pas la lenteur de la justice. Cette lenteur s'explique d'abord par l'hésitation de la victime à porter plainte, ensuite par la mobilité grandissante des Français.

N'oublions pas la tendance actuelle à requalifier les actes graves en délits pour éviter la loterie des assises – nous en avons beaucoup parlé à propos du terrorisme. Pour certains délits punis de dix ans d'emprisonnement, le délai de prescription de trois ans est trop court. La comparaison avec les autres pays européens est éclairante : le délai de prescription y est souvent plus long pour les délits punis de cinq ans d'emprisonnement et plus que pour les délits ordinaires. Sur ce point, la proposition de loi fait un choix juste.

Un délai de vingt ans à partir de la majorité suffit pour les infractions sur mineurs, le porter à trente ans entraînera frustration et échec judiciaire.

Le traitement du crime de guerre, qui est le plus souvent un acte localisé, un dérapage militaire où est porté gravement atteinte à la population civile, se rapproche de la justice civile, contrairement au crime contre l'humanité qui recouvre, lui, une notion politique et mobilise les modes de preuve de l'historien. Respectons la frontière entre les deux : la notion de crime de guerre connexe à un crime contre l'humanité n'a pas de sens juridique. Elle serait censurée par le Conseil constitutionnel, parce que contraire au principe de légalité des délits et des peines. La connexité est une notion de procédure, certainement pas de fond.

Sur la date d'application, j'ai compris que les actes prescrits au jour de l'entrée en vigueur de la loi le resteraient, et que seuls les faits futurs ou dont la prescription court toujours seraient concernés. Est-ce bien cela ?

M. Michel Mercier. – Je me méfie de ces textes sur la prescription. Leur objectif n'est pas forcément une bonne administration de la justice, il est plutôt de répondre à telle ou telle affaire d'actualité. Bravo à notre rapporteur, il n'a pas perdu de vue le premier aspect. Pourquoi parle-t-on de prescription ? Parce que ceux qui auraient pu porter plainte, entre autres dans une affaire qui a secoué le Rhône, ne l'ont pas fait...et que la presse a amplifié l'affaire. Les juges trouvent pourtant toujours les moyens de faire échec à la prescription lorsqu'il le faut. Disons clairement que nous leur faisons confiance. Ce n'est pas en allongeant les délais de prescription qu'on réglerait l'affaire étalée dans le journal du matin. Je me rallierai à la position du rapporteur sans enthousiasme.

Mme Catherine Tasca. – Je souscris globalement à l'analyse du rapporteur, notamment à ses arguments sur la difficulté à réunir les preuves. En revanche, je l'encourage à prendre le temps d'approfondir la question des violences sur les mineurs non seulement parce que ces crimes sont odieux mais aussi parce que ces actes sont parfois reproduits par les victimes elles-mêmes, qui prolongent ainsi dans le temps l'horreur du crime initial. Il faut

envoyer un signal fort indiquant que, même si la victime réagit tardivement, ce type d'agression ne passera pas aux oubliettes. Ce ne sont pas, je le répète, des crimes ordinaires ; les victimes sont mineures, elles ne sont pas aptes à réaliser pleinement les violences qu'elles subissent. Ne mettons pas sur le même plan la prescription en général et celle des crimes sur mineurs.

M. Jean-Pierre Sueur. – Après réflexion, je suivrai la position du rapporteur sur la prescription des infractions sur mineurs, bien que je ne méconnaisse pas les arguments défendus par les associations et par mon collègue Philippe Kaltenbach. Et ce, au nom de l'équilibre : si le délai de la prescription des meurtres est de vingt ans, il est cohérent de conserver cette même durée pour les crimes sur mineurs.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Monsieur Richard, ce texte s'appliquera aux infractions dont la prescription n'est pas acquise.

Monsieur Kaltenbach, le Sénat avait effectivement adopté une prescription de trente ans pour les crimes sur les mineurs mais c'était sous une autre majorité. J'ajoute que l'Assemblée nationale l'avait rejetée. Je le reconnais, la question est loin d'être simple à trancher.

M. François Pillet. – Alain Richard a été clair sur la prescription des délits. J'ajoute qu'un délai de six ans s'applique déjà à certains d'entre eux, notamment à la fraude fiscale. La cause est donc entendue, nulle révolution juridique là-dedans. Les actes de violence, d'escroquerie ou de vol ont autant d'importance pour les victimes que la fraude fiscale en a pour l'État.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-8 supprime une précision inutile, on sait que les dispositions spéciales dérogent aux règles générales.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-7 tend à supprimer le caractère imprescriptible des crimes de guerre connexes à un crime contre l'humanité. Je n'y reviens pas.

M. Philippe Bas, président. – L'argument juridique est imparable.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-9 supprime les dérogations au délai de droit commun prévues pour la prescription de l'action publique des délits d'apologie du terrorisme ou de provocation à des actes de terrorisme, à savoir une prescription de trois ans au lieu de vingt.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-10 rassemble, au sein du même article du code de procédure pénale, les dispositions relatives au report du point

de départ des délais de prescription de l'action publique pour les infractions sexuelles sur mineurs, les infractions occultes ou clandestines et le crime de clonage reproductif lorsque celui-ci a conduit à la naissance d'un enfant. Il supprime également la notion d'infraction dissimulée, excessivement vaste. Enfin, il prévoit un délai butoir à l'action publique, en cas de report du point de départ de la prescription pour les infractions occultes.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-11 précise la liste des actes interruptifs de prescription. En est exclue la plainte simple.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-12 encadre le champ des obstacles suspendant le cours de la prescription. D'une part, il précise que l'obstacle de droit ne peut être prévu que par la loi pour éviter toute extension jurisprudentielle. D'autre part, il limite le caractère subjectif de l'obstacle de fait insurmontable en précisant, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'il doit être assimilable à la force majeure.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-3, déposé par M. Kaltenbach, porte à trente ans le délai de prescription des crimes sexuels sur mineurs. Je l'ai dit, j'y suis défavorable.

M. Philippe Kaltenbach. – Le Sénat, je le rappelle, avait adopté cette disposition lors de l'examen de la proposition de loi de Mmes Dini et Jouanno, deux sénatrices centristes. Le vote, s'il a eu lieu sous une autre majorité, dépassait largement les clivages politiques. Le rapporteur a lui-même déposé un amendement similaire sur ce texte voilà quelques mois. Il a évolué, semble-t-il...

M. Philippe Bas. – Nous lui avons, en effet, demandé d'approfondir sa réflexion en adoptant la motion de renvoi en commission.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Vous insinuez que j'aurais changé de pied à la faveur de circonstances particulières ? Non, et je vous prie de croire à la sincérité de mon évolution sur le fond.

M. Philippe Kaltenbach. – Mmes Dini et Jouanno souhaitaient instaurer l'imprescriptibilité de ces crimes. Nous proposons, pour notre part, d'instaurer une prescription de 30 ans. Dans huit cas sur dix, les enfants sont violés par des parents ou des personnes proches. Souvent, les victimes ne prennent pas conscience de la violence de l'acte puis souffrent d'une amnésie traumatique. Les souvenirs remontent seulement quand leurs propres enfants atteignent l'âge qu'elles avaient au moment du crime. Une femme m'a raconté comment la mémoire lui est revenue au moment du départ de sa fille de 13 ans en vacances avec son père. D'où notre proposition de trente ans de prescription à compter de la majorité, soit 48 ans, c'est-à-dire le moment auquel on a des enfants susceptibles d'avoir l'âge que l'on avait quand on a subi un crime sexuel.

Les victimes seraient déçues par le procès ? Elles le demandent, tout en sachant la difficulté.

Enfin, un prédateur sexuel agissant sur des mineurs a malheureusement tendance à répéter ces actes odieux. Tout ce qui pourra éviter que de nouveaux enfants soient violés sera bien perçu par l'opinion.

Rendons hommage à notre ancienne collègue Mme Dini en votant mon amendement.

M. Jacques Bigot. – Ce sujet difficile doit être resitué dans son contexte, en particulier celui de la médiatisation des affaires dans le Rhône. Le proche agresseur peut être un membre de la famille mais aussi un éducateur ou un enseignant. Amnésie traumatique ou non, ce n'est qu'une fois adulte que les victimes sont capables de parler. Elles le seront d'autant plus que notre société change. Voyez l'inceste, il n'est plus tabou comme il l'était hier. Les affaires émergeront plus vite qu'autrefois. Expliquons-le aux associations d'aide aux victimes, faisons leur comprendre le principe de la prescription.

Notre rapporteur l'a dit, la question est difficile à trancher. Pour ma part, je soutiendrai sa proposition plutôt que celle de mon collègue Philippe Kaltenbach.

Mme Éliane Assassi. – Le groupe communiste républicain et citoyen aussi !

M. Philippe Bas. – Ce débat, qui oppose des arguments sérieux de part et d'autre, devait avoir lieu. Néanmoins, nous avons adopté, mes chers collègues, l'amendement COM-10 qui a supprimé l'alinéa 4, que l'amendement COM-3 de M. Kaltenbach modifie. Par conséquent, cet amendement n'a plus d'objet.

L'amendement COM-3 n'a plus d'objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'avis est défavorable à l'amendement COM-1, satisfait par le doublement des délais de prescription. Sur la forme, il repose sur une confusion entre le délit de non-dénonciation de fait commis sur un mineur, visé par l'article 434-3 du code pénal, et celui de non-dénonciation de crime, visé par l'article 434-1 du même code. Seules les infractions commises sur un mineur doivent bénéficier d'un report du point de départ de la prescription à compter de la majorité.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet. – Avis défavorable à l'amendement COM-5, par cohérence avec les amendements précédents.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – *Idem* pour l'amendement COM-4.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 2

L'amendement de coordination COM-14 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-13 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-2 car il existe un délit spécifique de non-dénonciation de crime, je viens de l'indiquer.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-15 maintient une prescription de trois ans pour les contraventions douanières tout en étendant le délai de prescription pour les délits douaniers.

L'amendement COM-15 est adopté.

M. François Pillet. – Peut-être devrais-je inclure un délai butoir de trois ans dans mon amendement COM-6. Nous pourrions le modifier en séance après les débats qui auront eu lieu sur la même disposition au sein du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. L'imprescriptibilité de fait va contre toutes mes convictions.

M. Philippe Bas. – Faut-il reprendre dans ce texte cette disposition que la commission spéciale a adoptée dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté ?

M. François Pillet. – Et qui fait débat !

M. Alain Richard. – La procédure d'adoption du texte « Égalité et citoyenneté » nous empêche de revenir sur l'amendement de la commission spéciale qui reportait, je le rappelle, le point de départ de la prescription en matière de presse jusqu'à la disparition de l'information sur internet. Mieux vaudrait limiter cette disposition, qui pourrait entraîner un report quasiment infini de la prescription, en instituant un délai butoir, à la charge de l'autorité de l'instruction, qui identifiera la date à laquelle la personne visée a pu avoir connaissance de l'infraction.

M. François Pillet. – Je suis parfaitement d'accord.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement, de même que son équivalent dans le texte « Égalité et citoyenneté, modifie une disposition de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. S'il ne vise pas la reproduction du contenu incriminé sur un support papier, il pourrait s'appliquer aux journaux et articles publiés exclusivement sur internet. De ce fait, il ne protège pas des publications qui devraient relever de la liberté de la presse, ce qui peut susciter des critiques de la part des journalistes. Je suggère à l'auteur de l'amendement de ne pas l'inclure dans le texte de la commission et de le présenter en séance afin que nous puissions en débattre.

M. François Pillet. – Je suis d'accord, monsieur le président, et je propose à Thani Mohamed Soilihi et Alain Richard, qui soutenaient le même amendement lors de l'examen du texte « Égalité et citoyenneté », de travailler avec moi à une nouvelle rédaction pour la séance.

L'amendement COM-6 est retiré.

Article 4

L'amendement de coordination COM-16 est adopté

Article(s) additionnel(s) après l'article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Amendement de coordination pour l'outre-mer.

L'amendement COM-17 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Prescription de l'action publique			
M. BUFFET, rapporteur	8	Amendement de précision	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	7	Suppression du caractère imprescriptible de certains crimes de guerre	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	9	Suppression des dérogations prévues pour les délits d'apologie ou de provocation à des actes de terrorisme	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	10	Détermination d'un délai butoir et encadrement des reports du point de départ de la prescription	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	11	Précision des actes interruptifs de la prescription	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	12	Encadrement du champ d'application des obstacles de droit et de fait, suspendant la prescription	Adopté
M. KALTENBACH	3	Allongement de la prescription des crimes définis à l'article 706-47 du code de procédure pénale, commis sur les mineurs	Sans objet
M. KALTENBACH	1	Allongement du délai de prescription du délit de non dénonciation des mauvais traitements	Rejeté
M. KALTENBACH	5	Allongement du délai de prescription pour les délits prévus à l'article 706-47 du code de procédure pénale, commis sur les mineurs	Rejeté
M. KALTENBACH	4	Allongement de la prescription de certains délits commis sur les mineurs	Rejeté
Article 2 Prescription des peines			
M. BUFFET, rapporteur	14	Coordination avec la suppression de l'imprescriptibilité de certains crimes de guerre	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	13	Rédactionnel	Adopté
M. KALTENBACH	2	Modification du délit de non-dénonciation des délits	Rejeté
Article 3 Coordinations			
M. BUFFET, rapporteur	15	Prescription des contraventions et des délits douaniers	Adopté
M. PILLET	6	Allongement du délai de prescription pour les infractions commises en ligne	Retiré
Article 4 Dispositions transitoires			
M. BUFFET, rapporteur	16	Coordination avec la suppression de l'imprescriptibilité de certains crimes de guerre	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
M. BUFFET, rapporteur	17	Application outre-mer	Adopté

Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre - Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. Christophe-André Frassa et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 496 (2015-2016), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons le rapport de M. Christophe-André Frassa et les amendements qu'il nous propose sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Nous sommes saisis, en deuxième lecture, de ce texte qui nous revient de l'Assemblée nationale à l'identique. En première lecture, nous en avons supprimé les articles...

M. Jean-Pierre Sueur. – Il n'en restait rien !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Rien, c'est-à-dire l'essentiel... Notre message était clair et net.

Nous pouvons soulever les mêmes objections qu'en première lecture. Sans m'étendre sur celle d'ordre conceptuel, l'insécurité juridique, je veux souligner l'imprécision des obligations à respecter et pouvant donner lieu à une sanction, notamment une amende civile, et la portée incertaine du régime de la responsabilité qui serait instauré. L'adoption de

ce texte accroîtrait le risque de contentieux, des associations pourraient saisir une juridiction française pour lui demander la réparation d'un préjudice causé à l'étranger par un sous-traitant étranger d'une société française.

L'amende civile, qui pourrait atteindre jusqu'à 10 millions d'euros, constitue un point d'achoppement majeur avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, puisque notre collègue député promeut un régime que je considère punitif – lui parle d'un régime de sanction.

Les objections d'ordre économique demeurent. L'adoption de cette proposition de loi engendrerait une inégalité de traitement entre les entreprises françaises et les autres entreprises européennes et perturberait les relations économiques et contractuelles tout au long de la chaîne de sous-traitance.

Surtout, je ne vois pas en quoi l'adoption de ce texte changerait quoi que ce soit au droit social des pays où se trouvent les sous-traitants ; je pense en particulier au Bangladesh, où s'est déroulé le drame du Rana Plaza qui a inspiré les auteurs de la proposition de loi.

Enfin, ces mesures porteraient atteinte à l'image et à l'attractivité de la France. Dans le système concurrentiel qui est le nôtre, les sous-traitants iront voir ailleurs. Nous ne vivons pas au « pays des Bisounours »...

Mieux vaut, comme je le suggère pour cette deuxième lecture, transposer la directive européenne 2014/95/UE du 22 octobre 2014, qui doit de toute façon l'être avant le 6 décembre 2016. Elle porte sur la publication d'informations non financières et relatives à la diversité par les grandes entreprises. Il s'agit, notamment, d'amener les grandes entreprises à diffuser des « *informations sur les procédures de diligence raisonnée mises en œuvre par l'entreprise, ainsi que, lorsque cela s'avère pertinent et proportionné, en ce qui concerne sa chaîne d'approvisionnement et de sous-traitance, afin d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives existantes et potentielles* » et à publier des données relatives « *aux questions environnementales, aux questions sociales et de personnel, de respect des droits de l'homme et de lutte contre la corruption* ». En cela, elle rejoint pleinement l'objectif de cette proposition de loi en matière de vigilance.

La directive couvre l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et des sous-traitants. L'obligation qu'elle introduit, celle de publier les informations sur les procédures de diligence raisonnable destinées à prévenir les risques dans certains domaines, s'apparente à l'obligation qu'instaure la proposition de loi, celle d'établir, de publier et de mettre en œuvre un plan de vigilance pour prévenir des risques comparables. En revanche, la directive retient une approche reposant sur l'incitation alors que la proposition de loi opte pour une approche coercitive et punitive.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent faire de la France un pionnier européen en la matière. À mon sens, ce n'est pas en adoptant un texte allant plus loin que la directive que l'on initiera une nouvelle négociation dans l'Union européenne pour développer cette réglementation. Au contraire, la France se retrouvera seule avec une législation plus rigoureuse, alors qu'elle dispose déjà d'une législation avancée en matière de publication d'informations non financières.

Saisissons-nous de ce texte pour transposer la directive, alors que les députés, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, ont confié au Gouvernement le soin de le faire en l'habilitant à légiférer par ordonnance. J'ai déposé un amendement de suppression de cette habilitation, le débat parlementaire doit avoir lieu.

Nous éviterons ainsi les incohérences. De fait, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique instaure, en son article 8, une obligation de prévention et de détection des faits de corruption, qui correspond largement aux obligations de la directive en matière de lutte contre la corruption. La proposition de loi inclut, quant à elle, la lutte contre la corruption dans le champ du plan de vigilance, sans mentionner les sous-traitants. Je m'étonne d'ailleurs que le Gouvernement ait accepté de poursuivre la navette de cette proposition de loi, alors que celle-ci contredit aussi bien ce projet de loi que la directive.

Mon amendement COM-1 introduit un nouvel article L. 225-102-1-1 dans le code de commerce, parmi les dispositions définissant le contenu du rapport du conseil d'administration aux actionnaires. Il précise que, dans les sociétés cotées qui remplissent les critères fixés par la directive, ce rapport rendra compte des mesures de diligence raisonnable prises pour prévenir les principaux risques sociaux et environnementaux. Ainsi, il fera état des mesures de prévention de la corruption que la société aura été tenue de prendre en application de l'article 8 du projet de loi relatif à la transparence. Il exposera également les mesures de vigilance raisonnable prises par la société pour prévenir les risques d'atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, les risques de dommages corporels ou environnementaux graves et les risques sanitaires, en France et à l'étranger, du fait de son activité et de celle de ses filiales et sous-traitants. L'appréciation de ces risques devra se faire en fonction de la législation en vigueur localement : on ne peut pas imposer l'application de normes françaises sur le territoire d'États étrangers. Des informations concernant les sous-traitants ne devront être publiées que lorsque cela s'avère pertinent et proportionné compte tenu de la nature des relations contractuelles existant entre la société et ses différents sous-traitants.

On conservera ainsi l'objectif de vigilance des grandes entreprises, tout en l'intégrant mieux dans le droit actuel des sociétés et en respectant les exigences de la directive. Remarquez que nous visons, comme la directive, les grandes sociétés cotées employant plus de 500 salariés. Le champ d'application est donc plus large que celui de la proposition de loi, qui concerne les seules entreprises employant, avec leurs filiales, plus de 5 000 salariés en France ou de 10 000 salariés dans le monde.

Je relève toutefois un hiatus concernant le périmètre d'application de l'obligation de prévention de la corruption entre, d'une part, le projet de loi relatif à la transparence, qui vise les sociétés employant à la clôture de deux exercices consécutifs au moins 500 salariés et réalisant au moins 100 millions d'euros de chiffre d'affaires net, et, d'autre part, la directive, qui vise les sociétés employant plus de 500 salariés et présentant un bilan de plus de 20 millions d'euros ou un montant net de chiffre d'affaires de plus 40 millions d'euros. Pour résoudre cette difficulté, je propose que le rapport rendant compte des mesures de vigilance mises en œuvre en matière de lutte contre la corruption concerne les sociétés qui n'entrent pas dans le champ du projet de loi.

En outre, comme l'autorise la directive européenne, certains risques pourraient ne pas être pris en compte à condition que le rapport en donne la justification et les filiales

seraient exonérées de cette obligation de publication dès lors que les informations seraient publiées par la société mère de façon consolidée.

Par analogie avec la vérification des informations sociales et environnementales publiées par les grandes entreprises, par un organisme tiers indépendant, les mesures dont il serait ainsi rendu compte devraient faire l'objet d'une vérification selon les mêmes modalités, dans le cadre d'une démarche globale et homogène.

En cas de méconnaissance de ses obligations par une société, nous proposons de conserver le mécanisme d'injonction avec astreinte de l'article 1^{er}, tout en clarifiant, par l'adoption de mon amendement COM-2, la rédaction du dispositif. Il s'agit de s'inspirer plus directement des mécanismes prévus par le droit des sociétés en cas de manquement d'une société à ses obligations de publicité. Ainsi, si le rapport ne comprend pas toutes les informations prévues, toute personne intéressée pourra demander au président du tribunal statuant en référé d'enjoindre sous astreinte la société de communiquer ces informations. Ce mécanisme, non punitif, s'inscrit dans la logique de la directive.

En revanche, je recommande de supprimer l'amende civile de 10 millions d'euros en adoptant mon amendement COM-3. En effet, son caractère disproportionné soulève un problème de constitutionnalité.

Je vous propose, avec l'amendement COM-4, de supprimer l'article 2, en raison de la portée juridique incertaine et ambiguë du régime de responsabilité prévu en cas de non-respect par une société de ses obligations en matière de plan de vigilance. Selon certains, il ne s'écarte pas du droit commun ; si tel est le cas, il est inutile et sa suppression se justifie d'autant plus. À mon sens, le texte instaure implicitement un régime de responsabilité pour la faute d'autrui, qui rendrait responsable une société française, au titre d'une défaillance de son plan de vigilance, pour une faute commise par un sous-traitant étranger ayant causé un dommage à l'étranger à des personnes étrangères.

Mon amendement COM-5 à l'article 3 est de coordination pour l'application du texte dans les îles Wallis et Futuna.

Enfin, mon amendement COM-6 prévoit une entrée en vigueur différée. Dans le cas où la loi serait adoptée avant le 31 décembre 2016, cette nouvelle obligation d'information s'appliquerait en 2018, c'est-à-dire que les informations devraient figurer dans les rapports présentés aux assemblées générales statuant sur les comptes de l'exercice 2017.

M. Philippe Bas, président. – Vous constaterez, mes chers collègues, que la position du rapporteur a évolué. En première lecture, il avait recommandé le rejet du texte. Aujourd'hui, il entre dans une démarche coopérative en proposant au Sénat d'adopter un texte.

M. Alain Vasselle. – Le changement de stratégie du rapporteur nous permettra peut-être d'éviter le pire aux entreprises françaises ! Néanmoins, j'ai le sentiment que ses amendements vont plus loin que directive européenne. Je voudrais être rassuré : s'agit-il d'une transposition pure et simple ou y a-t-il des ajouts ? Il faudrait cesser, en France, de faire de l'excès de zèle dans la transposition des directives.

Puisqu'il s'agit de la transposition d'une directive européenne, il aurait sans doute été utile de disposer de l'avis de la commission des affaires européennes. Cela dit, le rapporteur est aussi membre de cette commission, peut-être s'exprime-t-il aussi en son nom...

Enfin, je note que la volonté de lutter contre la corruption et de diffuser certaines informations ne vise que les entreprises de plus de 500 salariés. Existe-t-il des mesures équivalentes pour les entreprises de moins de 500 salariés ?

M. Alain Richard. – Nous sommes en désaccord avec le rapporteur. Il nous rappelle les impératifs s'imposant aux entreprises et les réalités de la concurrence, mais, d'une part, le droit de la concurrence prend en compte ces problèmes de sous-traitance et, d'autre part, nombre d'entreprises européennes prennent de leur propre chef des mesures de prévention des risques sociaux et environnementaux. D'ailleurs, l'introduction du plan de vigilance vise à généraliser ce comportement, pour asseoir la concurrence sur la sécurité et la qualité de la prestation, y compris sur le plan éthique.

Dès lors, la divergence avec l'Assemblée nationale, malgré l'évolution de la position du rapporteur, demeure. Il reste d'ailleurs des sujets à traiter, notamment celui du critère du nombre de salariés – en effet, dans le secteur de la confection, par exemple, un seuil de chiffre d'affaires paraît beaucoup plus pertinent.

Se pose aussi la question de l'amende civile. Eu égard aux infractions entraînant le paiement d'une amende, le caractère punitif de cette disposition n'est pas, selon moi, démontré. Nous avons donc une différence d'appréciation à ce sujet.

Il est dommage de ne pas tenter de se rapprocher plus du texte qui nous est transmis alors que l'Assemblée nationale aura le dernier mot.

M. Didier Marie. – Je me réjouis que le Gouvernement ait inscrit ce texte à l'ordre du jour en vue de son adoption définitive.

J'observe la nette évolution des propos du rapporteur, qui a l'habileté de nous proposer un texte intégrant la notion de vigilance. En première lecture, il avait tout fait pour que le texte échoue, allant jusqu'à exhumer de la poussière une motion préjudicielle, qui avait été finalement retirée, pour proposer en séance la suppression du texte, article par article. Cette fois, il admet la notion de vigilance et propose des amendements, mais pour transposer la directive de 2014 – ce qui n'est pas l'objet du texte de l'Assemblée nationale. Pour lui, la France n'a pas vocation à jouer un rôle d'avant-garde en Europe pour le respect des droits de l'homme. Quand l'Assemblée nationale propose de passer des intentions aux actes, il se contente de partager les intentions.

Avant de commenter les amendements du rapporteur, rappelons les fondements du texte initial. Ce texte est attendu par les organisations non gouvernementales qui s'intéressent au respect des droits humains. Chaque jour se produisent des drames partout dans le monde ; sans avoir l'ampleur du Rana Plaza, ce sont toujours des catastrophes humaines. Je pense notamment à la production de talc, qui financerait des organisations terroristes ou l'État islamique. Ce texte est également attendu par les syndicats, sans compter qu'il a suscité l'intérêt de nombre de grandes entreprises.

L'Assemblée nationale l'a largement voté : une seule voix contre. De nombreux élus de tous bords considèrent que notre pays, grâce à lui, éclairera le chemin vers une plus

grande responsabilité des entreprises à l'échelle européenne. À terme, nous pouvons espérer déboucher sur une autre directive. Pourquoi ne pas anticiper ce futur cadre européen sur la vigilance ?

Ce texte se fonde sur une conception de la mondialisation qui tient compte des droits de l'homme et des principes directeurs des Nations unies, dits de John Ruggie.

Votre amendement COM-1 élargit certes le champ d'application du texte en abaissant le seuil à 500 salariés, en référence à la directive. Néanmoins, avec l'amendement COM-2, vous réduisez l'obligation de vigilance à la simple publication d'un plan, et non à sa mise en œuvre, ce qui vide le texte de sa portée. En outre, le seuil initial de la proposition de loi permettait de distinguer entre les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, d'où l'accord obtenu entre le rapporteur de l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

Votre amendement COM-3 supprime l'amende civile sous un double prétexte. D'une part, vous avancez qu'elle est disproportionnée, ce qui la rendrait inconstitutionnelle. Cependant, le montant de 10 millions d'euros ne constitue qu'un plafond et c'est au juge que revient la responsabilité de fixer son montant définitif. D'autre part, vous arguez de la légalité des délits et des peines, mais le texte définit clairement la notion de devoir de vigilance.

Enfin, vous évoquez un argument de fond reposant sur le handicap de compétitivité qu'une telle mesure représenterait pour les entreprises françaises. Renversons le raisonnement. Nous vivons dans un monde où l'on considère comme inacceptable de ne respecter ni les droits de l'homme ni l'environnement et de pratiquer la corruption. Il faut donc combattre ces fléaux et, pour cela, il faut montrer l'exemple. De nombreuses entreprises sont déjà engagées dans cette démarche, sur une base volontaire, qu'elle considère être un atout à faire valoir devant l'opinion publique et les consommateurs.

Enfin, le texte instituerait un dangereux régime de responsabilité pour la faute d'autrui ? Ce n'est pas le cas, le devoir de vigilance est une obligation de moyens.

Le groupe socialiste et républicain votera contre l'ensemble de ces amendements et pour le rétablissement du texte de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre rapporteur tient des discours aux tonalités parfois changeantes... Lui qui s'était évertué à trouver un accord avec l'Assemblée nationale sur le projet de loi pour une République numérique nous propose une disparition douce pour ce texte à vocation éthique qu'il avait pulvérisé en première lecture, mais le résultat serait le même...

Se conformer à l'existant ? Mais à ce compte, monsieur Vasselle, le monde ne changera jamais.

M. Alain Vasselle. – C'est au niveau européen qu'il faut mener le combat !

M. Jean-Pierre Sueur. – Si Schœlcher avait dû envisager qu'il susciterait un désastre économique en supprimant l'esclavage dans un seul pays... Et ce n'est qu'un des exemples où la France a montré le chemin.

M. Philippe Bas, président. – La France éclaire certes le monde, mais l'ambition est peut-être un peu excessive au regard du contenu du texte.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Monsieur Vasselle, mes amendements n'excèdent pas la transposition de la directive européenne, si ce n'est le mécanisme d'injonction, que je propose pour aller dans le sens de mon collègue rapporteur à l'Assemblée nationale. Les entreprises de moins de 500 salariés ne sont pas plus vertueuses que les autres. Elles sont, en revanche, de trop petite taille pour un plan de vigilance qui, monsieur Richard, pourra s'appliquer dans la confection comme dans l'industrie. La directive européenne encourage la généralisation de comportements vertueux par des mécanismes incitatifs, en écartant la contrainte – et c'est sur ce point de la sanction que nous divergeons.

Ce texte est attendu, monsieur Marie, par les organisations non gouvernementales, non par les entreprises, qui n'ont pas eu besoin de lui pour élaborer des plans de vigilance. Elles ne veulent pas qu'on leur mette le couteau sous la gorge : pas de plan, une amende civile ! Cette philosophie répressive, qui va à rebours de la logique de la directive européenne, est détestable.

Cette proposition de loi aurait été adoptée par la quasi-totalité des députés ? Des députés présents dans l'hémicycle, non des 577.

Monsieur Sueur, la France a été en avance dans bien des domaines...

M. Philippe Bas, président. – Elle est malheureusement en retard dans quelques autres.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – ... et, modestement, j'ai cherché à ce qu'elle continue de l'être lorsque j'ai été rapporteur de la loi sur la République numérique. Cependant, être en avance ne signifie pas s'avancer tout seul au milieu du gué. Une seconde directive sur ce sujet n'est pas annoncée au niveau européen et paraît très improbable. La France risque donc de se retrouver isolée avec une législation unique en son genre, alors que les autres pays n'auront qu'à appliquer la directive.

M. Alain Richard. – C'est une prévision bien imprudente.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je la préfère à un pari imprudent.

M. Philippe Bas, président. – Ce texte a une portée éminemment politique, avec les avantages et les inconvénients qui découlent de tout discours politique mis en forme de loi. Ses finalités sont incontestables et font l'unanimité mais sa substance est juridiquement faible, voire évanescence. Une zone d'incertitude juridique parmi d'autres : l'assujettissement des entreprises à une obligation dont le contenu n'a pas été défini par le législateur. Évitions de nous rendre complices d'une forme de gesticulation législative qui nous exposerait au ridicule d'une censure par le Conseil constitutionnel.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Les amendements COM-1 rectifié, COM-2 et COM-3 sont adoptés.

Article 2

L'amendement COM-4 est adopté.

Article 3

L'amendement COM-5 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

L'amendement COM-6 est adopté.

Le texte est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements adoptés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Établissement et mise en œuvre d'un plan de vigilance par les grandes entreprises pour prévenir les risques sociaux et environnementaux et sanction en cas de manquement			
M. FRASSA, rapporteur	1	Publication d'informations sur les mesures de vigilance prises par les sociétés cotées pour prévenir les risques sociaux et environnementaux	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	2	Clarification du mécanisme d'injonction de faire sous astreinte	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	3	Suppression de l'amende civile en cas de manquement	Adopté
Article 2 Action en responsabilité en cas de manquement à l'obligation d'établir et de mettre en œuvre un plan de vigilance			
M. FRASSA, rapporteur	4	Suppression	Adopté
Article 3 Application dans les îles Wallis et Futuna			
M. FRASSA, rapporteur	5	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
M. FRASSA, rapporteur	6	Entrée en vigueur différée	Adopté

La réunion est levée à 11h45

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »**

Mardi 4 octobre 2016

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

**Egalité et citoyenneté - Examen des amendements de séance déposés par le
Gouvernement sur le texte de la commission spéciale**

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Les amendements du Gouvernement continuent d'arriver – les derniers ont été déposés ce matin...

Nous commençons par les amendements des rapporteurs.

Article additionnel après l'article 36 octies

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les employeurs territoriaux se sont interrogés sur le calendrier de mise en œuvre du mécanisme de dégressivité de la rémunération des fonctionnaires territoriaux momentanément privés d'emploi prévu par la loi « déontologie » du 20 avril 2016. Après avoir consulté le Gouvernement, notre collègue Catherine Di Folco propose le mécanisme suivant : si le fonctionnaire territorial est privé d'emploi depuis plus de deux ans, la dégressivité commencera à la date d'entrée en vigueur de ce projet de loi ; s'il l'est depuis moins de deux ans, la dégressivité commencera deux ans après la date de prise en charge du fonctionnaire. Mon amendement n° PLEC.32, qui s'insère dans le chapitre relatif à la fonction publique met en œuvre cet ajustement technique proposé par Mme Di Folco.

L'amendement n° PLEC.32 est adopté.

Article 32 bis E

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Mon amendement n° PLEC.28 supprime le dispositif expérimental créé en 2009 par l'article 101 de la loi MOLLE mis en place pour assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires. Ce dispositif n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation, on peut considérer que l'expérimentation ne peut être poursuivie.

L'amendement n° PLEC.28 est adopté.

L'amendement de coordination n° PLEC.29 est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Mon amendement n° PLEC.31 règle la situation des EPCI engagés dans des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) dont les communes ont fusionné pour former une nouvelle commune. C'est le cas pour six anciennes communautés de communes. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi rendrait caducs les plans d'occupation des sols (POS) de ces communes, alors même qu'elles se sont engagées dans une démarche d'intercommunalité. L'amendement prolonge les délais de mise en œuvre des PLUi pour les collectivités concernées.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cette disposition était attendue par les communes concernées.

L'amendement n° PLEC.31 est adopté.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous en arrivons aux amendements du Gouvernement.

Article 17

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Par l'amendement n° 725, le Gouvernement rétablit sa rédaction de l'article 17, alors que notre commission l'avait modifiée pour éviter de revenir à la loi chaque fois que les termes de l'énumération qu'il contient seront modifiés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 725.

Article additionnel après l'article 17 bis (supprimé)

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 720, qui traite de la simplification des échanges de données entre les administrations et les organismes de sécurité sociale, n'a aucun lien, même ténu, avec l'objet du projet de loi. Il est irrecevable au titre de l'article 45.

L'amendement n° 720 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 721 a pour objectif de pérenniser le versement santé. D'abord, il est sans lien avec le texte et à ce titre irrecevable. Une disposition similaire, introduire dans la loi Travail, a été déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Ensuite, le Gouvernement, à travers cet amendement, met en œuvre une réforme des minima sociaux sans avoir évoqué ce sujet avec les commissions des affaires sociales de nos deux assemblées. Le Gouvernement aura l'occasion de se racheter lors de l'examen du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

L'amendement n° 721 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 722, qui dématérialise la procédure de demande du RSA, s'inscrit dans la réforme des minima sociaux prévue à l'article 49 du projet de loi de finances pour 2017. Le RSA n'a aucun lien avec le texte comme nous l'avions déjà indiqué la semaine dernière à nos collègues qui avaient déposé un amendement sur ce sujet et que nous avons déclaré irrecevable.

L'amendement n° 722 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le texte qui nous a été transmis ne contenait pas de dispositions à caractère social.

M. Jean-Pierre Sueur. – Qu'un si grand nombre d'amendements du Gouvernement soient retoqués par le Sénat, voilà qui est inédit. C'est un signe d'indépendance...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Gouvernement n'a pas été la seule victime des foudres de la commission. Des amendements portés par la majorité et l'opposition sénatoriale ont subi le même sort.

Mme Maryvonne Blondin. – Dans le tableau des avis, quelle est la différence entre un amendement irrecevable et un amendement pour lequel l'irrecevabilité est soulevée ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un amendement est déclaré irrecevable par la commission spéciale en raison de l'article 45 de la Constitution. En revanche, l'irrecevabilité est simplement soulevée par la commission lorsque l'article 41 est évoqué, et c'est le Président du Sénat qui tranche.

Article 20

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le Gouvernement a déposé un sous-amendement n° 727 au n° 296 rectifié de Maurice Antiste, qui prévoit que le lien avec la commune ne peut être pris en compte que comme critère de pondération en cas d'égalité de situation des demandeurs de logement social. Nous préférons en rester à la rédaction de la commission : à dossiers équivalents, le lien avec la commune peut être le critère d'attribution. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 727 à l'amendement n° 296 rectifié.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Notre commission a remplacé le taux minimal de 25 % d'attributions de logements sociaux à des demandeurs pauvres par un taux fixé par contrat entre les élus locaux et le préfet. L'amendement n° 735 rétablit le seuil de 25 % et revient sur des coordinations que nous avons pourtant opérées en accord avec le ministère du logement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 735.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 728 prévoit que la commission de médiation du DALO ne peut procéder à une réorientation d'une demande de droit au logement DALO vers une demande de droit à l'hébergement (DAHO) qu'au vu d'une évaluation sociale. Nous avons reçu cet amendement hier soir ; des questions demeurent sur sa mise en œuvre. Comment et dans quels délais sera conduite l'évaluation sociale ? Avis de sagesse, en attendant les éclaircissements du Gouvernement en séance.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 728.

Article additionnel après l'article 28 quater BC

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le droit existant prévoit qu'en cas de démolition d'un logement dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), le locataire ayant refusé trois offres de relogement respectant certaines conditions n'a plus droit au maintien dans les lieux. L'amendement n° 729 étend cette disposition aux

démolitions prévues dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 729.

Article additionnel après l'article 28 sexies

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Avis défavorable au sous-amendement n° 726 à l'amendement n° 229 rectifié, que notre commission a rejeté.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 726 à l'amendement n° 229 rectifié.

Article 32

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 731 précise les conséquences sur l'établissement public foncier local (EPFL) d'une fusion d'EPCI compétents en matière de programmes locaux de l'habitat (PLH) ou de fusion de communes dont l'un ou l'une au moins est membre de cet établissement ; il supprime les dispositions prévoyant les cas où tous les EPCI ou les communes qui ont fusionné étaient membres de l'EPFL ; il précise enfin que lorsque la commune est membre d'un EPFL et adhère à un EPCI compétent en matière de PLH, ou que l'EPCI auquel elle appartient devient compétent en matière de PLH, alors l'EPCI remplace automatiquement cette commune au sein de l'EPFL.

Mon amendement devrait donner satisfaction, au moins partiellement, au Gouvernement. De plus, nous avons prévu que l'EPCI ou la commune issus de la fusion se prononceront sur son adhésion à l'EPFL dans un délai de trois mois.

Ensuite, je suis réservé sur la dernière disposition, qui pourrait être vue comme une forme de dépossession vis-à-vis de la commune : c'est d'autant moins souhaitable que la taxe spéciale d'équipement continuera à s'appliquer sur le territoire de celle-ci sans qu'elle ait son mot à dire. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 731 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 32

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 732 fixe une date de référence pour l'appréciation de la valeur d'un bien lors d'une opération d'expropriation dans le cadre d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Je refuse d'aborder la question de la réforme des outils de l'aménagement et de l'expropriation au détour d'un amendement tardif et sans lien direct avec le texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 732.

Article 32 ter B

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 730 règle les modalités du rattachement des offices communaux situés dans la métropole du Grand Paris aux établissements publics territoriaux. Avis de sagesse : je propose que les élus de territoires relevant du Grand Paris s'expriment en séance sur le sujet.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 730.

Article 32 ter

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 734 modifie les dispositions relatives à la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim) pour pouvoir créer une société foncière aux capacités d'action renforcées et à la vocation sociale affirmée. Avis favorable à ce dispositif, traduction des annonces qu'a faites Thierry Repentin à notre commission la semaine dernière.

M. Daniel Dubois. – Je vote contre cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 734.

Article 33

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 739 propose de ratifier l'ordonnance de création des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Or notre commission a supprimé l'article 16 *octies* A, qui concernait le mode d'élaboration SRADDET, pour absence de lien avec l'objet du texte. Par cohérence, cet amendement est irrecevable : aucun article du projet de loi initial n'évoque ce document de planification.

L'amendement n° 739 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 738 précise les modalités de définition de l'intérêt communautaire. Manifestement, le Gouvernement n'a pas lu notre rapport, dans lequel, à la page 366, il est précisé que ces dispositions sont sans lien avec le projet de loi.

L'amendement n° 738 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 33 bis AF

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 733 du Gouvernement réécrit entièrement cet article relatif au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI), en le rebaptisant Conseil national des activités immobilières et en en modifiant la composition. La formation chargée des questions de discipline serait désormais composée de cinq membres ; le financement sera fonction des montants d'honoraires bruts perçus par le professionnel.

Le texte de notre commission a été adopté voici plus de quinze jours ; si le Gouvernement voulait remettre à plat le dispositif, il aurait pu le faire avant, en consultant les associations et professionnels concernés. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 733 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 33 quinquies

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 737 modifie l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation pour rendre possible le rattachement d'un OPH à la commune de Paris. On crée certes une exception à la règle de l'interdiction du rattachement d'un office à une commune, ce qui revient à assimiler, pour cette question particulière, le régime de la commune de Paris à celui des établissements publics territoriaux de la métropole du grand Paris. Cela ne me semble pas aberrant mais ayant été saisie tardivement de cet amendement, la commission spéciale a émis un avis de sagesse pour permettre aux élus de la métropole de Paris de faire connaître leur position sur cette question. Nous aurons ce débat en séance ; avis de sagesse.

M. Philippe Dallier. – Dans la mesure où Paris est un territoire de la métropole, la question se pose-t-elle réellement ? C'est une ville, un territoire et un département...

Mme Sophie Primas. – Peut-être même une monarchie !

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – La question semble se poser pour le Gouvernement...

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 737.

Article additionnel après l'article 33 octies (supprimé)

La commission émet un avis favorable à l'amendement de correction n° 736.

Article 33 terdecies

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 741.

Article additionnel après l'article 33 septdecies

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement n° 740 revoit le régime des communes nouvelles, alors que notre commission a considéré, depuis le départ, que le droit général des collectivités territoriales ne relevait pas du périmètre de ce projet de loi. Nous avons ainsi déclaré irrecevable un amendement de notre collègue Danesi sur les pompiers en Alsace-Moselle, tout en reconnaissant que le problème était réel. Il n'y a pas de raison de faire deux poids deux mesures : cet amendement est irrecevable. Aucun article du projet de loi initial ne traite du droit des collectivités territoriales...

L'amendement n° 740 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Sur la forme, vous avez raison ; mais avec ce type d'amendements, on règle nombre de problèmes concrets.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'article 1^{er} *sexies* de la proposition de loi relative aux communes nouvelles de notre collègue Bruno Sido, actuellement dans la navette parlementaire, porte sur le même sujet.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai eu l'occasion, à la commission des lois, de rapporter nombre de lois intitulées « Diverses dispositions... » concernant par exemple les

collectivités territoriales, ou encore des mesures sociales – les DDOS. À l'époque, je rechignais, mais il faut bien admettre qu'elles ont leur utilité. J'en appelle au bon sens : ne tombons pas d'un excès dans l'autre.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est affadir ce texte que de le transformer en fourre-tout. Les valeurs essentielles de notre République sont diluées ! La proposition de loi de notre collègue Sido sera examinée le 25 octobre par notre assemblée...

M. Jean-Pierre Sueur. – On peut tout rattacher à l'égalité et à la citoyenneté...

Articles additionnels après l'article 61 ter (supprimé)

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 724 supprime le seuil de revenus en dessous duquel le bénéficiaire du RSA n'est pas tenu par des obligations d'insertion sociale. Il s'agit du deuxième amendement concernant le RSA : je vous propose de déclarer son irrecevabilité en nous fondant sur l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n°724 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 723 traitant du même sujet, le châtement est identique.

L'amendement n°723 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel après l'article 67

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 719 précise quelles sont les juridictions compétentes en matière de contentieux relatif à la carte mobilité inclusion, carte qui précédemment s'appelait carte invalidité. Il s'agit d'une coordination avec les projets de loi numérique et justice du XXIème siècle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 719.

Article 41

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 742, qui vient d'arriver, précise que le refus de location d'un logement en raison de la situation financière du demandeur ne peut être qualifié de discrimination. Il répond à une difficulté concrète. Le Gouvernement a-t-il pris l'attache de M. Vaugrenard avant de proposer cet amendement pour lequel j'émettrai un avis plutôt favorable, sous réserve d'une rectification rédactionnelle ?

M. Yannick Vaugrenard. – Le Gouvernement ne m'a pas consulté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 742 sous réserve de rectification.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il s'agissait du dernier amendement déposé, à cette heure.

Le Président du Sénat, sollicité au titre de l'article 41 de la Constitution, m'a fait savoir que tous les amendements que nous lui avons soumis à ce titre tombaient sous le coup de cet article. Il s'agit, pour mémoire, des amendements n^{os} 53, 121 rectifié, 215, 220, 257, 258, 294, 328, 358 rectifié ter, 367, 390 rectifié, 404, 416, 420, 429, 432, 433 rectifié, 434 rectifié, 435 rectifié, 437, 464 rectifié, 495, 514, 521 et 552 rectifié.

M. Jacques-Bernard Magner. – Le groupe socialiste ne s'associe pas aux votes émis sur les irrecevabilités au titre de l'article 45. Beaucoup d'articles avaient été adoptés par l'Assemblée nationale et vous estimez qu'ils sont irrecevables. L'Assemblée ne ferait-elle pas son travail ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous laisse la responsabilité de vos propos.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai été membre de la commission des lois pendant quatorze ans et jamais un amendement n'y a été déclaré irrecevable. Utiliser ce dispositif pour une loi dont le titre couvre un champ extrêmement vaste me paraît parfaitement contestable. Tous les amendements refusés peuvent être rattachés d'une manière ou d'une autre au principe d'égalité ou de citoyenneté. Les communes nouvelles n'ont-elles véritablement rien à voir avec la citoyenneté ? À rebours de ce qui se passe à l'Assemblée nationale, nous sommes en train de nous enfermer dans un système d'exclusion. Notre collègue Collombat s'était déjà insurgé contre le recours - parfois abusif - à l'article 40. Je veux dire ma réserve à l'égard de cette autocensure.

Mme Evelyne Yonnet. – Je suis d'accord en tout point avec ce qui vient d'être dit par mes deux collègues.

Mme Sophie Primas. – Enfin, le Sénat met un terme au dépôt d'amendements qui n'ont qu'un rapport lointain avec un projet de loi. Le Président de la République n'a-t-il pas souhaité que le législateur aille plus vite ? Pour ce texte, le nombre d'articles a été multiplié au moins par trois entre son dépôt et aujourd'hui. Arrêtons cette surenchère législative et soyons vertueux : puisse l'Assemblée nationale nous suivre sur cette voie !

M. Yannick Vaugrenard. – L'amendement n°742 fait référence au 21^{ème} critère de discrimination pour cause de précarité sociale qui a été voté au Sénat et à l'Assemblée nationale à l'unanimité, sauf quelques abstentions. Ce critère traite, entre autres, du refus de louer opposé aux personnes particulièrement vulnérables en raison de leur situation économique.

Un exemple vous éclairera : un organisme HLM avait attribué à une mère de famille isolée avec cinq enfants un logement décent. Le loyer était couvert par les aides personnelles au logement (APL) et les aides sociales complémentaires. L'organisme HLM est revenu sur sa décision, estimant que cette maman était en situation de précarité sociale. Je m'étonne que cet amendement passe à la va-vite sans concertation avec les associations caritatives et humanitaires – notamment ATD Quart monde - qui ont longtemps travaillé sur cette question. Je n'y suis donc pas favorable, sur la forme et sur le fond. J'aurais souhaité qu'on lui oppose l'article 45, même si notre commission a utilisé cet article à géométrie variable...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je m’élève contre ce que vous venez de dire, mon cher collègue : l’article 45 de la Constitution n’a pas été utilisé à géométrie variable. Nous avons été justes sur le plan juridique et il n’y a eu aucun parti pris politique.

M. Philippe Dallier. – Il est tout de même assez curieux que cet amendement signale que le manque de ressources ne doit pas être considéré comme une discrimination. À force de lister tout ce qui pourrait apparaître comme une discrimination, on en vient à des rédactions telles que celle-ci. Quelle insécurité juridique !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Certains s’étonnent que nous ayons recours à l’article 45 de la Constitution. Mais les membres du Conseil constitutionnel l’ont découvert avant nous et ne se privent pas de l’utiliser pour corriger le Parlement. Je préfère l’évoquer plutôt que d’être censuré par le Conseil.

M. Jacques-Bernard Magner. – Même si nous allons au-delà de ce qu’il souhaite ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement n° 742 présente un lien direct avec les dispositions du titre III, qui est relatif à la lutte contre les discriminations. Avec l’amendement n° 742, le Gouvernement rappelle que la propriété est constitutionnellement garantie et met un terme aux recours abusifs en raison de prétendues discriminations. Le débat aura lieu en séance.

Certains nous reprochent un excessif recours aux articles 41 et 45 de la Constitution mais je rappelle que parler est une chose, bavarder en est une autre. Avec ce texte hétéroclite et obèse, nous avons oublié son objectif initial qui était de ressouder la société après les attentats de 2015. Rappelez-vous que nous sommes partis du rapport du Président Larcher : « La Nation française, un héritage en partage ». Ce texte, véritable vide-grenier, traite, entre autres, de la fréquentation des braderies, des ordonnances de Charles X, des menus des cantines... J’invite le Gouvernement à une approche plus structurée. Comment nous reprocher notre humeur alors que des amendements arrivent encore ce matin sur un texte qui prétend refonder la société ? Les articles 41 et 45 ont été opposés à tous, parfois au grand dam des rapporteurs.

M. Jacques-Bernard Magner. – Ces amendements de dernière minute nous mettent, nous aussi, mal à l’aise. Mais pourquoi ce recours aux articles 41 et 45 qui interdisent tout débat alors que vous avez la majorité ? Voulez-vous éviter la discussion en séance ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Tout au contraire, c’est pour que le débat se concentre sur l’essentiel et sur les dispositions qui entrent dans le périmètre des projets de loi examinés. N’oubliez pas non plus que le calendrier que nous avons établi donnait du temps à tous ceux qui voulaient amender le texte de la commission, adopté il y a trois semaines : excusez du peu ! Trop souvent, nous avons regretté des débats précipités en commission, juste avant la séance. Il est dommage que le Gouvernement dépose des amendements à la dernière minute.

Je m’étonne enfin de cette précipitation : étant maître de l’ordre du jour, le Gouvernement pourra encore déposer de nombreux textes avant les prochaines échéances électorales.

Les avis sur les amendements sont repris dans le tableau ci-dessous.

Article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	725	Défavorable
Article additionnel après Article 17 bis (Supprimé)		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	720	Irrecevable
Le Gouvernement	721	Irrecevable
Le Gouvernement	722	Irrecevable
Article 20		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	727	Défavorable
Le Gouvernement	735	Défavorable
Le Gouvernement	728	Sagesse
Article additionnel après Article 28 quater BC		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	729	Favorable
Article additionnel après Article 28 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	726	Défavorable
Article 32		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	731	Défavorable
Article additionnel après Article 32		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	732	Défavorable
Article 32 ter B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	730	Sagesse
Article 32 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	734	Favorable

Article 33		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	739	Irrecevable
Le Gouvernement	738	Irrecevable
Article 33 bis AF		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	733	Défavorable
Article 33 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	737	Sagesse
Article additionnel après Article 33 octies (Supprimé)		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	736	Favorable
Article 33 terdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	741	Favorable
Article additionnel après Article 33 septdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	740	Irrecevable
Article 41		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	742	Favorable si rectifié
Article additionnel après Article 61 ter (Supprimé)		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	724	Irrecevable
Le Gouvernement	723	Irrecevable
Article additionnel après Article 67		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	719 rect.	Favorable

**Égalité et citoyenneté – Désignation de candidats à la commission mixte
paritaire**

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Jean-Claude Lenoir, Mmes Françoise Gatel et Dominique Estrosi Sassone, MM. Philippe Dallier, Jacques-Bernard Magner, Yves Rome et Christian Favier comme membres titulaires et de MM. Jean-Claude Carle et Daniel Dubois, Mmes Françoise Laborde et Sophie Primas, MM. Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Michel Vaspert comme membres suppléants de la commission mixte paritaire

La réunion est levée à 10h50.

**MISSION D'INFORMATION SUR L'INTÉRÊT ET LES FORMES
POSSIBLES DE MISE EN PLACE D'UN REVENU DE BASE EN FRANCE**

Mercredi 21 septembre 2016

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président -

**Débat d'orientation : échange de vues sur le rapport (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Jeudi 22 septembre 2016

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président -

**Audition conjointe d'organismes gestionnaires de prestations sociales : -
Mme Delphine Champetier, directrice de cabinet du directeur général de la
Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) ;
- M. Pascal Émile, directeur délégué de la Caisse nationale d'assurance
vieillesse (CNAV) ; - M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études
et de la recherche, et Mme Patricia Chantin, responsable des relations
parlementaires et institutionnelles de la Caisse nationale des allocations
familiales (CNAF) ; - M. Jérôme Rivoisy, directeur général adjoint en charge
de la stratégie et des relations extérieures de Pôle emploi.**

La réunion est ouverte à 10 heures 40

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président.— Nous sommes réunis ce matin pour évoquer le revenu de base.

La mission commune d'information que le Sénat a créée sur le sujet et que je préside tente de faire la clarté sur cette question et de trouver un chemin entre les multiples définitions de ce que l'on appelle « revenu de base », « allocation universelle », ou encore « revenu d'existence ».

Que signifie l'expression « revenu de base » ? Que représente celui-ci ? Quel est son objet véritable ? Comment le finance-t-on ? Telles sont les questions que nous nous posons.

Une délégation de notre mission s'est déplacée en Finlande, premier pays à vouloir expérimenter le revenu de base. En réalité, cette expérimentation aura un objet réduit, puisqu'elle concernera, pour l'essentiel – à moins que le Gouvernement et le Parlement n'en décident autrement, ce qui est encore possible, puisque le projet va être soumis au Parlement dans les prochaines semaines –, les chômeurs éloignés de l'emploi. Elle ressemble donc un peu à d'autres expérimentations en cours dans notre pays, notamment au projet « territoires zéro chômeur de longue durée », même si elle n'est pas de même nature.

Nous nous rendrons à La Haye la semaine prochaine pour observer une expérimentation conduite aux Pays-Bas, même si celle-ci, selon les informations dont nous disposons, est de moindre ampleur : son périmètre géographique est bien plus circonscrit.

La mission étudiera la faisabilité de l'expérimentation d'un revenu de base, les conditions de celle-ci et le public à cibler. Hélas, nous savons d'ores et déjà que nous n'aurons pas la possibilité de modifier notre système fiscal. Or, n'ayant pas de gisements de diamant comme la Namibie ou de réserves de pétrole comme l'Alaska, nous n'avons pas de rente à distribuer... Il faudra bien trouver les moyens nécessaires. Sans réforme fiscale *ad hoc*, la mise en place d'un revenu de base sera difficile dans le contexte actuel.

On voit bien que, pour que l'expérimentation ne soit pas biaisée, nous devons nous poser un certain nombre de questions.

D'après ce que j'ai pu lire, le Premier ministre trouverait quelque vertu à l'allocation universelle. Au reste, j'ai lu beaucoup de choses sur le sujet, y compris des horreurs, et beaucoup d'à-peu-près sur la question du financement...

Notre but n'est pas de trancher définitivement cette question, mais d'ouvrir des perspectives, de manière à améliorer la protection sociale, pour faciliter, si possible, le retour au travail de ceux qui en sont le plus éloignés. Tel doit être l'objet d'une démarche engagée en ce sens dans notre pays.

Ces deux objectifs – vaincre la pauvreté, permettre le retour au travail – sont tout à fait recevables. La meilleure façon de vaincre la pauvreté est de pouvoir donner un travail à tout le monde. Dans les conditions de fonctionnement de l'économie actuelle, cela s'avère délicat, mais c'est tout de même l'objectif que nous sommes en droit de nous fixer.

Mesdames, messieurs, je souhaite que vous puissiez vous exprimer pendant une dizaine de minutes et nous dire, au nom des organismes que vous représentez, ce que vous pensez du revenu de base, s'il vous paraît constituer une opportunité, s'il vous semble réalisable – et, si oui, dans quelles conditions –, quels devraient être ses objectifs et si l'on peut en attendre d'une amélioration du système actuel de protection sociale.

M. Pascal Émile, directeur délégué de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. – Deux grandes prestations relevant de l'assurance vieillesse sont susceptibles d'être impactées par une réflexion sur la question du revenu de base.

Premièrement, il s'agit, bien évidemment, de la plus importante, à savoir le minimum vieillesse, qui profite à environ 430 000 bénéficiaires chaque année. Je rappelle que, la plupart du temps, le minimum vieillesse est une allocation différentielle : il vient compléter la pension de retraite de base, fondée sur des cotisations, quand celle-ci n'est pas suffisante pour assurer le minimum vital, de manière à garantir une pension fixée aujourd'hui à 800 euros. Environ 2,4 milliards d'euros ont été versés en 2015 au titre de cette prestation.

Deuxièmement, il s'agit de l'assurance veuvage, qui a fait l'objet de nombreuses réformes successives. Je rappelle que ce système bénéficie aux veufs et aux veuves de moins de 55 ans – au-delà de cet âge, des mécanismes de pension de réversion peuvent prendre le relais. Cette prestation est aujourd'hui versée à 7 113 bénéficiaires, pour un montant d'environ 55 millions d'euros. Son montant maximal atteint 602 euros. Bien évidemment, visant une population âgée de moins de 55 ans, elle est éventuellement cumulable, sous un

certain nombre de conditions, avec, par exemple, en cas de reprise d'activité, un complément de revenu de solidarité active – ou RSA. En revanche, elle est versée pendant deux ans au maximum ; en cela, il s'agit d'une prestation de relais qui s'apparente à des prestations que la Caisse nationale d'allocations familiales, la CNAF, alloue pour lutter contre l'isolement de certaines personnes, à l'instar de l'allocation de parent isolé ou de compléments familiaux divers et variés.

Toutefois, nous constatons que cette allocation transitoire, devant théoriquement favoriser le retour à l'emploi, n'a absolument pas de volet insertion associé. Ses bénéficiaires peuvent éventuellement prendre l'initiative de se tourner vers les départements pour bénéficier des dispositifs d'insertion existants à un autre titre.

J'insiste sur un troisième volet, parfois un peu méconnu : l'action sociale d'importance développée par la branche vieillesse du régime général, à hauteur d'un peu plus de 350 millions d'euros par an, à destination principalement des personnes âgées en difficulté, avec un objectif de politique publique de préservation de l'autonomie. Cette action n'a rien à voir avec la prise en charge de la dépendance par les départements. Pour prévenir la perte d'autonomie, nous menons des actions inter-régimes, bien évidemment en concertation avec les départements, dans le cadre de la nouvelle conférence des financeurs, de différente nature : aides individuelles à domicile, actions collectives, notamment *via* un certain nombre d'ateliers de prévention à destination des personnes âgées, financement de tout ce que l'on appelle « l'habitat intermédiaire » – foyers-logements, etc. – et de sa réhabilitation. Nos investissements pour accompagner la prise en charge des personnes âgées sont lourds. Ces volets d'action sociale sont fortement ciblés sur les personnes âgées les plus démunies, très souvent bénéficiaires des minima sociaux d'assurance vieillesse.

L'allocation universelle inconditionnelle a bien évidemment pour objectif de lutter contre la pauvreté. À cet égard, je rappelle que le minimum vieillesse a été, au cours de nombreuses décennies, un instrument majeur de lutte contre la pauvreté des personnes âgées. Si moins de personnes en bénéficient aujourd'hui, c'est bien parce que le système de retraite assurantielle est monté en charge et est arrivé à pleine maturité. Nous nous en réjouissons. Par exemple, les femmes, qui étaient les principales bénéficiaires du minimum vieillesse voilà une vingtaine d'années, ont aujourd'hui des carrières qui leur permettent de bénéficier de niveaux de pension tout à fait satisfaisants.

Le minimum vieillesse a donc vraiment, et depuis très longtemps, un effet de levier majeur des politiques de lutte contre la pauvreté. Il remplit pleinement son rôle.

En comparaison, on peut regretter que l'allocation veuvage, qui contribue elle aussi à assurer un minimum d'existence, ne soit totalement déconnectée de logiques permettant, en particulier, de favoriser le retour à l'emploi par le versement d'une allocation temporaire et ne s'inscrive pas du tout dans une dynamique de progression. Ce constat nous semble tout à fait important.

Enfin, il nous est parfois un peu difficile de nous prononcer sur le périmètre de ce que doit recouvrir un éventuel revenu de base. On voit que la définition de celui-ci peut être extrêmement large : il s'agit même parfois d'englober tous les types de prestations pour aboutir à un minimum de base. Les autres registres de prestations ne viendraient alors se déclencher que de manière complémentaire.

Pour revenir sur chacune des prestations qui nous concernent, nous n'avons bien évidemment aucun mal à imaginer que l'allocation veuvage puisse, demain, être gérée tout à fait différemment : elle relève, pratiquement, d'une autre logique.

Cependant, il nous faudra régler, à son sujet, quelques petites difficultés connexes. Ainsi, assez curieusement, cette prestation de solidarité n'est pas soumise à condition de résidence : sur plus de 7 000 bénéficiaires de l'allocation veuvage, environ 2 900 vivent à l'étranger. C'est l'une des données du problème.

L'assurance veuvage a pour autre particularité d'être financée par la cotisation d'assurance vieillesse. La cotisation spécifique d'assurance veuvage qui existait avant 2003 a été intégrée dans la totalité des cotisations d'assurance vieillesse. Ce mécanisme de financement ne permet donc pas de l'assimiler complètement à une prestation de solidarité : c'est une prestation de solidarité délivrée par le système assurantiel à l'intérieur de son propre système de cotisations.

Cela dit, ces difficultés sont bien évidemment tout à fait surmontables.

Pour ce qui concerne le minimum vieillesse, une des difficultés réside dans le fait qu'il consiste, dans l'essentiel des cas, en le versement d'une prestation différentielle : les assurés perçoivent un complément parce que les droits propres qu'ils se sont constitués au titre de leurs cotisations sont insuffisants – par exemple, la durée de cotisation ne leur permet pas de bénéficier d'un taux plein.

Nous devons donc nous interroger sur la ligne à adopter en matière de financement, entre système de nature assurantiel et prestation de solidarité. Aujourd'hui, le système est financé par le Fonds de solidarité vieillesse, le FSV, auquel nous adressons chaque année une facture. De très nombreux rapports le décrivent comme extrêmement complexe. En tout état de cause, la question se posera, quel que soit le dispositif.

Enfin, nous nous interrogeons sur l'accès aux droits.

Je pense tout d'abord à la question de la continuité des droits qui se pose de manière quasi permanente, même si les organismes se coordonnent au mieux. Ainsi, l'accès à l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'ASPA, qui représente l'essentiel du minimum vieillesse, peut intervenir à différents âges : 62 ans en cas d'invalidité, 65 ans et 67 ans à la suite des réformes intervenues en matière de retraite.

Alors que les systèmes d'assurance vieillesse corrént de plus en plus la durée de cotisation à la durée de versement d'une pension – tous les systèmes sont aujourd'hui structurés de cette manière –, nous nous posons une question fondamentale : sur ces prestations de solidarité, l'équivalence de durée et la limite d'âge ont-elles toujours un sens ? Faut-il faire dépendre d'un simple critère d'âge lié aux réformes des retraites la bascule dans le minimum vieillesse ou faut-il se doter de règles différentes, le rapport à l'emploi se posant différemment pour des personnes en situation d'invalidité, de handicap ou durablement éloignées de l'emploi à des âges avancés ?

Par ailleurs, le revenu de base est parfois défini comme un revenu socle, versé avant toute autre prestation. Veillons toutefois au respect des grandes logiques qui traversent nos systèmes : le système de l'assurance vieillesse, les systèmes de retraite au sens large sont des systèmes relativement sophistiqués, mais pilotés sur la base de paramètres tout à fait

structurants en France comme dans l'ensemble des pays européens. Les critères de durée de cotisation, les lignes de partage entre vie active et retraite, les montants de revalorisation des pensions et des cotisations sont autant de paramètres qui permettent effectivement de piloter l'ensemble d'un système de retraite.

Tout système socle qui se positionnerait en amont de l'ensemble de la distribution des prestations pour les personnes âgées viendrait assez fortement percuter la manière dont les systèmes de retraite sont pilotés. Or, en vertu du consensus actuel, la retraite au sens général est un salaire différé, basé sur des cotisations et de plus en plus proportionné au montant des cotisations versées. La logique n'est donc pas tout à fait la même ! Le capital investi, même s'il est redistribué immédiatement, donne un droit à créance à terme. Dès lors, la mise en place d'un revenu de base qui emporterait, par exemple, un minimum de 600 ou de 800 euros par mois et d'une retraite qui n'interviendrait que complémentaiement changerait donc l'ergonomie générale du système d'assurance vieillesse en France.

Pour terminer, j'évoquerai les questions de « grande » simplification. Du rapport de Christophe Sirugue et d'un certain nombre de débats se dégagent trois grandes options : l'amélioration immédiate du fonctionnement des minima sociaux, la fusion d'un certain nombre d'entre eux et la refonte de l'ensemble des minima dans le cadre d'un revenu de base.

En ce qui concerne l'amélioration immédiate du fonctionnement des minima sociaux, mes collègues des autres secteurs de la protection sociale seront d'accord pour dire qu'ils sont marqués aujourd'hui par une complexité redoutable, laquelle ne sert bien évidemment pas la lisibilité de l'ensemble de ces prestations pour nos concitoyens, voire handicape leur accès aux droits.

Nous validons les propositions relatives aux portails d'accès pour favoriser la simulation et l'accès aux droits. Nous insistons sur l'importance de la simulation : l'accès aux droits n'est imaginable que dès lors que le citoyen est en capacité de se demander par lui-même s'il remplit les conditions requises pour bénéficier d'une prestation. Cet axe nous semble important.

Par ailleurs, et c'est sans doute l'un des aspects les plus techniques et complexes du problème, il convient de rapprocher les règles de gestion des différents opérateurs de minima sociaux. Chaque opérateur a des règles qui lui sont propres. Bien évidemment, la question des montants est à cet égard tout à fait symptomatique. Je pense également à la question des pièces justificatives partagées, sur laquelle nous sommes en train de progresser, même si le chantier demeure important, mais aussi à la question de la continuité des droits par automatisme de transferts. Aujourd'hui, pour opérer la bascule depuis une allocation aux adultes handicapés, une pension d'invalidité ou une situation de chômeur en fin de droits vers une pension de retraite, nous demandons à nos assurés d'effectuer une multiplicité de démarches, alors qu'un certain nombre de systèmes, nécessitant une transformation de la réglementation, nous permettraient sans doute assez aisément de passer à une bascule automatique en matière d'ouverture de droits – je rappelle que, pour l'heure, la plupart de nos droits sont quérables.

Enfin, je veux évoquer le sujet absolument récurrent pour chacune de nos institutions de la nature des ressources prises en compte et de la fréquence de leur fourniture. Cette question est majeure et le restera dans toutes les situations. Chaque caisse demande que lui soient communiqués à intervalles réguliers la nature et le montant des revenus à prendre en

compte pour le versement des prestations, mais cet intervalle est tantôt de trois mois, tantôt d'un an, tantôt de deux...

À ce sujet, vous savez sans doute que le minimum vieillesse, pour lequel existent des problèmes d'accès au droit, est récupérable sur succession au-delà d'un certain plafond, plafond applicable même en cas de livret A agréablement fourni. Dès lors, cette règle est, pour nous, un obstacle tout à fait important.

Nous voyons dans la création d'une base de ressources unique et la définition de règles de gestion appuyées sur des réglementations beaucoup plus homogénéisées un moyen simple et plutôt de court terme d'aboutir à un meilleur fonctionnement des différents minima sociaux en les laissant peu ou prou en l'état.

Pour ce qui concerne la deuxième option, qui consiste à fusionner un certain nombre de minima sociaux, nous estimons, vous l'avez compris, que l'assurance veuvage relève d'une autre logique et qu'elle a vocation à fusionner, par exemple avec un RSA renouvelé. Quelle que soit la prestation retenue *in fine*, cette piste nous paraît devoir être explorée.

Enfin, la refonte totale de l'ensemble des minima sociaux dans le cadre de la mise en place d'une couverture socle soulève un certain nombre des questionnements, que j'ai commencé à évoquer. Cette troisième option nécessitera, nous semble-t-il, une investigation approfondie. En effet, conduire des réformes d'une telle envergure sans disposer d'étude d'impact extrêmement détaillée nous paraît relativement risqué.

Pour terminer, en matière d'assurance vieillesse, oui, la rationalisation de la gestion est nécessaire. Elle doit avant tout se traduire par une simplification pour l'usager. Le *back office* et ses complexités relèvent de la salade interne ! Si l'on peut bien évidemment gagner un peu d'argent sur ce plan, je rappelle que, s'agissant du minimum vieillesse au sens large, la gestion de l'ASPA représente à peu près 1 % des quelque 110 milliards d'euros de prestations vieillesse que nous versons chaque année et environ 3 % de nos bénéficiaires. Il ne faut donc pas espérer un abaissement des coûts de gestion extrêmement significatif, quelle que soit la nature des évolutions qui seront engagées. En revanche, l'enjeu de simplification pour les assurés est, lui, absolument majeur.

M. Jérôme Rivoisy, directeur général adjoint en charge de la stratégie et des relations extérieures de Pôle emploi. – Je veux d'abord rappeler le cadre général qui met Pôle emploi en relation avec les bénéficiaires de minima sociaux, puis passer en revue les questions liant notamment revenu de base, minima sociaux et retour à l'emploi qui peuvent se poser.

Pôle emploi est concerné par deux minima sociaux : l'allocation de solidarité spécifique, l'ASS, prestation d'indemnisation versée aux personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, dont les règles sont fixées par l'État et le calcul et la gestion assurés par Pôle emploi, et le RSA, à travers les actions d'accompagnement de ses bénéficiaires.

L'ASS, qui est susceptible d'être concernée par une éventuelle simplification ou par une fusion avec d'autres minima sociaux, mais qui relève de l'État, est versée mensuellement aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation chômage, justifient d'au moins cinq ans d'activité salariée et disposent de ressources inférieures à un plafond défini en fonction de leur situation conjugale. Elle est renouvelée tous les six mois

après vérification de satisfaction des conditions de ressources sur les douze derniers mois et n'a pas de durée limitée. Elle permet d'ouvrir des droits à la retraite définis sous forme de trimestre, un dispositif d'intéressement étant prévu en cas de reprise d'emploi.

En juin 2016, on comptait environ 460 000 bénéficiaires de l'ASS, toutes catégories confondues. Parmi ceux-ci, 47 % avaient plus de 50 ans, 40 % la touchaient depuis plus de deux ans et 10 % depuis au moins huit ans. Les allocataires de l'ASS en bénéficiaient depuis 1 307 jours en moyenne, soit trois ans et demi. On observe une corrélation assez forte entre la durée de versement et l'âge des allocataires. J'insiste sur ce point, le minimum social ou le revenu de base n'étant pas forcément le paramètre central d'un retour à l'emploi.

Des économistes vous ont peut-être déjà rendu compte des études qui ont été réalisées pour observer notamment les effets d'incitation au retour à l'emploi de la durée d'indemnisation et du versement d'un revenu de base. Ainsi, une évaluation conduite préalablement à la généralisation du RSA n'avait pas vraiment pu mettre en évidence d'effets « désincitatifs » au retour à l'emploi. Il n'a pas été démontré que le versement d'un revenu minimum était de nature à prolonger une inactivité.

Nous verrons d'ailleurs que la question du revenu est importante dans l'aide à la recherche d'emploi. Il existe d'autres aides susceptibles de venir s'ajouter à un revenu de base qui peuvent avoir un effet incitatif au retour à l'emploi. Pôle emploi en verse quelques-unes. Je pense notamment à ce que l'on appelle, dans notre réglementation interne, les « aides à la mobilité » ou les « aides à la recherche d'un premier emploi » pour les jeunes qui peuvent effectivement constituer un levier plus incitatif qu'un revenu de base en matière de recherche d'emploi.

Ce qu'il est important de noter pour les bénéficiaires de l'ASS – avant d'évoquer ceux du RSA –, qui ont des difficultés de nature sociale à reprendre pied sur le marché du travail, c'est que pour favoriser leur retour à l'emploi, ce sont effectivement les actions d'accompagnement, au-delà du revenu, qui peuvent être couronnées de succès ou non et leur permettre de retrouver un emploi plus ou moins durable.

Cet accompagnement est le cœur de métier de Pôle emploi, au-delà du calcul et du versement de l'allocation de solidarité spécifique. Aujourd'hui, dans le cadre de notre offre de services tendant à une individualisation du suivi des demandeurs d'emploi, ces bénéficiaires occupent une place importante dans ce que nous appelons l'accompagnement intensif ou renforcé, pour lequel les conseillers consacrent un temps d'accompagnement plus important, ce qui est logique. Nous avons aussi considéré que des actions complémentaires étaient indispensables pour se donner une chance de garantir le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA. C'est dans ce cadre que Pôle emploi a contractualisé une démarche d'accompagnement global avec des conseils départementaux. Ils sont 96 à avoir signé une convention avec Pôle emploi, d'une part, pour agir en matière d'accompagnement à l'emploi – c'est le métier de Pôle emploi –, d'autre part, pour lever toute une série de difficultés sociales par l'action combinée des travailleurs sociaux et des départements. Cette action est de nature à optimiser les chances de retour à l'emploi au-delà de la question du versement d'un revenu comme le RSA.

Pour ce qui des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA, ils étaient en juin dernier un peu plus de 718 000, toutes catégories de demandeurs d'emploi confondus – A, B et C – ; 48 % des bénéficiaires du RSA étaient inscrits depuis au moins un an, 29 % depuis deux ans et plus. En ce qui concerne leur niveau de formation, ils étaient 67 % à avoir un

niveau de formation inférieur au bac – 70 % pour les bénéficiaires de l'ASS, chiffre très proche. Pour ce qui est de la prise en charge par Pôle emploi au titre de ses actions d'accompagnement, ils étaient plus de 27 % à être en accompagnement intensif, 24 % en accompagnement renforcé et 3,4 % en accompagnement global.

Pôle emploi est donc concerné potentiellement au travers de deux minima sociaux par les réformes que les pouvoirs publics pourraient engager sur ce sujet. Dans l'aide à la recherche d'un emploi, la question du revenu existe, mais elle n'est pas forcément centrale.

Monsieur le président, vous avez mentionné tout à l'heure l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », action à laquelle Pôle emploi est associé de par la loi : cette démarche expérimentale est davantage centrée sur la sélection de territoires extrêmement ciblés, plutôt de petite taille, et dans lesquels la recherche d'une insertion rapide des demandeurs d'emploi, identifiés par Pôle emploi dans la plupart des cas – qu'ils soient inscrits ou non –, passera non pas tant par une mobilisation de revenus que par l'identification sur ces territoires d'opérateurs économiques – entreprises ou autres – susceptibles de proposer des emplois considérés comme additionnels ou supplémentaires, pour les faire émerger avec une mise en adéquation très fine entre des demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi ; c'est un besoin économique latent qui ne serait pas satisfait par d'autres opérateurs économiques. L'un des enjeux de cette expérimentation est bien de montrer que ces emplois ne se substituent pas à d'autres emplois latents dans le tissu économique et de voir, sur une période de cinq ans, comment cette mise en adéquation entre cette offre et cette demande peut être couronnée de succès sur la durée, indépendamment des questions d'allocations ou de revenus, puisque ces demandeurs d'emploi pourront se trouver dans des situations différentes au regard de leur indemnisation.

S'agissant de la question des revenus au regard du retour à l'emploi des publics qui en sont éloignés, des études économiques portant aussi bien sur la durée d'indemnisation que sur le versement de minima sociaux tels que le RSA n'ont pas permis de conclure de manière très claire à un quelconque effet « désincitatif ». On peut penser alors que le versement un jour d'un revenu minimum universel ou socle serait sans impact négatif sur le retour à l'emploi – reste à voir quel serait son montant.

Pôle emploi, en complément des mesures d'accompagnement existantes, peut attribuer des aides financières au retour à l'emploi qui peuvent être un coup de pouce clé à un moment donné du parcours de recherche d'emploi. Le conseil d'administration de Pôle emploi bénéficie, de par la loi, d'une sorte de quasi-pouvoir réglementaire encadré qui lui permet de verser des aides à la mobilité – toujours versées sous condition de ressources sur la base d'un barème national –, qui peuvent prendre la forme de bons de transport SNCF, de bons de réservation, de bons d'aide à la mobilité non ciblés sur un transport en particulier – c'est plus exceptionnel – pour la prise en charge des frais de déplacement pour se rendre par exemple à un entretien, dans une limite de 150 euros. De même, il est possible de financer les permis de conduire des publics en difficulté financière. Cette aide, attribuée sous conditions de ressources, d'un montant maximum de 1 200 euros et versée par Pôle emploi en trois fois, est de nature à débloquent des situations pour permettre plus facilement le retour à l'emploi.

Dans votre propos introductif, monsieur le président, vous disiez que le revenu de base pourrait avoir deux objectifs principaux : un objectif central d'amélioration de la protection sociale au titre de la réduction de la pauvreté et un objectif de retour au travail des personnes éloignées de l'emploi en assurant un socle de revenus, sans pour autant épuiser le

sujet des aides et de la mobilisation des leviers pour aider les personnes les plus éloignées de l'emploi à retrouver du travail.

L'autre question que l'on peut se poser, et qui a été abordée par M. Émile, est la suivante : un revenu avec ou sans condition de ressources ? L'allocation de solidarité spécifique est versée aujourd'hui sous conditions de ressources, ce qui oblige à un travail de vérification selon un rythme semestriel. On peut effectivement imaginer qu'il serait plus simple pour les usagers, pour les bénéficiaires et pour les organismes versant la prestation que celle-ci soit sans condition de ressources. La forte variabilité du marché du travail, sa fragmentation, conduit de plus en plus de demandeurs d'emploi à enchaîner des CDD parfois de très courte durée. Si le revenu minimum était sous conditions de ressources, cela obligerait les bénéficiaires confrontés à une succession de contrats courts à produire des justificatifs selon des rythmes extrêmement fréquents. Parfois, on pourrait se retrouver avec des effets ciseaux dans le cas des allocations différentielles ou, *a contrario*, quand des séquences de chômage alternent avec des contrats courts.

L'objectif visé à travers ce revenu de base, ce revenu socle, ce revenu minimum est-il une celui d'une simplification, d'une plus forte intégration des minima sociaux ou, au contraire, s'agit-il de créer véritablement un revenu de base indépendant auquel s'ajouteraient le cas échéant des prestations spécifiques, qu'il faudrait redéfinir et revoir en fonction du montant de ce revenu de base ? Les actions vis-à-vis des usagers qui sont déjà en cours pour certaines d'entre elles et qui pourraient être encore intensifiées dans un très proche avenir vont dans le bon sens : je pense là à la mise en place de portails pour permettre un accès plus simple à l'information – Pôle emploi s'inscrit dans cette démarche pour éviter les phénomènes de non-recours et faire en sorte que les usagers connaissent mieux leurs droits –, à l'amélioration des interconnexions entre les organismes de protection sociale pour éviter, dans le cas des allocations soumises à conditions de ressources, de multiplier les remises de pièces justificatives.

Cette première étape de simplification ne serait pas nécessairement la plus aisée à franchir dans un premier temps – l'interconnexion des systèmes d'information entraînerait des surcoûts au début –, mais c'est une piste prometteuse sur la durée. L'harmonisation des règles de gestion entre les opérateurs et en matière de pièces justificatives pourrait jouer. En ce qui concerne Pôle emploi, les règles ne sont pas fixées par l'organisme de protection sociale : l'ASS dépend de l'État et les règles applicables au RSA ne relèvent pas de Pôle emploi.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je vous remercie, monsieur Rivoisy. Nous aurons sans doute l'occasion de vous poser des questions tout à l'heure.

Mme Delphine Champetier, directrice de cabinet du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. – Dans un premier temps, j'énoncerai des considérations générales sur la couverture du risque maladie et le revenu de base ; dans un second temps, et plus précisément, je dirai les raisons pour lesquelles l'assurance maladie est particulièrement concernée par la mise en place d'un revenu de base selon les différents scénarios qui ont été évoqués ; dans un troisième temps, je ferai le parallèle avec les réflexions que nous menons du côté de l'assurance maladie en faveur d'une plus grande simplification, tant pour les assurés qu'en matière de gestion.

La question du revenu de base reste marginale par rapport à la couverture du risque maladie. Je crois comprendre que, en Finlande, le revenu de base n'inclut pas dans son champ d'expérimentation ce risque-là. Nous réfléchissons régulièrement à la manière de

couvrir ce dernier. Cette réflexion porte sur la mise en place d'un bouclier sanitaire. Il nous est difficile de réfléchir *a priori* sur les niveaux de revenus susceptibles de couvrir le risque maladie ; ce risque, quand il survient, peut être tellement coûteux qu'aucun assuré ne serait en mesure d'en assumer la charge, même si un revenu lui était distribué chaque mois et quand bien même il aurait eu la prudence « d'épargner » des journées d'hospitalisation, les traitements des affections de longue durée étant, du fait de leur coût, hors de portée de la plupart des assurés.

Les quelques réflexions assimilables à celles que nous pourrions avoir sur la mise en place d'un revenu de base portent en réalité sur l'instauration d'un bouclier sanitaire : quel niveau de reste à charge juge-t-on acceptable de laisser à une personne ? Ces réflexions récurrentes, qui n'ont pas encore abouti, portent sur la question de savoir s'il doit subsister des forfaits de reste à charge universels ou si ce reste à charge doit être modulé en fonction des revenus des personnes.

Ce sujet a d'ailleurs été évoqué dans le dernier rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale.

La mise en place d'un revenu de base serait donc sans impact sur la couverture du risque maladie. En revanche, l'assurance maladie est gestionnaire d'un minimum social, à savoir l'allocation supplémentaire d'invalidité, citée dans le rapport Sirugue. Il s'agit d'un complément à la pension d'invalidité. On compte actuellement 80 000 bénéficiaires, chiffre plutôt en baisse. Ce minimum social est versé quand le montant de la pension d'invalidité est trop faible et avant que la personne concernée ne bénéficie de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'ASPA. Il s'élève à environ 400 euros par mois maximum, pour les personnes ayant perçu un revenu de 300 euros mensuels au cours des trois derniers mois. Ensuite, le montant versé diminue en fonction du niveau de revenu. Son coût pour le régime général était de 240 millions d'euros en 2015.

Le rapport Sirugue soulève la question – sur laquelle nous commençons à travailler – de l'homogénéisation et de l'harmonisation des critères de versement de cette allocation supplémentaire d'invalidité avec les critères de versement de l'allocation aux adultes handicapés. Dans les deux cas, il s'agit d'évaluer un niveau de handicap, et ce que met en lumière le rapport Sirugue, c'est que les pratiques ne sont pas les mêmes suivant les organismes gestionnaires. À vrai dire, elles ne sont sans doute pas non plus exactement les mêmes au sein du régime général s'agissant de l'attribution de l'allocation supplémentaire d'invalidité, même si nous travaillons à la mise en place d'un outil de simulation pour guider les médecins-conseils dans leurs décisions et mettre à leur disposition un socle de critères communs. Actuellement, ces travaux d'harmonisation consistent à recenser les pratiques pour voir dans quelle mesure on peut aller vers une homogénéisation des critères d'attribution, ce à quoi nous sommes favorables.

Le deuxième sujet sur lequel je voulais insister s'agissant de l'implication de l'assurance maladie dans la lutte contre la pauvreté – question importante dans l'objectif de mise en place d'un revenu de base – est effectivement la question de l'accompagnement. Au-delà du versement des prestations, l'assurance maladie, comme Pôle emploi, développe des programmes spécifiques pour les publics précaires, bien sûr pour des questions sanitaires, mais aussi avec un objectif de réinsertion professionnelle. Par exemple, nous avons mis en place des programmes de prévention de la désinsertion professionnelle destinés à repérer les personnes recevant des indemnités journalières depuis un certain temps en lien avec un certain type de pathologie. Nous pouvons avoir un contact direct avec ces personnes par

l'intermédiaire d'un service médical ou de notre réseau d'assistantes sociales pour voir dans quelle mesure on peut les aider à retrouver le chemin de l'emploi.

Les questions d'accompagnement, au-delà du versement des prestations, sont donc un complément important dans la lutte contre la pauvreté.

J'en viens aux questions méthodologiques. Les différents scénarios exposés dans le rapport s'inscrivent dans une démarche progressive. Il me semble ainsi compliqué d'aller au scénario 3 sans avoir au préalable exploré les scénarios 1 et 2, c'est-à-dire travaillé en amont d'abord sur une simplification des réglementations, puis sur l'homogénéisation des procédures de gestion au sein des différents organismes. Parfois, même sur des processus assez similaires, on ne demande pas exactement les mêmes pièces justificatives, on ne considère pas les revenus sur des durées identiques, on n'a pas exactement la même définition de ce qu'est un foyer. Ce constat vaut pour toutes les prestations.

La fusion de l'ensemble des minima sociaux ne pourra se faire sans au préalable un « nettoyage » et une homogénéisation à la fois de la réglementation et des règles de gestion.

Cette réflexion sur la simplification et l'intelligibilité des droits des assurés – notamment les droits maladie –, sur la qualité de service, enjeu très important, sur l'homogénéité territoriale des droits aux prestations, sur l'efficacité de notre gestion en matière de versement de ces prestations a conduit à l'ouverture de toute une série de chantiers.

Nous sommes en particulier extrêmement attentifs aux contreparties de cette simplification. Pour nous, la simplification de la réglementation et l'homogénéisation des règles doivent aussi permettre à terme un contrôle plus efficace. Nous rencontrons des difficultés avec certaines prestations soumises à une réglementation assez complexe. Par exemple, une demande de CMU-C nécessite quatorze pièces justificatives, ce qui rend les procédures de contrôle très difficiles à mettre en place.

La marche vers un revenu de base et une homogénéisation des règles doit aussi permettre un renforcement et une simplification des contrôles qui sont menés parce qu'une réglementation complexe, ce sont aussi des droits compliqués à contrôler ; c'est donc source éventuellement d'inégalités et d'injustices.

L'assurance maladie prend également part aux réflexions menées, notamment par le ministère des affaires sociales, sur la mise en place de portails numériques permettant aux assurés d'accéder rapidement et simplement à l'ensemble de leurs droits sociaux, sans pour autant permettre l'ouverture automatique de droits, contrairement à ce que suggère le rapport Sirugue. Toujours est-il que l'assuré pourrait avoir accès à l'ensemble de ses prestations et de ses droits, quels que soient la branche et l'organisme de sécurité sociale concernés.

Nous menons également une réflexion avec le ministère des affaires sociales sur la simplification et l'harmonisation des conditions d'attribution de la CMU-C : comment réduire le nombre de pièces justificatives exigées ? Comment lier le versement de cette prestation à certaines autres prestations de manière automatique, ce que nous faisons déjà pour les bénéficiaires du minimum vieillesse dont l'accès à la complémentaire santé est automatiquement renouvelé ? Nous travaillons donc sur une simplification de l'accès pour les assurés et pour simplifier la gestion pour nous.

M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des allocations familiales. – En premier lieu, je dresserai un diagnostic assez rapide de la situation actuelle du point de vue de la CNAF, puis j'évoquerai des travaux de simulation que nous avons menés pour savoir comment il serait possible de créer un revenu universel garanti et dans quelle mesure on pourrait passer de ce revenu universel garanti à un revenu de base sans trop toucher à l'effort de redistribution aujourd'hui consenti.

Je précise que ces travaux d'analyse et de recherche, ces simulations n'expriment en aucun cas la position de la CNAF sur les sujets qui nous intéressent aujourd'hui.

Dans ce domaine, les prestations gérées par les CAF, il existe 18 000 règles de droit ! Par ailleurs, nous avons étudié, pour presque toutes les prestations que nous versons, ce qui se passe quand on gagne un euro de plus, si elles baissent, si elles augmentent. Jusqu'à un niveau très faible de revenus, c'est le RSA qui s'applique ; ensuite, c'est un enchevêtrement : prime d'activité, fin de forfait logement, puis déclenchement du bonus de la prime d'activité, etc. L'enchevêtrement de ces prestations, si on les met en relation avec les revenus, a de quoi surprendre : on peut s'interroger sur les effets incitatifs sur les ménages modestes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il y a plusieurs seuils.

M. Bernard Tapie. – Non seulement il y a plusieurs seuils, mais en plus ils ne sont pas très rationnels : quand on passe de 200 euros à 250 euros de revenus, le taux marginal d'imposition baisse, tout simplement parce que les dispositifs n'ont pas été conçus pour s'impliquer les uns dans les autres.

Si l'on revient à la question d'un revenu garanti ou d'un revenu de base, de quoi parle-t-on ? On ne peut s'en tenir aux seuls minima sociaux, il existe des prestations qui viennent les compléter tout de suite : je pense, par exemple, aux allocations logement, que touchent un grand nombre de bénéficiaires des minima sociaux. Et puisqu'elles ne sont pas comprises dans la base ressources, il s'agit presque d'un supplément de minimum social pour les locataires.

Dans nos travaux d'analyse, nous avons scindé les prestations en prestations en direction des ménages modestes et prestations généralistes. Parmi les prestations en direction des ménages modestes, on distingue les allocations logement – environ 6 millions de bénéficiaires –, le RSA socle, la prime d'activité, l'AAH, la majoration pour la vie autonome, l'allocation de base, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Dans notre modèle de simulation, nous avons intégré l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

Cela représente une enveloppe globale de 45,4 milliards d'euros. L'effet incitatif de l'ensemble ne semble pas très clair quand on effectue une simulation avec variation des revenus : parfois, un euro supplémentaire de revenus conduit à une baisse des prestations et à l'effet inverse juste après.

Plutôt que d'envisager un revenu de base, nous avons plutôt envisagé un revenu minimum garanti, en déterminant son montant possible, à enveloppe constante. Dans nos simulations, nous avons retenu 900 euros, et nous avons constaté que l'impact serait très fort sur la pauvreté : en retenant un seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, on passerait de 8 % de la population à 2 %. Au moins sur cet objectif de politique publique de réduction de la grande pauvreté, cette manière de procéder serait intéressante.

Nous n'avons pas simulé un revenu universel garanti qui soit complètement uniforme, quelle que soit la situation du foyer : nous avons majoré ces 900 euros de 40 % dans le cas de la présence d'un handicapé, de 10 % dans le cas d'un parent isolé, inclus des majorations pour les enfants, certaines zones géographiques, etc.... Nous avons ainsi créé un revenu minimum garanti « familialisé » pour tenir compte de la situation du foyer qui pourrait en bénéficier.

Ce revenu mettrait fin à certaines incohérences du système actuel. Par exemple, aujourd'hui des foyers des déciles 5, 6 et 7 qui bénéficient actuellement de l'allocation logement n'en bénéficieraient plus. Elles en bénéficient pour des raisons liées à la réglementation : les ressources qu'on considère pour l'allocation logement sont les ressources de l'année n-2 ; même si vos ressources ont évolué entre-temps, vous pouvez donc continuer à bénéficier de l'allocation logement. Toutes ces anomalies ou scories dues aux différentes réglementations disparaîtraient pour une plus grande cohérence dans la distribution de ces prestations.

Comment passe-t-on à un revenu universel ? La première solution consiste à dire que ces 900 euros « familialisés » pourraient être versés à tout le monde, ce qui serait beaucoup plus coûteux qu'un revenu minimum garanti. Par conséquent, il faudrait mettre en place un prélèvement. Nous avons retenu l'hypothèse d'une *flat tax*, d'un taux forfaitaire de 40 % sur les revenus, c'est-à-dire en fait à la base « ressources » du RSA. Coût : entre 440 et 450 milliards d'euros.

Toujours est-il que ce n'est pas le coût réel, puisque des gens vont recevoir 900 euros « familialisés » tout en étant ponctionnés de ces 40 %. Pour une grande partie de la population, ce sera neutre, c'est-à-dire qu'ils seront ponctionnés à peu près de ce qu'ils recevront. En gros, à partir du décile 5 jusqu'au décile 9, le système est quasi neutre. Évidemment, le décile 9 se retrouvera très affecté par ce prélèvement sur les revenus et les déciles du début de distribution bénéficieront à plein des 900 euros et seront très peu ponctionnés.

Ce qu'il faut donc regarder, ce n'est pas le coût du prélèvement, mais le coût pour les perdants, ceux qui vont devoir contribuer à ce versement à tous de 900 euros. Ce coût est de 100 milliards d'euros ; c'est le montant de l'effort redistributif que doit consentir le pays, en particulier les personnes des déciles 8, 9 et 10, pour pouvoir assurer ce revenu universel de base s'il est financé de cette manière.

Nous avons étudié un deuxième scénario, celui d'un revenu universel de base quasi fictif. Il consisterait à verser 900 euros à tout le monde, mais pour ceux qui n'avaient pas ce revenu, on ponctionnerait leurs ressources de telle manière qu'ils le perçoivent réellement – ceux qui n'ont pas de ressources recevront 900 euros, et à ceux qui ont 50 ou 100 euros de ressources, on versera les 900 euros mais leurs ressources seront ponctionnées au titre du financement du revenu universel. Tous les autres seront ponctionnés exactement du revenu de base. Et donc le coût est exactement le même que celui du revenu universel garanti, à savoir 45 milliards d'euros.

En fait, il est possible de procéder progressivement. On peut partir exactement de l'effort de redistribution d'aujourd'hui et dire qu'on crée un revenu minimum garanti. On pourra l'appeler revenu de base dès lors qu'on se sera mis d'accord sur la manière dont il est financé. Dans un second temps, il sera possible de faire varier la manière dont ce revenu de base est financé pour rendre ce financement plus progressif, et non forfaitaire.

De ces travaux exploratoires, nous tirons trois conclusions.

Premièrement, il nous semble qu'une fusion des prestations versées aux ménages modestes permettrait de clarifier les objectifs de politique publique assignés aux prestations versées à ces ménages. Fusion pour faire soit un revenu garanti, soit une allocation unique d'activité : nous avons aussi étudié la possibilité de procéder par analogie avec la prime d'activité, c'est-à-dire de prévoir un montant forfaitaire de base, les gens gardant ensuite, en fonction de leurs ressources, 50 % de ce qu'ils ont gagné pour les inciter au travail.

Deuxièmement, en termes de simplification et de gestion, nous savons gérer la prime d'activité par un accès direct par internet, et la *déclaration sociale nominative* nous permettra un accès simplifié aux ressources. Il nous semble que la partie revenu universel garanti serait gérable dès lors que les Français concernés accepteraient de faire une déclaration trimestrielle de ressources. Ainsi, en ce qui concerne la prime d'activité, le niveau d'acceptation est très haut comme le montre le doublement du taux de recours entre le RSA activité et la prime d'activité alors que la prestation a assez peu varié finalement. La manière de dispenser le droit, c'est-à-dire de permettre aux gens de procéder depuis chez eux, est essentielle et cette modalité de dispensation serait finalement assez efficace pour garantir le recours.

Troisièmement, si l'on dit qu'il est souhaitable de fusionner l'ensemble des prestations versées aux ménages modestes – vous avez noté que je n'ai pas parlé des allocations familiales –, le passage au revenu universel de base est un passage simplement « paramétrique », dans la manière dont on le finance ; ce n'est pas un *big bang*.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Ces réflexions et ce travail, même s'ils n'ont pas encore abouti, sont très intéressants.

Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires et institutionnelles de la Caisse nationale des allocations familiales. – Il est peu probable que les frais de gestion de ce revenu universel ou minimum soient inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui pour les 75 milliards d'euros que nous gérons, à savoir 2,5 %, ce qui est assez bas surtout au regard de nos 18 000 règles de droit applicables à la vingtaine de prestations que nous distribuons, d'autant plus qu'une part de nos allocataires, notamment les plus précarisés, ceux qui touchent le RSA, peuvent connaître deux changements de situation chaque mois. Nous gérons donc des situations extrêmement complexes. L'objectif est certes une simplification maximale pour les allocataires – de fait, nous attendons avec impatience la DSN, promovons la dématérialisation et l'accompagnement vers plus de numérique –, mais la réalité d'aujourd'hui, c'est l'extrême complexité de l'ensemble des règles de droit régissant ces prestations. On ne peut pas expliquer à un allocataire qui touche un certain nombre de prestations comment l'on calcule une aide au logement ; ce calcul se fait automatiquement au moyen de systèmes informatiques extrêmement complexes. Une plus grande simplicité permettrait sans doute aux gens de mieux comprendre comment fonctionnent ces prestations et comment elles sont financées.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Tout ce qui a été dit sur la manière d'envisager un revenu de base compte tenu du maquis actuel des allocations est très intéressant. Vous avez tous employé le mot « simplification » ; cette piste possible est envisagée par tout le monde, à commencer par M. Sirugue dans son rapport, sans compter que l'idée même de revenu universel sous-tend cet objectif de simplification, tout en offrant une protection à ceux qui le percevraient.

D'après ce que j'ai compris des propos de M. Rivoisy, le revenu universel, le revenu de base, ne favoriserait pas le retour à l'emploi : il n'aurait un effet ni négatif ni positif, pour dire les choses un peu brutalement. L'attribution d'aides spécifiques, comme les bons de transport, aiderait plus au retour à l'emploi que l'attribution d'un revenu à proprement parler. J'ai entendu dire également qu'il serait possible de regrouper les allocations. Cela recoupe certaines études faites par les défenseurs du revenu de base, notamment le Mouvement français pour un revenu de base et l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence, selon lesquelles on pourrait passer des prestations actuelles à une sorte de revenu à la condition de solliciter l'impôt des plus riches.

M. Alain Vasselle. – Parce qu'ils n'en paient pas déjà assez ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je n'en tire aucune conclusion ; je constate simplement que cela recoupe les projections du MFRB, de l'AIRE ou de Génération libre : il faut bien faire payer quelqu'un si l'on veut mettre en place un revenu universel.

Un revenu universel servirait-il le retour à l'emploi ? La question est ouverte. Pôle emploi dit que ce n'est pas évident, qu'il n'y a pas de corrélation évidente ou immédiate avec le retour à l'emploi, même s'il est possible de le servir à tout le monde sous certaines conditions. On peut envisager de distribuer autrement les 45 milliards d'euros déjà distribués à condition de recourir à l'impôt.

M. Bernard Tapie. – J'ai dit que si l'on veut verser un revenu universel de base, il faudrait ponctionner (en net du revenu de base) 100 milliards d'euros sur les plus riches au moyen d'une *flat tax*. Ensuite, j'ai dit qu'on pouvait aussi envisager un financement différent par prélèvement forfaitaire du montant du revenu de base aux foyers qui ont des ressources supérieures, ce qui reviendrait à créer un revenu garanti universel ou un revenu minimal garanti, qui ne coûterait que 45 milliards d'euros, c'est-à-dire l'effort qui est aujourd'hui consenti pour la redistribution.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Cela signifie-t-il qu'on distribue à tout le monde 900 euros ?

M. Bernard Tapie. – On distribue à tout le monde 900 euros, mais la manière de financer cette mesure est différente entre les deux scénarios : le financement du revenu universel dans le second scénario, pour les personnes qui ont plus de 900 euros de revenus, est exactement égal au montant du revenu universel ; en gros, il s'agit de donner 900 euros et de reprendre 900 euros ! L'intérêt de ce scénario, c'est de montrer qu'on peut avancer vers le revenu universel en partant d'un revenu garanti. Ensuite, petit à petit en changeant le mode de financement, on pourrait avancer véritablement vers un revenu universel.

M. Jérôme Rivoisy. – Je voudrais préciser mon propos. Mon raisonnement était plutôt *a contrario*. Les études menées par des économistes vous éclaireront davantage – vous pourrez ainsi solliciter M. Jean Pisani-Ferry que vous auditionnez cet après-midi –, en particulier l'étude menée pour évaluer le RSA. La question qui a été soulevée a été de savoir si un revenu minimum avec des obligations d'insertion variables était de nature à « désinciter » le retour au travail. Ces études, qui n'émanent pas de Pôle emploi, avaient plutôt conclu qu'il n'y avait pas d'effet « désincitatif ».

J'ai raisonné en l'état actuel du droit, c'est-à-dire en l'absence de revenu minimum universel. J'ai simplement dit que l'aspect « revenu », qui peut être une

contribution tout à fait positive au profit de personnes dans le cadre de leur recherche d'emploi, n'était pas la seule donnée ; je l'ai relativisée, en l'articulant autour des deux objectifs que vous aviez cités en introduction, à savoir la lutte contre la pauvreté et le retour à l'emploi, qui nécessitent bien d'autres actions que le seul versement d'un revenu, en particulier des aides spécifiques, éventuellement ciblées.

Il faudra mesurer les effets de ce revenu universel s'il est créé et mettre en place des actions d'accompagnement intensif pour lever une série de freins, de difficultés. Pôle emploi en prend certaines à sa charge ou bien agit de conserve avec les départements et les travailleurs sociaux. En particulier, les actions de formation sont importantes pour remettre en adéquation des publics éloignés de l'emploi avec la réalité du marché du travail.

Je relativisais la notion de revenu minimum dans l'ensemble des actions concourant au retour à l'emploi des publics les plus éloignés. Mais n'en tirez pas la conclusion qu'un revenu minimum aurait un effet négatif ou serait sans effet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous nous demandons si cette réflexion est valable pour l'ensemble des publics : les jeunes ou les seniors proches de la retraite, qui éprouvent des difficultés pour retrouver un emploi.

Certes, il existe des dispositifs, notamment l'ASS, pour ceux qui ne perçoivent plus d'indemnités chômage. S'agissant des jeunes, une expérimentation est menée à travers la « garantie jeunes », laquelle n'est pas sans contrepartie en termes d'accompagnement, d'animation et de formation. Peut-on mesurer l'impact sur le retour à l'emploi de certains publics plus touchés par le chômage que la moyenne des Français ?

M. Alain Vasselle. – Je voudrais rebondir sur deux points.

Premièrement, le retour à l'emploi. Vous nous avez expliqué que les études qui ont été conduites démontraient que la mise en place d'un revenu universel n'aurait pas d'effet, ni dans un sens ni dans l'autre, sur le retour à l'emploi. Ces études ont-elles bien intégré les droits connexes ? Lorsque Martin Hirsch, alors Haut-Commissaire du Gouvernement, avait travaillé sur le RSA, notre ancienne collègue du Nord Sylvie Desmarescaux et moi-même l'avions régulièrement interpellé sur ce point et nous sommes restés quelque peu sur notre faim, car on nous a expliqué qu'il était extrêmement difficile de connaître la réalité de ces droits connexes. Or il apparaît que l'ensemble formé par l'addition de ces droits connexes au revenu minimum pourrait avoir un caractère « désincitatif » sur le retour à l'emploi.

Deuxièmement, la contribution financière des Français au financement des 45 milliards d'euros pourrait être neutre pour ceux qui ont un revenu relativement élevé – vous avez avancé le chiffre de 900 euros : on leur donnerait un revenu de base de 900 euros, lesquels seraient redistribués à travers la fiscalité. Êtes-vous allé jusqu'à réfléchir sur les modalités de prélèvement de ces 900 euros ? Sauf à ce que le prélèvement à la source change complètement la donne, on paie des impôts en fonction de son revenu et selon un barème progressif. Ce prélèvement pourrait-il être calé sans hausse importante de la fiscalité pour ceux qui payent l'impôt ?

Enfin, avez-vous apprécié les conséquences de la fusion de tous ces minima sociaux sur le revenu des handicapés ? M. Valls a déclaré qu'il allait inscrire cette fusion dans le programme présidentiel socialiste, puis j'ai lu qu'il avait fait marche arrière et que l'idée d'un revenu de base était pour le moment écartée. D'après l'analyse que j'avais faite de cette

proposition, j'en étais arrivé à la conclusion que ce revenu de base serait inférieur à ce que perçoivent actuellement les handicapés. Aujourd'hui, on parle d'un revenu d'environ 600 euros, alors que les handicapés perçoivent un revenu compris entre 800 euros et 900 euros.

M. Jérôme Rivoisy. – Je faisais allusion aux études menées par le comité d'évaluation mis en place après la généralisation du RSA, postérieurement à la loi de 2008. Il s'agissait de montrer si celle-ci pouvait être de nature à avoir des effets soit incitatifs, soit « désincitatifs ». Sauf erreur de ma part, ces études étaient centrées sur le RSA sans envisager les droits connexes, question plus délicate à traiter. Les effets incitatifs étaient considérés comme plutôt positifs, mais limités, et les effets « désincitatifs » comme négligeables. Ces travaux remontent à une période comprise entre 2009 et 2011.

M. Bernard Tapie. – Les simulations que j'ai relatées ne sont pas celles qu'a faites le Gouvernement pour étayer les annonces de Manuel Valls. Dans notre simulation, les handicapés ne percevraient pas moins que ce qu'ils perçoivent aujourd'hui. Nous avons prévu une majoration de ce revenu minimal garanti qui leur permettrait de toucher autant. En revanche, l'AAH a une partie « familialisée » beaucoup plus avantageuse que le RSA, ce que nous n'avons pas retenu : ainsi, les enfants non handicapés sont pris en compte dans le calcul de l'AAH de manière beaucoup plus favorable que pour le RSA. De fait, le mode de « familialisation » que nous avons retenu est le même que celui qui s'applique à l'ensemble des ménages.

Ensuite, vous nous avez demandé si nous serions en mesure de gérer un scénario de type revenu universel de base avec une ponction égale à son montant pour les gens disposant de revenus supérieurs à ce seuil.

Premièrement, il s'agit d'une simulation et nous n'avons pas envisagé tous les cas de figure, mais nous avons quand même étudié la question.

Deuxièmement, je ne suis pas certain que le scénario serait affiché ainsi, car, sur le plan politique, il ne serait pas très vendeur d'annoncer à ceux qui touchent plus de 900 euros qu'ils se verraient appliquer un prélèvement exactement égal au revenu universel qui leur serait attribué. Ce scénario existe simplement pour envisager le passage d'un revenu minimal à un revenu universel de façon paramétrique.

Troisièmement, s'il le fallait, nous le gérerions dans le cadre de la déclaration de ressources faites par les personnes : on leur dirait qu'elles ont droit à un revenu universel de tel montant, qui sera grevé d'une contribution égale à son montant compte tenu de leurs ressources.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Par un mécanisme de crédit d'impôt.

M. Pascal Émile. – Je ne veux pas qu'on se trompe de débat : la question de l'aide au logement dans la simulation de la CNAF est un sujet majeur, étudié de très nombreuses fois. Son effet de levier est très important dans l'ensemble des politiques publiques. La clarification des aides au logement et celle des attributaires dans le cas d'une intégration à un revenu garanti ou à un revenu minimal permettraient de recentrer la politique de l'aide au logement, mais il faut en mesurer toutes les conséquences : je parle là des

personnes âgées percevant le minimum vieillesse, lequel est cumulable avec l'aide au logement. On pourrait se trouver face à des difficultés significatives.

M. Alain Vasselle. – Pareil avec les handicapés !

M. Pascal Émile. – Aujourd'hui, malgré tout, les populations retraitées ont des revenus équivalents à ceux des actifs, voire supérieurs si l'on inclut le patrimoine.

Monsieur le président, vous évoquiez tout à l'heure les 18-25 ans, qui sont aujourd'hui une cible majeure quand on parle de revenu minimum. Ces questions d'une correcte répartition entre les différentes classes d'âge et des grands équilibres devront être regardées attentivement. Ce qui compte, c'est le revenu disponible après déduction de l'ensemble des charges. Cette question du logement est très complexe parce que, suivant les zones d'habitat, les contraintes sur les budgets familiaux ne sont pas les mêmes.

Deuxième sujet, celui de la « familialisation », question récurrente et importante. C'est une source de difficulté aujourd'hui dans nos modes de gestion : à partir du moment où il faut en permanence vérifier le revenu familial ou le revenu individuel, la vie commune ou l'absence de vie commune, le partage entre droits individuels et droits « familialisés » est une vraie ligne de césure et, dans une perspective de revenu de base, il faudra mener toutes les études *ad hoc*. Le souci de rationalité et de simplification plaiderait en faveur d'un revenu individuel, cependant que celui de l'équité plaiderait plutôt en faveur de la « familialisation », celle-ci étant néanmoins source de complexité.

M. Bernard Tapie. – Dans nos simulations, nous avons vérifié que les handicapés ne toucheraient pas moins que ce qu'ils perçoivent actuellement avec l'AAH. Quant aux personnes âgées qui toucheraient une allocation logement et le minimum vieillesse, elles ne percevraient pas moins dans notre simulation que ce qu'elles perçoivent aujourd'hui.

À ces 900 euros s'ajoute un certain nombre de majorations pour enfant, pour handicap, pour personne âgée : le revenu est « familialisé ». Une personne seule, non handicapée, non âgée, percevra 900 euros.

M. Alain Vasselle. – Les droits à la CMU seraient-ils maintenus ?

M. Bernard Tapie. – C'est un point que nous n'avons pas étudié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Dans le rapport spécifique de la Cour des comptes de l'an passé, ce point a été largement évoqué.

Mme Delphine Champetier. – Avec la mise en place de la protection maladie universelle l'an dernier, la couverture maladie universelle de base disparaît : la protection maladie devient universelle sous conditions soit d'activité, soit de résidence stable et régulière. Il n'y a donc aucune remise en cause. Ensuite, s'agissant de la CMU-C, elle est attribuée sous conditions de ressources – quatorze pièces justificatives, un formulaire très compliqué à remplir et des situations de non-recours contre lesquelles nous luttons activement. La simplification de l'attribution de ce droit est à l'étude avec le ministère.

M. Jérôme Rivoisy. – Je ne connais pas cette expérimentation menée en Finlande, et que vous avez mentionnée, monsieur le président, sur les chômeurs éloignés de l'emploi en lien avec un revenu de base. Quand j'évoquais tout à l'heure, en référence à l'exemple finlandais, l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », j'ai dit

qu'elle n'incluait aucune dimension revenu de base ou revenu minimum puisque les chômeurs de longue durée qui auront été repérés et qui trouveront un emploi dans une entreprise dite « à but d'emploi » seront payés au SMIC une fois qu'ils seront en situation de travail. C'est indépendant de leur position au regard du régime d'indemnisation ; ils doivent simplement être chômeurs de longue durée. Certains continueront d'être indemnisés à un titre ou à un autre, mais le principal objectif est de les faire basculer dans une situation d'activité.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – On transfère à l'entreprise les allocations qu'ils touchaient avant d'être embauchés.

Cela reste une piste ; elle a été soumise hier à la mission, qui l'a approuvée, mais ses objectifs et son périmètre n'ont pas encore été définis ; il reste donc beaucoup de questions à traiter si tant est que cette piste nous paraisse possible à mettre en œuvre, tant il serait vain de s'engager dans une voie totalement biaisée.

Ce que vous évoquiez tout à l'heure pourrait peut-être faire l'objet d'une expérimentation. Ce sera difficile, même si la direction du Trésor a semblé estimer qu'il pourrait y avoir des dérogations de manière à pouvoir moduler l'impôt, sur un territoire donné, pour un public bien défini. Cependant, je ne vois pas trop comment procéder dans la mesure où l'impôt concerne tout le monde, pas seulement des échantillons de population. Toute expérimentation comporte des biais difficilement surmontables.

Néanmoins, nous nous interrogeons sur la possibilité de mener une expérimentation plus ciblée sur les populations jeunes et vos remarques nous sont très précieuses à cet égard : elles doivent nous permettre de cadrer, de baliser une éventuelle expérimentation. De fait, nous serons peut-être amenés à nous adresser de nouveau à vous pour définir un cadre d'expérimentation.

S'agissant des « territoires zéro chômage de longue durée », le Fonds présidé par M. Louis Gallois est chargé d'élaborer précisément le cadre de l'expérimentation. Si nous nous engageons dans cette voie, nous ferions quelque chose d'analogue. Nous avons d'ailleurs auditionné des représentants de l'Agence nouvelle des solidarités actives, qui cadre bien le processus d'expérimentation sociale. Nous devons nous en inspirer fortement.

M. Bernard Tapie. – Le prochain projet de loi de finances prévoit-il cette expérimentation ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous n'en sommes pas encore là ! La direction du Trésor nous a simplement expliqué que, dans certaines conditions, il serait possible d'accorder des dérogations dans un cadre constitutionnel. On a souvent entendu que le principe d'égalité devant l'impôt interdisait toute dérogation ; or il semble que des aménagements soient possibles.

Mesdames, messieurs, je vous remercie.

La réunion est levée à 12 heures 25

Audition de M. Jean-Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie

La réunion est ouverte à 14 heures 05.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Mes chers collègues, nous accueillons cet après-midi M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, que je remercie de prêter aimablement son concours aux travaux de notre mission d'information sur le revenu de base.

Ce n'est pas à vous, monsieur le commissaire général, que j'apprendrai ce qu'est un revenu de base ; au reste, il en existe de nombreuses définitions, et ceux qui en défendent l'idée le font au nom d'objectifs variés.

La question, ancienne, de l'instauration d'un revenu de base connaissant depuis quelque temps une nouvelle actualité dans notre pays, il était opportun que le Sénat s'y intéresse de plus près, ce qu'il a décidé de faire sur l'initiative du groupe socialiste et républicain et de Daniel Percheron, rapporteur de notre mission d'information.

Nous nous efforçons de clarifier la notion de revenu de base, de passer en revue les expériences qui sont menées et les idées qui sont avancées, non seulement en France mais dans le monde entier, et d'examiner les modalités de financement d'un tel dispositif. Notre objectif est de trouver un chemin pour que cette idée, à supposer qu'elle soit recevable et intéressante, puisse être acclimatée dans notre pays, où 34 % du PIB sert à la protection sociale.

Les organismes distributeurs des allocations, dont nous avons entendu ce matin les représentants, réfléchissent eux-mêmes à la question, en particulier la Caisse nationale des allocations familiales. Leur réflexion prend appui sur le rapport Sirugue, mais dépasse celui-ci, tentant de trouver une voie de passage vers l'instauration d'un revenu de base en France.

En ce qui nous concerne, nous pensons qu'il faudrait mener une expérimentation ; les membres de la mission d'information s'accordent tous sur ce principe. Reste à définir le cadre précis de cette expérimentation, mais également ses objectifs, car aucune évaluation sérieuse ne pourra être opérée si les buts ne sont pas clairement formulés.

De ce point de vue, tout le monde s'accorde à penser qu'un revenu de base devrait servir la lutte contre la pauvreté, qui est un objectif national, mais aussi le retour à l'emploi. De fait, on objecte fréquemment que la distribution d'un revenu à tout le monde n'inciterait pas à reprendre un travail ou, s'agissant des jeunes, à en prendre un.

Pour mener ce travail de défrichage qui, nous l'espérons, sera utile à la collectivité, nous comptons sur votre aide, monsieur le commissaire général, et sur celle de France Stratégie, dont les travaux touchent au cœur des questions qui nous préoccupent.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Monsieur le commissaire général de France Stratégie, organisme chargé du sens pour la République, nous vous accueillons avec un respect et un plaisir très grands.

Hier après-midi, les représentants de la direction du Trésor nous ont parlé de centaines de milliards d'euros à propos du revenu universel inconditionnel pour tous les Français. Nos interlocuteurs disaient ne pas vouloir nous influencer, mais ils jonglaient si

habilement avec les grands nombres que l'on peut se demander si les successeurs de M. Trichet ou les contemporains de M. Musca – qui joua dans le sauvetage de l'Europe lors de la crise de 2007-2008 un rôle qu'il ne faut pas oublier – ne nous disaient pas : « attention ! »

Nous les écoutions avec d'autant plus d'intérêt que nous rentrions de Finlande, où le gouvernement nouvellement élu a annoncé : « faisons-le ! » Il est vrai que l'expérimentation qu'il a lancée porte sur 3,5 millions d'euros par an et un échantillon de 2 000 personnes, constitué en particulier de chômeurs parmi les plus éloignés de l'emploi.

Hier, sur BFM, un commentateur heureux disait du revenu universel ce que tout le monde en dit : que c'est une nouvelle approche, qui donne du temps pour vivre et renouvelle la manière de redistribuer. Reste à savoir si la France sociale, qui doute face à la mondialisation, peut progressivement se faire à l'idée, expérimentée lentement mais sûrement, du revenu universel inconditionnel.

Par ailleurs, ne perdons pas de vue que, depuis vingt ans, nous avons, collectivement, un peu sacrifié la jeunesse : tandis que les dépenses sociales rapportées au PIB ont augmenté d'environ 23 % pour les seniors, elles ont diminué de près de 2 % pour les 18-25 ans. Or, même si elle doute, la France renouvelle ses générations, contrairement à l'Allemagne.

Monsieur le commissaire général, que pensez-vous du revenu universel inconditionnel et de l'idée de l'expérimenter, ou encore de l'idée d'instaurer un revenu pour les jeunes de 18 à 25 ans, qui, à l'heure actuelle, sont totalement exclus de notre protection sociale ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – À l'exception des étudiants boursiers.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Les deux Pas-de-Calaisiens que nous sommes, le président Vanlerenberghe et moi, avons beau être très modestes, nous animons peut-être l'une des seules équipes dans le monde, si l'on met de côté la Finlande, qui s'attache à cette belle idée qui vient de loin dans notre histoire : le revenu universel inconditionnel. Monsieur le commissaire général, nous allons vous écouter avec passion !

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir convié à m'exprimer devant vous sur le revenu universel.

France Stratégie n'ayant rien publié sur le sujet, et comme vous avez déjà mené un certain nombre d'auditions, j'ai cherché comment je pourrais vous être utile. Je ne crois pas que ce soit en vous exposant la généalogie intellectuelle de cette idée, car d'autres l'ont fait avant moi, et fort bien. Je ne crois pas non plus que ce soit en vous faisant peur avec des centaines de milliards d'euros ; la direction du Trésor fait cela très bien. Au demeurant, je me souviens d'un article de François Bourguignon et Pierre-André Chiappori qui, voilà une vingtaine d'années déjà, faisait état de chiffres à peu près identiques.

Je reviendrai tout à l'heure sur l'expérimentation et son évaluation ; je suis tout à fait d'accord avec l'idée que, pour mener une expérimentation et l'évaluer, il est essentiel d'avoir précisément défini les finalités visées. Lancer des expérimentations me paraît une

bonne idée, dont on ne fait pas suffisamment usage dans notre pays. Et, en l'occurrence, je crois qu'il y a matière à expérimenter.

Je commencerai par examiner les finalités d'un tel dispositif. J'en vois trois possibles : répondre à une mutation du progrès technique, faire face à l'instabilité et à l'intermittence du revenu, réformer l'assistance sociale. On peut peut-être en trouver d'autres, mais je me concentrerai sur celles-ci, en considérant pour chacune d'elles la nature du problème, son degré d'urgence et le type d'instruments que l'on peut mobiliser.

La première finalité est peut-être celle qui donne le plus d'actualité à la question dans le débat public. Je veux parler de l'idée que nous allons vers un monde d'extrême inégalité dans la valorisation marchande du travail humain, et donc dans la distribution du revenu : le travail routinier ne vaudra plus rien, tandis que le travail complémentaire des machines et de l'intelligence artificielle vaudra beaucoup, de sorte que la distance entre la valorisation du travail par la sphère marchande et ce qu'on estime souhaitable du point de vue collectif, celui de la justice sociale, va se creuser jusqu'à l'insoutenable. Il y a là une différence, que Daniel Cohen vous a déjà signalée, avec le progrès technique que l'on a connu au XX^e siècle, qui, au contraire, valorisait l'ensemble du travail humain.

La polarisation du marché du travail, si elle reste discutée, non seulement en France, mais aussi aux États-Unis, n'en est pas moins frappante dans ce dernier pays. Voilà vingt ans, on assistait à la destruction d'emplois peu qualifiés et à la création d'emplois qualifiés. Aujourd'hui, la courbe représentant l'évolution des créations d'emplois en fonction du niveau de salaire tend vers un « U » : des emplois sont créés dans le premier quartile des salaires, essentiellement dans le domaine des services à la personne, ainsi que dans le dernier, tandis que des emplois sont détruits au milieu. Cette polarisation de la répartition des emplois soulève la question de l'avenir des qualifications intermédiaires.

Or pour répondre à ce phénomène, s'il est avéré, nous ne disposons que d'instruments très imparfaits. En effet, les minima sociaux ne sont pas conçus à cette fin : ils ont été pensés pour répondre à des situations individuelles, des accidents de parcours et, selon la formule de Michel Rocard citée dans le rapport Sirugue, pour « permettre à ceux que notre société laisse partir à la dérive d'avoir droit une deuxième chance », ce qui n'a rien à voir avec l'évolution du progrès technique.

Dans notre système, ce ne sont pas les minima sociaux qui assurent un revenu décent, mais le SMIC à temps plein. Or cet instrument devient un obstacle dans une situation où ce type de travail est de moins en moins demandé par la sphère marchande. Si les qualifications intermédiaires, rémunérées au-delà du SMIC, sont elles aussi de moins en moins demandées, quel est le bon outil ?

Il s'agit de mettre au point un instrument de socialisation et de redistribution des gains de productivité adapté à une économie dans laquelle, pour pousser les choses à l'extrême, une partie du travail humain n'aurait tout simplement plus de valeur.

Remarquez que cet outil n'est pas nécessairement le revenu de base général universel et inconditionnel. Même dans la perspective que j'ai décrite, d'autres instruments sont envisageables : des subventions aux salaires, que d'une certaine manière nous pratiquons déjà sous la forme de nos allègements de cotisations sociales et que certains pays, comme l'Australie, ont mises en place, mais aussi ce qu'Anthony Atkinson a appelé le revenu de participation, un revenu de base conditionné à un engagement dans des activités socialement

utiles, comme une formation, l'éducation des enfants, des tâches associatives ou la recherche d'un emploi.

Selon moi, il faut se demander si cette vision d'un progrès technique qui divise en dévalorisant toute une partie du travail humain est exacte ou excessive.

Assurément, on observe une polarisation aux États-Unis, ainsi que de fortes inégalités salariales, d'ailleurs souvent liées au lieu ou à l'entreprise où l'on travaille davantage qu'à des qualités individuelles. En effet, l'un des principaux déterminants de l'inégalité salariale aux États-Unis est aujourd'hui l'entreprise dans laquelle on travaille : celui qui a la chance de travailler chez WhatsApp ou dans une autre entreprise qui se développe et réalise des profits considérables n'est pas dans la même situation que la moyenne des salariés.

Toujours est-il qu'il ne faut pas exagérer ces évolutions, en particulier en ce qui concerne la France. De fait, on a un peu tendance à projeter ce qui se passe aux États-Unis sur la situation française, ce qui, certes, est souvent utile pour comprendre quelles évolutions sont à l'œuvre, mais conduit fréquemment à des conclusions très exagérées lorsqu'on en vient à penser que la situation française est à l'image de l'américaine.

Ainsi, nous avons mis en évidence que la contraction de la classe moyenne, définie comme l'ensemble des personnes percevant entre les deux tiers et le double du revenu médian, n'est pas du même ordre dans les deux pays : la classe moyenne représente aujourd'hui moins de 50 % de la population américaine, contre plus de 60 % voilà vingt ans, mais encore à peu près les deux tiers de la population française. De manière générale, les inégalités ne se creusent pas de la même manière en France et aux États-Unis. Il faut donc se méfier de la vision un peu excessive d'un avenir et même, selon certains, d'un présent qui seraient identiques en France à ce qu'ils sont aux États-Unis.

La même prudence est de mise en ce qui concerne l'automatisation. Selon une étude d'Osborne et Frey, qui a connu une large diffusion, plus de 40 % des tâches seraient automatisables, de sorte que les emplois correspondants seraient directement menacés. L'OCDE a mené de nouveaux travaux, et nous-mêmes avons fait les nôtres à partir d'enquêtes sur le contenu des tâches : les chiffres qui en ressortent sont bien inférieurs.

Certes, ces questions se posent, mais il ne faut pas avoir une vision excessive qui conduirait à prendre des mesures radicales, en ayant à l'esprit une situation dans laquelle le revenu tiré de l'activité économique ne permettrait plus à toute une fraction de la population de vivre décemment.

La deuxième finalité sur laquelle je souhaite insister, moins souvent liée à la question du revenu de base, mais néanmoins importante, est la réponse à l'instabilité et à l'intermittence du revenu.

Il faut bien mesurer que le socle de notre protection sociale et de notre droit du travail est le modèle de l'emploi salarié stable et à temps plein. Or, d'ores et déjà, la prédominance de cette forme d'emploi est mise en cause par la multiplication d'autres statuts. Aujourd'hui, le CDI à temps plein ne représente plus que 60 % des personnes travaillant dans la sphère marchande ; les autres sont des salariés à temps partiel, des salariés en CDD ou des apprentis et des non-salariés. Bien sûr, on a répondu à ces autres situations ; mais,

fondamentalement, notre système de protection sociale repose sur le modèle de l'emploi stable et à temps plein, dont la réalité s'éloigne de plus en plus.

Quant aux transitions d'un emploi vers un autre, elles ne représentent que 44 % du total des transitions, exception faite des passages par l'inactivité. Dans les autres cas, les personnes passent par des phases dans lesquelles leur revenu est inévitablement affecté, dans un sens ou dans l'autre. Ces situations sont très concentrées sur les jeunes, l'entrée dans la vie active étant marquée par une forte instabilité.

Ce constat fait écho à l'observation de M. le rapporteur sur la manière dont notre système de protection sociale répond aux risques des différents types de population. Il répond bien aux risques du vieillissement, mais, aujourd'hui, il répond mal aux risques d'instabilité pour les jeunes.

Par ailleurs, on observe dans un certain nombre de pays un regain du travail indépendant. En France, on connaît bien le phénomène des auto-entrepreneurs. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, on a assisté à une remontée d'environ cinq points de la part des travailleurs indépendants dans la population active. La polyactivité se développe également : je veux parler des personnes qui occupent simultanément ou à des intervalles très courts des statuts différents.

Ces évolutions soulèvent toute une série de questions, dans la mesure où notre système de protection sociale continue de reposer sur un statut de salarié et un statut d'indépendant conçus sur le modèle d'autrefois, alors que la réalité se transforme assez fortement.

La question de l'avenir du travail se pose aussi de ce point de vue, celui des modes d'organisation du travail. En particulier, toute une discussion, très difficile à trancher, s'est engagée sur les plateformes. Pour ma part, j'ai tendance à penser qu'il ne faut pas sous-estimer les plateformes, qui substituent à l'entreprise de nouvelles formes de coopération porteuses d'innovations génériques, comme la constitution d'un marché biface, l'organisation des contributions des différents offreurs de travail sur un mode différent du système hiérarchique, celui d'une économie de petits producteurs soumis aux normes de la plateforme, et le contrôle de qualité *via* la notation par les utilisateurs, qui remplace l'appréciation par la hiérarchie.

Ainsi, au-delà des questions de réglementation et de statut fiscal, qui certes sont importantes, les plateformes induisent une innovation radicale dans l'organisation de la production et de la coopération entre les producteurs.

Ces évolutions ont pour conséquences que des personnes ont plusieurs employeurs à la fois, ou pas vraiment d'employeur, et sont dans une situation de dépendance par rapport à plusieurs plateformes. Au total, ces personnes se trouvent dans un statut hybride : d'un côté, elles sont extrêmement soumises aux normes de la plateforme et à la standardisation du service qu'elles fournissent, mais, de l'autre, elles ont d'une certaine manière une très grande liberté, puisqu'elles peuvent changer de plateforme, décider de leurs heures de travail et prendre d'autres décisions qui, dans le modèle traditionnel, relèvent de la hiérarchie de l'entreprise.

Nous avons réfléchi aux types de réponses envisageables et identifié trois modèles possibles.

On peut d'abord essayer d'assimiler le nouveau statut à ce qui existe, en élargissant la définition du salariat pour faire entrer dans celui-ci ou dans le statut d'indépendant les nouvelles formes d'emploi. Ce bricolage à la marge peut sans doute suffire un certain temps, car les formes anciennes ont une capacité à assimiler des statuts nouveaux, mais, si le phénomène se développe, le cadre finira par ne plus correspondre à la réalité.

La deuxième réponse possible consiste à créer un statut intermédiaire. Des propositions en ce sens ont été avancées aux États-Unis, notamment par Alan Krueger. Il s'agit de considérer ces formes de travail comme un travail soumis du point de vue des normes de fourniture de services, mais libre du point de vue de la durée du travail. En d'autres termes, des procédures de négociation collective s'appliqueraient pour le premier aspect, tandis que le second serait traité selon les principes du travail indépendant. Cette solution présente l'inconvénient d'aggraver encore un peu plus le cloisonnement de la société.

La troisième solution serait de déterminer un statut de l'actif, en trouvant des réponses qui enveloppent les situations des salariés traditionnels et des indépendants. Il s'agirait d'élaborer un droit de l'activité professionnelle et des protections sociales. Du coup, on peut repenser à certaines formes de soutien au revenu pour couvrir des situations d'intermittence. En tout cas, dans de tels modèles, la protection sociale se détache de plus en plus de l'entreprise et du statut de salarié. Cette évolution est engagée depuis près de vingt ans, mais l'idée serait d'aller beaucoup plus loin.

Cette réflexion m'incite à faire le lien avec le compte personnel d'activité, le CPA. Aujourd'hui, ce dispositif a un potentiel, mais la réalité est très inférieure. On peut concevoir le CPA comme un instrument très ambitieux, mais on peut aussi le concevoir comme se limitant à la question de la formation et de la pénibilité, avec un réceptacle de droits et peu d'autonomie pour le salarié. On pourrait en revanche imaginer un CPA qui permette à l'actif d'être beaucoup plus autonome, avec une fongibilité des droits. Le titulaire peut, à un moment donné, « tirer » sur ces droits, pour se former par exemple. Le cas typique de fongibilité serait celui où quelqu'un a droit à quelques trimestres de chômage et serait autorisé à investir une partie de ces droits dans une formation.

Aujourd'hui, les droits sont séparés les uns des autres. Évidemment, on ne veut pas en mélanger certains avec d'autres, comme les droits liés à la santé. Le CPA peut être un instrument d'information sur la santé, mais il ne peut pas servir à transformer les droits en matière de santé en un je-ne-sais-quoi. En revanche, on peut créer une fongibilité, éventuellement asymétrique, pour d'autres droits, en favorisant certains types de comportements favorables à l'emploi. On peut aussi créer des dotations – c'est une dimension de capital qui s'invite dans ce débat – pour corriger les inégalités initiales, par exemple des inégalités de formation. On peut permettre de « tirer » sur ce capital ou même envisager des mécanismes de crédit.

Si l'enjeu est la forte variabilité du revenu, c'est-à-dire son instabilité, on n'est pas obligé d'y répondre par un instrument général qui couvre toutes les phases de la même manière, mais on peut essayer de construire des instruments spécifiques à partir du problème que l'on veut traiter, qui n'est pas nécessairement la réponse à l'évolution du progrès technique.

Le CPA peut être envisagé comme un instrument qui a une mémoire. Une allocation n'a pas de mémoire ; elle n'en a que dans la mesure où l'on arrive à un épuisement des droits. Le CPA a une mémoire, il permet de savoir comment vous êtes sortis de l'école, si

vous avez fait usage d'un certain nombre de droits. Il accompagne donc mieux les différentes phases de la vie. La conception de cet outil amène à développer une réflexion sur la situation des jeunes, puisque l'idée est d'accompagner la sortie de l'appareil de formation, avec des situations individuelles très différentes.

La troisième finalité envisageable pour le revenu universel est liée aux perspectives de réforme de la protection sociale et vous y avez beaucoup réfléchi. Il me semble que la recherche de clarté, de portabilité, de décloisonnement et de lisibilité est très importante dans la phase actuelle. Je suis très frappé par le doute qui pèse sur la solidarité dans la société française. On fait semblant de croire que le mot « solidarité » nous unit encore, alors qu'il nous divise assez fréquemment. Les Français ne doutent pas de leur modèle social d'une manière générale, au moins pour la santé – c'est moins vrai pour les retraites, notamment pour les plus jeunes –, mais ils sont très critiques à l'égard des mécanismes d'assistance. Deux Français sur trois jugent que notre modèle social coûte trop cher ; ils sont huit sur dix à estimer qu'il y a des abus à l'égard des aides sociales et qu'il est souvent plus avantageux de ne pas travailler que de travailler.

Que cette méfiance ne reflète pas la réalité, que les Français surestiment massivement la fraude et sous-estiment le non-recours aux droits sociaux est une évidence, mais la réalité des perceptions compte malgré tout. L'idée que les abus constituent un vrai problème est bien ancrée.

Au-delà, la complexité crée une série de situations individuelles difficiles à justifier au regard de l'équité, le rapport Sirugue l'a bien montré. Il n'y a pas de raison que l'on ait des niveaux de prestations marginalement différents, du moins avec des sous-catégories. L'objectif de simplification, de clarté, de refondation d'une sorte de contrat collectif me semble important dans la phase actuelle. Nous ne sommes pas à l'abri d'une évolution à l'américaine : aux États-Unis, l'assistance a très mauvaise réputation. Cela s'explique notamment, comme l'ont montré certains chercheurs, par le fait que les Blancs pensent qu'elle bénéficie essentiellement aux Noirs. Une telle évolution ne doit pas être exclue en France.

Ces chercheurs s'étaient demandé pourquoi l'Europe et les États-Unis, qui sont issus d'une même histoire, ont divergé sur l'assurance sociale, comme on l'a bien vu lors des débats autour de l'*Obama Care*. La réponse qu'ils ont donnée était que la société américaine est beaucoup plus hétérogène. Nous ne sommes pas complètement immunisés contre ce genre de risque et l'objectif de clarté, de décloisonnement, de lisibilité, qui permet de fonder sur l'équité un contrat collectif auquel les Français adhèrent, est tout à fait important.

En ce qui concerne les jeunes, la couverture de leurs risques est une vraie question aujourd'hui. Le taux de pauvreté des plus de 60 ans est de 8 % ; il est de 15 % pour les 25-29 ans et de plus de 20 % pour les 18-24 ans. On constate donc une inversion des situations relatives par rapport à ce que nous connaissions dans le passé. L'étude des dépenses de protection sociale et d'éducation montre une déformation de la structure de la dépense, en partie inévitable compte tenu de la démographie, mais qui pose une question sur l'allocation des efforts entre les jeunes et les seniors. Par comparaison, l'Allemagne a réinvesti dans l'éducation et a économisé sur la protection sociale, quand nous avons fait l'inverse.

Certains risques, comme la vieillesse et la maladie, sont très bien couverts, alors que d'autres, notamment ceux liés à l'entrée dans la vie active et à l'instabilité des revenus, sont mal couverts. Ceux qui étudient ces questions disent que cette situation ne se traduit pas

dans la consommation, mais c'est parce qu'il y a beaucoup de transferts à l'intérieur des familles. Or cela signifie que nous devenons une société d'héritiers : on transforme une inégalité entre générations en un renforcement de l'inégalité sociale, ce qui n'est pas souhaitable.

Il y a donc tout un champ de questions auxquelles vous devez relier vos interrogations. Les scénarios les plus ambitieux du rapport Sirugue sont intéressants. La faisabilité immédiate des réformes de ce type est incertaine. La question est de savoir vers quoi on veut aller : une unification, une simplification. On rejoint alors certaines des propositions sur lesquelles vous travaillez.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Vous avez été très pédagogue. Ce que vous avez dit sur le CPA est passionnant. Je voudrais vous interroger sur l'expérimentation : serait-il totalement absurde de donner à 20 000 jeunes de 18 à 25 ans, à la sortie du système éducatif, le droit d'utiliser un revenu universel de 560 euros par mois pendant trois ans, mobilisable en cas de difficulté ?

M. Jean Pisani-Ferry. – Il s'agirait donc de créer une forme d'assurance chômage destinée à sécuriser les parcours, sans lien avec l'accumulation de droits...

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Vous avez parlé de fongibilité des droits, c'est la première fois que nous entendons cette idée.

M. Jean Pisani-Ferry. – Si vous voulez aller au bout de l'idée de fongibilité, il faut imaginer un système de points cumulables qui ouvre un droit de tirage, en formation, en activité socialement utile ou en revenu de soutien, sur une période assez longue.

Je pense beaucoup de bien de l'expérimentation, mais il faut résister à l'impatience, qui pousse à généraliser trop vite l'expérimentation, et à l'idée que l'on crée une injustice parce que tout le monde ne bénéficie pas en même temps du nouveau mécanisme. Il faut accepter l'idée que le temps d'évaluation du mécanisme n'est pas une insulte à l'égalité, mais une manière de bien utiliser les fonds publics. On peut même imaginer l'expérimentation parallèle de modalités différentes. Il faut surtout se donner des outils d'évaluation, afin de pouvoir tirer des leçons de cette expérimentation. En principe, il faut tirer au sort, parce que l'on ne peut pas se contenter de recourir au volontariat, sinon on expérimente dans les conditions les plus favorables, au risque de créer des biais.

Sous ces réserves, l'expérimentation ne me paraît pas déraisonnable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Elle sera nécessairement incomplète, parce que l'on ne peut pas changer le contexte fiscal. L'expérimentation est financée par une dotation de l'État, mais cela ne correspond pas à la réalité. Selon le professeur Van Parijs, chantre du revenu universel, toute expérimentation est biaisée.

M. Jean Pisani-Ferry. – Si vous voulez réinventer l'ensemble de la fiscalité et de la protection sociale, vous ne pouvez pas expérimenter. Philippe Van Parijs a des convictions philosophiques très fortes et une pensée très structurée, je l'admire beaucoup, mais il ne cherche pas à réformer un dispositif, il veut réinventer le contrat social. Dans cette perspective, vous ne pouvez pas expérimenter, sauf à déplacer sur une île déserte une partie de la population.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – *A contrario*, nous avons entendu ce matin des représentants de la Caisse nationale d’allocations familiales, la CNAF. Selon eux, les 45,4 milliards d’euros qui sont distribués sous différentes formes d’allocations sociales pourraient permettre de créer un revenu universel à 900 euros. Ils ont modélisé ce projet, tout en reconnaissant que leur réflexion n’est pas encore aboutie. Dans le périmètre fiscal actuel, ils estiment que l’on peut parfaitement utiliser différemment ces 45 milliards, en évitant de défavoriser ceux qui en sont déjà bénéficiaires, tout en permettant la distribution d’une allocation universelle. En réalité, ceux qui paient des impôts ne toucheront rien, ce sera un crédit d’impôt ou un impôt négatif.

M. Jean Pisani-Ferry. – Le problème, c’est qu’il faut envisager l’effet d’équilibre général, comme diraient les économistes. Si votre réforme vous amène, pour des raisons de financement, à augmenter les prélèvements obligatoires, l’expérimentation n’apportera aucun enseignement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Dans le cas que je mentionnais, on ne change rien. Il me semble que l’on s’approche de quelque chose de praticable. Cette idée méritera d’être creusée et elle croise certaines propositions du Mouvement français pour le revenu de base, le MFRB, ou de l’Association pour l’instauration d’un revenu d’existence, l’AIRE. Nous avons entendu Lionel Stoleru et Daniel Cohen qui défendent l’idée d’un crédit d’impôt et pensent que l’on pourrait arriver à quelque chose dans un délai de dix à vingt ans. Le projet qui nous a été présenté ce matin est progressif, mais pourrait être mis en place plus rapidement.

M. Alain Vasselle. – Dans votre esprit, quel est l’objectif visé avec la création du revenu de base ? S’agit-il de conforter dans leur situation celles et ceux qui bénéficient des minimas sociaux et de régler indirectement un problème de financement, ou bien s’agit-il, objectif beaucoup plus noble, de permettre à celles et ceux qui rencontrent aujourd’hui des difficultés de réintégrer la vie professionnelle et de dégonfler la somme importante consacrée à ceux qui sont devenus des marginaux, parfois de manière indépendante de leur volonté ? Pour certaines catégories, comme les handicapés, la solidarité nationale doit jouer, mais il existe de vrais assistés sociaux. Depuis des décennies, on a tout essayé pour les sortir de cette situation, avec le RMI, le RSA, les formations, un partenariat avec les départements, etc. Comment sortir de cette spirale infernale ? Vous avez évoqué ce fonds, qui est intéressant et sur lequel a rebondi le rapporteur de manière tout à fait pertinente, mais serait-il suffisant ?

M. Jean Pisani-Ferry. – Vous avez indiqué une finalité particulière. D’autres finalités sont mises en avant par les promoteurs du revenu de base. Il est d’ailleurs intéressant de voir que cette idée attire des gens porteurs de projets extraordinairement différents.

Par rapport à la finalité que vous avez indiquée, il y a eu beaucoup de débats sur l’efficacité des incitations pécuniaires. Je suis convaincu qu’elles ne suffisent pas, mais qu’il est toujours dangereux, d’une part, d’afficher des injonctions et, d’autre part, de créer des incitations pécuniaires qui ne correspondent pas à ce message. La responsabilité des institutions publiques est d’assurer une cohérence entre les finalités mises en avant et les incitations matérielles.

Je ne crois pas que les efforts des dernières années pour raboter les taux d’imposition marginaux parfois extraordinairement élevés, effort qu’il faut toujours reprendre en raison des multiples aides conditionnées à un état à un moment donné, même s’ils étaient nécessaires, aient été suffisants. Il faut des actions d’accompagnement et de développement.

Comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, je me suis rendu récemment dans la région des Hauts-de-France. Si l'on compare le taux d'emploi, dans les pays qui vont bien en Europe, il est à 72 %, au niveau national, il est à 62 %, dans les Hauts-de-France, il est à 56 % et on tombe à 40 % dans certaines villes dans lesquelles la norme sociale s'est inversée, c'est-à-dire où il y a plus de chômeurs et d'inactifs que de gens au travail. Dans de telles situations, les incitations marginales ne suffisent pas. Ce n'est pas simplement en ajustant les curseurs que l'on parviendra à modifier la norme sociale.

M. Yves Rome. – J'ai apprécié vos propos sur le rejet profond de l'assistanat et le distinguo que l'on fait entre les inclus et les exclus du monde du travail tel qu'on l'imaginait. En revanche, vous n'avez pas suffisamment insisté, dans la deuxième partie de votre propos, sur la réalité des effets de la numérisation sur l'ensemble de l'économie, qui crée des emplois très qualifiés et peu qualifiés et détruit des emplois dans les catégories intermédiaires. J'ai trouvé votre approche un peu trop optimiste.

Toutes ces évolutions liées à l'intelligence artificielle, que nous avons du mal à définir, m'amènent à penser que la relation au travail doit être complètement refondée. La réflexion sur le revenu minimum doit s'inscrire dans cette refondation de la notion de travail ou d'emploi – il y a eu des rapports très intéressants sur ces questions, notamment celui de l'ancien directeur des ressources humaines de France Télécom. Un grand nombre de secteurs de l'économie sont touchés par l'uberisation et les plates-formes induisent une nouvelle relation de l'individu au travail.

Finalement, tout est affaire de financement. On ne pourra pas raisonner à volume constant, d'autant plus que l'uberisation de la société fait diminuer l'enveloppe qui servait au financement de la protection sociale, fondé sur le travail ou le salaire. Aujourd'hui, les plates-formes servent des salaires différés à des individus sans que leur protection soit prise en compte. Il est donc important d'élargir la réflexion à une nouvelle organisation de la relation de l'individu à la société, au travail et à l'emploi.

Les propos de Daniel Percheron m'amènent à dire que, si l'on veut lutter avec efficacité contre le rejet de la notion d'assistanat, la notion de contrepartie doit être mise en avant. J'ai apprécié ce que vous avez dit sur le CPA qui permet de compiler des mesures éparses et de les mobiliser à un moment donné, à condition que le demandeur accepte d'assumer des contreparties, en formation ou en activité sociale utile. Il faudra progresser dans deux directions : la mobilisation de la formation, pour réduire les inégalités initiales dans le parcours des individus, et la mobilisation de l'individu dans le corps social, avec des travaux d'intérêt général ou la participation à la vie associative, toutes activités qui contribuent au bien-être de l'ensemble de la société.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Vous avez beaucoup parlé de subventions aux salaires. Chez nous, les baisses de charges sociales représentent près de 60 milliards d'euros. J'ai toujours été séduit par ce que j'appelle le « théorème de Piketty ».

Thomas Piketty a comparé la population active des États-Unis et celle de la France. Il a expliqué qu'elles étaient des poupées gigognes, sauf dans deux domaines essentiels, l'hôtellerie-restauration et le commerce et la distribution, où les États-Unis ont quatre fois plus d'emplois que nous. Cette notion de subvention aux salaires ou de revenu de base – celui-ci peut en effet être interprété comme une subvention au salaire – est-elle de nature à favoriser ces activités ? Selon Piketty, si nous avons le même nombre d'emplois dans ces deux secteurs, le chômage de masse disparaîtrait dans notre pays. Lorsque le débat a

eu lieu, on a choisi de baisser la TVA pour l'hôtellerie-restauration, sans mettre en perspective l'intuition de Piketty.

M. Jean Pisani-Ferry. – Je vais d'abord répondre à la deuxième question. L'article de Thomas Piketty date, de mémoire, de la fin des années 1990. Il observait que la structure de l'emploi était très différente dans la restauration et le commerce. Ce constat a donné lieu à l'amplification des allègements de cotisations sociales. On ne l'a pas toujours fait de manière cohérente. Le dilemme était le suivant : les allègements de cotisation doivent-ils servir à développer ce type d'emplois ou sont-ils un moyen de financer les augmentations du SMIC ? Dans une première phase, les allègements se sont faits à SMIC net constant, dans la deuxième, il y a eu des augmentations du SMIC. La question s'est reposée avec le CICE, avec le débat sur le fait de savoir s'il fallait fixer la barre à 2,5 SMIC ou à 3,5 SMIC ou s'il fallait concentrer les allègements sur les bas salaires. Les économistes restent convaincus que le potentiel de création d'emplois se situe plus dans les bas salaires.

Se pose également la question des effets à long terme de ce genre de mesure sur la productivité et la compétitivité. On dispose de peu d'instruments pour mesurer ces effets. Les évolutions dont je parlais posent la question de la bonne structure des prélèvements. Si l'on croit que la demande de travail va continuer à se déformer, la première question est celle de la bonne structure de prélèvement qui permet de répondre à cette situation. Une étude sur la fiscalité que nous avons publiée récemment montre que la France continue de se caractériser par des prélèvements plus élevés sur le travail et l'activité productive et moins élevés sur la consommation, l'immobilier ou le rendement des actifs obligataires. La structure de notre fiscalité est donc assez particulière et ne correspond pas aux problèmes que l'on perçoit dans l'économie française ni à des préférences collectives assumées. Il y a certainement du travail à faire dans ce domaine.

Pour répondre à la première question, rien n'interdit de concevoir que les plates-formes soient soumises à une fiscalité normale. Qu'il y ait un problème de concurrence fiscale, d'évasion fiscale, de situations exorbitantes du droit commun, c'est une évidence. Mais une plate-forme peut être taxée comme une entreprise ordinaire, elle effectue des transactions marchandes. Prenez le cas d'Uber : le consommateur paie, Uber prélève sa marge et le reste revient au chauffeur. Cela n'a rien d'innovant. Ensuite se pose la question de la domiciliation fiscale, mais celle-ci n'est pas propre à l'activité des plates-formes. On rencontre le même problème avec McDonald's, Starbucks ou Apple, qui produisent des biens.

Ce qui pose un problème spécifique de fiscalité, ce sont toutes les activités qui consistent à fournir gratuitement des données en échange d'un service : il s'agit de transactions de troc. Lorsque vous utilisez une application gratuite sur votre téléphone, vous fournissez vos données personnelles, qui ont une valeur marchande, en échange d'un service. Ces transactions ne sont pas monétisées et elles échappent donc à la fiscalité.

Cela dit, je ne crois pas qu'il faille désespérer. La décision de la commissaire européenne Mme Vestager concernant Apple est extrêmement importante. Elle rompt un tabou consistant à exclure la fiscalité du domaine des distorsions de concurrence, qui ne concernaient que les subventions. Cette décision va faire jurisprudence, me semble-t-il. Comme un certain nombre d'États considèrent que cette question est de première importance, il est possible que les choses changent.

J'en viens au CPA et aux contreparties. Pour moi, le CPA est d'abord un instrument d'autonomie. Les contreparties sont déjà mises en œuvre dans certaines

prestations. La nouveauté du CPA, c'est qu'il est un instrument d'information et de choix individuel. On passe d'une logique où les bénéficiaires sont passifs à une logique qui leur permet de construire leur propre parcours. Si ce n'est plus l'entreprise qui forme ses salariés, il n'y a plus d'incitation pour elle, il faut donc que les individus se saisissent de leur formation.

C'est difficile, parce que les individus qui auront eu le plus de difficultés à l'école seront ceux qui auront le plus de mal à se saisir du dispositif. Il faut donc les aider, les accompagner, faciliter l'accès à l'information, créer de la clarté. Il faut faire en sorte que, lorsque quelqu'un fait l'effort de se former, il sache que son effort sera récompensé et sera valorisé dans la suite de son parcours professionnel. Rien n'est plus frustrant que d'avoir fait un effort et de se retrouver avec un certificat quelconque qui ne vaut rien.

L'autonomie vient du fait que l'on peut faire des choix. Il peut y avoir une conditionnalité, mais ce n'est pas l'élément principal.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je vous remercie de votre synthèse. Vous nous permettez d'avoir une vision plus globale du problème. Nous devons faire le tri entre des demandes et des objectifs divers. Il était important de recadrer l'objet qu'est le revenu de base, car il répond à des problèmes présents et à des potentialités futures.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Je pense qu'il ne faut pas exagérer les difficultés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Votre intervention nous confirme ce que nous avait dit Daniel Cohen : les chiffres sont incertains.

Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris, ancien haut commissaire aux solidarités active

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C'est un honneur de vous entendre, Monsieur Martin Hirsch, car vous êtes un peu le père du revenu de solidarité active (RSA) et que vous en connaissez l'application peut-être mieux que nul autre, de par vos fonctions passées de Haut-commissaire aux solidarités actives. M. Lionel Stoléru a rappelé devant nous qu'il avait fallu vingt ans pour que l'idée du RMI passe dans les faits, puis dix ans pour celle du RSA, et il a estimé qu'il faudrait probablement dix ans encore pour accréditer celle d'un revenu de base : c'est dire l'horizon dans lequel nous nous plaçons.

Si la lutte contre la pauvreté est le premier objectif du revenu de base, notre mission d'information y ajoute celui d'un retour à l'emploi ou, à tout le moins, d'une insertion via l'activité, en particulier pour les jeunes – qui ont été malheureusement écartés du RSA, sauf ceux qui ont travaillé au moins deux ans. Nous voulons clarifier la notion de revenu de base, examiner ce qu'elle recouvre et quel est le chemin pour l'acclimater dans notre pays ; votre expérience du RSA nous est très précieuse à ce titre. Je me souviens de vos propos devant la mission d'information qu'avait présidée notre collègue Mme Valérie Létard, en particulier l'idée que le revenu du travail devait rester supérieur aux revenus d'assistance, pour ne pas désinciter au travail : le revenu de base aplanit cette difficulté en étant distribué à tous, tout en donnant de l'autonomie aux plus pauvres.

Notre mission s'est rendue en Finlande, où le revenu de base devrait être expérimenté à une échelle réduite, quelque deux mille personnes, surtout des chômeurs en difficulté ; le Parlement finlandais doit décider de cette expérimentation qui pourrait être plus étendue, et qui n'est pas celle du revenu de base universel puisqu'elle ne vise qu'un échantillon spécifique de la population : qu'en pensez-vous ?

M. Daniel Percheron, rapporteur. – C'est un privilège de vous auditionner, Monsieur Hirsch, car vous êtes un prophète à la française en affirmant que, face au scandale que constitue la pauvreté, personne ne doit rester au bord du chemin ; c'est là l'ambition démesurée et sympathique du revenu universel...

M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris, ancien Haut-commissaire aux solidarités active. – C'est un honneur pour moi de m'exprimer devant votre mission et je sais d'expérience comment les réflexions du Sénat peuvent se traduire en réformes, puisque la plupart de celles auxquelles j'ai pris ma part ont été précédées par des travaux de la Haute Assemblée : le RSA, avec la mission de Mme Létard, le service civique, issu d'une proposition de loi sénatoriale, l'Agence sanitaire, elle aussi née sous les auspices de votre assemblée.

Le revenu de base ne me pose aucun problème en théorie : si j'étais gouverneur de la planète Mars et qu'il fallait y implanter une politique de revenus, j'opterais pour le revenu universel sans hésiter. En revanche, dans un pays tel que le nôtre, le coût de transition serait tel, que la mise en place du revenu universel nous conduirait à s'écarter de réformes nécessaires : les réserves que j'exprimerais sont donc d'abord d'ordre pratique.

Le revenu de base a trois objectifs principaux : lutter contre la pauvreté ; intégrer socialement les individus, en facilitant le recours à l'activité quelle qu'elle soit, bien au-delà du seul travail salarié ; simplifier, harmoniser et rendre plus équitable notre système de prestations et d'aides sociales. Nous partageons tous le constat que, sur chacun de ces trois objectifs, il y a beaucoup de travail à faire dans notre pays. Nous consacrons une part record de notre richesse nationale à la lutte contre la pauvreté, mais notre pays compte autant sinon davantage de pauvres que dans les pays comparables. Sur l'emploi et l'activité, le constat est le même : celui d'un rendement faible de nos politiques publiques. Enfin, la simplification de notre système est un impératif, auquel nous nous étions déjà attelé avec le RSA.

Quand nous avons conçu le RSA, nous étions partis du constat que la lutte contre la pauvreté ne dépendait pas que de l'État mais aussi des entreprises et des collectivités publiques dans leur ensemble – qui, chaque ensemble pris séparément, proposaient des mesures contradictoires entre elles ; nous avons donc commencé par réunir ces diverses parties autour d'une même table et le consensus s'était alors établi sur l'idée que le système devait être neutre sur le coût du travail et que chaque heure travaillée devait rapporter des revenus supplémentaires, quel que soit le niveau de revenu ; nous avons constaté que les règles d'alors ne répondaient pas à ces exigences et nous avons réfléchi aux façons d'y parvenir, pour être plus efficace contre la pauvreté, pour l'insertion par le travail et l'activité – et pour que l'ensemble de notre système soit plus simple et lisible.

Nous avons amorcé la simplification en regroupant dans le RSA l'ex RMI, des primes, l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), mais pas la prime pour l'emploi (PPE) ni les aides personnalisées au logement (APL). Nous avons pourtant souligné combien toutes ces aides avaient des temporalités et des modes de calcul différents, au prix d'un décalage avec les faits générateurs et d'effets indésirables –

le plus connu étant l'effet inflationniste des APL sur le niveau des loyers : des études académiques ont démontré que les trois-quarts du montant des APL étaient captés par la hausse des loyers, ce qui pousse à prendre des mesures correctives comme l'encadrement des loyers, avec les polémiques que l'on sait et qu'on a encore vues dans le cadre de la loi Duflot. De leurs côtés, le calcul de l'ASS ne prend pas en compte la situation familiale et celui de l'AAH dissuade l'activité puisque les revenus ne sont pas cumulables.

La fusion des différentes aides paraissait aller de soi, elle faisait consensus, puis les oppositions se sont agrégées, de droite comme de gauche, pour des raisons parfois opposées, au point de laisser la réforme entre deux eaux.

Dans ces conditions et fort de cette expérience, je peux résumer ainsi mon propos : si le rapprochement et la rationalisation des aides sont indispensables pour rendre plus efficace la lutte contre la pauvreté et bien l'articuler avec l'activité et l'emploi, ces réformes sont complexes à conduire – bien trop complexes pour croire qu'on pourrait les traiter en passant à un revenu universel qui concernerait 60 millions de Français et le transfert de centaines de milliards d'euros. Il est paradoxal, du reste, de voir le revenu de base être proposé par des gens qui s'opposent à toute simplification de notre système, voire aux minimaux sociaux eux-mêmes...

M. Jean Desessard. – Ah oui ? Par qui ?

M. Martin Hirsch. – Je n'ai pas à livrer de noms...

Le débat actuel me semble se polariser entre ceux qui prônent le revenu universel pour toute la population, et ceux qui proposent de commencer par rationaliser, harmoniser et simplifier nos règles actuelles : je rejoins le second pôle parce qu'il me paraît plus efficace, mais aussi parce que j'ai toujours été gêné, dans le revenu universel, par l'idée que des revenus suffiraient à lutter contre la pauvreté, alors que l'action me paraît devoir passer par plusieurs leviers et d'abord la formation, l'emploi, l'accompagnement social. Je pêche peut-être par excès de pragmatisme, mais je crains dans le grand « chamboule tout » du revenu universel – on déplace quelque 400 milliards d'euros, ce n'est pas rien... – une diversion par rapport aux réformes nécessaires à la lutte contre la pauvreté, qui concernent l'éducation, la formation, l'accompagnement social. Harmonisons d'abord les revenus de solidarité, puis examinons la question du revenu universel : c'est dans cet ordre qu'il me semble préférable de procéder.

Enfin, je crois qu'il faut prendre garde à ne pas inverser la place des revenus du travail et celle des revenus de solidarité : dans le revenu universel, les revenus du travail peuvent apparaître accessoires, alors qu'il faut leur conserver leur place de premier plan ; des problèmes se posent incontestablement avec le modèle du salariat, nos règles sociales sont contournées, y compris par le statut de l'auto-entrepreneur, mais ce n'est pas une raison pour placer les revenus du travail au second plan et faire passer les revenus de solidarité en premier.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Vous êtes à la fois prophète et praticien et je vous rejoins parfaitement quand vous nous dites que la France n'est pas prête au grand « chamboule tout » – nous devons éviter, même, le veto de l'opinion publique, qui instruirait vite un procès d'intention contre toute réforme d'envergure à court terme, on l'a vu à la suite des annonces récentes de réforme fiscale... Je partage également votre position sur la nécessaire traçabilité des aides publiques : la France compte parmi les républiques sociales les

plus avancées, mais nous ne traçons pas bien les aides sociales, bien moins que, par exemple, la vache folle : c'est pourtant un aspect capital des aides de solidarité. Il faut donc, comme vous nous y encouragez, commencer par y voir plus clair, faire mieux, éviter les confusions – et, éventuellement, expérimenter.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Le taux de non recours au RSA est important, du fait de la complexité des procédures ; vous étiez pourtant passé par une phase d'expérimentation, qui avait probablement anticipé des difficultés : quelles recommandations feriez-vous pour le cas où nous expérimenterions le revenu de base ?

M. Martin Hirsch. – Effectivement, le taux de non recours atteint 30 % pour le RMI, 30 % pour le RSA « socle » et 60 % pour l'ancien RSA « activité » ; il atteint même 85 % pour l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé... Pour le RSA « activité », un tel niveau a été voulu et maintenu sciemment : en 2008, la hantise était l'excès de recours et la pression était très forte pour instaurer des verrous, ce qui a été fait par décret. J'ai été ensuite en désaccord ouvert, quand on m'a refusé de lever ces verrous : il suffisait de rendre possible une levée annuelle, plutôt que trimestrielle, pour distribuer davantage de droits. Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait ? Il y avait la querelle de l'assistanat, mais aussi le fait que, grâce à la prime pour l'emploi, la PPE, quelques milliards d'euros ont pu être « récupérés » sur le dos des travailleurs pauvres.

Nous avons prévu de fusionner le RSA et la PPE : cela m'a été refusé. Nous avons ensuite proposé d'arrêter l'indexation sur trois ans, ce qui représentait un levier de 800 millions d'euros, afin d'abonder le RSA : nouveau refus, mais on nous a cependant accordé la moitié. Cette séquence représente un véritable hold-up : les gouvernements successifs ont littéralement volé les travailleurs pauvres en toute impunité – mais avec des effets réels pour les personnes lésées. Les malfaçons signalées n'ont pas été corrigées, au point qu'on est allé contre les objectifs initialement affichés – avant que la prime pour l'activité ne change la donne.

La question du non recours est complexe et se pose pour de nombreuses prestations, ce qui offre bien des marges de progression. Un exemple : on a choisi de ne pas passer par l'employeur pour le RSA « activité », ceci pour éviter de diffuser l'information, alors que ç'aurait été garantir l'accessibilité ; mais une solution technique était possible, qui concilie mieux l'exigence de discrétion et l'accessibilité aux droits.

S'agissant de l'expérimentation, j'y suis bien sûr favorable pour toutes les politiques publiques fondées sur des hypothèses qui reposent sur des comportements sociaux. Nous avons expérimenté le RSA pendant dix-huit mois, et la mission conduite par M. François Bourguignon a conclu que c'était un puissant levier de retour à l'emploi – je me souviens que le rapport estimait que les effets positifs sur le retour à l'emploi étaient dus « à 80% » au RSA. Autre exemple d'expérimentation et d'évaluation utiles : la Cour des comptes, après avoir examiné l'effet sur l'emploi du subventionnement du permis de conduire pour quelque 10 000 jeunes, a conclu qu'il était préférable de réformer le permis de conduire plutôt que de continuer à le subventionner...

Cependant, l'expérimentation du revenu de base me paraît difficile sur le plan méthodologique même, car il est censé produire des effets sur les salaires, ce qui suppose une application généralisée, de même que sur les prix – ce qui a son importance sachant que les plus pauvres paient davantage que les autres certains services, comme par exemple

l'assurance. L'expérimentation risque bien de ne présenter qu'une partie des effets, ce qui en limite l'intérêt.

M. Yves Rome. – Vous proposez donc de poursuivre sur la voie du RSA, avant de créer un revenu universel ?

M. Martin Hirsch. – Oui, d'autant que des réformes utiles sont possibles, dans un agenda raisonnable

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Pensez-vous qu'il faille étendre le RSA aux 18-25 ans ?

M. Martin Hirsch. – Dans la commission consultative que j'avais mise en place, à laquelle participaient des parlementaires, nous avons été unanimes contre une ouverture du RSA dès 18 ans...

M. Jean Desessard. – C'est que vous ne m'aviez pas invité, car vous n'auriez alors pas eu l'unanimité...

M. Martin Hirsch. – ... mais nous avons souligné aussi que la situation des 18-25 ans connaissait des ruptures inacceptables – c'est pourquoi, entre autres, nous avons prévu une ouverture des droits au RSA à compter de quelques mois de travail, et pas de deux années comme c'est devenu la règle. Plutôt qu'ouvrir le RSA à 18 ans, nous avons préféré chercher des solutions aux problèmes tels qu'ils se posaient : c'est le sens du dixième mois de bourse, que nous avons obtenu. Soit dit en passant, l'exclusion du RSA « activité » pour les jeunes salariés me paraît constituer une rupture d'égalité de nature inconstitutionnelle, même si le Conseil constitutionnel n'a pas eu à en connaître...

Nous avons également réfléchi à une solution d'ensemble, avec la dotation d'un capital à 18 ans, qui serait fonction du revenu familial et qui donnerait lieu à une contractualisation pour un parcours de formation.

Je suis pragmatique et, dans cette séquence, je me suis souvenu de ce qui s'était passé en 1994 avec le projet de SMIC jeune : il s'agissait d'autoriser l'embauche des jeunes à 70 % du SMIC, le projet a fait descendre un million de personnes dans la rue, il a été abandonné et, résultat, on a vu se multiplier les stages payés... à 30% du SMIC. Je crois qu'il faut subventionner l'emploi des jeunes plutôt qu'ouvrir le RSA dès 18 ans, car une telle ouverture aurait des conséquences directes sur le comportement des employeurs, qui n'iraient certainement pas dans le sens de l'insertion des jeunes dans l'emploi...

Mme Chantal Deseyne. – Que pensez-vous d'une réforme consistant à remettre à plat les revenus de solidarité, puis à définir une allocation unique avec une seule année de référence ?

M. Martin Hirsch. – Cela me paraît une réforme complexe, mais possible et, même, nécessaire. Des solutions techniques existent, où l'on tiendrait compte des revenus du travail, des charges de famille, du coefficient de handicap...

M. Jean Desessard. – Lorsque vous prépariez le RSA « activité », Monsieur Hirsch, je vous avais alerté de vos faibles chances de réussir face à tous ceux qui dénonçaient une « trappe à inactivité » et je vous avais prévenu qu'une allocation trimestrielle serait peu commode pour les précaires; vous m'aviez répondu que les caisses d'allocations familiales,

les CAF, devaient être maîtres d'œuvre et que cela exigeait cette temporalité : c'est une conséquence technique, mais le taux de non recouvrement atteste aujourd'hui que ce choix n'était pas le bon !

Je vous avais prévenu, ensuite, des effets de seuil et des risques de conflit avec les smicards, en tout cas pour les RSA les mieux lotis : vous ne m'avez toujours pas répondu sur ce point, alors que l'un des grands avantages du revenu de base, c'est qu'étant servi à tous, il ne provoque pas de jalousie. Vous rétorquez aujourd'hui qu'un grand « chamboule tout » à plus de 400 milliards d'euros ne pourrait aboutir, que c'est trop difficile; mais la Sécurité sociale, qui représente 594 milliards, a pourtant été instituée, elle n'a pas toujours existé et c'est bien la preuve que c'est possible.

Enfin, nous avons constitué une mission d'information sur la précarité des jeunes, dont le rapporteur appartenait au groupe UMP et qui avait été unanime dans son constat que les jeunes étaient en moyenne plus pauvres que les autres classes d'âge, qu'il fallait envisager une extension du RSA aux 18-25 ans. Mais une fois cette mission achevée, les logiques partisans ont repris le dessus, et on a raté l'occasion. Aujourd'hui, vous nous dites être défavorable à une telle extension : mais pourquoi tenir les 18-25 ans en dehors de ce droit, hors du système général ? Pourquoi un jeune de 18 ans n'aurait-il pas le droit de toucher un revenu s'il est pauvre ? L'argument paternaliste consiste en général à dire que le jeune risquerait de dépenser cet argent au café, à mauvais escient – mais chacun connaît des plus de 25 ans qui le font, l'argument ne tient pas ! Ce revenu doit être accessible dès 18 ans, c'est un moyen direct de lutter contre la pauvreté !

M. Martin Hirsch. – Je vous rejoins parfaitement sur les difficultés liées au versement trimestriel : nous les avons signalées, mais les CAF ont fait valoir les coûts de gestion de calculs mensuels qui en aurait résulté ; la conséquence, ce sont les non recours importants dont j'ai parlé.

Sur les effets de seuil, ensuite, je rappelle que le RSA est dégressif et que je ne suis pas favorable à ce qu'il soit servi au-delà du SMIC – sachant que les deux tiers des travailleurs pauvres travaillent à temps plein, avec des charges familiales élevées. Je crois que le revenu de base accentuerait les effets de seuil : avec 1 000 euros pour tous...

M. Jean Desessard. – Les hypothèses hautes tournent plutôt autour de 700 à 800 euros...

M. Martin Hirsch. – Même à ce niveau, je suis prêt à parier que, rapidement, les employeurs distingueront davantage encore qu'aujourd'hui les salariés qualifiés, qu'ils continueront à payer correctement, et les salariés non qualifiés, qu'ils encourageront au bénévolat sous diverses formes – et vous aurez alors un écart de richesse et des effets de seuil plus importants qu'aujourd'hui, en particulier pour les jeunes.

Sur l'extension du RSA aux 18-25 ans, enfin, il est complexe de distinguer les revenus des jeunes de la solidarité familiale : les mécanismes de charge familiale pourraient conduire à payer deux fois, le sujet n'est pas simple. Et il faut compter aussi avec les effets d'adaptation du marché du travail, aussi bien qu'avec l'impact sur les parcours de formation : les revenus des jeunes posent des questions complexes, je n'en connais pas les bonnes réponses mais je crois qu'il faut être prudent et que l'expérimentation nous aidera à trancher nos différends.

M. Jean Desessard. – En demandant de l'expérimentation, vous faites plaisir à notre président...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – La question n'est pas de faire plaisir, mais de rechercher le meilleur chemin pour parvenir à nos objectifs...

M. Daniel Percheron, rapporteur. – L'exclusion des jeunes du RSA « activité » vous paraît inconstitutionnelle, vous êtes pour la subvention du travail des jeunes, vous êtes sceptique face à l'idée d'expérimenter le revenu de base; pour autant, vous ne contesterez pas que, depuis un quart de siècle au moins, notre nation dépense toujours moins pour sa jeunesse, tandis qu'elle accorde une part plus importante à ses seniors. Comment cette situation est-elle tenable, dans une société vieillissante ? Ne devons-nous pas cibler davantage la jeunesse de notre pays ? La question se pose au législateur et aux élites...

M. Martin Hirsch. – Oui, les politiques publiques conduites depuis plusieurs décennies ont lésé les jeunes, c'est un constat. Si j'avais 20 milliards d'euros à redistribuer en direction de la jeunesse – je prends un ordre de grandeur –, je consacrerai 6 milliards à compenser le coût du travail, 6 milliards à abonder un système de dotation dégressive à l'entrée dans la vie active, sur projet, et le reste à améliorer la formation et l'éducation. Ces choix me paraissent meilleurs, contre la pauvreté, que l'extension du RSA « socle » aux 18-25 ans.

M. Jean Desessard. – Pourquoi ?

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Selon vous, la solidarité familiale peut apporter de la confusion et conduire à une allocation inutile d'argent public ?

M. Martin Hirsch. – Exactement, avec le reproche d'être inéquitable. La question peut se résoudre cependant, via les parts fiscales, mais c'est complexe.

Pour répondre à M. Desessard, j'entends et je comprends l'argument consistant à dire que les jeunes sont des citoyens à part entière, des adultes libres d'arbitrer ; cependant, une dotation sur projets ouverte dès 18 ans et dégressive en fonction des revenus familiaux, me paraît préférable.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Dans notre pays, la majorité politique est à 18 ans, mais pas la majorité sociale : le revenu de base présente l'avantage de mettre fin à ce hiatus; quelle est, de votre point de vue de praticien, la meilleure piste pour y parvenir ?

M. Jean Desessard. – Ce qu'on constate aujourd'hui, c'est que le RSA « activité » n'a pas fait ses preuves. Vous dites qu'il faut baisser le coût du travail des jeunes, mais c'est vrai pour le travail peu qualifié dans son ensemble, pas seulement pour les jeunes. C'est là votre faiblesse de praticien : vous vous focalisez sur votre secteur particulier, alors qu'il faut voir plus large et appréhender les mécanismes dans leur ensemble pour lutter contre la pauvreté.

M. Martin Hirsch. – Je reconnais volontiers mes faiblesses... Mais ce que tout le monde constate, c'est que l'absence d'expérience professionnelle peut justifier un coût du travail moindre, et que l'emploi des jeunes augmente quand on peut compenser cet écart.

M. Jean Desessard. – Au détriment des autres catégories d'actifs...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Ce point est à préciser : le Centre des jeunes dirigeants est favorable à un subventionnement.

M. Martin Hirsch. – Le marché du travail et les politiques d'emploi se focalisent sur le travail à forte productivité, c'est cela qu'il faut corriger, je le constate dans mes fonctions actuelles : il faut faire un effort particulier pour les emplois à faible productivité, accessibles en particulier aux jeunes. Je crois aussi utile de ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier, il faut agir sur plusieurs leviers ; ou bien, on en arrive à des décalages comme celui-ci, parmi tant d'autres : on relance sans arrêt la formation en alternance, tout le monde est pour, mais les jeunes trouvent difficilement des stages, au risque de compromettre leur parcours...

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Vous apportez là des arguments au revenu universel...

M. Martin Hirsch. – Non, parce que je pense qu'il faut se concentrer sur l'accès à l'emploi.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Les 6 milliards d'euros que vous mentionnez pour une dotation aux jeunes, correspondent au montant que Jean Pisani-Ferry estime nécessaire au versement d'un revenu de base pour les quelque 6 millions de jeunes qui ne sont pas en formation : comment aller jusqu'à une expérimentation ? Nous recherchons le chemin... Le revenu de base est une idée généreuse, certains disent géniale – mais le génie est toujours plus facile avec le portefeuille des autres... Je retiens que vous proposez d'harmoniser les revenus de solidarité, puis, éventuellement, d'expérimenter de nouvelles pistes pour les jeunes – mais nous n'oublions pas non plus les seniors, qui se sentent « largués », inutiles...

M. Jean Desessard. – Il y a matière à débat. La catégorisation conduit aux demi-mesures : en période électorale, il est facile de s'intéresser aux jeunes, d'annoncer des mesures catégorielles dans leur direction, parce qu'on sait pouvoir toucher les familles dans leur ensemble. Mais encore faudrait-il démontrer que ces mesures catégorielles ne nuisent pas aux autres catégories sociales, ou encore que d'autres mesures ont une incidence bien plus importante sur les jeunes – voyez le recul de l'âge de la retraite, qui freine l'accès des jeunes à l'emploi : il faut penser global !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Le lien du revenu de base à l'emploi n'a pas été établi par Pôle emploi...

M. Jean Desessard. – C'est que ces praticiens ne savent pas évaluer cette hypothèse, trop loin de leurs pratiques...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Ce que l'on sait cependant, c'est que la perte de la complémentaire maladie universelle, la CMU, quand on atteint le SMIC, par exemple, désincite au travail ; nous avons pris position sur la question lors du RSA. Comment éviter de tels effets de seuil ?

M. Martin Hirsch. – Par l'harmonisation et par l'instauration d'une allocation unique, dégressive. Je rappelle que si le seuil pour la CMU a été fixé sous le minimum vieillesse, c'est pour éviter qu'un million de bénéficiaires âgés supplémentaires ne se présentent...

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Au cours des quinze dernières années, nous sommes parvenus à assurer, en plus, un million de chômeurs, un million de retraités et cinq cent mille fonctionnaires des collectivités territoriales, ceci sur la même base d'emplois marchands : c'est donc qu'il y a des marges d'action. En Finlande, l'expérimentation est clairement ciblée sur l'emploi des jeunes ; mais, de notre côté, nous ne parviendrons pas à établir un lien entre le départ à la retraite et l'effet de levier du revenu de base sur l'emploi des jeunes, si nous ne parvenons pas, comme les Finlandais, à ce que 69% des personnes en âge de travailler, soient effectivement au travail...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Merci à chacun pour ce débat.

La réunion est levée à 16h40.

Mercredi 28 septembre 2016

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président -

Audition de M. Étienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

La réunion est ouverte à 16 h 50.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Monsieur le Président, merci d'avoir accepté de témoigner au nom du CNLE, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, devant la mission d'information sur l'intérêt et les modalités d'un revenu de base en France.

La question du revenu de base est bien connue. Il s'agit d'une idée aujourd'hui agitée dans différents milieux, surtout soulevée par des associations très actives, comme le Mouvement français pour un revenu de base (MFRB), l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (AIRE), ou Génération Libre.

Nous avons auditionné ceux qui soutiennent cette belle idée, mais aussi les syndicats, associations de lutte contre l'exclusion, organismes gestionnaires de prestations, comme la Caisse nationale d'assurances vieillesse ou la Caisse nationale d'allocations familiales – la CNAF.

Nous avons eu également la chance de pouvoir entendre MM. Lionel Stoléru et Martin Hirsch, à l'origine du RMI pour l'un et du RSA pour l'autre. Il ne s'agissait pas encore d'un revenu universel, mais ils étaient destinés à apporter une solution à la grande précarité et à vaincre la pauvreté.

M. Stoléru nous a dit qu'avec le RMI, vaincre la pauvreté constituait une mission essentielle. Il ne se fait pas trop d'illusion sur le revenu de base, qui ne se concrétisera selon lui pas tout de suite, mais il estime qu'il faudra y parvenir dans dix à quinze ans.

Nous n'y sommes pas encore. Que faudrait-il donc faire ? Qu'en pense le CNLE ? Le revenu de base peut-il permettre de vaincre la pauvreté ou l'exclusion ?

Le second objectif - que partage largement notre mission d'information - est aussi de favoriser le retour à l'emploi.

M. Étienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. – Il faut tout d'abord en revenir à la genèse de cette idée de revenu universel ou de revenu de base.

Il y a encore quatre ou cinq ans, on n'en parlait pas. Pourquoi, progressivement, cette idée a-t-elle commencé à traverser nos esprits ? Un certain nombre de pays étrangers, comme la Suisse, la Finlande, ou certains États américains, se sont lancés dans cette idée, la plupart du temps - de façon assez étonnante - initiée par des chefs d'entreprise qui s'étaient investis dans le domaine politique.

Le CNLE a commencé à s'y intéresser à partir des propositions de M. Christophe Sirugue. C'est à partir de là que nous nous sommes saisis de ce problème. J'ai fait partie du groupe de travail de M. Sirugue en tant que représentant du CNLE.

Où en est-on de cette réflexion ? Tout d'abord, il ne faut pas confondre l'idée du revenu universel avec une réforme des minima sociaux, telle que M. Sirugue l'avait prévue. Ce sont deux choses différentes, même si, de fil en aiguille, les uns ou les autres, nous sommes passés de la réforme des minima sociaux à ce que je considère encore aujourd'hui comme une utopie, le revenu universel.

Au CNLE – et j'épouse personnellement l'avis de la majorité des membres du Conseil national qui se sont emparés du sujet – nous sommes très en phase avec le rapport de Christophe Sirugue et les trois propositions que vous connaissez.

La première devrait faire l'objet d'une disposition au sein du projet de loi de finances pour 2017. Il s'agit d'abord et avant tout d'une modification des procédures relatives aux minima sociaux dont bénéficient aujourd'hui nos concitoyens. C'est une première étape de dépoussiérage afin de permettre un meilleur fonctionnement desdits minima sociaux tels qu'ils existent aujourd'hui.

L'idéal est, après la troisième proposition – la fusion des minima sociaux en question – de créer un revenu de base. Bien entendu, M. Sirugue n'a jamais parlé de revenu universel - et ce n'est pas non plus dans son rapport. Les choses doivent être bien claires. Le CNLE est en phase avec cette progression dans le temps de la fusion des différents minima sociaux.

Il est vrai qu'on pourrait rêver d'aller plus vite. Pourquoi ne passe-t-on pas tout de suite à la troisième étape, comme le propose le rapport Sirugue ? Il faut se souvenir qu'il a fallu trois ans pour fusionner la prime pour l'emploi et le RSA. Il s'agissait de deux systèmes totalement différents, et il a fallu beaucoup de constance, de créativité et d'imagination pour y arriver.

Nous avons trouvé que cette démarche très pragmatique devait nous laisser entrevoir de nouvelles étapes tout aussi pragmatiques. Par exemple, le CNLE rêve que la deuxième étape, moins ambitieuse que la troisième proposition du rapport Sirugue, consiste en la fusion de la CMU-C et de l'aide médicale d'État (AME). Nous le réclamons depuis la mise en place du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceci constituait l'une de nos propositions.

Nous n'y sommes pas parvenus pour de multiples raisons, mais nous pensons que la prochaine étape devrait être celle-là, sachant qu'arriver à la troisième proposition du

rapport demande beaucoup de travail, de réflexions, de mise en commun, sans perdre de vue l'idée qu'il ne s'agit pas d'un revenu universel.

Dans ces dernières déclarations, le Premier ministre a quelque peu confondu ces deux notions...

M. Jean Desessard. – Absolument !

M. Étienne Pinte. – Ceci n'est pas grave : l'important est de revenir à la réalité, qui serait d'arriver au rapprochement de ces minima sociaux et, au bout d'un certain temps, à fusionner la totalité et créer ce fameux revenu de base.

Le problème que nous avons rencontré pour la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA portait sur l'aspect financier. Un certain nombre d'entre vous, tout comme nous, ainsi que le Gouvernement, ont évalué le nombre de demandeurs à 50 % des bénéficiaires éventuels de la prime d'activité, les choses devant se faire à budget constant, soit 4 milliards d'euros si ma mémoire est bonne.

Or, on en est aujourd'hui au-delà des 4 milliards d'euros. Le Gouvernement nous avait rassurés en disant qu'il s'agissait de crédits évaluatifs et que, dans le cadre de décrets d'avance et d'un projet de loi rectificatif en fin d'année, on allait pouvoir abonder la ligne budgétaire de façon à pouvoir répondre aux besoins.

Cela me rappelle le financement de l'hébergement social et très social. Il s'agissait de crédits prévisionnels mais, en fin d'année, tout était régularisé de façon qu'il n'y ait pas de césure entre la réalité de l'hébergement et les aspects budgétaires. Ici, le terrain est bien balisé.

En ce qui concerne la troisième proposition, qui consiste à regrouper l'ensemble de ces minima sociaux, il est bien évident que pour que personne ne perde en route une partie de ce dont il bénéficie aujourd'hui, l'État devra vraisemblablement y être de sa poche.

Christophe Sirugue parle d'une base de 400 euros par mois pour tout le monde mais, compte tenu des chiffres du RSA socle – 524 euros par mois –, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) – 800 euros par mois –, ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) – 800 euros par mois – il faut que le système évite à chacun de perdre quelque chose par rapport à aujourd'hui. Cela signifie qu'il faudra vraisemblablement, sur le plan budgétaire, compléter la dotation qui sera créée au moment du regroupement de tous ces minima.

Quel est l'objectif du revenu universel ? S'agit-il simplement de regrouper, comme le propose Christophe Sirugue, l'ensemble des minima sociaux ? Cela veut dire que l'on garde les trois parties assurantielles que sont l'assurance chômage, l'assurance maladie et les retraites. On n'a pas véritablement là un revenu universel, l'État devant y être de sa poche.

Autre hypothèse : accorder à tout le monde un revenu plus élevé que la base de 1 000 euros. Il faut être bien conscient que l'on risque progressivement d'être confronté à un problème de financement important.

Le regroupement peut servir à en financer une partie. Il faut ensuite savoir si c'est l'État qui compensera le système assurantiel ou si les bénéficiaires des minima sociaux seront

amenés à s'assurer sur le plan privé, pour la maladie, le chômage et la retraite, en fonction du revenu de base qu'ils toucheront.

C'est pour cela que je ne vois pas le revenu universel, tel que certains l'entendent, arriver de sitôt chez nous dans cette configuration.

Je suis plus pragmatique : étape après étape, à la lumière des expériences que nous avons vécues, il faut que nous regroupions un certain nombre de minima sociaux pour arriver, à la fin du processus, à réunir la totalité des minima sociaux. Même si l'on conserve l'aspect assurantiel, si l'on veut lutter contre la pauvreté, il faudra augmenter l'aide de l'État en ce qui concerne le revenu de base.

Il est évident qu'une somme de 400 euros comme revenu de base, pour ceux qui ne travaillent pas en particulier, n'est pas raisonnable. 8 millions à 9,5 millions de nos concitoyens vivent sous le seuil de pauvreté, avec moins de 1 000 euros par mois, et environ 3 millions sous le seuil de grande pauvreté, avec 600 euros par mois environ. Voyez la distance qui existe entre les différentes catégories de personnes vivant sous le seuil de pauvreté !

Notre priorité ne devrait-elle pas être d'abord et avant tout de faire progressivement remonter ceux qui sont sous le seuil de grande pauvreté, pour les rapprocher de ceux qui se trouvent à des niveaux de pauvreté moins élevés ?

Tout cela aura forcément d'une manière ou d'une autre un coût pour l'État, pour le budget et donc pour les contribuables. Il faut donc bien cadrer la manière dont on peut envisager ces réformes. Nous avons l'expérience de la prime d'activité. Celle-ci peut nous servir pour la suite des différentes étapes du regroupement des minima sociaux.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Voilà une position très claire et fermement défendue.

La parole est au rapporteur.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Notre collègue a été très clair : à l'utopie, il a opposé la réalité actuelle de la protection sociale en France.

Je peux anticiper la question que vous allez lui poser, monsieur le président : lui semble-t-il que l'expérimentation d'un revenu de base serait une bonne chose ? Pourrait-elle permettre de maîtriser ce qui semble aujourd'hui impossible à mettre en œuvre ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – On pourrait poser la même question à propos du troisième scénario de Christophe Sirugue...

M. Étienne Pinte. – J'ai toujours été très partisan de l'expérimentation. Nous avons eu des exemples par le passé, malheureux quelquefois, plus heureux d'autres fois.

En ce qui concerne en particulier le RSA, qui devait être expérimenté sur trois ans dans dix départements, le Gouvernement de l'époque a voulu accélérer les choses. Soyons honnêtes : cela ne s'est pas aussi bien passé qu'on aurait pu l'imaginer.

Est-il normal que le RSA activité n'ait pu bénéficier qu'à 30 % environ de ceux qui étaient susceptibles de pouvoir le toucher ? Cela représente 68 % à 70 % de non-recours. C'est là la preuve de l'échec. On a voulu accélérer le processus : ce fut une erreur.

Aujourd'hui, nous allons mener une expérience dénommée « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Je fais partie du conseil d'administration du fonds d'expérimentation présidé par M. Louis Gallois.

Un appel à candidatures a eu lieu. D'ici la fin du mois d'octobre, nous allons récolter les projets qui nous seront présentés. Nous allons les évaluer, en choisir autant que faire se peut dix...

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Vingt si vous êtes habiles.

M. Étienne Pinte. – Il faut se méfier de l'habileté par les temps qui courent : on est à moins d'un an des élections !

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Vous en avez donc besoin de vingt...

M. Étienne Pinte. – Non, on en a besoin de dix, mais telles que les choses se présentent, nous n'en avons pas dix qui répondent à tous les critères, au budget de l'appel d'offres ou au cahier des charges.

On va examiner les choses fin octobre. J'ose espérer qu'on en aura dix, mais la dernière réunion que nous avons eue il y a quelques jours me laisse craindre qu'on n'arrive pas à en trouver dix qui répondent au cahier des charges - ce qui est un peu inquiétant. Mais l'on aura le résultat à la fin du mois.

Cela étant, si on en a dix, c'est parfait. La crainte que nous avons - je rejoins votre réflexion - c'est qu'il y ait des pressions pour que nous allions au-delà de dix. Il faudra y faire très attention : il existe une règle, il faut la respecter. On y a d'autant plus intérêt qu'il s'agit d'une expérimentation. Il ne faudrait pas que l'on prenne au-delà des candidats qui ne répondraient pas tout à fait au cahier des charges et qui n'iraient pas au bout. Ce serait contre-productif pour l'ensemble de l'expérimentation.

Je crois beaucoup à cette expérimentation. Elle est pleine d'aspects positifs. Le fait que le pilotage se fasse au sein de l'association présidée par Louis Gallois, sans d'éventuelles pressions des uns ou des autres, devrait donner de bons résultats.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Cela nous a impressionnés également.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous avons entendu hier un professeur d'économie au sujet de l'expérimentation du RSA. Il nous a bien indiqué les écueils à éviter dans une expérimentation et précisé les bonnes règles, tirées de son expérience en la matière.

M. Jean Desessard. – Merci pour cette présentation, que j'ai véritablement appréciée. Bravo pour vos explications très claires et votre positionnement.

Vous avez dit qu'il faudrait arriver à 1 000 euros au minimum pour chacun. Je suis content que ce ne soit pas un utopiste comme moi qui le dise, mais un homme sérieux comme vous ! Je suis donc doublement satisfait de vous entendre.

Je me pose toutefois une question : arriver à 1 000 euros alors que le SMIC est un peu plus élevé ne présente-t-il pas une difficulté ? Le revenu de base étant donné à tout le monde, il n'y a donc pas de différence pour le SMICard qui touche 100 euros ou 200 euros de plus que celui qui ne travaille pas.

C'est un avantage qui n'a peut-être pas été assez pointé au cours des auditions : le revenu de base évite l'effet de seuil. Je suis personnellement pour le revenu de base, car je pense que l'effet de seuil va créer des problèmes. Le SMICard qui aura 200 euros de plus en travaillant trente-cinq heures dans des métiers difficiles va se demander pourquoi celui qui ne fait rien touche 1 000 euros. Comment éviter cette amertume ?

M. Étienne Pinte. - Que les choses soient bien claires : les 1 000 euros constituent un espoir pour tous ceux qui pourraient en bénéficier dans le cadre d'un revenu universel. Comme je l'ai dit au début de mon propos, on est encore dans l'utopie. Il faut toujours rêver, avoir des objectifs et des projets. L'idéal serait d'arriver à 1 000 euros, mais avant, il y a un bon bout de chemin à parcourir.

Cela étant, même en-deçà des 1 000 euros - 400 euros, 500 euros, 600 euros - on peut se poser la question de savoir si cela ne risque pas de dissuader un certain nombre de personnes de chercher du travail.

Dans cette perspective, plus on s'approchera du niveau du SMIC et plus il faudra le relever, c'est évident. De la même manière, plus on se rapprochera de ces 1 000 euros, plus il faudra qu'un certain nombre d'entreprises qui ont besoin de main-d'œuvre puissent revaloriser les salaires qu'elles verseront à leurs employés. Il est évident que cela va remettre à plat les politiques salariales.

Même si quelqu'un estime qu'avec 800 euros ou 900 euros il n'a pas besoin de travailler et peut rester chez lui, quitte à faire des petits boulots, les entreprises continueront à avoir besoin de main-d'œuvre et seront incitées à relever les salaires de façon à pouvoir attirer du personnel qui pourrait bénéficier de revenus salariaux plus importants. C'est donc un problème.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Augmenter les salaires serait en tout cas vertueux.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci de vos explications et de ce début d'orientation.

Il existe plusieurs clés d'entrée lorsqu'on parle du revenu de base. Tout d'abord, le premier phénomène auquel nous sommes confrontés aujourd'hui est le phénomène du non-recours, que vous avez évoqué concernant le RSA activité : 70 % pour ce dernier, 50 % pour le RSA socle.

Or, les textes législatifs que nous votons et les décrets d'application qui sont mis en œuvre font depuis des années économiser à l'État, selon les études, entre 7 et 10 milliards d'euros par an.

C'est une économie qui ne correspond pas aux orientations politiques qui sont globalement les nôtres. Si nous sommes logiques avec nous-mêmes, ces 10 milliards d'euros ne viennent pas en plus, mais correspondent à ce que nous avons collectivement décidé pour le budget de l'État.

Deuxièmement, je ne partage pas le point de vue de Jean Desessard. Considérer que le fait que percevoir 1 000 euros de revenu de base - hypothèse peu envisageable aujourd'hui - découragerait de travailler pour 300 euros de plus constitue un *a priori* qu'on n'est pas obligé de partager ! Un citoyen préférerait donc renoncer à son utilité sociale plutôt que de travailler pour 300 euros de plus ? Je conteste cette forme d'orientation philosophique. Je pense que le citoyen, quel qu'il soit, peut avoir une utilité dans la société en tant que salarié ou bénévole.

Un certain nombre d'économistes considèrent aujourd'hui que les évolutions technologiques de cette révolution numérique formidable n'ont rien à voir avec les précédentes révolutions industrielles. Ils estiment que, de ce fait, il y aura, dans les années à venir, moins d'emplois salariés que depuis quelques années.

Il faut donc réfléchir non plus en termes d'emploi salarié ou administratif mais d'utilité sociale. C'est dans ce prolongement que l'on peut parler de revenu de base.

Par ailleurs, dès que lors que l'on considère que la pauvreté est un sujet majeur, dont on parle probablement trop peu, on ne peut croire que cela n'a pas de conséquences sur les choix budgétaires, politiques et en termes de redistribution des revenus. Il arrivera un moment, selon moi, où les choses devront être mises sur la table, au-delà du principe du revenu de base. Quand 10 % de la population possède 90 % du patrimoine, cela pose problème. Cette question devra être également abordée, car on ne pourra en faire l'impasse.

Je partage entièrement votre point de vue quant au fait de dire qu'il faut procéder par étape, en réalisant des expérimentations et des évaluations pour déterminer ce qui fonctionne et rechercher ensuite la solution idéale.

Le rapport Sirugue préconise de faciliter les démarches administratives et de regrouper les différentes aides sociales qui existent. Commençons par là et le phénomène du non-recours sera moins important. Il sera ensuite temps de franchir une nouvelle étape. Pourquoi ne pas le faire en fonction de l'engagement des territoires ? Il me semble que c'est dans cette direction que nous pourrions aller.

M. Étienne Pinte. – Regrouper les minima sociaux, faciliter la modification des règles d'octroi devrait constituer un début de lutte contre la pauvreté et éviter les effets de seuil et les non-recours. Il n'est en effet pas normal qu'un certain nombre de nos concitoyens ne bénéficient pas de ce à quoi ils auraient droit.

C'est pourquoi la prime d'activité devrait permettre d'arriver progressivement à 90 % ou 95 % des bénéficiaires potentiels d'y accéder relativement facilement. On est sur la bonne trajectoire, et c'est dans cet esprit qu'il faut promouvoir cette idée progressivement. Les non-recours touchent nombre de domaines : allocations logement, prestations sociales, etc. Si l'on parvenait à déterminer le nombre de personnes qui pourraient bénéficier de certaines prestations, on arriverait à mieux lutter contre la pauvreté et la grande pauvreté.

Vous avez évoqué les travaux d'utilité sociale. Il est évident qu'offrir un revenu de base à tous dès l'âge 18 ans permettrait d'en faire bénéficier des personnes qui exercent aujourd'hui des travaux d'utilité sociale sans être rémunérées. Je pense aux mères de famille ou à beaucoup d'autres catégories. Dès lors que ce revenu est inconditionnel, cela devrait leur permettre d'entrer dans le circuit social, économique, financier, fiscal, etc.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Si ce revenu de base s’adresse à certaines catégories, comme les mères au foyer, ce n’est pas inconditionnel. Il existe une notion de contrepartie.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Oui, *de facto*.

Mme Anne-Catherine Loisier. – On veut que ce revenu de base soit inconditionnel, mais on cherche cependant des critères. Ne faut-il pas reconnaître toutes ces fonctions et dire qu’elles ont un rôle social et justifient un revenu de base, donc une contrepartie ? Il serait peut-être plus valorisant pour ces personnes que cette utilité sociale soit reconnue comme un travail, même s’il ne s’agit pas d’un statut salarié.

M. Étienne Pinte. – Le revenu de base - ou revenu universel - est la contrepartie de l’exercice d’un métier à caractère social.

M. Jean Desessard. – J’ai cru comprendre que les personnes qui ont déjà un travail d’utilité sociale vont bénéficier du revenu de base. Il existe donc de fait une contrepartie à un travail qui n’est pas valorisé par un revenu.

M. Yannick Vaugrenard. – À partir du moment où on est citoyen d’un pays, il est normal qu’on bénéficie d’un minimum de soutien, du fait même de sa citoyenneté.

Par ailleurs, on peut de plus être utile à la société sans pour autant être salarié ou fonctionnaire. Il faut bien l’intégrer compte tenu des évolutions technologiques auxquelles nous sommes confrontés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Pour les partisans du revenu de base, c’est la justification première. En fait, tout le monde, en tant que citoyen, concourt à faire fonctionner la société. Chacun mérite donc de ce fait une rémunération.

M. Jean-Pierre Grand. – J’ai expérimenté ce genre de choses quand j’ai créé dans ma commune l’allocation différentielle de revenu minimal, avant que le RMI n’existe. C’est l’avantage des mandats longs. J’ai par ailleurs déposé une proposition de loi sur ce sujet à l’Assemblée nationale.

L’allocation que j’ai créée prenait en compte les revenus. On avait fixé une allocation de base qui représentait à l’époque 4 000 francs. On déduisait tous les revenus, et la commune donnait la différence chaque mois.

J’avais demandé que les personnes concernées exercent une activité compensatrice, mais c’était très compliqué. Si la personne ne remplissait pas la petite mission qu’on lui confiait, devait-on mettre un terme à sa mission ou suspendre son allocation ? Il est plus facile de licencier quelqu’un qui touchera une indemnité de chômage...

Je me suis par ailleurs très vite rendu compte que, dès lors qu’il existerait une allocation nationale, celle-ci obligerait la personne à compenser. C’est l’objet du texte que j’ai déposé. L’être humain est l’être humain et, dès lors que vous n’êtes pas l’employeur, vous n’avez pas autorité sur les personnes.

Il faut également évaluer le coût de l’encadrement. Je suis, comme Étienne Pinte, très favorable aux expérimentations, mais elles ne peuvent selon moi être territorialisées. Si tel est le cas, il risque d’y avoir des appels d’air. L’expérience devrait plutôt être menée sur

200 000 personnes et sur l'ensemble du territoire, l'échantillon territorial pouvant avoir des effets pervers.

Lancer aujourd'hui l'idée d'un salaire minimal n'est pas populaire. Il n'y a que nous pour y penser. Nous le faisons parce que nous avons parfaitement conscience que la situation est inacceptable et qu'il faut y remédier. La somme de 1 000 euros est un tout petit peu au-dessus du seuil de pauvreté.

Une chose est certaine : il faut travailler sur un échantillon et déconnecter l'expérimentation des périodes électorales.

Il faut également calculer ce que cela rapporte, car tout cet argent sera remis dans le circuit - TVA, créations d'emploi, etc. Il y a donc là une véritable valeur ajoutée en termes de mission sociale, mais aussi d'utilité économique. Il faut absolument évaluer ce point.

Cela a aussi une incidence fiscale et territoriale, même si les projections sur un échantillon national sont moins faciles à réaliser sur le plan territorial.

C'est un sujet auquel je suis extrêmement attentif - et un très beau sujet. Nous avons beaucoup de difficultés, dans nos propres communes à accepter ce que nous voyons. Je pense que les problèmes sont les mêmes au Nord comme au Sud. Les gens du Nord descendent dans le Sud parce qu'ils pensent qu'ils y seront plus heureux. Ils sont encore plus malheureux et l'on n'y arrive plus. Il faut donc trouver des solutions. On arrive à leur proposer des logements parce qu'on les construit, mais ils n'ont rien pour remplir leur réfrigérateur, et c'est dramatique. Cela ne peut pas durer. On va à la catastrophe. On va le constater très certainement sur le plan électoral. Ce ne sera que la première marche de l'escalier. On arrive en général très vite en haut et, lorsqu'on y parvient, on est mort !

Je pense qu'il faudra vendre cela au prochain Président de République, quel qu'il soit, mais il faudra bien travailler le sujet et surtout l'évaluer en totalité, car beaucoup de paramètres sont très intéressants dans ce dossier.

M. Étienne Pinte. – En ce qui concerne l'expérimentation territoriale, on pourra, le moment venu, s'inspirer de ce qui va être fait à l'occasion de l'opération « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Si la méthode est bonne, on pourra s'en prévaloir. Il n'y a pas d'effet d'aubaine. Tout est balisé dès le départ.

Le jour où l'on parviendra à un éventuel revenu universel, on pourra éviter les effets de seuils et les non-recours, ainsi que la critique portant sur la notion d'assistanat. À partir du moment où tout le monde bénéficiera d'un socle, on ne pourra considérer que certaines catégories ont quelque chose que d'autres n'ont pas. Cela peut faire évoluer psychologiquement nos concitoyens.

M. Jean Desessard. – C'est ce que je voulais dire à propos de la question précédente.

M. Étienne Pinte. – Il sera très intéressant de voir comment les assemblées vont prendre en compte les premières propositions du rapport Sirugue dans le prochain projet de loi de finances pour 2017. C'est un premier pas psychologiquement important. S'il se passe bien, on pourra envisager l'avenir moins difficilement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C’est assez indolore. Cela devrait normalement bien se passer - mais on est en phase préélectorale.

Merci de cette intéressante contribution.

Audition de M. Philippe Vasseur, commissaire spécial pour la revitalisation industrielle de la région Hauts-de-France

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous accueillons à présent M. Philippe Vasseur, Commissaire spécial pour la revitalisation de la Région des Hauts-de-France. Il assume également la présidence du Forum Réseau Alliances et du World Forum Lille. Nous nous connaissons d’ailleurs de très longue date puisque nous sommes, tous les trois, avec notre collègue M. Daniel Percheron, issus de la même région !

Nous sommes ainsi très heureux de votre intérêt pour le revenu de base sur lequel nous nous sommes penchés depuis un certain temps. Notre mission rassemble vingt-sept sénateurs et a conduit ses travaux pendant plusieurs mois, en auditionnant un large panel d’intervenants aux diverses opinions sur la question, qui a suscité de nombreux travaux.

Nous essayons quant à nous de clarifier les données et de comparer les expériences étrangères, comme celles conduites en Finlande ou aux Pays-Bas, sur ce sujet dont l’actualité semble également s’être emparé. Nous recherchons ainsi le chemin critique pour acclimater en France un revenu universel. Pour ce faire, il nous faut répondre à la question de sa finalité. En outre, la question de l’expérimentation de ce revenu universel doit être posée, à l’aune des précédentes démarches comme celle qui a conduit à l’adoption du revenu de solidarité active (RSA). Voilà, rapidement résumés, les travaux que nous avons conduits au sein de notre mission. Je vous cède à présent la parole.

M. Philippe Vasseur, Commissaire spécial à la revitalisation et à la ré-industrialisation des Hauts-de-France. – Je vous remercie de m’avoir invité. A titre liminaire, je souhaite expliquer pourquoi l’instauration d’un revenu de base me paraît inéluctable, bien que la France ne soit pas encore mûre pour une démarche de cette nature.

Il faut en effet, sur cette question, distinguer le court terme de ce que j’appellerai le moins court terme, car il me semble impossible désormais de parler de long terme. Sur le court terme, un ensemble de dispositifs et d’aides existe déjà pour lutter contre la pauvreté et la précarité, mais son résultat d’ensemble ne me paraît pas d’une grande efficacité et ce, quel que soit le gouvernement qui en est à l’origine. Depuis le poste qui est le mien, j’observe que nous vivons actuellement une mutation si profonde et si accélérée qu’il nous est impossible de maintenir nos modèles existants. Les évolutions technologiques induisent en effet des changements de systèmes économiques et sociaux, comme l’émergence de nouvelles formes de travail impliquant une nouvelle réflexion sur l’emploi et les conséquences de son évolution sur la société. L’emploi éparpillé - sous la forme de télétravail, fût-ce à temps partiel, ou dans des tiers lieux – ou encore le travail à la carte ou à la tâche, via le réseau internet, illustrent ce point. J’ai d’ailleurs eu récemment recours à l’internet pour trouver un graphiste pour une mission de vingt-quatre heures. Si ce genre de travail est aujourd’hui encore balbutiant, il devrait connaître un développement massif.

Mon deuxième constat – et j’ai le sentiment de rappeler un fait connu de tous – porte sur le développement continu de la robotique et de l’intelligence artificielle dont on ne

mesure pas totalement l'ampleur. La dernière couverture de l'hebdomadaire « Le Point » insiste, à cet égard, sur le fait que nous sommes gouvernés par des algorithmes. J'ai des exemples corroborant un tel constat, s'agissant notamment de la presse que je connais bien. En effet, les journalistes sont aujourd'hui confrontés à la concurrence des robots. Les commentaires des dernières élections régionales et départementales ont ainsi été rédigés par des robots dans le supplément dédié à cet événement du journal « Le Monde » ! Les chroniques boursières du magazine américain « Forbes » sont également rédigées par des robots. Au niveau bancaire, autre secteur que je connais, la robotique est en mesure de se substituer aux conseillers de placement.

Ce sont là deux exemples qui démontrent qu'aucun emploi n'est épargné par la robotique qui touche désormais les cols blancs après avoir concerné le secteur industriel. Certes, certains sceptiques doutent toujours de cette évolution, mais au cours de ma vie professionnelle, j'ai pu constater les évolutions marquantes depuis les vingt-cinq ans qui marquent l'entrée en service du réseau internet.

Nous allons vers une société qui va connaître des séismes. Selon certaines études, entre 40 et 50 % des emplois existants seront, dans un avenir n'excédant pas les dix prochaines années, occupés par des machines. Il y aura certes des emplois qui viendront se créer en compensation, mais le principe de Schumpeter de la destruction créatrice ne trouve plus à s'appliquer. Nous sommes aujourd'hui dans un système où les machines se réparent elles-mêmes, s'interconnectent sans que l'homme n'ait plus à intervenir. Ce n'est pas là de la science-fiction, mais notre quotidien. Il y aura toujours des emplois et les personnes les plus imaginatives conserveront leur place, mais certains métiers traditionnels vont disparaître, sans que les personnes qui les occupaient, en nombre, n'en trouvent d'autres. Ce que l'homme était amené à faire hier, les machines vont le faire demain à sa place.

C'est peut-être une chance, comme l'écrivait John Maynard Keynes dans ses perspectives économiques pour nos petits-enfants, en dépeignant une société d'abondance, dans laquelle l'homme n'aurait à travailler que quelques heures et disposerait alors du temps nécessaire pour se consacrer notamment à la vie citoyenne. Nous ne prenons pas vraiment le chemin d'une société aussi idyllique, mais la question d'autres types d'activités se pose. A cet égard, je fais intervenir le président directeur général de Roland Berger, M. Charles-Edouard Bouée, qui imagine l'évolution du Quatenaire qui vient s'ajouter à la trilogie des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, pour désigner l'époque nouvelle dans laquelle nous entrons.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – On parlait déjà de ce Quatenaire il y a trente ans ! Mais sa définition était différente !

M. Philippe Vasseur. – En effet, la définition en était réellement distincte. Aussi, l'économie de partage, qui est l'un des phénomènes connexes de ce quatenaire en devenir, devrait être une répartition égale entre tous, mais elle aboutit en fait à une très forte concentration capitaliste : pour preuve, la valorisation d'Uber, qui atteint aujourd'hui cinquante milliards de dollars. Dès lors, la richesse qui se crée devient une véritable rente qui revient aux plus riches et favorisés : 0.004 % de la population mondiale possède 12 % de la richesse du monde, ce qui me paraît dangereux.

Je ne suis pas marxiste. D'ailleurs, le premier qui a parlé de ce revenu universel est Thomas More avant que cette idée ne soit reprise au XVIII^e siècle par Thomas Paine et relayée au XX^e siècle par Milton Friedman, économiste ultralibéral qui estime que la responsabilité sociétale d'une entreprise est de faire du profit ! Même à Davos, on reconnaît

que les inégalités sont dangereuses. A une certaine époque, nous débattions, avec votre collègue rapporteur, en tant que socio-démocrates, sur le système d'économie de marché qui devait permettre à chacun de créer de la richesse et de favoriser l'émergence des classes moyennes. Ce système était vertueux car il permettait à chacun de s'enrichir. Désormais, la classe moyenne connaît des difficultés, du fait notamment d'une dépossession d'un certain nombre de métiers.

Le contexte est tout à fait nouveau et nous sommes dans un changement d'époque. Si l'on y croit, alors il faut suivre une approche nouvelle. Même si l'on en parle depuis trois cent ans, le revenu de base demeure une approche révolutionnaire et est abordé par la Finlande. Je vous rappelle que 20 % des Suisses étaient d'ailleurs d'accord, malgré la barre qui était placée si haut, sur cette approche. Je ne m'interroge pas sur les modalités qui peuvent donner lieu à des solutions alternatives. Il ne s'agit pas non plus de discuter du montant de ce revenu de base qui relève davantage d'une perspective de court terme. On ne peut écarter d'un revers de main ce principe et le débat n'est pas pour maintenant, mais il devrait être conduit dans les prochaines années, d'ici cinq à dix ans. Des initiatives en ce sens existent en Allemagne, en Inde et en Finlande. Nous allons, comme l'indiquent les travaux de l'Organisation internationale du travail (OIT), connaître un chômage lourd et structurel, et nous ne pourrions résoudre ces problèmes qu'avec un changement de paradigme. C'est d'ailleurs ce que vous êtes en train de faire, mais si je reconnais la difficulté d'obtenir le vote unanime d'un rapport sur un tel sujet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Merci pour cet exposé brillant et concis. Nous sommes convaincus de vivre un changement d'ère et de métamorphoses, dans un contexte de transition fulgurante, comme le souligne l'actuel président-recteur de la Faculté catholique de Lille. Nous sommes également dans un contexte pré-électoral et nous avons essayé de clarifier les bases. Nous nous interrogeons aujourd'hui sur l'opportunité d'une expérimentation. Faut-il le faire pour tous ou pour une catégorie spécifique ? A cet égard, notre démarche est limitée car il me paraît peu probable que nous obtenions l'autorisation de mettre en œuvre une fiscalité réduite. Nous ne sommes pas dans les conditions de l'impôt négatif, mais nous pensons plutôt à une allocation directe versée aux 18-25 ans qui connaissent le taux de chômage le plus fort en Europe. D'ailleurs, celle-ci ne pourrait-elle pas se saisir de ce problème et redevenir populaire en s'intéressant à l'avenir de sa jeunesse ? Ce sera d'ailleurs une question qu'il nous faudra évoquer dans notre rapport.

M. Jean Desessard. – e suis favorable au revenu de base universel. Le précédent intervenant nous a indiqué que la mise en place d'un tel revenu était d'une grande complication. En outre, même dans l'actuel système social, l'introduction du revenu de base présente trois avantages : d'une part, il permet aux gens de gagner davantage en travaillant. D'autre part, il évite les non-recours puisque les personnes n'auraient pas alors à s'inscrire ; ce non-recours s'élevant à quelque 30 % des personnes pour le seul Revenu de solidarité active (RSA). Enfin, sa mise en œuvre permettrait d'éviter l'assistanat, puisque la société ne stigmatiserait plus les personnes en difficulté.

Votre très intéressante intervention s'avère complémentaire de ce qui vient d'être dit, puisque ce principe est corrélatif du changement de civilisation et de société marqué par le remplacement par les robots du travail humain et qui implique de repenser la redistribution ou l'attribution de moyens de vie à chacun. Il faut s'y préparer comme l'ont montré les exemples très précis que vous nous avez donnés. La redistribution n'est plus un vieux combat conduit par les socio-démocrates !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – En effet, comment se préparer à ces grandes mutations ; telle est en effet la question.

M. Philippe Vasseur. – Cette réflexion doit être conduite, mais elle est très difficile. En effet, on est pris par le temps. Nous avons devant nous une mutation de l'organisation de la société. Nos petits enfants n'ont plus la même conception de la société que la nôtre et ils donnent également une nouvelle définition de la répartition de la valeur créée, qui va bien au-delà de la simple richesse matérielle. La dimension universelle est importante : ce revenu va aux riches comme aux pauvres, puisque la fiscalité jouera son rôle correctif.

M. Dominique de Legge. – Pour arriver à ce dispositif de revenu universel consistant à donner à tous la même somme quel que soit le niveau de ressources, ne faut-il pas débiter par la reconnaissance d'un minimum garanti résultant de la fusion de l'ensemble des minima sociaux ?

M. Philippe Vasseur. – Je ne suis pas concerné par les minima sociaux, donc je suis exclu du revenu universel. Cette démarche est donc distincte de celle du revenu universel. Les attributaires ne sont pas les mêmes que les bénéficiaires du revenu universel. Je préférerais qu'une expérimentation soit conduite, en dépit de sa complexité. Quelle va être la démarche finlandaise ? Au-delà, comment organiserons-nous la société de demain ? La notion de travail est une notion récente dans l'histoire humaine ; ni les citoyens grecs, ni les nobles du Moyen-Age ne travaillaient pas, laissant les tâches aux serfs. Demain, nous aurons la chance d'avoir des machines qui produiront de la richesse à notre place. Est-ce en soi une catastrophe mettant fin à la notion de travail ? Je comprends que les syndicats soient contre, comme la CFDT. Demain, où trouveront-ils leurs adhérents ? Je vous renvoie à la l'intervention de M. Charles-Edouard Bouée, qui aura lieu à Paris le 14 octobre prochain, qui nous parlera de son ouvrage « Confucius et les automates » qu'il a co-écrit avec M. François Roche. C'est une allégorie qui démontre notre besoin de nous remettre en question.

Mme Christine Prunaud. – Je suis très heureuse de vous entendre parler de la sorte du revenu universel. C'est là une belle idée et une véritable philosophie qui demeure difficilement applicable pour tous et quel que soit le revenu de chacun. On va ainsi écarter de notre réflexion l'idée d'une sorte de regroupement des allocations existantes puisqu'il s'agit d'une autre démarche. Il nous faudra beaucoup de temps et de réflexion. La solution pour commencer à travailler sur cette idée, malgré les contextes international et national, me semble résider dans l'expérimentation qui permettrait d'obtenir un premier résultat et de nourrir notre réflexion sur l'assistanat notamment. Il faudrait garder l'idée du même revenu pour un public ciblé, quel que soit le revenu de ces personnes, un peu à la manière des allocations familiales.

M. Philippe Vasseur. – J'ai toutefois précisé que la correction des inégalités de situation face à l'obtention du revenu universel se faisait a posteriori par la fiscalité.

Mme Christine Prunaud. – En effet, mais nous avons pour le moment arrêté un consensus sur cette idée d'expérimentation.

M. Philippe Vasseur. – Je pense que les esprits ne sont pas prêts à cette idée. C'est une perspective, mais lorsque j'en parle à des dirigeants d'entreprises, ceux-ci me rappellent qu'ils ne parviennent pas à trouver des collaborateurs motivés. Selon eux, comment serait-il possible de motiver les personnels si les individus étaient payés à ne rien faire ? Le

problème est plus complexe et c'est là que la détermination du montant est ici importante, car avec un revenu universel de base, son bénéficiaire peut bénéficier de conditions de vie et de rémunérations supérieures en travaillant. Si on ne le fait pas, que faire alors, dans ce contexte de mutation de l'emploi et d'accroissement des inégalités ?

M. Alain Vasselle. – La création de ce revenu universel entrainerait-elle la disparition *ipso facto* des minima sociaux accordés en fonction non du revenu mais du statut des personnes ? Cette création devrait-elle nous entraîner à mettre en place une fiscalité pour tous, y compris pour les bénéficiaires de ce revenu de base et également des cotisations sociales pour assurer la couverture de leurs droits sociaux ? En outre, comment serait mise en œuvre cette expérimentation ? Enfin, pas plus tard que la semaine dernière, j'ai visité, avec l'association des maires de mon ancien canton rural, quatre entreprises et deux micro-entreprises, dont une sellerie où une jeune fille, en travaillant à temps plein comme artisan sur toute une année, parvenait seulement à dégager un revenu de 500 euros par mois, une fois acquittées les différentes charges et impositions. Bien que travaillant à temps plein, cette personne se trouvait ainsi à la limite du RSA ! Une autre personne, bénéficiant du régime d'auto-entrepreneur, m'a d'ailleurs indiqué que sur les 1 000 euros qu'elle percevait, il ne lui restait également que 500 euros à la fin de chaque mois. De telles réalités impliquent inévitablement de s'interroger sur la pertinence du revenu de solidarité universelle qui permettrait à ces personnes d'obtenir une somme mensuelle suffisante en y ajoutant le fruit de leur travail. Enfin, ma dernière question sera plus personnelle. Est-ce que notre intervenant se trouve désormais plus libre pour exprimer son point de vue sur ces questions, que lorsqu'il était membre de la Représentation nationale ?

M. Philippe Vasseur. – Il est vrai qu'il m'a parfois fallu, dans le cadre de mes mandats, obéir à une forme de discipline électorale sur certaines questions, comme celle du principe de précaution, auquel j'adhère mais dans certaines conditions. Je me sens en effet beaucoup plus libre lorsque je tiens notamment mes propos dans un milieu entrepreneurial.

S'agissant des personnes qui parviennent à dégager 500 euros par mois, le revenu universel de base leur permettrait de mieux vivre. Ce type de problème est posé aujourd'hui. Lorsqu'on évoque le plein emploi aux Etats-Unis, il faut voir quelle est la précarité de l'emploi qui s'y fait jour et qui concerne tous les âges. Le fait de pouvoir garantir un revenu de base permet aussi l'épanouissement de certaines personnes dans des emplois utiles à la société sans être pour autant productifs. Il faut faire un choix. On ne peut maintenir les droits sociaux tels qu'ils existent aujourd'hui avec le revenu universel de base. La fiscalité doit-elle être la même pour tous ? C'est là un vieux débat. On n'a jamais osé dire que tout le monde devait payer l'impôt sur le revenu, mais, par l'acquiescement de la contribution sociale généralisée et la taxe sur la valeur ajoutée, c'est manifestement le cas. Le côté « Je suis citoyen, je paie de l'impôt » est une vraie question.

Je demeure réservé quant à l'expérimentation, puisque réserver ce revenu à une certaine catégorie revient à en dénaturer le dispositif, en faussant son universalité. Le réserver à un territoire engendre également de nombreuses difficultés, comme l'effet d'appel. Si la France crée un revenu universel de base, la pression migratoire va s'intensifier. Il ne faut pas ignorer ces questions et la réflexion sur ce sujet est nécessaire. On dénigre le politique comme trop axé sur le court terme. Le Sénat est une assemblée, notamment sur les questions agricoles, où la réflexion est beaucoup plus riche et donne plus matière à un débat de qualité qu'à l'Assemblée nationale. La réflexion sur le revenu universel de base se doit d'être transpartisane afin de démontrer que le politique est capable de s'emparer d'un sujet tel que celui-ci. Je suis d'ailleurs heureux que le rapporteur de votre mission, M. Daniel Percheron,

vienne s'exprimer dans notre symposium du 10 octobre prochain. Mais c'est d'ores et déjà prévu. Le sujet évolue, même si nous n'en avons pas encore les solutions. Si vous parvenez à dégager des solutions et à proposer des expérimentations, je veillerai à ce que la région à laquelle j'appartiens se porte candidate.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous nous interrogeons tout de même sur la façon de procéder car celle-ci n'est nullement évidente ! Nous recevons à ce sujet des informations et des conseils contradictoires. Nous allons regarder cela attentivement.

M. Jean Desessard. – S'agissant de la fiscalité, il est également préconisé de prendre en compte le revenu individuel pour s'adapter au mieux à la société d'aujourd'hui. Cela implique bien sûr de modifier l'approche du quotient familial. La question est posée.

M. Philippe Vasseur. – Il est important en effet de se poser la question. Je lirai votre rapport avec passion et grand intérêt.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je vous remercie de votre intervention, Monsieur le Commissaire spécial.

La réunion est levée à 19 h 50.

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPEENNE

Mardi 27 septembre 2016

- Présidence conjointe de M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 16 h 15.

Audition des représentants de l'Institut Montaigne, de la Fondation Robert Schuman et de l'Institut Bruegel

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – En créant ce groupe de suivi, le Sénat a manifesté sa grande vigilance sur le processus de retrait du Royaume-Uni. Au-delà, il souhaite faire des propositions pour une refondation de l'Union européenne qui apparaît indispensable. Nous accueillons aujourd'hui M. Jean-Dominique Giuliani et M. Thierry Chopin, respectivement président et directeur des études de la Fondation Robert Schuman, M. Guntram Wolf, directeur de l'Institut Bruegel, et M. Emmanuel Moulin, représentant de l'Institut Montaigne. Nous auditionnerons les représentants de Notre Europe le 5 octobre.

Concernant le *Brexit*, au-delà de la question de la date de notification de sa décision par le Royaume-Uni, nos préoccupations portent sur la relation que nous bâtirons avec ce grand pays. L'accès au marché unique est en particulier un enjeu majeur qui focalise l'attention. Quelles sont vos analyses sur le cadre envisageable pour cette nouvelle relation ?

La décision britannique participe aussi d'une conjonction de forces centrifuges menaçant l'Union européenne d'un risque de dislocation. Si nous regrettons cette décision, elle peut toutefois ouvrir la voie à une indispensable clarification. Le projet européen doit être refondé sur des bases plus solides en s'appuyant, à partir du couple franco-allemand, sur des principes directeurs clairs et identifiables par les opinions publiques : recherche de la « plus-value » européenne, simplification, subsidiarité. On voit bien les grands enjeux qu'il nous faut relever : celui d'une Europe qui s'affirme comme une puissance ; celui d'une Europe compétitive et créatrice d'emplois ; celui, enfin, d'une Europe proche des citoyens, avec un mode de fonctionnement clarifié qui fasse toute sa place à la simplification et à la subsidiarité. Nous entendrons vos propositions avec intérêt.

M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Je suis heureux de co-présider cette table ronde. Le projet européen est mortel. Refonder le projet européen est une urgence faute de quoi l'Europe risque de sortir de l'histoire, concurrencée par l'émergence de pays-continent. Nos divisions nous desservent. Des perspectives sont apparues lors du sommet informel de Bratislava, mais les défis demeurent : chômage, sécurité, manque de *leadership*, crise migratoire, divisions entre pays membres, faiblesse du couple franco-allemand, etc. Notre ambition est de faire des propositions pour inciter nos concitoyens à renouer avec le projet européen. Vos analyses seront précieuses.

M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman. –

Je suis heureux d'être parmi vous pour vous présenter les conclusions de nos travaux. Je salue la réactivité du Sénat qui a monté ce groupe de suivi rapidement après le vote britannique. La première question posée par le *Brexit* est celle du futur statut du Royaume-Uni. Nous sommes frappés par l'impréparation du gouvernement britannique et l'ampleur des divisions qui traversent la société anglaise. Pourtant 18 000 textes de droit européen sont applicables au Royaume-Uni, qui est partie prenante de 52 accords européens. Qu'en adviendra-t-il ? Le talent des diplomates anglais est connu, mais la tâche est immense ! Le vote du 23 juin représente aussi un considérable affaiblissement stratégique de l'Union européenne.

Jean-Claude Piris, Thierry Chopin et Jean-François Jamet ont proposé une solution *ad hoc* : celle d'un deuxième cercle de pays, extérieur à l'Union européenne mais qui lui serait adossé. Ces pays participeraient à l'élaboration des politiques européennes dont ils souhaiteraient bénéficier, y compris celles relatives au marché unique, sans s'exonérer de leurs responsabilités. Soyons clairs, pas de participation au marché unique sans acceptation du principe de libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Cette formule reste à définir. Elle pourrait, par exemple, être proposée aux membres de l'espace économique européen (EEE). Voici une solution originale de moyen terme et de compromis car nul n'a intérêt à ce que le *Brexit* se passe mal. Pour éviter un affaiblissement stratégique, nous proposons aussi de conforter nos engagements en matière de défense dans un traité non communautaire entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. La France doit tendre la main à la Grande-Bretagne ; nous regrettons son silence. Espérons qu'une fois les échéances électorales de 2017 passées, la situation se clarifiera.

Quelles seront les conséquences pour l'avenir de l'Union européenne ? Je dois vous avouer que l'intitulé de votre groupe de suivi nous gêne quelque peu car les fondations de l'Union européenne sont solides même s'il faut reconstruire la maison. Quatre piliers sont attaqués. Tout d'abord une certaine conception de la libéralisation, et son calendrier que beaucoup trouvent trop rapide, comme l'illustrent les débats en Europe, en Inde, au Brésil ou aux États-Unis avec la campagne électorale pour la présidentielle. Le libre-échange est aussi remis en cause : avant la crise, le taux de croissance des échanges internationaux progressait deux fois plus vite que la croissance économique. Depuis, c'est l'inverse. En 1989, au moment de la chute du mur de Berlin, nous pensions que la dernière entrave à la libre circulation des personnes était tombée. Aujourd'hui on dénombre 59 murs dans le monde, qui mesurent 30 000 kilomètres de long ; on compte 250 millions de migrants, 65 millions de déplacés et 23 millions de réfugiés. La question est globale. Si la libre circulation est de mise au cœur de l'Europe, elle semble plus menacée dans les pays européens proches des zones de crise. Enfin, la discipline budgétaire semble de moins en moins bien acceptée en Europe. Tous ces dossiers appellent des réponses originales.

En outre, la solidarité entre États membres au sein de l'Union européenne semble ébranlée, avec des clivages entre pays du Nord et pays du Sud, pays de l'Ouest et pays de l'Est. La question de la sécurité est aussi posée : l'Union européenne est confrontée au terrorisme, aux effets des crises à ses frontières, etc. L'Europe est riveraine du monde. Il faut en prendre conscience.

Dans ce contexte, la politique d'élargissement et de voisinage traditionnelle est morte ; nous avons besoin d'une vraie politique étrangère à nos frontières. Il en va de même d'une politique de la concurrence et du commerce fondée uniquement sur une approche juridique, et non politique, des dossiers, sans tenir compte des opinions publiques. La méthode des petits pas semble également bien compromise, tout comme une certaine pratique

des institutions, fondée sur le droit et non sur une vision politique. À cet égard le dernier discours de Jean-Claude Juncker sur l'état de l'Union européenne marque un tournant. La logique d'une intégration toujours plus étroite de l'Union européenne est en panne. Nous pensons qu'une phase intergouvernementale est nécessaire. La démocratie libérale semble fragilisée, au profit de régimes autoritaires que certains qualifient de « démocraties ». Les appels à suspendre la libre circulation des personnes ou les accords de Schengen se multiplient, mais on imagine mal comment empêcher nos étudiants d'aller étudier en Allemagne ou au Royaume-Uni. Là aussi, comme sur le cadre économique de nos politiques, une réflexion profonde s'impose, sans crispation.

Toutefois des appels au sursaut se font entendre. Chacun reconnaît que l'union fait la force. Le marché intérieur reste perçu comme un atout. L'Europe reste la première puissance commerciale et économique au monde si l'on additionne les PIB des pays membres. L'euro est la deuxième monnaie de réserve et son utilisation se développe. Enfin onze traités européens successifs ont créé des institutions, des procédures et des lieux de dialogue. C'est cet acquis qui a permis à l'Europe de rester dans l'histoire après deux guerres civiles.

Pour relancer l'Europe, il appartient aux grands pays, et notamment à la France, de prendre l'initiative en montrant l'exemple. Malheureusement le couple franco-allemand demeure silencieux. Espérons que nous l'entendrons après les échéances électorales de 2017. Notre proposition prend acte d'une Europe à plusieurs vitesses, mais elle ne fonctionnera que si les pays les plus rapides passent la seconde et ne restent pas en première. Le politique est incontestablement de retour. M. Jean-Claude Juncker partage cette conception d'une Union européenne plus politique. Il y a peut-être là une main à saisir. Tout progrès européen partira des capitales. Nous entrons dans une phase intergouvernementale. Il faut l'assumer. Cela n'interdit pas cependant de progresser vers plus d'intégration, comme le montre notre proposition de traité de défense. Enfin, nous sommes en droit de nous demander si la vraie cause du désamour envers l'Union européenne n'est pas la désaffection des élites européennes, une certaine forme de lassitude. J'espère que cette table ronde aidera à dépasser ce désamour.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous avons reçu Mme Elisabeth Aspaker, ministre norvégienne chargée de l'espace économique européen et des relations avec l'Union européenne. Elle s'est montrée très réservée face à la perspective d'une entrée du Royaume-Uni, avec ses 63 millions d'habitants, au sein de l'Espace économique européen (EEE). La Norvège ne compte en effet que 5 millions d'habitants. Pourtant l'idée est intéressante et permet d'imposer certaines obligations aux Britanniques.

M. Guntram Wolf, directeur de l'Institut Bruegel. – Le vote britannique place l'Europe devant ses choix. Dans un monde qui évolue très vite, ni l'Europe, ni le Royaume-Uni n'ont intérêt à divorcer, alors que le rapport de forces économiques mondial est de moins en moins favorable à l'Atlantique du Nord. Un *hard Brexit* serait coûteux pour tous.

Avec Jean Pisani-Ferry, nous avons proposé un nouveau partenariat continental. Dans ce cadre, le Royaume-Uni bénéficierait de la libre circulation des biens, du capital et des services, mais la mobilité de la main d'œuvre serait réduite ; en échange, il perdrait son Commissaire européen, ses députés au Parlement européen et son droit de vote au Conseil. Il pourrait participer aux délibérations du Conseil, mais sans droit de vote. Cette participation est dans l'intérêt de tous pour parvenir à définir des politiques communes et à les mettre en

œuvre avec efficacité. Les sanctions contre la Russie seraient moins efficaces si le Royaume-Uni ne les appliquait plus. Il est important d'établir ensemble des règles communes pour préserver l'homogénéité du marché unique. Le Royaume-Uni devrait aussi continuer à participer au budget européen. Ainsi l'Europe serait constituée d'un noyau bien intégré politiquement, l'Union européenne, et d'un deuxième cercle, moins intégré et participant dans une moindre mesure aux décisions. Cette configuration pourrait d'ailleurs résoudre la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, ou de l'Ukraine.

Certains craignent que ce partenariat souple n'entraîne une contagion du *Brexit* et n'incite d'autres pays à sortir. Je ne le crois pas car, même si ce statut pourrait intéresser la Suisse, qui ne souhaite pas appliquer le principe de libre circulation tout en conservant des liens politiques étroits avec l'Europe, la possibilité de s'exonérer des règles de libre circulation implique la sortie de l'Union européenne, ce qui présente un coût politique élevé et entraîne une perte significative d'influence (perte du Commissaire européen, du droit de vote au Conseil). Une union politique doit reposer sur une appartenance libre et choisie, avec des objectifs politiques communs et des avantages clairement identifiés. Ainsi, l'Union européenne nous permet de mieux faire face à la crise migratoire et nous bénéficions du marché intérieur. Toutefois la zone euro doit faire des progrès : par exemple nous avons besoin d'une assurance commune sur les dépôts des banques pour compléter l'union bancaire. En l'occurrence ce n'est pas le Royaume-Uni qui nous a freinés...

Certains craignent que le Royaume-Uni ne bénéficie de ce partenariat au détriment des pays membres. Ainsi les travailleurs européens, des pays de l'Est notamment, n'auraient plus accès au marché du travail anglais. C'est pourquoi il est légitime de faire participer le Royaume-Uni au budget européen et de lui demander une compensation destinée aux pays de l'Est. La coopération en matière de défense est aussi importante pour ces pays.

La menace de *dumping* social serait limitée : tous les pays du partenariat, qu'ils soient du premier noyau ou du noyau extérieur, auront à respecter toutes les règles du marché unique. Pour les pays membres de l'Union européenne, il est préférable que le Royaume-Uni reste dans ce cadre ; totalement en dehors de l'Union européenne, il lui serait plus facile de faire du *dumping*.

La dernière critique, la plus fondée, concerne l'alourdissement du processus décisionnel, déjà complexe, avec l'ajout d'une étape consultative. Sans doute ce schéma est-il perfectible. Toutefois, il est nécessaire de maintenir des procédures de consultation et de maintenir des relations de proximité.

En conclusion, je tiens à souligner que notre proposition n'est pas une manière de nous réjouir du *Brexit*, mais un moyen de prendre acte de la décision des citoyens britanniques. Il appartient désormais aux partenaires européens de choisir entre un *hard Brexit* et un *soft Brexit*.

M. Emmanuel Moulin, Institut Montaigne. – Je souhaite excuser l'absence de M. Laurent Bigorgne qui avait participé à la rédaction du rapport de l'Institut Montaigne, *Bremain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir !*, publié en juin, avant le vote britannique. À l'époque, l'hypothèse la plus probable était celle du *Bremain*. Trois mois après le vote, nous devons constater que la démocratie britannique a réagi avec célérité et efficacité. M. Cameron a démissionné, un nouveau gouvernement a été formé, avec un nouveau ministre des Affaires étrangères et un secrétariat chargé de préparer la sortie de l'Union européenne. L'économie britannique a mieux résisté que prévu : après un accès initial de volatilité, la Banque

d'Angleterre a bien réagi en dévaluant la livre et en poursuivant le *quantitative easing*. La consommation des ménages a bien résisté. Le choc attendu n'a pas eu lieu, mais la croissance a ralenti et l'effet se fera sentir progressivement, plutôt en 2017, à cause de l'incertitude, de l'attentisme des agents économiques et du report des investissements. Force est de constater aussi la grande impréparation du gouvernement britannique et des autorités européennes. Les autorités britanniques tergiversent sur l'activation de l'article 50 du traité de Lisbonne – il est vrai qu'il s'agit d'un véritable toboggan vers une sortie automatique qui implique une perte de pouvoir de négociation. Il est rassurant en tout cas de voir les pays européens refuser toute négociation avant l'activation de cet article. Le gouvernement anglais est divisé, comme les autres pays européens, entre partisans d'un *soft Brexit*, à l'image du chancelier de l'Échiquier, et d'un *hard Brexit*, comme Boris Johnson.

L'Institut Montaigne avait formulé en juin cinq recommandations pour le cas où le *Brexit* l'emporterait. La première était que les dirigeants européens affirment ensemble, dans les jours qui suivraient le référendum, leur volonté de continuer à construire l'Union européenne. On peut considérer que ce fut le cas à Bratislava, même s'il aurait été souhaitable qu'ils définissent aussi une feuille de route précise pour les prochains mois. La seconde était relative au couple franco-allemand, car les avancées dans la construction européenne sont dues aux États, et en particulier à ce couple. Nous prônions une déclaration commune fixant un calendrier pour renforcer l'harmonisation fiscale et l'intégration budgétaire, achever l'union bancaire, voire émettre de la dette européenne. Hélas, les autorités politiques ne s'approprient pas les propositions émises par les différents *think tanks* sur l'avenir de la zone euro, alors que celles-ci, au fond, convergent largement : renforcement des institutions, création d'instruments de gestion de crise – par exemple un fonds monétaire européen –, harmonisation fiscale, solidarité budgétaire *via* un système d'assurance-chômage européen, achèvement de l'union bancaire... Le Président de la République française a bien annoncé trois fois des propositions sur l'avenir de la zone euro. Pour l'heure, aucune de ces propositions n'a été sérieusement prise en compte.

Nous proposons également que le gouvernement britannique prenne acte de la volonté des citoyens britanniques en décidant d'une mise en réserve des eurodéputés, des fonctionnaires des institutions européennes et du Commissaire européen britannique. Nous constatons en effet que ceux-ci, se projetant dans l'avenir, ont tendance à favoriser le statut d'État-tiers. Nous suggérons aussi que nos dirigeants définissent sans délai la durée, le contenu ainsi que les différentes étapes des négociations qui s'ouvriront avec le Royaume-Uni. Déjà, la France comme la Commission estiment que les quatre libertés constituent un bloc non négociable. Tant mieux. Mais certains avancent l'idée que la liberté de circulation ne ferait pas partie des libertés fondamentales liées au marché intérieur. Pourquoi les banquiers de la City pourraient-ils offrir leurs services dans toute l'Union européenne si un ressortissant polonais se voit refuser l'accès au territoire britannique, qui lui est pourtant indispensable pour y offrir son travail ? Ce débat est au cœur des préoccupations des pays d'Europe centrale, et notamment du groupe de Visegrad.

La France a intérêt à préserver sa relation commerciale avec le Royaume-Uni, qui génère l'un de ses principaux excédents bilatéraux. Les industriels que nous avons interrogés, qu'il s'agisse d'équipementiers automobiles, comme Valeo, ou d'entreprises aéronautiques, comme Airbus, nous ont indiqué que les chaînes de valeur étaient fortement intégrées, avec d'abondantes exportations et importations intermédiaires. La mise en place de droits de douanes et de contrôles les perturberait considérablement.

Nous avons aussi intérêt à rapatrier une partie des activités de services, notamment financiers, qui sont actuellement localisées à Londres. Comment accepter que la compensation d'opérations en euros se fasse à Londres, sans être supervisée par des autorités européennes ? Le passeport européen implique une harmonisation des règles de protection du consommateur.

Je ne suis pas spécialiste des questions de sécurité. Dans son récent rapport « Refonder la sécurité nationale », l'Institut Montaigne fait trois propositions : refonder la construction européenne en lançant une Union pour la sécurité, avec pour missions prioritaires la lutte contre le terrorisme, la protection des infrastructures essentielles et le contrôle des frontières extérieures de l'Union ; transformer Frontex en une véritable police des frontières extérieures de l'Union ; consolider et développer l'industrie de défense européenne. La France est le seul pays de l'Union européenne à être membre permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU et à disposer de l'arme nucléaire.

M. Jean-Dominique Giuliani. – La Grande-Bretagne n'est pas encore sortie...

M. Emmanuel Moulin. – Certes. Cela fera peser une lourde responsabilité sur la France, tout en lui donnant un levier important sur ses partenaires.

M. Richard Yung. – La notion de deuxième cercle n'est pas entièrement nouvelle, puisqu'elle figurait dans le discours de François Mitterrand à Prague en 1990. Je regrette de ne pas y avoir réagi positivement alors. Le premier cercle, ne serait-ce pas la zone euro ? Ses institutions pourraient être renforcées pour aboutir à une union économique, sociale et politique. Certes, il y a des années que les préconisations s'accumulent, sans que rien ne se fasse. Est-ce dû à une mauvaise entente entre la France et l'Allemagne ?

Oui, un divorce à l'amiable vaut mieux, en tous cas pour les enfants ! Et ce serait dans notre intérêt. Le Royaume-Uni n'est pas dans la zone euro et ne participe pas à la régulation bancaire. Comment pourrions-nous conclure un accord ? Le passeport financier, d'ailleurs, sert surtout aux banques américaines. Au fond, les Anglais veulent la libre circulation pour les biens et les services, mais pas pour les personnes. Méfions-nous, car ce sont des négociateurs redoutables !

La Grande-Bretagne, qui a été une grande puissance militaire et diplomatique, va quitter la scène. Avec qui va-t-elle travailler ? Les États-Unis ne regardent pas vers la Grande-Bretagne. Faut-il donc lui tendre la main ? Tâchons plutôt de renforcer l'Europe de la défense.

Mme Fabienne Keller. – L'ambassadeur d'Allemagne nous a rappelé que le renouvellement du Parlement européen impose des bornes au calendrier du *Brexit* : les choses devraient se jouer entre décembre et mai. Il redoute également que l'Angleterre, qui se retire, s'en sorte mieux que les pays qui restent dans l'Union. Cela toucherait nos concitoyens. Les accords entre la Bourse de Francfort et celle de Londres permettent-ils la compensation financière d'opérations se déroulant à Londres ? Les flux immatériels peuvent se déplacer subrepticement... La notion de cercles concentriques est intéressante : nous souhaitons tous que la zone euro soit réellement pilotée et fiscalement intégrée. Quelles sont les chances qu'un tel noyau dur émerge ? Comment le couple franco-allemand, mis à mal par la question de l'accueil des migrants, pourrait-il proposer des initiatives de défense n'excluant pas les Britanniques ? La politique d'élargissement est morte. Celle de voisinage l'est-elle aussi ? Est-ce à dire que l'Europe renonce à rayonner, notamment autour du bassin méditerranéen ?

M. Jean-Pierre Masseret. – Quel état d'esprit préside à cette période préliminaire ? Les Britanniques vont sans doute essayer de diviser les Européens pour tirer le meilleur parti des négociations. De quel côté seront les Allemands ? Soutiendront-ils la France lorsqu'elle s'arc-boute – à juste titre – sur les principes ? Mme Merkel a remis Mme May à sa place à l'issue du sommet du G20, car celle-ci commençait à discuter avec le Canada, l'Australie, la Corée du Sud... M. Johnson rejette l'idée selon laquelle le Royaume-Uni devra respecter la liberté de circulation des travailleurs européens pour avoir accès au marché unique, la qualifiant de « bobard ».

Comment l'Union européenne résistera-t-elle à ces négociateurs qui joueront sur tous les tableaux, alors même qu'elle est menacée de fragmentation ? Réunions d'Athènes, projet de reconstitution de l'Union de la mer du Nord, opposition entre Est et Ouest, entre Sud et Nord, sans parler du groupe de Visegrad, qui refuse d'accueillir des réfugiés... La France a proposé de parler de la restructuration de la zone euro à Bratislava, mais s'est heurtée au *veto* de Berlin.

Le ministre britannique de la défense refuse la perspective d'une armée européenne, mais le *Brexit* offre une occasion unique d'approfondir l'idée d'une défense européenne. Quant à la réassurance à trois, que vous proposez, ne ferait-elle pas double emploi avec l'Otan ? Finalement, c'est le couple franco-allemand qui sera déterminant.

M. André Gattolin. – Vous dites que la maison Europe n'est pas à refonder, mais les murs sont de travers et le toit est parti ! Historiquement, la création européenne s'est faite de manière baroque, et l'accroissement du poids des parlements nationaux reflète peut-être le manque de légitimité du Parlement européen... La sortie du Royaume-Uni est un échec. Quels peuvent être les ressorts d'un rebond ?

Oui, nous devons passer par une phase intergouvernementale, car les mécanismes européens ne suffiront pas à générer du nouveau. L'essentiel du pouvoir de l'Union européenne est normatif, avec un budget ridicule : 1 % du PIB, et dont 90 % proviennent des contributions nationales ! Il ne peut donc pas y avoir d'action politique, mais uniquement une influence normative. L'Union européenne cherche à capter la gouvernance d'actions menées par les États-membres, faute de disposer elle-même de moyens suffisants. C'est sans doute ce manque de moyens qui crée des tensions avec les États.

Lors de la création du marché commun, le couple franco-allemand représentait plus de la moitié de l'économie et de la population européennes. Aujourd'hui, avec l'Italie et l'Espagne, il constitue 60 % de la population et 70 % du PIB de l'Union européenne – après *Brexit*. Nous ne pouvons plus nous contenter d'un binôme pour refonder l'Europe, mais la zone euro tout entière n'est sans doute pas non plus la bonne échelle, à en juger par l'attitude de certains de ses membres.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – La coopération franco-britannique en matière de défense a considérablement arrimé la Grande-Bretagne à l'Union européenne. Vous proposez un traité de défense non communautaire. Pourquoi pas, mais de quel format ? L'Allemagne n'a guère fait d'efforts en la matière, et son budget de défense est très modeste. Inversement, celui de la Pologne représente plus de 2 % de son PIB. Ne faudrait-il pas inclure ce pays dans un tel traité ? L'Europe de la défense n'avance pas, depuis des années, parce que nos partenaires se contentent du parapluie américain, qui est pourtant un peu fictif... Européenne convaincue, je crois que la France ne doit pas laisser passer l'opportunité qui lui est offerte de renforcer son influence au sein de l'Union européenne. Par exemple, depuis

l'élargissement – voulu par les Britanniques – on ne parle plus français dans les institutions européennes, où l'anglais est devenu la langue de travail unique. C'est le moment d'inverser cette tendance ! L'erreur fondamentale a été de ne pas mettre le citoyen au cœur de la construction européenne. La citoyenneté européenne, créée en 1992, est restée une coquille vide, malgré de nombreuses propositions pour lui donner de la substance.

M. Jean-Dominique Giuliani. – Il est frappant de voir combien les élites françaises et européennes doutent de ce qu'elles ont réalisé. L'Europe n'est ni une construction classique, ni une construction baroque. D'après Michel Serres, c'est la première fois depuis la guerre de Troie que nous avons 70 ans de paix. Quel immense succès ! Cela devrait être une grande fierté. L'évolution du monde doit nous conduire à adapter l'Europe, et non à la refonder. Sinon, les peuples s'en éloigneront, et nous ne maîtriserons plus rien : peut-être, alors, nos petits-enfants verront-ils des conflits en Europe. Les relations entre États sont réglées par la force, ou par le droit. L'Europe a réalisé cette extraordinaire avancée de civilisation consistant à choisir le droit.

Le traité de défense que je propose affirmerait que, si la défense de l'Europe est bien assurée par L'OTAN, il doit être possible de s'organiser au sein de l'alliance avec des partenaires de son choix. Nous nous engagerions à consacrer au moins 2 % de notre PIB à la défense, avec un calendrier précis. D'ailleurs, avec 1,4 % de son PIB, l'Allemagne dépense déjà autant que nous pour la défense, et son budget de défense augmentera de 7 % l'an prochain, après 4 % cette année. Il dépassera donc le nôtre. Souhaitons-nous vraiment laisser l'Allemagne se réarmer seule ?

Frontex, à l'heure actuelle, est une société européenne de sauvetage en mer. Il ne peut y avoir de gardes-frontières, ou d'armée européenne, sans autorité politique élue au suffrage direct. Soyons réalistes, ce n'est pas pour demain... C'est pourquoi nous devons avoir recours à la méthode Schumann, consistant à avancer par la coopération pour surmonter les obstacles. Prenons donc des engagements progressifs. Pour commencer, nous pourrions aller plus loin que l'article 5 de L'OTAN, en nous engageant fermement à aider nos partenaires.

Sur la politique de voisinage, l'Union européenne a proposé 600 millions d'euros pour aider l'Ukraine, et le FMI 18 milliards de dollars... Nous ne pouvons plus nous en tenir à une vision irénique et voir des forces de paix partout. La guerre est à nos frontières, et des troupes françaises sont engagées. Il nous faut donc une politique défendant nos intérêts : non pas un *soft power*, mais un *smart power*, pour paraphraser Mme Clinton. Il s'agit de faire preuve tout à la fois de fermeté et de fiabilité, que ce soit avec la Turquie ou vis-à-vis de la Russie.

M. Thierry Chopin, Fondation Robert Schuman. – Pour l'heure, les Britanniques sont divisés entre partisans du *hard* et du *soft Brexit*. Ces derniers, tout comme ceux qui ont voté contre le *Brexit*, souhaitent rester arrimés au marché intérieur, alors que les premiers désirent une séparation complète. L'Union européenne, elle, a une position claire : l'accès au marché intérieur est conditionné par le respect des quatre libertés. Une telle ligne rouge est salutaire. Je ne crois pas à la thèse d'un maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Il va sortir. Comment faire ? Une solution serait peut-être, non pas de lui donner le statut de membre de l'Espace économique européen, mais de réformer cet Espace, qui donne aujourd'hui accès au marché intérieur moyennant le respect des quatre libertés de circulation, en contrepartie d'une participation financière au budget européen, et sans participation à la définition de ses règles de fonctionnement.

En fait, des clauses de sauvegarde permettent déjà de limiter la circulation de manière temporaire : cette faculté a été utilisée pendant trois ans par le Lichtenstein, lorsqu'il est entré dans l'Espace économique européen en 1995. Les Britanniques n'accepteraient sans doute pas de ne pas pouvoir contribuer à la définition des normes de fonctionnement du marché intérieur. Nous pourrions y réfléchir. Après tout, la Norvège, par exemple, aurait tout à gagner d'une participation plus importante à la prise de décision, qui constituerait une avancée démocratique.

Mme Fabienne Keller. – Voire ! Pour les Européens, ce serait un recul, puisqu'il s'agit d'États non membres.

M. Thierry Chopin. – La contribution financière se limiterait aux politiques auxquelles ces États participeraient. L'avantage de cette solution est qu'elle fait appel à des institutions qui existent déjà. Elle déplace aussi la ligne de partage entre l'Europe du marché intérieur et celle de la zone euro. La création d'un espace de gestion du marché intérieur rapprocherait cet ensemble du niveau d'intégration de la zone euro.

M. Guntram Wolf. – Nos propositions sont proches, mais je ne crois pas que les institutions concernées soient assez fortes pour gérer un partenariat avec le Royaume-Uni. La Commission doit continuer à faire respecter la concurrence. Officiellement, les 27 États membres, sauf le Danemark, ont vocation à intégrer la zone euro. Cela deviendra urgent après le *Brexit*, car les pays qui ne sont pas dans la zone ne représenteront plus que 15 % du PIB de l'Union européenne. Pourtant, il leur faut encore du temps. La Pologne, par exemple, n'y est pas encore prête.

Si elle participe au marché unique, la Grande-Bretagne doit respecter ses règles. C'est fondamental. Sinon, mieux vaut un *hard Brexit*. Vous évoquez la crainte que le Royaume-Uni ne réussisse mieux en dehors que d'autres à l'intérieur de l'Union européenne. Certes, il fera mieux que l'Italie, par exemple, et facilement ! La solution à cela n'est pas de conclure un accord défavorable à la Grande-Bretagne, mais bien de faire les indispensables réformes chez nous. Pour l'instant, nous avons les mêmes règles depuis la frontière avec la Turquie au Nord de la Grande-Bretagne. Ce n'est pas tenable. Il faut moins d'intégration avec les pays qui ne partagent pas nos objectifs politiques.

Il se peut que M. Trump soit élu. Il devient donc urgent que l'Europe de la défense progresse. Qui défendra les pays baltes en cas d'agression ?

Oui, nous avons fondé nos interactions sur le droit. En Allemagne, le sentiment est que la Commission européenne n'interprète plus convenablement ce droit, et que c'est cela qui empêche l'Europe d'avancer. Sur la crise migratoire, les accords conclus à Bruxelles ne sont pas suivis d'effet !

M. Emmanuel Moulin. – Le *Brexit* aura lieu. Il y a une incompatibilité entre la volonté britannique de recouvrer une pleine souveraineté et celle de conserver l'accès au marché unique. Il faudra de la clarté : on est dedans, ou dehors ! Sinon, les citoyens n'y comprendront plus rien. Le couple franco-allemand est remis au centre de la scène par le *Brexit*, mais on ne peut pas attendre beaucoup de lui avant les élections de 2017. L'Institut Montaigne a préparé une feuille de route pour les prochains gouvernements français et allemand sur les questions européennes, qui part de questions territoriales pour traiter également d'économie, de sécurité et de défense.

M. Xavier Pintat, président. – Merci.

M. Jean Bizet, président. – Merci à tous. M. Lamassoure m’a confié il y a quelques jours que, s’il avait imaginé qu’il serait utilisé un jour, il aurait rédigé différemment ce fameux article 50 ! Dans sa rédaction actuelle, c’est le pays qui part qui doit l’invoquer...

Organisation des travaux du groupe de suivi

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Avec Jean-Pierre Raffarin, nous avons réfléchi à une méthode travail que vous nous soumettons aujourd’hui.

Nous sommes chargés de travailler sur deux questions qui ont des calendriers différents. Pour ce qui est du retrait du Royaume-Uni, le calendrier sera forcément étendu puisque le traité prévoit un délai de deux ans pour négocier un accord à compter de la notification de la décision qui pourrait intervenir au début de l’année prochaine. Ce contexte n’interdit pas – bien au contraire – de travailler dès maintenant sur le sujet. Mais le processus de suivi devra être maintenu dans la durée.

Pour la refondation, en revanche, le calendrier sera beaucoup plus resserré. Les réflexions sont en cours au sein des exécutifs. Même si l’on n’y voit pas encore très clair ! Nous avons en outre, en 2017, des échéances électorales majeures. Pour que les propositions du Sénat puissent contribuer utilement au débat public, elles devront donc être formalisées d’ici la suspension des travaux parlementaires fin février.

Avec Jean-Pierre Raffarin, nous avons souhaité identifier les grands axes qui pourraient guider nos réflexions :

- l’idée d’un **Europe puissance** qui implique les enjeux de défense, de sécurité intérieure, de frontières et migrations mais aussi la question de la politique commerciale à conduire ;

- une **Europe croissance**, qui recouvre les enjeux de compétitivité, de concurrence mais aussi les enjeux sectoriels et la dimension sociale ;

- une **Europe proche des citoyens** qui doit nous conduire à nous intéresser au fonctionnement des institutions, au rôle des parlements nationaux et à la subsidiarité.

Il nous paraît par ailleurs important d’avoir un suivi spécifique de la relation franco-allemande parallèlement au suivi du *Brexit*.

Nous souhaitons que tous les membres du groupe de suivi soient impliqués dans le travail préparatoire qui débouchera sur la synthèse que nous vous présenterons avec Jean-Pierre Raffarin.

C’est pourquoi nous avons retenu la formule de « binômes » pour chacun des thèmes correspondant aux trois grands axes que j’ai mentionnés. Leur liste vous a été distribuée. Ces « binômes » seront plus particulièrement impliqués dans les tables rondes thématiques qui jalonnent nos travaux. Ils auront vocation à présenter une communication qui présentera les différentes pistes envisageables dont le groupe de suivi débattrait ensuite.

Je veux insister sur l'esprit dans lequel nous devons travailler pour pouvoir aboutir dans des délais assez serrés. Notre objectif est avant tout de formuler des propositions concrètes et opérationnelles. Il ne s'agit donc pas de refaire un état des lieux de la construction européenne. Nos commissions l'ont déjà fait dans leurs travaux antérieurs.

Les binômes devront s'appuyer sur ces différents travaux, sur les auditions qui seront toutes menées devant l'ensemble du groupe de suivi et sur les enseignements tirés des déplacements pour nous proposer les pistes dont le groupe de suivi débattrait ensuite.

Je veux aussi redire que nos travaux seront sans préjudice de ceux que nos deux commissions ont d'ores et déjà lancés et qu'elles poursuivront. Ces travaux compléteront et alimenteront utilement les réflexions du groupe de suivi.

Nous devons aussi veiller à associer étroitement, en tant que de besoin, les autres commissions permanentes pour l'examen des sujets relevant de leurs compétences.

Un premier calendrier prévisionnel vous a été adressé pour les tables rondes. Je vous indique aussi que nous prévoyons des entretiens avec des personnalités sous la forme de petits déjeuners le mercredi matin avant les réunions de commissions permanentes.

Un déplacement aura par ailleurs lieu à Strasbourg et à Bruxelles en novembre et décembre. Nous nous rendrons à Londres au début de l'année prochaine. Nous irons également en Allemagne avant de finaliser nos réflexions pour avoir un échange avec nos amis allemands.

M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères. — Les présidents Bizet et Raffarin, co-présidents de notre groupe de suivi, feront la synthèse finale de nos travaux, dans un rapport qui devra être livré, s'agissant de nos propositions pour la refondation de l'Europe, d'ici fin février, avant la suspension des travaux parlementaires. Nous pourrions ainsi le verser au débat et nous serons prêts pour le 60^{ème} anniversaire du traité de Rome en mars 2017.

C'est un calendrier très resserré, aussi les présidents des deux commissions vous proposent, si vous en êtes d'accord, que chacun puisse prendre toute sa part à notre réflexion et soit chargé d'analyser un thème, en binôme majorité opposition panachant nos deux commissions.

Cela permettra aux sénateurs membres du groupe de suivi de faire des communications périodiques thématiques sur lesquelles les deux présidents s'appuieront pour leur synthèse.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Outre les thèmes principaux proposés : Europe puissance, Europe croissance, Europe proche des citoyens, certains sénateurs seraient chargés de suivre le dossier du *Brexit* en tant que tel – c'est-à-dire la mise en œuvre de l'article 50 et la relation future avec le Royaume-Uni – et la relation franco-allemande.

Chacun participerait aux auditions et déplacements (Strasbourg, Bruxelles, Londres et Berlin) qui correspondent à son thème de travail.

Si la méthode vous convient, un tableau propose une répartition qui essaie de tirer profit au mieux des multiples compétences et talents de notre groupe de suivi. Y a-t-il des observations sur cette méthode « collaborative » qui vous est proposée ?

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

« EUROPE PROCHE DES CITOYENS »	FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE - ÉLARGISSEMENT	C. CAMBON – S. SUTOUR
	SUBSIDIARITÉ ET RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX	Y. POZZO DI BORGO – S. SUTOUR
« EUROPE PUISSANCE »	DÉFENSE ET SÉCURITÉ	J. GAUTIER – G. JOURDA
	SÉCURITÉ INTÉRIEURE, FRONTIÈRES ET MIGRATIONS	J-M. BOCKEL – D. MARIE
	POLITIQUE COMMERCIALE	E. GIRAUD – C. MÉLOT
« EUROPE CROISSANCE »	GOUVERNANCE DE L'EURO	F. KELLER – R. YUNG
	ACTIONS POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (CONCURRENCE, DIMENSION SOCIALE, POLITIQUE INDUSTRIELLE, RECHERCHE, BREVETS, ÉNERGIE, NUMÉRIQUE)	A. GATTOLIN – J-N. GUÉRINI – X. PINTAT
	SUIVI DU <i>BREXIT</i>	E. BOCQUET – J. GARRIAUD-MAYLAM – F. KELLER
	SUIVI DE LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE	C. KERN – J-P. MASSERET

La réunion est levée à 17 h 55.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 10 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 11 octobre 2016

à 19 heures

Salle Médicis

En commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Ouverte aux sénateurs et à la presse – captation vidéo

- Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, sur le projet d'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada.

Mercredi 12 octobre 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

à 9 h 30 :

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 770 (2015-2016) portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement (Mme Élisabeth Lamure, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Vendredi 7 octobre 2016, à 12 heures

à 11 h 15 :

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de Mme Isabelle de Silva, candidate proposée aux fonctions de présidente de l'Autorité de la concurrence (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination de Mme Isabelle de Silva aux fonctions de présidente de l'Autorité de la concurrence.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 11 octobre 2016

à 19 heures

Salle Médicis

En commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques

Ouverte à tous les sénateurs et la presse – captation vidéo

- Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, sur le projet d'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada.

Mercredi 12 octobre 2016

à 10 heures

Salle Médicis

à 10 heures :

- Examen du rapport de M. Robert del Picchia et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 863 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Autriche relatif au statut juridique des personnels de l'armée fédérale autrichienne au cours de leur séjour dans la collectivité territoriale française de Guyane.

à 10 h 15 :

- Audition du général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2017.

à 16 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Commission des affaires sociales

Mercredi 12 octobre 2016

à 9 heures

Salle n° 213

à 9 heures :

- Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur général, de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

à 10 h 30 :

- Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud Villard, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

à 17 heures

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 12 octobre 2016

à 9 h 30

Salle n° 245

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 749 (2015-2016) de M. David Assouline, relative au référencement des productions des agences de presse et tendant à créer un droit voisin à leur profit.

- Examen du rapport de M. Dominique Bailly et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 826 (2015-2016) visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 10 octobre, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Jean-Léonce Dupont et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 825 (2015-2016) portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 10 octobre, à 12 heures

à 15 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions sur le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 12 octobre 2016

à 11 heures

Salle n° 67

- Examen, en deuxième lecture, des amendements sur le texte n° 5 (2016-2017), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 851 (2015-2016), relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils (M. Cyril Pellevat, rapporteur).

Pour information :

La commission est invitée à participer à l'audition organisée par la commission des finances pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien : Mercredi 12 octobre 2016 à 9 h 30 (Salle Clemenceau).

Commission des finances

Mercredi 12 octobre 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien (ouverte aux membres de la commission de l'aménagement du territoire et à la presse – captation vidéo).

- Contrôle budgétaire – communication de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 12 octobre 2016

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission n° 11 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 496 (2015-2016), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (rapporteur : M. Christophe André Frassa).

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission n° 9 (2016 2017) sur la proposition de loi n° 461 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale (rapporteur : M. François Noël Buffet).

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. François Grosdidier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 665 (2015-2016), modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 10 octobre 2016, à 12 heures.

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 497 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 10 octobre 2016, à 12 heures

- Examen du rapport d'information de M. Pierre-Yves Collombat et Mme Catherine Troendlé sur l'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne.

Commission des affaires européennes

Mardi 11 octobre 2016

à 19 heures

Salle Médicis

En commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Ouverte à tous les sénateurs et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, sur le projet d'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada.

Jeudi 13 octobre 2016

à 8 h 30

Salle A 120

- Rapport de M. Philippe Bonnacarrère sur la proposition de résolution européenne de MM. Michel Billout et Éric Bocquet sur les conditions de ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi « Égalité et citoyenneté »

Mardi 11 octobre 2016

à 13 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance complémentaires déposés par le Gouvernement sur le texte n° 828 (2015-2016), adopté par la commission spéciale, sur le projet de loi n° 773 (2015-2016) relatif à l'égalité et à la citoyenneté (Mmes Dominique Estrosi Sassone et Françoise Gatel, rapporteurs)

Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage

Mercredi 12 octobre 2016

à 14 h 30

Salle n° 245

- Examen et adoption du rapport de la mission.

Mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France

Jeudi 13 octobre 2016

à 12 h 30

Salle n° 263

- Examen du projet de rapport de la mission d'information présenté par M. Daniel Percheron, rapporteur.

Mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord

Mercredi 12 octobre 2016

à 14 h 30

Salle n°67

- Examen et adoption du rapport de la mission.