

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	387
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique commerciale – Accord économique entre l'Union européenne et le Canada – Audition, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.....</i> 	387
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Garantir la mixité sociale aux abords des gares du Grand Paris Express – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> 	398
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nomination d'un rapporteur</i> 	404
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Négociations relatives au TTIP (traité transatlantique) – Audition de M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre</i> 	404
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	405
<ul style="list-style-type: none"> • <i>PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et de développement international.....</i> 	405
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique commerciale – Accord économique entre l'Union européenne et le Canada – Audition, en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger</i> 	414
<ul style="list-style-type: none"> • <i>PLF pour 2017 - Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre (sera publiée ultérieurement)</i> 	426
<ul style="list-style-type: none"> • <i>PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration (sera publiée ultérieurement).....</i> 	426
<ul style="list-style-type: none"> • <i>PLF pour 2017 - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (sera publiée ultérieurement).....</i> 	426
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Désignation d'un rapporteur.....</i> 	426
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Question diverse.....</i> 	427
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	429
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Création de l'Agence nationale de santé publique – Procédure d'examen en commission (article 47 ter du Règlement) – Simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé – Procédure d'examen en commission (article 47 ter du Règlement) – Examen du rapport et des textes de la commission.....</i> 	429

- *PLFSS pour 2017 - Audition de Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés* 443
- *PLF pour 2017 - Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé* 451

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 463

- *Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions, sur le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020* 463
- *Contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour la période 2016-2020, examen de l'avis de la commission - Communication*..... 475

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 487

- *Audition de M. Jean Pisani-Ferry, Commissaire général de France Stratégie*..... 487
- *Régulation, responsabilisation et simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 506

COMMISSION DES FINANCES..... 523

- *Action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes* 523
- *PLF pour 2017 - Mission « Engagements financiers de l'État », comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Examen du rapport spécial (et communication sur son contrôle budgétaire relatif au rôle des banques spécialistes en valeurs du Trésor)*..... 550
- *PLF pour 2017 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial (et communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP))* 557
- *PLF pour 2017 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 63) - Examen du rapport spécial* 569
- *Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques (DGFIP)* 573
- *Enseignement français à l'étranger et accès des Français de l'étranger à cet enseignement – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publiée ultérieurement)*..... 586

COMMISSION DES LOIS 587

- *Évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne – Examen du rapport d'information*..... 587

- *Statut de Paris et aménagement métropolitain – Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales* 595
- *Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 610
- *Action extérieure des collectivités territoriales et coopération des outre-mer dans leur environnement régional – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission* 610
- *Faciliter la recomposition de la carte intercommunale - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 612

MISSION D'INFORMATION SUR L'INTÉRÊT ET LES FORMES POSSIBLES DE MISE EN PLACE D'UN REVENU DE BASE EN FRANCE..... 625

- *Débat d'orientation : échange de vues sur le rapport*..... 625
- *Examen du rapport*..... 640

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS 661

- *Examen et adoption du rapport de la mission*..... 661

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 675

- *Audition de M. Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République* 675
- *Audition de Lord Stephen Keith Green, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement, et Lord Michael Hastings Jay, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France* 680
- *Audition conjointe de M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de la défense, M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général exécutif du Service européen d'action extérieure, et Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (sera publiée ultérieurement)*..... 686

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 24 OCTOBRE ET A VENIR 687

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 11 octobre 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président, M. Jean Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes, et M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées -

La réunion est ouverte à 19 h 05.

Politique commerciale – Accord économique entre l'Union européenne et le Canada – Audition, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger

M. Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes. – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Je vous prie d'excuser l'absence de M. Bizet, en déplacement. Cette audition a été décidée en Conférence des présidents, Mme Assassi ayant demandé que le Sénat débattenne du projet d'accord économique et commercial avec le Canada. C'est pourquoi cette réunion, qui associe nos trois commissions des affaires européennes, des affaires économiques et des affaires étrangères, est également ouverte à tous les sénateurs, et la séance publique a été suspendue pour permettre à tous ceux qui le souhaitent d'assister à votre audition. Celle-ci est particulièrement bienvenue puisque le Conseil se prononcera, le 18 octobre, sur la signature de l'accord, sa conclusion et son application provisoire. Notre commission des affaires européennes examinera jeudi le rapport de M. Bonnecarrère sur la proposition de résolution européenne (PPRE) présentée par MM. Billout et Éric Bocquet et les membres du groupe CRC, qui porte sur les conditions de ratification de cet accord.

C'est d'abord sur le contenu même de ce projet d'accord que nous souhaitons vous entendre. Estimez-vous que les intérêts européens – et notamment ceux de la France – ont été bien défendus dans la négociation ? Celle-ci a-t-elle abouti à un compromis équilibré ? L'accord aura un caractère mixte, ce qui signifie qu'il sera soumis à la ratification des États-membres, dont les Parlements seront donc appelés à se prononcer. C'est un point fondamental pour le Sénat, qui a plaidé à plusieurs reprises dans ce sens et réclamé une plus grande transparence des négociations commerciales. Comment la procédure se déroulera-t-elle ? Une application provisoire de l'accord est prévue. Cette disposition est contestée par nos collègues du groupe CRC dans leur PPRE. Pouvez-vous nous en préciser la signification ?

Au-delà de l'accord avec le Canada, chacun garde à l'esprit les soubresauts de la négociation du traité transatlantique. Cette audition est l'occasion de faire un point sur l'état de cette négociation et d'explicitier la position française demandant son arrêt pur et simple.

M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Je suis heureux de vous retrouver, monsieur le ministre, dans ce format élargi, pour évoquer l'accord économique entre l'Union européenne et le Canada (dit CETA). Nos liens avec le Canada, et tout particulièrement avec le Québec, sont anciens, et notre commission des affaires économiques suit leur évolution de près : avec mon prédécesseur

M. Raoul, nous nous étions rendus au Canada en 2014, où nous avons rencontré les négociateurs, ainsi que l'honorable David Johnston, que nous avons ensuite revu à Paris.

Quid du mécanisme de règlement des différends ? Vous avez personnellement poussé à la création d'une Cour permanente d'arbitrage. Le statut de ses juges reste à expliciter, comme les moyens de la lutte contre les conflits d'intérêts. Les provinces du Canada devront-elles ratifier le CETA ? Que pensez-vous de l'application provisoire ?

M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense. – Le CETA semble assurer un meilleur équilibre des intérêts des parties. Quelle opportunité représente-t-il pour les entreprises, notamment françaises ? Les États-Unis ne risquent-ils pas d'en faire un cheval de Troie ? Ils sont eux-mêmes liés au Canada par l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna). La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie du statut d'accord mixte. Peut-elle le remettre en cause ? Vous avez courageusement attiré l'attention sur les dangers du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) il y a quelques mois et la nécessité de mettre un terme aux négociations. Où en sommes-nous ? Le développement des échanges commerciaux est important : la France exporte l'équivalent de 450 milliards d'euros chaque année, et un Européen sur sept travaille pour l'export. La libéralisation des échanges est donc bienvenue, à condition de ne pas devenir l'idiot du village en ouvrant notre marché sans contreparties négociées.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. – Merci de votre accueil. Voilà des années que vous menez un travail très approfondi sur ce dossier, sur lequel nous avons eu de nombreux échanges, en commission ou en séance publique. Je salue l'implication de votre Haute Assemblée dans ces négociations, comme dans celles menées avec les États-Unis, ou d'autres pays. Elle témoigne de votre attachement aux sujets qu'elles abordent, dont l'impact sur nos territoires peut être considérable.

Lors du sommet informel de Bratislava, en septembre, j'ai, comme je l'avais annoncé, demandé au nom de la France l'arrêt des négociations avec les États-Unis. Un an auparavant, j'avais été le premier membre d'un Gouvernement européen à sonner l'alerte sur ce sujet, notamment parce que je bénéficiais des informations que vous me faisiez parvenir. Le compte n'y était pas, et j'annonçais que, si les négociations devaient continuer dans cette mauvaise voie, nous devrions en tirer les conséquences. C'est ce que nous faisons à présent.

Entre partenaires, entre amis, on doit négocier de bonne foi, et avec la volonté d'avancer. Les États-Unis sont le plus ancien allié de la France, et sont pour nous un partenaire incontournable : les quelque 3 000 entreprises américaines implantées en France y emploient environ 470 000 personnes, et les 3 750 entreprises françaises installées aux États-Unis y ont créé environ 570 000 emplois. Nul ne songe à nier cette réalité. Mais il faut qu'une négociation soit positive et constructive.

Or, ce n'a pas été le cas. L'asymétrie et l'opacité de ces négociations ont été dénoncées par votre assemblée, et ce n'est que début 2016 que nous avons obtenu l'accès aux documents de travail pour les parlementaires. Puis, la réciprocité n'était pas au rendez-vous sur plusieurs sujets importants comme l'agriculture, l'ouverture des marchés publics ou encore le respect des règles. L'application unilatérale du droit américain à l'encontre d'entreprises exerçant dans des pays tiers n'est pas conforme au droit international. Face à ce type de pratiques, à quoi bon négocier un grand partenariat ?

La Commission européenne ayant reçu un mandat, elle peut négocier à perte de vue. Mais une part importante – pas majoritaire, certes – des membres du Conseil européen considère désormais que les négociations sont mal engagées. C’est aussi le rôle de notre diplomatie que de savoir mettre un terme à de telles situations. Pour autant, nous souhaitons bien évidemment avoir avec les États-Unis des discussions constructives. Pour qu’elles le soient, il faut qu’elles soient menées dans la plus grande transparence, vis-à-vis des parlementaires comme de nos concitoyens. Et le préalable indispensable est la fin de l’extraterritorialité du droit américain. Nous espérons ouvrir de nouvelles négociations avec la prochaine Administration américaine, sur la base d’un nouveau mandat. Pour l’heure, nous en sommes loin.

Avec le Canada, la situation est différente. Certes, la transparence des négociations a laissé à désirer, mais celles-ci sont désormais derrière nous, et l’accord est intégralement consultable sur Internet. À l’avenir, les négociations ne pourront plus être menées ainsi. Mais sur les marchés publics, qui constituent un intérêt offensif de notre diplomatie économique, les Canadiens sont allés très loin, puisqu’ils ont ouvert à nos entreprises, quelle que soit leur taille, l’accès aux appels d’offre nationaux et locaux. De fait, les provinces se sont toutes engagées dans la négociation, alors qu’avec les États-Unis les États fédérés n’y ont pas participé, et se seraient empressés d’en contester les résultats devant la Cour Suprême...

L’agriculture constitue pour notre diplomatie, quel que soit le Gouvernement aux affaires, une véritable ligne rouge. Les Canadiens ont accepté la reconnaissance d’indications géographiques (IG). Il s’agit pour nous de défendre nos terroirs ! Sur les 173 IG européennes, 42 IG françaises seront reconnues par le Canada. C’est un pas important, comme à chaque fois qu’un État supplémentaire accepte de prendre en compte ces appellations, qui sont, avec les marques, les meilleures protections pour notre agriculture. Elles symbolisent le lien entre un terroir, les hommes et les femmes qui y travaillent, et les produits qui en résultent, lien auquel vous êtes tous attachés. L’agriculture est une dimension de l’excellence française, et le secteur agroalimentaire génère, selon les années, notre deuxième ou troisième plus gros excédent commercial. Elle porte aussi des valeurs, un certain rapport à la vie, à l’alimentation, une manière de cultiver l’espace et la ruralité.

Certains regrettent que toutes nos IG n’aient pas été reconnues. Je leur réponds que nous partions de zéro ! Nous enregistrons donc une évolution positive. De plus, les IG figurant dans l’accord, qui concernent essentiellement les produits laitiers et la charcuterie, s’ajoutent à celles qui avaient été reconnues en matière de vins et spiritueux au début des années 2000.

M. Daniel Raoul. – En 2003.

M. Matthias Fekl, secrétaire d’État. – De plus, les IG retenues l’ont été au vu des réalités commerciales, et notamment de l’existence, ou non, d’un risque de fraude ou d’usurpation. Une liste établie par l’Union européenne a été complétée avec 16 appellations géographiques sur lesquelles des problèmes avaient été constatés au Canada. Le fait qu’une appellation ne soit pas reconnue signifie qu’aucun cas de fraude n’a été détecté. De plus, il existe un mécanisme d’ajout ou de retrait d’appellation géographique, prévu à l’article 20.22. Bref, le réalisme économique a prévalu. Enfin, L’Institut national de l’origine et de la qualité (INAO) demeure compétent dans la lutte contre la fraude et l’usurpation, y compris en droit canadien. Mon département comptant plus de 70 produits agricoles, je connais les craintes que ce traité a inspirées...

Les quotas octroyés pour les viandes sont assez élevés, certes. Mais nous veillons à ce qu'ils n'excèdent pas ce que chaque marché peut absorber.

La Cour de Justice sur les investissements est une avancée considérable. J'ai été le premier membre d'un Gouvernement à en formuler l'idée, et c'était au Sénat, lors d'une séance de nuit. L'arbitrage est un scandale démocratique, car il permet à des grands groupes d'attaquer des choix effectués par les parlementaires. D'où l'idée, avancée par la France, d'une Cour de Justice commerciale internationale, que nous avons soutenue avec l'Allemagne, avant d'être rejoints par la totalité des États-membres et par la Commission. Les arbitres privés, rémunérés par les entreprises, seront remplacés par des juges choisis sur une liste, soumis à des règles strictes de prévention contre les conflits d'intérêt et rémunérés par les États. Il sera interdit à ces juges d'attaquer des choix de politiques publiques. Après l'arrivée au pouvoir de M. Trudeau, le Canada a accepté de rouvrir les négociations sur ce point. Il a été suivi par le Vietnam. C'est un tournant. Pour la première fois, la puissance publique peut édicter des règles impartiales et les faire respecter.

Je souhaite que cet accord devienne progressivement une référence ; il faut aller plus loin – c'est la position de la France pour aboutir à la mise en place d'une véritable cour de justice commerciale multilatérale. Il existe dans le monde environ 3 500 accords prévoyant des mécanismes d'ISDS et d'arbitrage, dont plus d'une centaine ont été signés par la France. L'idée d'une cour de justice commerciale avait recueilli, je le crois, un très large consensus dans la haute assemblée. C'est une proposition conforme à la tradition diplomatique française, attachée au multilatéralisme et au rôle de la puissance publique.

Nous nous sommes également battus pour obtenir la reconnaissance du caractère mixte de cet accord, principe défendu à l'unanimité des États membres. Après avoir gardé le silence, la Commission européenne a tenté, fin juin, d'exclure entièrement les Parlements nationaux du processus de ratification. J'ai écrit, avec le vice-chancelier Sigmar Gabriel, une lettre à la commissaire européenne Cecilia Malmström pour lui signifier qu'il était inacceptable de changer les règles en cours de route contre l'avis des États membres et des propres services juridiques de la Commission européenne. On ne peut mettre de côté les représentations nationales sous le prétexte d'un problème de majorité. Désormais, la Commission reconnaît que, d'un point de vue politique à tout le moins, il est nécessaire de considérer le CETA comme un accord mixte. Il convient maintenant d'inventer des mécanismes pour impliquer davantage les parlements nationaux dans le processus de ratification, y compris en amont.

Le passage en revue de ce qui relève, dans l'accord, des compétences nationales et européennes, au-delà des aspects techniques, a naturellement un impact politique. Le Comité des représentants permanents (COREPER) de l'Union européenne se réunit demain pour y travailler, la validation définitive étant prévue le 18 octobre lors d'un conseil extraordinaire des ministres du commerce extérieur. La politique commerciale étant confiée à l'Union européenne, une minorité des volets de l'accord relèvera des compétences nationales. Parmi ceux-ci figureront néanmoins la protection des investissements et notamment la Cour de justice commerciale internationale. Votre assemblée sera saisie d'un projet de loi de ratification auquel sera annexé l'ensemble de l'accord. Qu'en sera-t-il si un Parlement national le rejette ? En la matière, il n'y a pas de précédent, mais le problème politique serait évident, d'autant plus si ce rejet était le fait d'un pays important.

En vertu du principe de l'application provisoire, l'accord entrera en vigueur avant que les Parlements se prononcent. Le Gouvernement y est favorable pour les volets qui

relèvent de la compétence communautaire ; avec cette condition que le Parlement européen ait donné un avis favorable à l'accord. C'est un verrou démocratique. Si le Parlement français votait contre l'accord, il ne fait pas de doute qu'il serait remis à plat ; mais au point de vue juridique, la question n'est pas tranchée.

Nous sommes très attentifs, dans toutes les négociations commerciales, à l'insertion de clauses de sauvegarde pour les services publics. La clause figurant dans l'accord concerne l'ensemble de ces services. C'est un débat qui, dans les années 90, a suscité une forte mobilisation de la France ; cette position est désormais plutôt respectée dans les négociations. En matière d'environnement, nous avons fait en sorte que le droit des États à réguler soit reconnu explicitement. Le CETA n'est aucunement une menace pour l'Accord de Paris sur le climat ou les mesures relatives aux OGM. Quant au gaz de schiste exploité au Canada...

M. André Gattolin. – Les sables bitumineux.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – Sur ce sujet, le gouvernement Trudeau a pris des engagements fermes ; de plus, le Canada est signataire de l'Accord de Paris.

J'ai aussi défini une stratégie confirmée par le Président lors de la conférence environnementale, consistant à insérer des chapitres encore plus robustes sur l'environnement – et notamment sur l'Accord de Paris – dans les accords à venir, et à faire en sorte que les règles environnementales soient aussi contraignantes que les règles économiques.

Je ne partage pas l'analyse, récurrente dans le débat public, d'après laquelle cet accord serait un cheval de Troie pour les États-Unis. Pour bénéficier des clauses du CETA, une entreprise doit avoir une véritable activité économique dans l'un des pays parties prenantes. Il ne suffira pas à une entreprise américaine d'avoir une « boîte aux lettres » au Canada.

De plus, prétendre que ces entreprises ont besoin du Canada pour pénétrer le marché français témoigne d'une méconnaissance du tissu économique. Près de trois mille entreprises états-uniennes sont présentes en France, pour 500 000 emplois créés. Elles n'ont pas besoin du CETA pour saisir les tribunaux et demander des indemnités. Les inquiétudes ne sont pas fondées.

Le 18 octobre, j'exprimerai la position que je vous ai détaillée et donnerai un avis favorable du gouvernement que je représente au CETA, dont la signature est prévue au sommet entre l'Union européenne et le Canada fin octobre.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Il faut distinguer la question des indications géographiques protégées (IGP) de celle des appellations d'origine protégée (AOP).

M. Michel Billout. – Merci d'apporter ces précisions sur un sujet qui fait débat ici comme dans tous les Parlements des États membres, jusqu'à ceux des provinces canadiennes. Sans revenir sur le contenu de l'accord, soulignons que les négociations ont été conduites dans la plus totale opacité. Nous en avons pris connaissance – dans des documents en anglais – à l'automne 2014. Il y a un précédent : l'accord entre l'Union européenne et Singapour, dont nous n'avons toujours pas connaissance... Comme nous n'avons pu

intervenir dans la phase de négociation de l'accord, il convient d'être particulièrement vigilant sur les conditions de sa ratification.

À une semaine du conseil des ministres du commerce et moins d'un mois de la ratification, nous ne connaissons toujours pas la répartition entre le périmètre communautaire et celui des compétences nationales ; or d'après les Canadiens, le premier concerne 95 % des dispositions de l'accord... C'est une véritable faiblesse, et un défaut de maîtrise démocratique. Nous aurions souhaité davantage de transparence. Malgré des progrès incontestables, la question de l'arbitrage demeure : fait-il partie du volet commercial ou du volet de l'investissement – et relève-t-il de la compétence communautaire ou de la compétence nationale ?

Certes, l'accord CETA a été négocié avant la COP21. Vous avez tenté de nous rassurer sur ce point, mais le principe de précaution ne figure pas dans la législation canadienne... Pourquoi ne pas avoir inséré de clauses de sauvegarde sur les questions qui ont surgi après la fin des négociations ?

M. Daniel Raoul. – Merci d'avoir mis en place le comité de suivi stratégique, qui remédie au manque d'information des parlementaires comme de la société civile. Toutes les filières et organisations syndicales, patronales, industrielles et agricoles y sont représentées, ce qui est une avancée pour la transparence.

Je me félicite également que vous ayez pris en considération ma proposition, formulée en janvier 2013, d'une cour permanente pour mettre fin au système d'arbitrage : il est inacceptable que des États comme l'Australie ou l'Allemagne soient attaqués en justice par des groupes internationaux, notamment ceux du tabac. On ne pouvait continuer ainsi.

Je relève qu'outre la mixité, il y a aussi une approbation par le Parlement européen : deux avancées démocratiques.

Pouvez-vous revenir sur les avancées obtenues dans la reconnaissance des 42 IGP ? On part de zéro : jusqu'à présent, toutes les contrefaçons étaient possibles. Il faut le faire valoir, en rappelant que la liste des IGP est ouverte à l'expansion comme à la réduction.

Quel est l'impact du Brexit sur le calcul des quotas d'importation ? Enfin, savez-vous ce que contiendra l'annexe interprétative ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Merci pour ces explications de qualité. Quel rôle aura cette déclaration interprétative qu'on nous annonce ? Vaudra-t-elle pour tous les accords à venir ? Est-ce un adjuvant politique pour convaincre tel État ou telle province – je songe à la Wallonie ? En d'autres termes, est-ce une manœuvre de communication ou un véritable engagement ?

Le ressort de l'application anticipée est-il simplement une exigence d'efficacité économique ? L'application anticipée de l'accord avec la Corée du Sud a, semble-t-il, été particulièrement avantageuse. Y a-t-il une justification ressortissant au respect de la compétence européenne dans ses domaines ? Est-ce une question, politique, de crédibilité de l'Europe ? On peut en effet imaginer, sans application anticipée, que les États et les Parlements nationaux passent les quatre, cinq ou six prochaines années à discuter l'accord passé par l'Union européenne – avec des dommages certains en matière de crédibilité dans le concert international.

M. Gérard Bailly. – Sur le terrain, les gens sont inquiets, et le monde agricole n'est pas seul concerné. Qui a fixé le chiffre de 120 000 tonnes de viande de porc et de bovins mentionné dans l'accord ? Enfin, je ne perçois pas, dans votre intervention, l'intérêt que notre pays va retirer de l'accord. Va-t-on vendre plus d'automobiles, d'objets de luxe, de services, d'aéronautique, de produits agricoles ?

En comparant les salaires allemands aux nôtres, je crains que nous ne puissions rivaliser avec nos voisins sur le marché canadien. Autre motif d'inquiétude, les États-Unis ne verront-ils pas dans le CETA un argument pour nous convaincre de passer un accord analogue avec eux ?

M. André Gattolin. – Certes, les 42 IGP sont une avancée ; mais elles légalisent certaines appellations usurpées en permettant aux entreprises qui produisent du camembert ou du brie depuis plus de vingt ans de poursuivre leurs activités sous ce label. Quant au vin, il constitue une ressource fiscale importante au Canada, et notamment au Québec, grâce au système des monopoles provinciaux. Or, les taxes imposées par ces provinces aux vins français ne sont pas affectées par l'accord.

Je déplore également l'absence d'études d'impact par pays, pourtant promises par Mme Cecilia Malmström voici deux ans. Lors de la négociation du traité entre l'Union européenne et le Vietnam, il avait été acté qu'une étude d'impact devrait être présentée aux États avant la ratification. L'impact du Brexit n'est pas connu non plus, faute d'un travail sur le sujet.

Enfin, en matière d'exception culturelle, le Canada et l'Union européenne sont en position asymétrique. Tous deux sont signataires de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'Unesco, mais pour l'Union européenne, l'exception ne couvre que les entreprises audiovisuelles, alors qu'elle s'applique à l'ensemble des industries culturelles canadiennes.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je ne partage pas votre optimisme sur l'intérêt de ce traité. Qu'est-ce qui justifie une application anticipée ? Je n'y vois pas d'urgence, mais une menace pour la démocratie.

Quant à cette fameuse cour de commerce internationale, les arbitres resteront maîtres du test de nécessité : les États devront prouver la nécessité de la réglementation qu'ils mettent en œuvre. En d'autres termes, le jugement d'opportunité est laissé à des personnes qui ne sont pas des magistrats. D'après l'Association européenne des magistrats, ce système compromet l'ordre juridique de l'Union européenne. L'indépendance éthique des arbitres n'est en rien garantie.

Les États membres ont la possibilité de solliciter l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne à propos de la compatibilité du règlement des différends en matière d'investissement avec les traités de l'Union. Je souhaite que la France en fasse usage, la Commission européenne n'en ayant pas manifesté l'intention.

Enfin, même l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) établissait une liste positive des services publics. Ici, elle est négative, ce qui signifie que la règle par défaut est la concurrence. Tout nouveau service public, n'ayant pas été mentionné explicitement dans le traité, ne pourra être considéré comme tel.

M. Henri Cabanel. – Les AOP et IGP, en garantissant l'origine des produits, protègent les consommateurs et les producteurs de la contrefaçon. Comment les 42 indications retenues – qui ne représentent que 24 % de nos AOP et 6 % de nos IGP – l'ont-elles été ? Dès lors que l'on en accepte le principe, pourquoi ne pas toutes les reconnaître ? Et sur quels critères pourra-t-on en ajouter ou en retrancher à la liste qui a été établie ?

M. Daniel Gremillet. – Des progrès ont certes été faits depuis votre dernière audition à propos du traité transatlantique, monsieur le ministre, mais il y a des similitudes entre les deux traités. Les parlements nationaux pourront émettre un avis sur les négociations, c'est une première avancée, mais encore faut-il que les informations leur soient transmises, et dans leur langue ! Or, à ce jour, on ne peut pas dire qu'ils aient été informés de manière très diligente...

Sur le fromage, je suis moins optimiste que vous, car nous sommes en train de donner une caution à des appellations indûment protégées. Elles n'ont en effet pas la même signification dans tous les pays : le *muenster* du Canada désigne un fromage à pâte molle...

M. Yannick Vaugrenard. – Merci, monsieur le ministre, pour la qualité de votre intervention et la fermeté dont vous avez fait montre sur le traité transatlantique.

On ne saurait aborder ces questions sans tenir compte de l'état de l'opinion – française ou européenne. Or, en Europe, les populations craignent la mondialisation et nous assistons à un repli généralisé – avec les résultats électoraux que l'on connaît. Il faut dans ce contexte redoubler de transparence et de précision, sur ce que le traité peut apporter en termes d'emploi par exemple, et non se focaliser exclusivement sur les risques qu'il ferait encourir. La pédagogie est fondamentale, car toute espèce de doute de l'opinion entraînera l'échec d'une négociation.

Il serait en outre de bonne initiative d'engager une réflexion, voire un débat parlementaire, sur la compétence européenne en matière commerciale. Le dernier mot ne revient d'ailleurs pas à la Commission de Bruxelles : elle propose, met en œuvre, mais c'est au Conseil et au Parlement européens de prendre leurs responsabilités.

Enfin, je reste convaincu qu'il faut avancer sur ce traité, alors que les États-Unis se tournent vers le Pacifique : c'est un enjeu de rééquilibrage géopolitique.

M. Martial Bourquin. – Les enjeux géostratégiques sont évidemment majeurs. Mais nous avons d'abord des synergies à exploiter avec les entreprises québécoises – dont beaucoup sont jumelées avec des entreprises franc-comtoises. Se replier sur nous-mêmes serait une catastrophe.

Dans le cadre des négociations pour le traité transatlantique, les États-Unis semblaient dire « *ce qui est à nous est à nous, ce qui est à vous nous intéresse...* ». Je note avec satisfaction la différence de logique du CETA, et je veux vous féliciter, monsieur le ministre, pour la fermeté dont vous avez fait preuve dans la défense des intérêts de la France.

Nous avons besoin de transparence sur les enjeux majeurs que sont en effet les services publics, les marchés publics, les IGP et les AOP. D'aucuns soutiennent que traité transatlantique et CETA, c'est la même chose. Des risques existent certes autour des deux traités, mais ils ne sont pas identiques ! La question des périmètres est essentielle : si 85 % des stipulations du traité sont de la compétence exclusive de l'Union européenne, nous n'avons en

effet pas grand-chose à dire... alors que nous savons qu'ils auront un impact direct sur l'agriculture et l'économie françaises. Bref, nous avons besoin d'une communication plus claire !

M. Bernard Cazeau. – A-t-on avancé sur les produits qui posent problème en Amérique du Nord, comme le foie gras ? Le problème récent de grippe aviaire, remarquablement traité d'ailleurs, aura-t-il quelque incidence ?

M. Franck Montaugé. – Merci pour la clarté de votre propos, monsieur le ministre, votre pédagogie, et ce que vous avez apporté personnellement à ce processus important.

À ma connaissance, les études d'impact économique sont assez anciennes puisqu'elles remontent à 2008, 2011 pour le volet développement durable. C'est, je crois, préjudiciable à la qualité de l'accord. En la matière, l'accord de libre-échange signé avec le Vietnam montre que nous pouvons faire mieux... De plus, ces études prenaient-elles en compte un éventuel Brexit ? Sa concrétisation ne saurait être sans conséquence alors que 25 % de nos échanges sont canado-britanniques. Ne convient-il pas en conséquence de retarder la mise en application provisoire du traité ? Les conséquences juridiques d'un vote négatif des parlements nationaux ne me semblent pas évidentes...

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – La vigilance des parlements est essentielle, je vous rejoins sur ce point. C'est le sens de votre proposition de résolution européenne.

J'ai fait des propositions précises pour remédier à l'opacité des négociations. Le texte du CETA est désormais disponible en ligne, reste à le traduire dans toutes les langues de l'Union européenne, ce qui, deux ans après la conclusion de l'accord, est la moindre des choses... Je ne cesse de le dire à la Commission européenne. Je suis, plus largement, favorable à l'*open data* sur les négociations commerciales. Désormais, tout finit par se savoir. La puissance publique de demain doit donc faire la transparence d'elle-même en matière commerciale – il en va bien sûr différemment en matière de défense ou de paix. Tout ce qui ne peut être assumé devant l'opinion doit pouvoir être négocié, et tout ce qui est négocié doit pouvoir être assumé devant l'opinion.

S'agissant du périmètre, nous serons fixés demain au niveau des ambassadeurs, la semaine prochaine au niveau des ministres. Il est probable que la part du communautaire soit assez grande, et la part nationale très réduite puisque les questions strictement commerciales sont de la compétence exclusive l'Union européenne. S'il reste des sujets de la compétence des États dans le cas présent, c'est que le traité touche aux investissements, aux transports maritimes, au développement durable, ou encore à l'arbitrage – question de compétence nationale, indiscutablement.

Merci pour vos propos sur le comité de suivi, qui réunit les parlementaires qui le souhaitent, les ONG, les syndicats et les filières professionnelles. C'est un outil effectivement très efficace, et dont je souhaite la pérennisation pour d'autres types de négociations.

Monsieur Raoul, vous avez été parmi les premiers à défendre l'idée d'une cour permanente dans le débat parlementaire. Si nous avons réussi à convaincre nos partenaires européen de son utilité, c'est que l'idée était bonne...

Les effets du Brexit ne sont pas encore pris en compte. Le premier ministre britannique a annoncé que l'article 50 du traité sur l'Union européenne ne sera enclenché qu'à la fin du mois de mars. Cela transformera la réalité des négociations commerciales. Les contingents devront être réévalués ; cela fait bien sûr partie des choses dont nous aurons à discuter.

L'annexe interprétative est juridiquement contraignante. C'est un mécanisme fréquent en matière commerciale. Beaucoup d'États le souhaitaient, dont l'Allemagne, et nous avons contribué à sa rédaction pour y inclure les services publics, la protection des investissements et l'environnement, en faisant référence à l'accord de Paris. C'est un outil d'interprétation certes, mais qui pose des principes forts. Ceux qui ont tué l'OMC ne sauraient en conséquence nous reprocher de chercher ainsi à régler des problèmes qui devraient être traités en son sein...

Pourquoi prévoir une application provisoire du traité ? Soyons clairs : en raison de la longueur du processus de négociation et de ratification communautaire. Les négociations ont été conclues il y a plus de deux ans – je venais alors d'être nommé. Le temps d'apporter des compléments, d'ouvrir les négociations sur l'arbitrage et la mise en place de la Cour... Sans compter que le Canada discute en ce moment avec la Bulgarie et la Roumanie des questions de visas, ainsi qu'avec la Wallonie. Si, comme je le souhaite, l'Union européenne veut s'affirmer comme un acteur de tout premier plan des négociations commerciales internationales, elle doit être plus réactive dans la ratification des accords conclus. Celle-ci ne peut raisonnablement prendre deux ans à compter de la signature du traité... Faut-il accélérer le processus au niveau national ? Je le pense. Faut-il impliquer les parlements nationaux plus en amont ? Je le crois également, comme je crois qu'il faut leur donner plus de poids dans les négociations. Les parlementaires américains représentant le Congrès sont, eux, autour de la table des négociations : c'est très fort. J'ai fait des propositions pour avancer dans cette direction.

J'entends les craintes, sur le terrain, des associations et des élus locaux, que je reçois systématiquement dans mon département. Elles sont légitimes, alors que nous avons, depuis des décennies, supprimé toute règle, considéré toute intervention de l'État comme intrinsèquement mauvaise, et pour ainsi dire remplacé Keynes par Friedman. Toute mon action dans les négociations du TTIP allait à rebours de cette logique. Les gens savent ce qui est bon pour eux et ce qui ne l'est pas. La mondialisation, nous le savons tous dans nos territoires, fait des perdants et des gagnants... Il fallait remettre des règles.

Nos intérêts dans l'accord avec le Canada ? D'abord, l'accès aux marchés publics ; ensuite, l'agriculture et l'agroalimentaire – fromage, biscuiterie, chocolaterie – qui est notre deuxième ou troisième excédent commercial. Les droits de douane canadiens seront supprimés à 92 % si le traité entre en vigueur : ce n'est pas rien !

Certes, le différentiel de compétitivité entre l'Allemagne et la France est important, mais pour la première fois depuis des années, grâce aux efforts de ce gouvernement, le coût horaire de la main d'œuvre française est passé sous le coût horaire de la main d'œuvre allemande... Beaucoup de secteurs dynamiques internationalement le sont aussi en France : l'aéronautique, l'agroalimentaire, l'industrie pharmaceutique, la chimie, le luxe – et ses ateliers et ses artisans dans nos territoires... Nous avons une carte à jouer à l'international, sous réserve que le principe de réciprocité soit respecté. Notre commerce extérieur est certes dans une situation difficile, mais le nombre de nos entreprises qui

exportent augmente : elles étaient 117 000 en 2011, 121 000 en 2014, puis 125 000 en 2015. Les PME qui se lancent et font de l'export une stratégie en sortent gagnantes.

Un mot sur la comparaison entre CETA et TTIP. Les États-Unis en veulent plutôt au Canada d'avoir fait des concessions sur l'agriculture, les marchés publics et l'arbitrage, car cela fixe un standard élevé qu'ils ne sont aucunement prêts à accepter...

Le Brexit rebat les cartes. Il nous faudra trouver le bon accord d'association du Royaume-Uni à l'Union européenne. À titre personnel, je souhaite qu'il soit le plus clair possible... On ne peut pas être dans l'Union européenne et en-dehors. Il faut respecter le choix du peuple britannique, qui a manifesté son souhait d'en sortir. Il ne s'agit pas de le punir, mais un État ne saurait être soustrait aux contraintes de participation au budget européen et garder les avantages du marché commun ou de nombreux postes de hauts fonctionnaires dans les instances communautaires... Construire une Europe plus forte ne sera possible qu'avec le concours de ceux qui souhaite avancer. La stratégie du Président de la République, qui a été parmi les premiers à exprimer une certaine fermeté en la matière, est non seulement juste, mais encore conforme aux intérêts de notre pays et de la construction européenne elle-même.

Il est vrai que nous n'avons pas assez d'études d'impact. Nous attendons toujours celles que nous avons demandées à la Commission européenne. Cela étant, je me méfie toujours de celles, positives ou négatives, qui sont précises à l'euro près ou à l'emploi près. Nous avons également besoin d'évaluation *ex post* de ce qui a été fait dans les négociations commerciales passées. Il faut, plus globalement, réhabiliter un débat contradictoire beaucoup plus vigoureux dans la science économique elle-même – si tant est que ce soit une science...

J'entends les reproches faits à la Cour sur les investissements. La proposition française allait plus loin que la proposition européenne. J'étais favorable à des amendes pour recours abusif, à une peine de quarantaine plus longue entre l'exercice de fonctions de juge et d'avocat... Mais c'est une étape importante dans les relations commerciales internationales, qui ne peuvent évoluer que selon trois scénarios : soit n'y rien changer – ce qui serait scandaleux d'un point de vue démocratique –, soit inventer autre chose – c'est ce que nous essayons de faire –, soit en renvoyant les contentieux aux juridictions de droit commun des États – et l'État de droit étant perfectible chez certains États membres, ce n'est pas une option...

S'agissant des listes négatives, les négociateurs ont formulé les réserves de manière tellement large qu'il n'y a pas de risque de remise en cause.

Nous aurions peut-être pu obtenir la reconnaissance de toutes les indications géographiques, mais pourquoi le faire pour celles qui ne rencontrent aucun problème ? Si un risque se réalise, la clause d'ajout permettra de compléter la liste, si les critères de rationalité économique et commerciale sont remplis, et que des difficultés sont constatées sur un marché.

L'accès plus large aux documents relatifs aux accords commerciaux est, je le redis, l'un des combats des dix années à venir, car la défiance des populations fera inmanquablement échouer une négociation.

La mondialisation, telle qu'elle a été conduite depuis trente ans, a créé beaucoup de dégâts et provoqué une vaste désindustrialisation. C'est pourquoi nous promouvons le retour de la puissance publique. Mais vous avez raison de dire que l'aspect géostratégique est une donnée essentielle du problème. J'ai présenté pour la première fois devant vous l'an

dernier une stratégie commerciale française, élaborée avec votre concours ; je le referai cette année, car c'est un document très important, qui permet un débat démocratique. Je souhaite en outre que la Commission européenne change sa façon de travailler : contrairement à ce qui se fait aux États-Unis, les responsables des négociations sont aujourd'hui plus nombreux que les responsables de l'application des règles. En conséquence, les chantiers de négociation sont ouverts sans cohérence ni stratégie. Il faudrait inverser les proportions, afin d'alléger les effectifs de négociation et de renforcer ceux dédiés à la rétorsion ou à la lutte antidumping. J'y travaille depuis deux ans, et ne baisserai pas les bras.

Pour la crédibilité de notre politique commerciale, nous ne pourrions pas décaler la mise en application provisoire de l'accord.

Guillaume Garrot, lorsqu'il était ministre délégué à l'agroalimentaire, s'était fortement mobilisé pour défendre le foie gras. Nous restons extrêmement attentifs à cette production – comme aux autres. Nous travaillons aussi avec les producteurs pour améliorer la communication sur ce produit de grande qualité et qui obéit à des standards élevés, y compris en matière de bien-être animal, ainsi qu'avec le ministre de l'agriculture pour faire en sorte qu'il reste un produit d'excellence, valorisant l'image de notre pays dans le monde.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Monsieur le ministre, nous vous remercions.

La réunion est levée à 20 h 35.

Mercredi 19 octobre 2016

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

**Garantir la mixité sociale aux abords des gares du Grand Paris Express –
Examen du rapport et du texte de la commission**

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous examinons la proposition de loi, déposée par notre collègue Christian Favier, que je salue, et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, visant à garantir la mixité sociale aux abords des gares du Grand Paris Express.

Je donne la parole à la rapporteure, Mme Sophie Primas.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Nous restons dans la thématique de l'égalité et de la citoyenneté...

Quelques éléments de contexte sur la présente proposition de loi, tout d'abord.

Le « Grand Paris » est un projet urbain, social et économique, qui porte sur de multiples domaines, dont le logement. Il s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs, le Grand Paris Express, qui comprend 68 gares, et sur des contrats de développement territorial.

La loi relative au Grand Paris a fixé un objectif de construction, chaque année, de 70 000 logements « géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France ». Leur répartition territoriale a été précisée dans les documents de planification ou de contractualisation. Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) a été modifié en conséquence et a fixé la part de logements sociaux à atteindre à 30 % du parc d'ici à 2030. Le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en Île-de-France doit, quant à lui, répartir plus finement l'effort de production des logements et des logements sociaux pour chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En outre, les contrats de développement territorial doivent concourir à la réalisation de l'objectif précité, chaque document précisant tant le nombre que le pourcentage de logements sociaux à réaliser dans son périmètre. Or la quasi-totalité des périmètres autour des gares du Grand Paris Express sont couverts par un contrat de développement territorial.

Lors de l'examen de la loi sur le Grand Paris, le Sénat, conscient des enjeux liés aux emprises foncières qui pourraient se libérer autour des gares et être utilisées pour construire des logements sociaux, a adopté des dispositions spécifiques précisant, que dans les communes soumises aux obligations de la loi SRU, les actions ou opérations d'aménagement et les projets d'infrastructures prévues autour des gares devaient prévoir la réalisation de logements, afin de contribuer à atteindre les objectifs de construction de logements sociaux.

La Société du Grand Paris, chargée d'élaborer le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, peut conduire des opérations d'aménagement ou de construction. En l'absence de contrat de développement territorial, c'est d'ailleurs elle qui réalise les opérations d'aménagement situées dans un rayon inférieur à 400 mètres autour des gares nouvelles du Grand Paris Express, après avis des communes et EPCI concernés.

Dans l'exposé des motifs de leur proposition de loi, nos collègues font part de leur crainte que l'objectif de 70 000 logements par an ne soit pas atteint en raison des « bouleversements institutionnels en cours » et de la réduction des financements publics. En outre, ils souhaitent limiter les « risques spécifiques liés à la spéculation foncière autour des gares », ayant constaté « l'appétit des promoteurs immobiliers pour construire des logements d'un standing non accessible au plus grand nombre ». Afin de garantir l'accessibilité des logements construits dans ces quartiers aux personnes aux revenus les plus modestes, ils proposent d'affirmer explicitement que les contrats de développement territorial contribuent à l'objectif de mixité sociale. C'est pourtant ce qui ressort des dispositions actuelles, qui prévoient que ces contrats doivent concourir à la construction de logements « socialement » adaptés et indiquer le taux de logements, en particulier sociaux, à construire dans le périmètre concerné. Les objectifs sont redondants.

Nos collègues proposent également que dans un périmètre de 400 mètres autour des nouvelles gares du Grand Paris toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de 12 logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, comprenne obligatoirement au moins 30 % de logements locatifs sociaux, hors logements financés avec un prêt locatif social (PLS).

Si je peux entendre leurs craintes sur les risques d'une éventuelle spéculation foncière ou d'une construction de logements haut de gamme ou de bureaux dans ces périmètres, il me semble cependant que la réponse proposée n'est pas adaptée ; elle pourrait même, dans certains cas, produire l'effet inverse de celui qui est recherché.

Tout d'abord, le dispositif proposé est très contraignant. Très proche de celui qui est prévu pour les communes carencées en application de la loi SRU, il en diffère sur deux aspects. D'une part, il ne distingue pas les périmètres situés dans les communes carencées des autres. De fait, il conduit à appliquer partout des dispositions actuellement prévues à titre de sanction pour les communes carencées. D'autre part, il ne reprend pas la possibilité pour l'État de déroger, sur demande motivée de la commune, à l'obligation de respecter la part de 30 % de logements sociaux hors PLS, afin de tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération. Le dispositif conduit donc à une différence de traitement entre quartiers d'une commune carencée : dans le périmètre des gares, la commune ne pourra pas tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération, tandis qu'elle pourra le faire dans le reste de son territoire.

En n'autorisant aucune dérogation, le dispositif proposé pourrait dans certains cas se révéler contraire à l'objectif recherché et ne pas favoriser la mixité sociale. En effet, seuls 25 périmètres sur les 68 gares comptent moins de 25 % de logements sociaux. Dans les autres périmètres, le taux varie entre 25 % et 83 %. Ainsi, la disposition proposée conduirait à augmenter le nombre de logements sociaux dans les périmètres des gares où il est déjà très élevé, comme pour la gare d'Aulnay, où il est de 83 %, pour la gare Bagneux M4, où il est de 47 %, ou pour la gare La Courneuve Six Routes, où il est de 56 %.

De même, la proposition de loi augmenterait le nombre de logements sociaux dans les périmètres des gares situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou à proximité. Tel serait le cas de treize gares situées dans les périmètres de quartiers prioritaires, comme Clichy-Montfermeil, Les Agnettes, pour les communes de Gennevilliers et d'Asnières-sur-Seine, ou encore Chevilly Trois communes, à L'Hay les Roses, et de huit autres situées à moins de 800 mètres d'un tel périmètre. La présence de ces gares à proximité de quartiers prioritaires de la politique de la ville est une chance de désenclavement. Ajouter de nouveaux logements sociaux, en particulier des logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des prêts locatifs à usage social (PLUS) ayant vocation à accueillir les demandeurs de logements sociaux aux revenus très modestes, est en contradiction avec l'objectif recherché de mixité sociale. Il me semble, au contraire, que la construction de logements locatifs intermédiaires ou de logements en accession à la propriété doit y être privilégiée.

En outre, la mesure proposée pourrait empêcher la réalisation de logements. En effet, lorsque la Société du Grand Paris est maître d'ouvrage, l'opération foncière doit être équilibrée sur le plan financier. Ses représentants m'ont donné l'exemple du projet de construction de 120 logements à La Courneuve, qui ne verrait pas le jour si la proposition était adoptée.

Par son caractère uniforme, le dispositif proposé est en contradiction avec les dispositions actuelles qui privilégient l'adaptation aux réalités locales par le biais du SDRIF, du SRHH ou par la conclusion de contrats de développement territorial.

Les élus, grâce à leur connaissance du territoire, sont les mieux à même de proposer des aménagements urbains garantissant la mixité sociale, comme le montrent les choix opérés par trois communes à propos d'opérations d'aménagement en cours de réalisation autour de ces gares : à Créteil, la commune a choisi de ne pas construire de logements sociaux autour de ce périmètre, mais d'apporter un terrain et d'utiliser les recettes de cet apport pour réhabiliter des logements sociaux situés dans d'autres quartiers ; à Bagneux, la commune a privilégié l'accession sociale maîtrisée à la propriété afin que les

habitants puissent devenir propriétaires à des coûts maîtrisés ; à Issy-les-Moulineaux, une opération mixte de logements privés et sociaux a été décidée, la commune n'ayant pas atteint son taux de logements sociaux, comme chacun le sait.

S'il est vrai que nous n'atteignons pas encore l'objectif de 70 000 logements, je ne pense pas que la proposition de loi de nos collègues apporte une solution adaptée. Cependant, il me paraît important d'être vigilant sur la construction de bureaux et sur les phénomènes de spéculation foncière.

Bien que la mixité sociale et fonctionnelle, c'est-à-dire la création de bureaux et de logements, soit régulièrement souhaitée par un certain nombre d'entre nous, nous devons surveiller ses effets. Les représentants de la Société du Grand Paris m'ont dit être attentifs aux projets de constructions de bureaux dans les périmètres des gares du Grand Paris Express, afin d'éviter des effets de vases communicants entre villes d'Île-de-France qui conduiraient à construire des bureaux sans considération des besoins et donc à créer de la vacance sur d'autres sites.

Par ailleurs, nos collègues ont mis en avant la question, légitime, de la spéculation foncière dans les périmètres de ces gares. Les membres du comité stratégique de la Société du Grand Paris, qui regroupe notamment les maires de toutes les communes desservies par le futur réseau de transport, l'ont aussi soulevée. Pour répondre à leur demande, un observatoire chargé d'analyser les variations des prix de tous les types de biens fonciers et immobiliers aux abords des gares du Grand Paris a été mis en place afin que les élus, les décideurs et le public puissent disposer d'informations régulières sur l'évolution des valeurs foncières et immobilières dans ces quartiers. Ses premiers résultats - ils datent un peu, car ils remontent à janvier 2014- révèlent une stabilité des prix ; le projet du Grand Paris Express n'a donc pas influé, pour le moment, sur le prix des transactions.

L'établissement public foncier d'Île-de-France vient de déterminer une nouvelle stratégie d'action très offensive, dont l'objectif est une accélération de la construction et la lutte contre la spéculation financière, grâce, notamment, à la mobilisation de 1,8 milliard d'euros sur les cinq prochaines années. L'objectif est de vendre les terrains à prix coûtant sans spéculation, d'alléger les contraintes pour les maires bâtisseurs et d'augmenter de 25 % les acquisitions autour des grands projets d'infrastructure, notamment les gares du Grand Paris Express.

Pour l'ensemble des raisons que je viens d'évoquer, il ne me paraît pas souhaitable de renforcer les contraintes en matière de construction autour des gares du Grand Paris Express. Je vous propose, à regret, monsieur Favier, de ne pas adopter votre proposition de loi.

M. Christian Favier, auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi est née d'un double constat : d'une part, celui de la création d'un réseau exceptionnel de métro dans la zone la plus dense de la région parisienne, un réseau non pas radial vers Paris, mais de banlieue à banlieue – c'est une nouveauté –, qui double le réseau actuel, le faisant passer de 200 à 400 kilomètres, avec quatre nouvelles lignes et 68 gares, pour un investissement total de 22 milliards d'euros ; d'autre part, celui de l'exceptionnelle gravité de la situation du logement en Île-de-France, région où l'on compte plus de 600 000 demandeurs de logements sociaux alors que, chaque année, 80 000 logements sociaux sont attribués.

La réalisation du nouveau réseau de transports entraîne un bouleversement urbain. Dans chaque ville concernée, les élus élaborent des projets de logement, de développement économique, d'équipements publics afin de dynamiser leur territoire et de faire profiter la population de ce réseau, qui pourrait mettre fin à de très longs temps de déplacement entre le domicile et le travail. Cette perspective positive peut malheureusement avoir deux conséquences négatives.

Première conséquence, on risque un renchérissement du foncier. Le phénomène n'a pas encore été constaté, mais nous ne sommes qu'en 2016. Pour l'instant, les habitants et les commerçants perçoivent surtout les nuisances provoquées par les chantiers, les déviations de réseau et les démolitions, mais, en 2022 et 2023, à l'ouverture des lignes, tout sera différent. Les promoteurs immobiliers indiquent d'ores et déjà la proximité des futures gares dans leur documentation, afin de mieux vendre leurs produits. Le risque de spéculation, avéré, a d'ailleurs entraîné la création de l'observatoire du foncier, souhaité par la Société du Grand Paris elle-même.

Seconde conséquence, les populations modestes qui habitent aujourd'hui à proximité des futures gares risquent l'éviction, au profit de constructions nouvelles offertes à des prix inaccessibles. Il est paradoxal que la construction d'un réseau destiné à faciliter le transport des personnes en recherche d'emploi et des salariés modestes provoque leur éloignement. Ce phénomène a déjà été constaté en Île-de-France : des Parisiens ou des habitants de la première couronne qui veulent accéder à la propriété sont contraints de s'installer en Seine-et-Marne, voire au-delà, pour y trouver un foncier moins élevé. Il faut remédier à cette situation, qui est déjà connue.

J'ajoute que le Grand Paris Express est payé par tous les Franciliens, qui acquittent, dans leurs impôts locaux, une taxe spéciale d'équipement. Il serait paradoxal que les plus modestes paient pour un réseau de transport dont ils ne pourront pas bénéficier et, finalement, soient contraints de s'éloigner encore de Paris quand l'idée était de les en rapprocher. Il y a là un véritable enjeu social.

Notre proposition de loi n'ajoute pas de nouveaux objectifs, mais s'inscrit dans ceux du SDRIF. Je rappelle que l'objectif des 70 000 logements avait été fixé par M. Nicolas Sarkozy, qui jugeait insuffisants les 60 000 logements par an que proposait le président de la région de l'époque, M. Jean-Paul Huchon. Nous ne modifions pas le taux de 30 % de logements sociaux fixé par le SDRIF, mais nous nous assurons qu'il est également appliqué aux constructions nouvelles élevées autour des gares dont nous parlons. Nous n'aggravons rien pour les sites très au-delà de cette proportion, au contraire, puisque, mécaniquement, 70 % des logements ne seront pas sociaux – je rappelle que dix-huit sites comptent moins de 20 % de logements sociaux. Et même dans les zones comptant 80 % de logements sociaux, il reste des demandeurs, à Aulnay ou ailleurs, dont certains ne peuvent prétendre qu'à du logement social. Ils seraient empêchés de rester dans leur propre ville ? Cette politique d'exclusion est inacceptable.

Notre proposition de loi est extrêmement simple : elle impose un tiers de logements sociaux pour toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de 12 logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, dans le périmètre d'intervention de la Société du Grand Paris de 400 mètres autour des gares, afin de répondre aux besoins des populations.

Madame la rapporteure, vous dites que notre proposition de loi rendra difficile la réalisation des programmes. En petite couronne, par exemple à Saint-Ouen ou à Vitry, les promoteurs signent des conventions avec les villes, aux termes desquelles ils s'engagent à réserver une part de logements sociaux. Cet engagement ne les freine pas. Ils arrivent à équilibrer leur programme, tout en apportant une réponse aux populations modestes.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Donc, tout va bien !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci à M. Christian Favier d'avoir présenté sa proposition de loi.

M. Bruno Sido. – La définition du logement social est extrêmement restrictive, puisqu'un bien qui répondait aux critères est exclu dès lors que son occupant l'achète. Monsieur Favier, incluez-vous les logements sociaux vendus par leurs bailleurs ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Dans notre pays, 80 % des salariés gagnent moins de 2 300 euros par mois, dont 50 % gagnent moins de 1 500 euros par mois. Dans leur grande majorité, les salariés sont donc éligibles à un logement social, ce qui explique le nombre considérable de demandes.

Le phénomène d'éviction existe déjà. Dans l'Oise, à une demi-heure de Paris à peine, on recense 30 000 demandes de logement social, dont 5 000 pour la seule agglomération creilloise. Nombre d'entre elles émanent d'habitants d'Île-de-France repoussés de plus en plus au nord ou au sud, dans les départements limitrophes.

Le sens de la proposition de loi est d'aider les ménages modestes à rester là où ils habitent, près des gares qui desservent leur lieu de travail.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Nous avons un désaccord de fond. Vous voulez inscrire dans la loi ce que nombre de collectivités territoriales font contractuellement avec l'État, notamment dans le cadre du SDRIF, suivant une analyse précise des besoins quartier par quartier. Nous en avons longuement discuté pendant l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Comme M. Sido, je pense que le logement social doit être défini par la qualité de ses occupants plutôt que par son mode de financement.

Vous parliez, mon cher collègue, de la contractualisation entre les maires bâtisseurs et les promoteurs privés. Mais elle est monnaie courante, et il n'est nul besoin d'inscrire dans la loi une pratique qui repose sur le bon sens des maires, soumis aux obligations du SDRIF.

Il est paradoxal que vous excluez l'accession sociale à la propriété de votre dispositif, alors qu'elle aide précisément les personnes concernées à rester dans leur quartier. Laissons les maires atteindre les objectifs qui leur sont assignés, dans les meilleures conditions de mixité sociale, car, si je lis bien l'intitulé de votre proposition de loi, c'est la mixité sociale que vous cherchez à garantir et non pas la construction de logements sociaux.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Nomination d'un rapporteur

M. Martial Bourquin est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 16 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services.

La réunion est levée à 10 h 05.

Jeudi 20 octobre 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9 h 34.

Négociations relatives au TTIP (traité transatlantique) – Audition de M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 10 h 47.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 5 octobre 2016

- Présidence de Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 40

PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et de développement international

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes réunis pour débattre du projet de loi de finances, un budget avec des bonnes nouvelles et des contraintes, dans une période qui n'est pas facile.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Merci de me recevoir. Je souhaitais commencer sans tarder ce parcours parlementaire pour la loi de finances 2017, par une audition devant votre commission. J'ai rencontré ce matin l'ensemble des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce débat est essentiel. Je serai présent autant que possible dans l'hémicycle. Les parlementaires s'intéressent beaucoup à ce budget, en témoigne l'augmentation du nombre de questions parlementaires adressées à mon ministère : 1 100 contre 750 l'année dernière.

Les crédits augmentent cette année, à périmètre constant, sans compter les crédits du programme 341 ouverts en 2016 pour la Cop 21, et qui ne seront plus reconduits. Le budget du ministère augmente de 53,4 millions d'euros, soit + 1,15 %, grâce aux 145,6 millions d'euros de crédits additionnels pour répondre à deux priorités. La sécurité des implantations et des communautés françaises à l'étranger verra son budget augmenter de 62,6 millions d'euros, avec la création de 67 ETP. Sur la mission « Aide publique au développement » (APD), les crédits consacrés à l'aide publique au développement sous forme de dons augmentent de 83 millions d'euros pour le programme 209. Si ce n'est jamais assez, c'est la première fois depuis cinq ans que ce budget de l'aide au développement augmente.

Le budget est responsable sur de nombreux aspects, et notamment pour les finances publiques, mais aussi parce que la sécurité des implantations de notre ministère et des communautés françaises est de notre responsabilité. Les crédits additionnels à l'APD sont conformes aux engagements du Président de la République de respecter la trajectoire d'augmentation de l'aide sous forme de dons à l'horizon 2020. Ce sont aussi des engagements pour la santé, le climat, les réfugiés ou des aides transitant par les ONG.

Le ministère poursuit son chantier de modernisation et de rationalisation. Les réformes structurelles du programme MAEDI 21 dégageront des économies et contribueront à la priorité gouvernementale de réduction des déficits publics, puisque notre objectif est d'atteindre un déficit de 2,7 % du PIB en 2017.

Pour la principale mesure de la mission extérieure de l'État, à savoir la mise en place d'un plan de renforcement de la sécurité des communautés et intérêts français, j'ai obtenu 62,6 millions d'euros de crédits additionnels, soit 31,7 millions d'euros pour la sécurité des réseaux diplomatiques, consulaires et culturels – y compris les alliances françaises et les instituts et la création de 40 postes de gardes de sécurité. Pour la sécurité des

communautés à l'étranger, l'effort atteindra 14,7 millions d'euros pour la sécurité des écoles et des lycées français, et le renforcement des moyens du centre de crise et de soutien du ministère sera poursuivi, notamment dans le cadre de la cellule interministérielle d'aide aux victimes (Ciav), excellent centre qui nécessitait un renforcement.

Près de 14,3 millions d'euros de crédits additionnels seront consacrés à la coopération de sécurité et de défense, dont 25 postes de coopérants.

Les crédits du plan de renforcement de la sécurité augmenteront sur les programmes 105 « Action de la France dans l'Europe et dans le monde » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission. Les crédits du programme 151 sur les Français de l'étranger progressent de 4,36 %, soit +11 millions d'euros, du fait de l'augmentation des crédits nécessaires pour l'organisation des élections.

Globalement, les crédits de la mission diminuent de 1,4%, à périmètre constant. Les crédits du programme 105 baissent de 2,1 %, ceux du programme 151 sur les Français de l'étranger et les affaires consulaires augmentent de 1,3 %, et les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » diminuent de 0,8 %.

Cette diminution des crédits de la mission, en dépit de 62 millions d'euros supplémentaires liés au plan de sécurité, s'explique par la baisse de notre contribution aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (OMP), à hauteur de 100 millions d'euros. Cette somme très importante répond à certaines logiques : phénomène structurel, le taux de participation de la France a baissé, conséquence mécanique de l'augmentation du barème des grands pays émergents. Tous les cinq ans, le taux de participation de chaque pays est revu. Conjoncturellement, la décroissance substantielle de certaines OMP est une bonne nouvelle budgétairement, même si elle est contestable politiquement. Un certain nombre de blocages à l'ONU sur la gestion des crises se traduisent par une baisse des OMP. Plusieurs de ces contributions doivent être payées en devises. Le risque de change sera couvert en 2017 : nous avons utilisé une facilité de France Trésor de 500 millions d'euros en dollars et 40 millions d'euros en francs suisses, ce qui nous protège de tous les aléas de change, uniquement pour les dépenses. Les parlementaires ont fait des propositions l'année dernière pour le volet recettes. Nous y travaillerons.

Certaines mesures sont techniques : 2017 sera une année creuse pour l'organisation des conférences internationales, avec un budget en réduction de 12 millions d'euros, sans sommet de la francophonie ni de sommet Afrique-France, ni de COP 21 !

D'autres mesures sont d'ajustement technique : ainsi, les bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) diminuent de 5 millions d'euros, pour achever l'amortissement de l'excédent de trésorerie de 42 millions d'euros résultant fin 2014 du changement de mode de comptabilisation des bourses. Nous souhaitons aligner le montant de la dotation en loi de finances sur nos prévisions de dépenses, et partir de la réalité, qui continue d'augmenter. Nous répondrons à toutes les demandes : en 2015, nous avons versé 100 millions d'euros ; en 2016, 106 millions seront versés, et nous prévoyons de verser 110 millions d'euros en 2017, inscrits dans le texte.

Pour les mesures structurelles liées à la modernisation du ministère et à la rationalisation de ses outils, elles sont d'une ampleur maîtrisée, 38 millions d'euros, soit 1,2 % des crédits de la mission, et concernent la rationalisation des réseaux engagée depuis deux ans – c'est le dispositif de poste de présence diplomatique (PPD), dont la mise en place

s'achèvera en 2017. Ce qui a été engagé se met en œuvre, mais la troisième vague envisagée est supprimée. Nous mettrons en cohérence le réseau des instituts français avec celui des alliances françaises : la négociation est en cours.

Après prise en compte du plan de sécurité, le plafond d'emplois du ministère est quasiment stabilisé : moins 48 ETP. Celui de l'AEFE – l'opérateur avec le plus d'effectifs – est inchangé, et le nombre d'emplois hors plafond, autofinancé par l'Agence, augmentera. On m'a demandé plus d'emplois ou de revenir sur certaines mesures catégorielles. Je m'en suis tenu aux engagements précédents. Nous tenons nos engagements, ni plus ni moins. Les mesures catégorielles ne seront pas remises en cause, et amélioreront la situation des recrutés locaux. Les organisations syndicales du ministère ont jugé ces aspects positifs.

Nous participons au désendettement de l'État avec le produit des cessions. Nous avons restitué 100 millions d'euros l'année dernière, 60 millions d'euros cette année.

La mission « Aide publique au développement » sera l'objet d'un effort important du gouvernement, avec des crédits budgétaires augmentant de 133 millions – 83 millions pour l'aide sous forme de dons, 50 millions d'euros pour l'aide sous forme de prêts pour le programme 110, géré par le ministère des finances – et au total une augmentation de 5 %. L'augmentation des crédits pour les dons est plus importante en volume que celle des crédits pour l'aide sous forme de prêts, garantissant l'équilibre entre dons et prêts.

En parallèle, les recettes extrabudgétaires affectées à l'APD sont maintenues à leur niveau de 2016, à hauteur de 738 millions d'euros sur le Fonds de solidarité et de développement (FSD), alimenté par la taxe sur les transactions financières pour 528 millions d'euros et la taxe sur les billets d'avion à hauteur de 210 millions d'euros. Il n'y a pas de substitution entre ressources budgétaires et ressources extrabudgétaires. L'augmentation de 133 millions d'euros des crédits budgétaires de l'APD est une véritable augmentation, traduisant une volonté de rééquilibrer notre dispositif en faveur des crédits budgétaires votés par le Parlement, après la forte croissance des ressources extrabudgétaires ces dernières années. Ce point est très sensible, et les ONG sont très attentives à ce rééquilibrage. Elles ont réagi positivement à ces annonces.

En 2017, le champ des dépenses financées par le FSD sera recentré sur deux grands domaines d'action : la santé, dont nos contributions aux instruments verticaux que sont le Fonds mondial sida ; l'environnement – le Fonds vert – pour rendre plus lisible notre dispositif APD, répondant ainsi à une forte demande. Ces moyens additionnels sont la traduction concrète pour 2017 des engagements du Président de la République : augmentation de 4 milliards d'euros de la capacité d'intervention de l'Agence française de développement (AFD) et de 400 millions pour les dons à horizon 2020.

Une part importante des crédits additionnels du programme 209 sera consacrée au Fonds européen de développement (FED). Notre contribution augmentera de 41,6 millions d'euros en 2017. Rappelons le rôle des instruments communautaires dans le contexte européen actuel. L'aide au développement de l'Union européenne est significative, la France est le 2^e contributeur du FED. La France fait beaucoup par ce biais, et finance 17,8 % du fonds. Cette politique comprend des priorités géographiques en direction des 16 pays les plus pauvres – comme le Burkina-Faso, la République démocratique du Congo, le Mali, le Niger, Madagascar... – et des priorités thématiques comme le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'immigration, la facilité d'investissement pour l'Afrique ou le financement par le FED de la facilité africaine de paix. La France travaille pour que le FED respecte un objectif chiffré et

contraignant de 20 % des ressources affectées au climat à l'horizon 2020. Notre aide bilatérale augmentera de 37 millions d'euros, et ses moyens additionnels viendront alimenter les nouvelles priorités et orientations qui seront débattues très prochainement, à l'occasion du prochain Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de novembre.

Des crédits de coopération multilatérale sont maintenus constants à 250 millions d'euros, engagement notamment pour aider les réfugiés syriens sur la période 2016-2018 en Jordanie, au Liban et en Turquie.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup Monsieur le ministre. Les rapporteurs des différents programmes vont vous poser quelques questions.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis sur le programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde » – Nous allons résumer nos demandes pour nos collègues, même si le ministre nous a déjà répondu ce matin. Le programme 105 est au cœur de votre ministère avec la moitié des emplois et l'ensemble du réseau, et les contributions aux organisations internationales. J'en suis rapporteur avec Mme Leïla Aïchi.

Nous sommes satisfaits de la diminution de la contribution aux organisations internationales, souvent réclamée par notre commission, et qui est due à la revue des critères de répartition, source d'économies et de meilleure utilisation des crédits.

Comme chaque année, je m'inquiète de la politique de cession immobilière, avec 200 ventes de bâtiments diplomatiques intervenues de 2006 à 2014, dégageant 500 millions d'euros. Mais nous souhaitons une véritable stratégie immobilière. Les ambassades de Doha, Libreville et Séoul ont été construites cette année. Il est important de regrouper les services, pour dynamiser leur action. Il y a trois semaines, nous avons vu à Sydney qu'une résidence luxueuse du consul général a été vendue au profit d'une résidence tout à fait convenable et permettant une belle action diplomatique, et que les services économiques et culturels étaient regroupés au même étage d'un bâtiment central. Quels sont les risques de change lors de ces cessions ? L'année dernière, 20 millions d'euros ont été perdus faute de provisions. Qu'en est-il des projets de co-localisation avec les services de l'Union européenne à Dacca, à Koweït City ou à Abuja ? Est-ce une source d'économies ? À force de ne plus avoir de bâtiments, il faudra partager. Est-ce réalisable, va-t-on vers une intensification de cette politique ?

Mme Leïla Aïchi, rapporteur pour avis sur le programme 105. – La coopération de sécurité et de défense a eu ces dernières années un budget en baisse significative. En 2007, le budget était de 106 millions d'euros, il s'élève à 87 millions d'euros en 2016. L'augmentation légère de ces crédits pour le projet de loi de finances pour 2017 est-elle ponctuelle – ce qui serait insuffisant – ou répond-elle à une réelle dynamique ? Quel bilan tirez-vous de l'impact de l'organisation de la Cop 21 sur notre économie nationale ?

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis sur le programme 110, « Aide économique et financière au développement », et sur le programme 109, « Solidarité à l'égard des pays en développement ». – Je suis co-rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 109 avec madame Conway-Mouret. Je m'excuse de ne pas avoir pu répondre positivement à votre matinale et aimable invitation.

Nous ne pouvons qu'être satisfaits de la tenue des engagements du chef de l'État à échéance de 2020. Cela commence en 2017.

Nous approuvons l'augmentation de la part de la taxe sur les transactions financières consacrée à l'APD. Même si c'est surtout le Trésor qui s'en occupe, où en sont les démarches pour amener la plupart des pays européens à participer à cette ardente nécessité ? Même si l'APD augmente, nous sommes loin du compte... Les crédits affectés aux dons et projets distribués par l'AFD s'élevaient à 230 millions en 2016. Quelle somme sera allouée en 2017 ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 109. – Nous nous réjouissons de la stabilisation voire de l'augmentation de certaines lignes budgétaires, et des efforts conséquents réalisés compte tenu des contraintes budgétaires. Vous avez bien défendu votre budget, soyez-en félicité.

Avec Henri de Raincourt, nous avons présenté en juillet dernier un rapport *Sahel : repenser l'aide publique au développement*. Nous nous sommes efforcés de mettre en lumière des éléments perfectibles, une approche globale. Il manque une capacité d'action rapide et massive pour gérer les risques d'extension d'une crise. Nous avons préconisé la création d'un instrument de 100 millions d'euros géré par l'AFD. Est-il possible, sera-t-il introduit dans la loi de finances ?

L'éducation revêt un caractère particulier au vu de l'explosion démographique de l'Afrique. Or la France a réduit son soutien à l'éducation de base. Ne peut-on pas remettre l'accent sur ce secteur, en conformité avec les objectifs des Nations-Unies pour généraliser l'éducation primaire et secondaire dans les réseaux nationaux ?

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis sur le programme 185, « Diplomatie culturelle et d'influence ». – Monsieur le ministre, vous avez souligné des éléments positifs, mais la diminution des moyens des opérateurs de la diplomatie culturelle est très préoccupante, cette année encore. Comment augmenter l'effet de levier du reste de ces subventions en baisse en accroissant les autres sources de financement ? Quels sont la stratégie et les résultats ? Ne faudrait-il pas impliquer davantage le ministère de l'éducation nationale, qui a des marges de manœuvre supplémentaires, dans l'AEFE ? Ne peut-il pas concourir un peu au financement ?

M. Gaëtan Gorce, rapporteur pour avis sur le programme 185. – Je n'ajouterai rien, Jacques Legendre a tout dit!

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis sur le programme 151, « Français à l'étranger ». – Les crédits du programme 151 baissent de 5,5 millions d'euros, et ont été un peu plus consommés l'an dernier, peut-être en raison de l'évolution de la réglementation, mais cela reste flou. Il serait bon d'avoir un groupe de travail pour évaluer l'adaptation du règlement aux besoins réels. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'annulation de crédits de 20,8 millions d'euros ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis sur le programme 151. – Vous avez mentionné 76 emplois créés dans le plan pour la sécurité, dont 40 gardes de sécurité et 25 postes de coopérants dans l'antiterrorisme. À quoi correspondent les deux postes prévus pour la protection des Français de l'étranger ? Dans quels pays seront-ils affectés ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis sur le programme 844, « France Médias Monde » et sur le programme 847, « TV5 Monde ». – Lors de la

conférence des ambassadeurs en septembre 2014, votre prédécesseur a rappelé la place des médias audiovisuels extérieurs dans la diplomatie d'influence et affirmé la volonté du ministre des affaires étrangères d'être plus présent dans les définitions de leurs orientations stratégiques. À la veille de la présentation du contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 de France média monde et du plan stratégique 2017-2020 de TV 5 monde, sur quels points le ministère s'est-il particulièrement engagé, avec quels résultats obtenus avec les opérateurs et les partenaires exerçant leur cotutelle et avec quels moyens de financement dans le projet de loi de finances pour 2017 ?

Pour compléter les propos de M. Legendre, une réunion s'est tenue avec le ministre de l'éducation nationale en 2014, sans suite depuis, alors que cela serait très important pour la cohérence des moyens. Les rectorats refusent des nominations d'enseignants à étranger ; nous en manquons très sérieusement.

M. Richard Yung, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Action extérieure de l'État ». – Je rejoins le concert de louanges montant vers le ministre sur l'augmentation des crédits de l'APD, sur celle des modalités de rémunération des recrutés locaux, et sur la sécurité. Le budget de l'ensemble de la mission reste à peu près constant.

Nous aurions besoin d'éclaircissements sur la restitution immobilière. Précédemment, l'argent spécifique du ministère était déposé sur un compte d'affectation spéciale (CAS), avant qu'il en restitue une partie. Désormais un CAS global de l'État a remplacé le CAS du ministère des affaires étrangères. Nous y mettons le produit des ventes, mais je n'ai pas bien compris ce qui ressort vers le ministère. C'est un peu technique mais nous sommes attentifs à la vente des bijoux de famille.

Les bourses baissent car on fait face à tous les besoins. Mais il y a aussi une partie d'autocensure des commissions des bourses faisant du zèle en appliquant de nouvelles règles. Par ailleurs, sur une certaine durée, on observe une augmentation du nombre d'enfants scolarisés – de l'ordre de 3 à 4 % par an – et des frais de scolarité. Cela sera source de débats.

Le ministère de l'éducation nationale s'intéressera à l'AEFE quand il aura la tutelle ou la cotutelle de l'établissement. Sans cela, il ne donnera ni un poste, ni un euro. Dans le budget de l'AEFE, 15 à 17 millions d'euros de crédits sont affectés à la sécurité des établissements. L'année prochaine, il y en aura davantage tandis que le budget aura été réduit. Nous devons être vigilants.

Cette ponction injuste de Bercy de 100 millions d'euros sur un budget de 400 millions d'euros sur les fonds de roulement des établissements à gestion directe revient à prendre dans la poche des parents français et étrangers les frais de scolarité pour financer le déficit de l'État. Politiquement, c'est un problème.

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur le ministre, que pensez-vous des événements syriens ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je suis président du groupe d'amitié Asie centrale. La suppression d'un poste consulaire au Turkménistan est une source de faiblesse pour nos entreprises. Vous en avez été saisi par le président de la chambre de commerce, M. Gilles Rémy, par une lettre datée du 12 septembre. Pouvez-vous regarder plus attentivement ce

courrier ? Malgré sa promesse, le Président de la République n'a pu se rendre dans ce pays, ce qui ajoute à cette image négative de la France.

M. Alain Néri. – Le monde est frappé par une maladie qui devient une épidémie : la crise migratoire. Je me félicite de l'effort sur les crédits de l'AFD. Il faut soigner la maladie et faire de la prévention. Y a-t-il une esquisse de réflexion pour traiter des causes des migrations ? Personne ne quitte son pays par plaisir, mais en l'absence de sécurité, d'une économie insuffisante pour vivre. À cela s'ajoute l'immigration liée aux causes environnementales et notamment aux problèmes de l'eau, et la démographie. Aura-t-on le courage d'affirmer que la cause démographique doit être affrontée ? Aujourd'hui, personne ne s'inquiète qu'on passera de 550 millions d'Africains à 2 milliards dans 20 ans.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, pour rester dans les temps impartis, soyons raisonnables : restons dans le cadre du budget, plutôt que d'évoquer la guerre en Syrie et la démographie africaine. Nous avons la chance que le ministre ne compte pas son temps, mais n'en abusons pas.

Mme Michelle Demessine. – La réduction du budget d'Atout France m'interpelle. Tout votre budget est présenté en cohérence avec l'actualité, en réponse aux problèmes immédiats. Une baisse du budget d'Atout France n'est pas un bon signe pour l'économie touristique qui souffre beaucoup des attentats. C'est dommage, ce budget est un levier sur des budgets très importants pour la promotion de la France.

M. Joël Guerriau. – Le ministère des affaires étrangères dispose d'un large réseau grâce auquel il peut encourager la diplomatie économique. Quelle part du budget renforce cette dynamique, en particulier la promotion du tourisme et la sécurisation des exportations françaises ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – La diffusion des chaînes de télévision francophones à l'étranger rencontre des difficultés. Il devrait y avoir une obligation de diffusion pour les États membres de l'Organisation internationale de la francophonie. On a créé une nouvelle chaîne publique d'information alors que France 24 existait déjà. Il fallait l'aider. En outre, un projet de chaîne pour enfants en Afrique est à l'arrêt depuis des années faute de moyens.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Votre rôle est de pointer les insuffisances, je l'accepte.

Qu'il s'agisse de l'AEFE ou d'autres, les augmentations liées à la prise en compte de la sécurité sont une base budgétaire et non une intervention ponctuelle : elles perdureront. Nous finançons les dépenses de sécurité qui devaient être à la charge des opérateurs, qui disposent donc d'une substantielle marge de manœuvre financière supplémentaire. Les instituts français accueillant beaucoup de cours, des dépenses de sécurité et des investissements étaient nécessaires. Les alliances françaises voient la participation de l'État à leur budget croître de 25 %. Étant convaincu comme vous de l'importance du rayonnement culturel de la France, j'y suis particulièrement attentif.

La baisse du budget d'Atout France est de 0,8 %. Optiquement, il vaudrait mieux qu'il soit en hausse. Néanmoins, j'ai annoncé un abondement de 10 millions d'euros au dernier comité d'urgence économique pour le tourisme. L'organisation de la filière est également importante. Elle sera abordée lors d'un comité interministériel dans les prochaines

semaines, ainsi qu'à la conférence annuelle du tourisme. Ce secteur important a besoin d'une communication positive à l'étranger de la part de tous ceux qui parlent de la France. Tel vol de bijoux, telle agression dans un bus font beaucoup de mal en raison de leur impact négatif sur les réseaux sociaux et dans les médias. Nous devons nous-mêmes résister au discours anxiogène.

J'entends parler d'une ponction de 100 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'AEFE. Ce n'est pas la vérité. J'ai résisté à cette demande de ponction, qui serait extrêmement mal vécue. Je tiens bon.

M. Robert del Picchia. – On a pris de l'argent aux écoles.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – C'est autre chose : c'était pour financer les investissements de sécurité.

Concernant l'AFD, j'ai veillé à ce qu'aucun crédit du programme 209 ne soit annulé. La trajectoire votée en loi de finances initiale est préservée. J'ai demandé le dégel de tous les crédits pour savoir exactement quelles étaient les dépenses.

En matière d'immobilier, Richard Yung a évoqué l'ancien compte d'affectation spéciale (CAS). Il fonctionne. Les cessions sont passées de 124,5 millions d'euros en 2014 à 255,3 millions en 2015 et à seulement 50 millions en 2016. Nous récupérons à 100 % nos cessions. Nous finançons nos investissements, qui sont nombreux, comme nos besoins, et contribuons à ce CAS en restituant 60 millions d'euros.

Quelque 98 opérations de regroupement ont eu lieu depuis 2000, dans un effort de rationalisation, tandis qu'une dizaine de colocalisations ont été réalisées avec des Européens. Ce n'est pas si facile. Trois nouvelles opérations sont en cours, à Dacca, Abuja et Asuncion. La piste de Tripoli avait été évoquée avec l'Allemagne mais les conditions de sécurité ne sont pas réunies.

Il est difficile de donner un chiffre précis sur l'AEFE et l'Éducation nationale. Des détachements de personnel ont eu lieu. Le sujet est complexe. Veut-on une cotutelle de l'Éducation nationale sur l'AEFE, contrairement à la situation actuelle ?

Nous finançons des actions d'éducation par un grand nombre d'instruments, qu'ils soient bilatéraux ou en lien avec des ONG. L'éducation, priorité transversale, constitue par exemple une part très importante des 200 millions d'euros consacrés aux réfugiés, dans les camps.

Les deux postes cités par Mme Marie-Françoise Perol-Dumont seront affectés au Centre de crise.

Les bourses ont été évoquées ce matin à la réunion de présentation du projet de budget du ministère avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Une réflexion sur la révision de leurs critères d'attribution a été demandée. Je n'ai pas d'objection.

La taxe sur les transactions financières existe à l'échelle française ; la France est le pays le plus engagé pour la faire exister à l'échelle européenne. Malheureusement, elle n'a pas beaucoup d'alliés – les pressions du monde financier sont efficaces. Je continue de penser que c'est une bonne chose.

Le développement de la diffusion de la télévision représente un travail de longue haleine qu'il faut poursuivre. On peut se féliciter du développement multilingue de France 24. Franceinfo vise en revanche une cible nationale et non internationale. France 24 est en train de trouver sa place. Nombre de pays ne la reçoivent pas, mais sa diffusion progresse. Ainsi, j'ai pu la regarder en Mongolie. Son lancement en espagnol est prévu en février. Elle peut toucher un très grand nombre de téléspectateurs. Les retours sont extrêmement encourageants.

La sécurité, qu'il s'agisse des entreprises ou des écoles, fait l'objet d'une politique globale que nous amplifions.

Je me suis adressé cet après-midi aux 200 cadres de Business France. La fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été difficile au début mais elle nous dote d'une vraie force de frappe sur le terrain. Business France travaille beaucoup avec BPI France. J'ai dit aux cadres que je souhaitais que la diplomatie des territoires soit totalement prise en compte. On peut s'améliorer. Les ambassadeurs travaillent de plus en plus avec les opérateurs Business France, Campus France, Atout France, dans un esprit de coopération. Tout le monde a compris l'intérêt de parler d'une même voix. En moyenne, les ambassadeurs consacrent 40 % de leur temps de travail à la diplomatie économique. Les esprits ont changé.

Nous avons restitué une partie des 17 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale pour la COP21. Celle-ci a créé des recettes, puisque les entreprises ont engendré 1,16 euro de chiffre d'affaires pour un euro d'argent public.

M. Daniel Reiner. – La commission des affaires étrangères et de défense du Sénat a produit un rapport sur l'aide au développement dans le Sahel et un autre sur les interventions extérieures de la France, intitulé *Renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée*. Lors des auditions, nous avons mesuré combien il était difficile d'obtenir une action interministérielle globale, et combien les crédits attribués au Centre de crise ou à l'AFD étaient insuffisants pour accompagner des petits projets en fin de crise. Nous avons suggéré une facilité, repoussée avec les hauts cris par Bercy.

Nous devons inscrire dans nos perspectives financières des moyens immédiats d'accompagnement dans les zones de crise, que ce soit au Sahel ou en Centrafrique.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Je suis tout à fait d'accord. Ce point, qui sera discuté au Cigid, est valable en Centrafrique comme au Mali.

J'ai bien noté les propos du sénateur Pozzo di Borgo ; j'y répondrai.

Monsieur Néri, la question des migrants est centrale. Je ne cesse de sensibiliser les pays européens aux flux migratoires qui nous attendent. À ceux qui ont des difficultés à accepter quelques centaines de Syriens relevant du droit d'asile, je dis de faire attention. Le plus grand problème de l'avenir est celui des migrations liées à la misère, au terrorisme et au changement climatique.

La crise libyenne est politique, sécuritaire, liée à Daesh. La Libye, qui court le risque d'une guerre civile, est un pays de passage des migrants du Sud vers l'Europe. Ce ne sont pas des Syriens. Il faut prendre du temps pour répondre dans le détail à cette question stratégique centrale. Cette réunion n'est peut-être pas le lieu.

La France est en première ligne sur la question syrienne ; elle tient la plume au Conseil de sécurité des Nations unies pour obtenir une résolution de cessez-le-feu. Les Européens sont prêts à apporter de l'aide humanitaire, mais il est impossible d'accéder aux zones touchées. Le président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Peter Maurer, sait prendre des risques. Pourtant, il dit qu'il ne peut pas exiger de son personnel de se rendre sur place. Vous avez vu ces membres du Croissant rouge bombardés mortellement par des avions sans doute russes, sinon syriens.

La bataille de Syrie est d'abord diplomatique. Je me rendrai demain à Moscou et après-demain à Washington. Il faut parler directement avec les Russes et avec les Américains. Je leur tiendrai un langage de vérité et de responsabilité. L'accord du 9 septembre n'a porté aucun fruit. Les bombardements de civils de ces derniers jours sont une honte. Des gens meurent et davantage de réfugiés affluent, dont la majorité ont l'espoir de rentrer un jour en Syrie.

Hier, j'ai déclaré à l'Assemblée nationale qu'il fallait poursuivre le dialogue avec les Russes, dans un langage de vérité. Mon objectif est de les convaincre de voter une résolution. La priorité va à l'aide humanitaire, avant la reprise de négociations de paix. Les Américains, quant à eux, doivent s'engager clairement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous approuvons cette position indépendante de la France et sa volonté de dialogue, qui est le fondement de la diplomatie.

La réunion est levée à 17 h 45.

Mardi 11 octobre 2016

- Présidence de MM. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères, Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques, et Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 19 h 05

Politique commerciale – Accord économique entre l'Union européenne et le Canada – Audition, en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger

M. Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes. – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Je vous prie d'excuser l'absence de M. Bizet, en déplacement. Cette audition a été décidée en Conférence des présidents, Mme Assassi ayant demandé que le Sénat débattre du projet d'accord économique et commercial avec le Canada. C'est pourquoi cette réunion, qui associe nos trois commissions des affaires européennes, des affaires économiques et des affaires étrangères, est également ouverte à tous les sénateurs, et la séance publique a été suspendue pour permettre à tous ceux qui le souhaitent d'assister à votre audition. Celle-ci est particulièrement bienvenue puisque le Conseil se prononcera, le 18 octobre, sur la signature de l'accord, sa conclusion et son application provisoire. Notre commission des affaires européennes examinera jeudi le rapport de M. Bonnacarrère sur la proposition de résolution européenne (PPRE) présentée par

MM. Billout et Éric Bocquet et les membres du groupe CRC, qui porte sur les conditions de ratification de cet accord.

C'est d'abord sur le contenu même de ce projet d'accord que nous souhaitons vous entendre. Estimez-vous que les intérêts européens – et notamment ceux de la France – ont été bien défendus dans la négociation ? Celle-ci a-t-elle abouti à un compromis équilibré ? L'accord aura un caractère mixte, ce qui signifie qu'il sera soumis à la ratification des États-membres, dont les Parlements seront donc appelés à se prononcer. C'est un point fondamental pour le Sénat, qui a plaidé à plusieurs reprises dans ce sens et réclamé une plus grande transparence des négociations commerciales. Comment la procédure se déroulera-t-elle ? Une application provisoire de l'accord est prévue. Cette disposition est contestée par nos collègues du groupe CRC dans leur PPRE. Pouvez-vous nous en préciser la signification ?

Au-delà de l'accord avec le Canada, chacun garde à l'esprit les soubresauts de la négociation du traité transatlantique. Cette audition est l'occasion de faire un point sur l'état de cette négociation et d'explicitier la position française demandant son arrêt pur et simple.

M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Je suis heureux de vous retrouver, monsieur le ministre, dans ce format élargi, pour évoquer l'accord économique entre l'Union européenne et le Canada (dit CETA). Nos liens avec le Canada, et tout particulièrement avec le Québec, sont anciens, et notre commission des affaires économiques suit leur évolution de près : avec mon prédécesseur M. Raoul, nous nous étions rendus au Canada en 2014, où nous avons rencontré les négociateurs, ainsi que l'honorable David Johnston, que nous avons ensuite revu à Paris.

Quid du mécanisme de règlement des différends ? Vous avez personnellement poussé à la création d'une Cour permanente d'arbitrage. Le statut de ses juges reste à expliciter, comme les moyens de la lutte contre les conflits d'intérêts. Les provinces du Canada devront-elles ratifier le CETA ? Que pensez-vous de l'application provisoire ?

M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense. – Le CETA semble assurer un meilleur équilibre des intérêts des parties. Quelle opportunité représente-t-il pour les entreprises, notamment françaises ? Les États-Unis ne risquent-ils pas d'en faire un cheval de Troie ? Ils sont eux-mêmes liés au Canada par l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna). La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie du statut d'accord mixte. Peut-elle le remettre en cause ? Vous avez courageusement attiré l'attention sur les dangers du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) il y a quelques mois et la nécessité de mettre un terme aux négociations. Où en sommes-nous ? Le développement des échanges commerciaux est important : la France exporte l'équivalent de 450 milliards d'euros chaque année, et un Européen sur sept travaille pour l'export. La libéralisation des échanges est donc bienvenue, à condition de ne pas devenir l'idiot du village en ouvrant notre marché sans contreparties négociées.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. – Merci de votre accueil. Voilà des années que vous menez un travail très approfondi sur ce dossier, sur lequel nous avons eu de nombreux échanges, en commission ou en séance publique. Je salue l'implication de votre Haute Assemblée dans ces négociations, comme dans celles menées avec les États-Unis, ou d'autres pays. Elle témoigne de votre attachement aux sujets qu'elles abordent, dont l'impact sur nos territoires peut être considérable.

Lors du sommet informel de Bratislava, en septembre, j'ai, comme je l'avais annoncé, demandé au nom de la France l'arrêt des négociations avec les États-Unis. Un an auparavant, j'avais été le premier membre d'un Gouvernement européen à sonner l'alerte sur ce sujet, notamment parce que je bénéficiais des informations que vous me faisiez parvenir. Le compte n'y était pas, et j'annonçais que, si les négociations devaient continuer dans cette mauvaise voie, nous devrions en tirer les conséquences. C'est ce que nous faisons à présent.

Entre partenaires, entre amis, on doit négocier de bonne foi, et avec la volonté d'avancer. Les États-Unis sont le plus ancien allié de la France, et sont pour nous un partenaire incontournable : les quelque 3 000 entreprises américaines implantées en France y emploient environ 470 000 personnes, et les 3 750 entreprises françaises installées aux États-Unis y ont créé environ 570 000 emplois. Nul ne songe à nier cette réalité. Mais il faut qu'une négociation soit positive et constructive.

Or, ce n'a pas été le cas. L'asymétrie et l'opacité de ces négociations ont été dénoncées par votre assemblée, et ce n'est que début 2016 que nous avons obtenu l'accès aux documents de travail pour les parlementaires. Puis, la réciprocité n'était pas au rendez-vous sur plusieurs sujets importants comme l'agriculture, l'ouverture des marchés publics ou encore le respect des règles. L'application unilatérale du droit américain à l'encontre d'entreprises exerçant dans des pays tiers n'est pas conforme au droit international. Face à ce type de pratiques, à quoi bon négocier un grand partenariat ?

La Commission européenne ayant reçu un mandat, elle peut négocier à perte de vue. Mais une part importante – pas majoritaire, certes – des membres du Conseil européen considère désormais que les négociations sont mal engagées. C'est aussi le rôle de notre diplomatie que de savoir mettre un terme à de telles situations. Pour autant, nous souhaitons bien évidemment avoir avec les États-Unis des discussions constructives. Pour qu'elles le soient, il faut qu'elles soient menées dans la plus grande transparence, vis-à-vis des parlementaires comme de nos concitoyens. Et le préalable indispensable est la fin de l'extraterritorialité du droit américain. Nous espérons ouvrir de nouvelles négociations avec la prochaine Administration américaine, sur la base d'un nouveau mandat. Pour l'heure, nous en sommes loin.

Avec le Canada, la situation est différente. Certes, la transparence des négociations a laissé à désirer, mais celles-ci sont désormais derrière nous, et l'accord est intégralement consultable sur Internet. À l'avenir, les négociations ne pourront plus être menées ainsi. Mais sur les marchés publics, qui constituent un intérêt offensif de notre diplomatie économique, les Canadiens sont allés très loin, puisqu'ils ont ouvert à nos entreprises, quelle que soit leur taille, l'accès aux appels d'offre nationaux et locaux. De fait, les provinces se sont toutes engagées dans la négociation, alors qu'avec les États-Unis les États fédérés n'y ont pas participé, et se seraient empressés d'en contester les résultats devant la Cour Suprême...

L'agriculture constitue pour notre diplomatie, quel que soit le Gouvernement aux affaires, une véritable ligne rouge. Les Canadiens ont accepté la reconnaissance d'indications géographiques (IG). Il s'agit pour nous de défendre nos terroirs ! Sur les 173 IG européennes, 42 IG françaises seront reconnues par le Canada. C'est un pas important, comme à chaque fois qu'un État supplémentaire accepte de prendre en compte ces appellations, qui sont, avec les marques, les meilleures protections pour notre agriculture. Elles symbolisent le lien entre un terroir, les hommes et les femmes qui y travaillent, et les produits qui en résultent, lien auquel vous êtes tous attachés. L'agriculture est une dimension de l'excellence française, et le

secteur agroalimentaire génère, selon les années, notre deuxième ou troisième plus gros excédent commercial. Elle porte aussi des valeurs, un certain rapport à la vie, à l'alimentation, une manière de cultiver l'espace et la ruralité.

Certains regrettent que toutes nos IG n'aient pas été reconnues. Je leur réponds que nous partions de zéro ! Nous enregistrons donc une évolution positive. De plus, les IG figurant dans l'accord, qui concernent essentiellement les produits laitiers et la charcuterie, s'ajoutent à celles qui avaient été reconnues en matière de vins et spiritueux au début des années 2000.

M. Daniel Raoul. – En 2003.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – De plus, les IG retenues l'ont été au vu des réalités commerciales, et notamment de l'existence, ou non, d'un risque de fraude ou d'usurpation. Une liste établie par l'Union européenne a été complétée avec 16 appellations géographiques sur lesquelles des problèmes avaient été constatés au Canada. Le fait qu'une appellation ne soit pas reconnue signifie qu'aucun cas de fraude n'a été détecté. De plus, il existe un mécanisme d'ajout ou de retrait d'appellation géographique, prévu à l'article 20.22. Bref, le réalisme économique a prévalu. Enfin, L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) demeure compétent dans la lutte contre la fraude et l'usurpation, y compris en droit canadien. Mon département comptant plus de 70 produits agricoles, je connais les craintes que ce traité a inspirées...

Les quotas octroyés pour les viandes sont assez élevés, certes. Mais nous veillons à ce qu'ils n'excèdent pas ce que chaque marché peut absorber.

La Cour de Justice sur les investissements est une avancée considérable. J'ai été le premier membre d'un Gouvernement à en formuler l'idée, et c'était au Sénat, lors d'une séance de nuit. L'arbitrage est un scandale démocratique, car il permet à des grands groupes d'attaquer des choix effectués par les parlementaires. D'où l'idée, avancée par la France, d'une Cour de Justice commerciale internationale, que nous avons soutenue avec l'Allemagne, avant d'être rejoints par la totalité des États-membres et par la Commission. Les arbitres privés, rémunérés par les entreprises, seront remplacés par des juges choisis sur une liste, soumis à des règles strictes de prévention contre les conflits d'intérêt et rémunérés par les États. Il sera interdit à ces juges d'attaquer des choix de politiques publiques. Après l'arrivée au pouvoir de M. Trudeau, le Canada a accepté de rouvrir les négociations sur ce point. Il a été suivi par le Vietnam. C'est un tournant. Pour la première fois, la puissance publique peut édicter des règles impartiales et les faire respecter.

Je souhaite que cet accord devienne progressivement une référence ; il faut aller plus loin – c'est la position de la France pour aboutir à la mise en place d'une véritable cour de justice commerciale multilatérale. Il existe dans le monde environ 3 500 accords prévoyant des mécanismes d'ISDS et d'arbitrage, dont plus d'une centaine ont été signés par la France. L'idée d'une cour de justice commerciale avait recueilli, je le crois, un très large consensus dans la haute assemblée. C'est une proposition conforme à la tradition diplomatique française, attachée au multilatéralisme et au rôle de la puissance publique.

Nous nous sommes également battus pour obtenir la reconnaissance du caractère mixte de cet accord, principe défendu à l'unanimité des États membres. Après avoir gardé le silence, la Commission européenne a tenté, fin juin, d'exclure entièrement les Parlements nationaux du processus de ratification. J'ai écrit, avec le vice-chancelier Sigmar Gabriel, une

lettre à la commissaire européenne Cecilia Malmström pour lui signifier qu'il était inacceptable de changer les règles en cours de route contre l'avis des États membres et des propres services juridiques de la Commission européenne. On ne peut mettre de côté les représentations nationales sous le prétexte d'un problème de majorité. Désormais, la Commission reconnaît que, d'un point de vue politique à tout le moins, il est nécessaire de considérer le CETA comme un accord mixte. Il convient maintenant d'inventer des mécanismes pour impliquer davantage les parlements nationaux dans le processus de ratification, y compris en amont.

Le passage en revue de ce qui relève, dans l'accord, des compétences nationales et européennes, au-delà des aspects techniques, a naturellement un impact politique. Le Comité des représentants permanents (COREPER) de l'Union européenne se réunit demain pour y travailler, la validation définitive étant prévue le 18 octobre lors d'un conseil extraordinaire des ministres du commerce extérieur. La politique commerciale étant confiée à l'Union européenne, une minorité des volets de l'accord relèvera des compétences nationales. Parmi ceux-ci figureront néanmoins la protection des investissements et notamment la Cour de justice commerciale internationale. Votre assemblée sera saisie d'un projet de loi de ratification auquel sera annexé l'ensemble de l'accord. Qu'en sera-t-il si un Parlement national le rejette ? En la matière, il n'y a pas de précédent, mais le problème politique serait évident, d'autant plus si ce rejet était le fait d'un pays important.

En vertu du principe de l'application provisoire, l'accord entrera en vigueur avant que les Parlements se prononcent. Le Gouvernement y est favorable pour les volets qui relèvent de la compétence communautaire ; avec cette condition que le Parlement européen ait donné un avis favorable à l'accord. C'est un verrou démocratique. Si le Parlement français votait contre l'accord, il ne fait pas de doute qu'il serait remis à plat ; mais au point de vue juridique, la question n'est pas tranchée.

Nous sommes très attentifs, dans toutes les négociations commerciales, à l'insertion de clauses de sauvegarde pour les services publics. La clause figurant dans l'accord concerne l'ensemble de ces services. C'est un débat qui, dans les années 90, a suscité une forte mobilisation de la France ; cette position est désormais plutôt respectée dans les négociations. En matière d'environnement, nous avons fait en sorte que le droit des États à réguler soit reconnu explicitement. Le CETA n'est aucunement une menace pour l'Accord de Paris sur le climat ou les mesures relatives aux OGM. Quant au gaz de schiste exploité au Canada...

M. André Gattolin. – Les sables bitumineux.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – Sur ce sujet, le gouvernement Trudeau a pris des engagements fermes ; de plus, le Canada est signataire de l'Accord de Paris.

J'ai aussi défini une stratégie confirmée par le Président lors de la conférence environnementale, consistant à insérer des chapitres encore plus robustes sur l'environnement – et notamment sur l'Accord de Paris – dans les accords à venir, et à faire en sorte que les règles environnementales soient aussi contraignantes que les règles économiques.

Je ne partage pas l'analyse, récurrente dans le débat public, d'après laquelle cet accord serait un cheval de Troie pour les États-Unis. Pour bénéficier des clauses du CETA, une entreprise doit avoir une véritable activité économique dans l'un des pays parties

prenantes. Il ne suffira pas à une entreprise américaine d'avoir une « boîte aux lettres » au Canada.

De plus, prétendre que ces entreprises ont besoin du Canada pour pénétrer le marché français témoigne d'une méconnaissance du tissu économique. Près de trois mille entreprises états-uniennes sont présentes en France, pour 500 000 emplois créés. Elles n'ont pas besoin du CETA pour saisir les tribunaux et demander des indemnités. Les inquiétudes ne sont pas fondées.

Le 18 octobre, j'exprimerai la position que je vous ai détaillée et donnerai un avis favorable du gouvernement que je représente au CETA, dont la signature est prévue au sommet entre l'Union européenne et le Canada fin octobre.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Il faut distinguer la question des indications géographiques protégées (IGP) de celle des appellations d'origine protégée (AOP).

M. Michel Billout. – Merci d'apporter ces précisions sur un sujet qui fait débat ici comme dans tous les Parlements des États membres, jusqu'à ceux des provinces canadiennes. Sans revenir sur le contenu de l'accord, soulignons que les négociations ont été conduites dans la plus totale opacité. Nous en avons pris connaissance – dans des documents en anglais – à l'automne 2014. Il y a un précédent : l'accord entre l'Union européenne et Singapour, dont nous n'avons toujours pas connaissance... Comme nous n'avons pu intervenir dans la phase de négociation de l'accord, il convient d'être particulièrement vigilant sur les conditions de sa ratification.

À une semaine du conseil des ministres du commerce et moins d'un mois de la ratification, nous ne connaissons toujours pas la répartition entre le périmètre communautaire et celui des compétences nationales ; or d'après les Canadiens, le premier concerne 95 % des dispositions de l'accord... C'est une véritable faiblesse, et un défaut de maîtrise démocratique. Nous aurions souhaité davantage de transparence. Malgré des progrès incontestables, la question de l'arbitrage demeure : fait-il partie du volet commercial ou du volet de l'investissement – et relève-t-il de la compétence communautaire ou de la compétence nationale ?

Certes, l'accord CETA a été négocié avant la COP21. Vous avez tenté de nous rassurer sur ce point, mais le principe de précaution ne figure pas dans la législation canadienne... Pourquoi ne pas avoir inséré de clauses de sauvegarde sur les questions qui ont surgi après la fin des négociations ?

M. Daniel Raoul. – Merci d'avoir mis en place le comité de suivi stratégique, qui remédie au manque d'information des parlementaires comme de la société civile. Toutes les filières et organisations syndicales, patronales, industrielles et agricoles y sont représentées, ce qui est une avancée pour la transparence.

Je me félicite également que vous ayez pris en considération ma proposition, formulée en janvier 2013, d'une cour permanente pour mettre fin au système d'arbitrage : il est inacceptable que des États comme l'Australie ou l'Allemagne soient attaqués en justice par des groupes internationaux, notamment ceux du tabac. On ne pouvait continuer ainsi.

Je relève qu'outre la mixité, il y a aussi une approbation par le Parlement européen : deux avancées démocratiques.

Pouvez-vous revenir sur les avancées obtenues dans la reconnaissance des 42 IGP ? On part de zéro : jusqu'à présent, toutes les contrefaçons étaient possibles. Il faut le faire valoir, en rappelant que la liste des IGP est ouverte à l'expansion comme à la réduction.

Quel est l'impact du Brexit sur le calcul des quotas d'importation ? Enfin, savez-vous ce que contiendra l'annexe interprétative ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Merci pour ces explications de qualité. Quel rôle aura cette déclaration interprétative qu'on nous annonce ? Vaudra-t-elle pour tous les accords à venir ? Est-ce un adjuvant politique pour convaincre tel État ou telle province – je songe à la Wallonie ? En d'autres termes, est-ce une manœuvre de communication ou un véritable engagement ?

Le ressort de l'application anticipée est-il simplement une exigence d'efficacité économique ? L'application anticipée de l'accord avec la Corée du Sud a, semble-t-il, été particulièrement avantageuse. Y a-t-il une justification ressortissant au respect de la compétence européenne dans ses domaines ? Est-ce une question, politique, de crédibilité de l'Europe ? On peut en effet imaginer, sans application anticipée, que les États et les Parlements nationaux passent les quatre, cinq ou six prochaines années à discuter l'accord passé par l'Union européenne – avec des dommages certains en matière de crédibilité dans le concert international.

M. Gérard Bailly. – Sur le terrain, les gens sont inquiets, et le monde agricole n'est pas seul concerné. Qui a fixé le chiffre de 120 000 tonnes de viande de porc et de bovins mentionné dans l'accord ? Enfin, je ne perçois pas, dans votre intervention, l'intérêt que notre pays va retirer de l'accord. Va-t-on vendre plus d'automobiles, d'objets de luxe, de services, d'aéronautique, de produits agricoles ?

En comparant les salaires allemands aux nôtres, je crains que nous ne puissions rivaliser avec nos voisins sur le marché canadien. Autre motif d'inquiétude, les États-Unis ne verront-ils pas dans le CETA un argument pour nous convaincre de passer un accord analogue avec eux ?

M. André Gattolin. – Certes, les 42 IGP sont une avancée ; mais elles légalisent certaines appellations usurpées en permettant aux entreprises qui produisent du camembert ou du brie depuis plus de vingt ans de poursuivre leurs activités sous ce label. Quant au vin, il constitue une ressource fiscale importante au Canada, et notamment au Québec, grâce au système des monopoles provinciaux. Or, les taxes imposées par ces provinces aux vins français ne sont pas affectées par l'accord.

Je déplore également l'absence d'études d'impact par pays, pourtant promises par Mme Cecilia Malmström voici deux ans. Lors de la négociation du traité entre l'Union européenne et le Vietnam, il avait été acté qu'une étude d'impact devrait être présentée aux États avant la ratification. L'impact du Brexit n'est pas connu non plus, faute d'un travail sur le sujet.

Enfin, en matière d'exception culturelle, le Canada et l'Union européenne sont en position asymétrique. Tous deux sont signataires de la Convention sur la protection et la

promotion de la diversité des expressions culturelles de l'Unesco, mais pour l'Union européenne, l'exception ne couvre que les entreprises audiovisuelles, alors qu'elle s'applique à l'ensemble des industries culturelles canadiennes.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je ne partage pas votre optimisme sur l'intérêt de ce traité. Qu'est-ce qui justifie une application anticipée ? Je n'y vois pas d'urgence, mais une menace pour la démocratie.

Quant à cette fameuse cour de commerce internationale, les arbitres resteront maîtres du test de nécessité : les États devront prouver la nécessité de la réglementation qu'ils mettent en œuvre. En d'autres termes, le jugement d'opportunité est laissé à des personnes qui ne sont pas des magistrats. D'après l'Association européenne des magistrats, ce système compromet l'ordre juridique de l'Union européenne. L'indépendance éthique des arbitres n'est en rien garantie.

Les États membres ont la possibilité de solliciter l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne à propos de la compatibilité du règlement des différends en matière d'investissement avec les traités de l'Union. Je souhaite que la France en fasse usage, la Commission européenne n'en ayant pas manifesté l'intention.

Enfin, même l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) établissait une liste positive des services publics. Ici, elle est négative, ce qui signifie que la règle par défaut est la concurrence. Tout nouveau service public, n'ayant pas été mentionné explicitement dans le traité, ne pourra être considéré comme tel.

M. Henri Cabanel. – Les AOP et IGP, en garantissant l'origine des produits, protègent les consommateurs et les producteurs de la contrefaçon. Comment les 42 indications retenues – qui ne représentent que 24 % de nos AOP et 6 % de nos IGP – l'ont-elles été ? Dès lors que l'on en accepte le principe, pourquoi ne pas toutes les reconnaître ? Et sur quels critères pourra-t-on en ajouter ou en retrancher à la liste qui a été établie ?

M. Daniel Gremillet. – Des progrès ont certes été faits depuis votre dernière audition à propos du traité transatlantique, monsieur le ministre, mais il y a des similitudes entre les deux traités. Les parlements nationaux pourront émettre un avis sur les négociations, c'est une première avancée, mais encore faut-il que les informations leur soient transmises, et dans leur langue ! Or, à ce jour, on ne peut pas dire qu'ils aient été informés de manière très diligente...

Sur le fromage, je suis moins optimiste que vous, car nous sommes en train de donner une caution à des appellations indûment protégées. Elles n'ont en effet pas la même signification dans tous les pays : le *muenster* du Canada désigne un fromage à pâte molle...

M. Yannick Vaugrenard. – Merci, monsieur le ministre, pour la qualité de votre intervention et la fermeté dont vous avez fait montre sur le traité transatlantique.

On ne saurait aborder ces questions sans tenir compte de l'état de l'opinion – française ou européenne. Or, en Europe, les populations craignent la mondialisation et nous assistons à un repli généralisé – avec les résultats électoraux que l'on connaît. Il faut dans ce contexte redoubler de transparence et de précision, sur ce que le traité peut apporter en termes d'emploi par exemple, et non se focaliser exclusivement sur les risques qu'il ferait encourir.

La pédagogie est fondamentale, car toute espèce de doute de l'opinion entraînera l'échec d'une négociation.

Il serait en outre de bonne initiative d'engager une réflexion, voire un débat parlementaire, sur la compétence européenne en matière commerciale. Le dernier mot ne revient d'ailleurs pas à la Commission de Bruxelles : elle propose, met en œuvre, mais c'est au Conseil et au Parlement européens de prendre leurs responsabilités.

Enfin, je reste convaincu qu'il faut avancer sur ce traité, alors que les États-Unis se tournent vers le Pacifique : c'est un enjeu de rééquilibrage géopolitique.

M. Martial Bourquin. – Les enjeux géostratégiques sont évidemment majeurs. Mais nous avons d'abord des synergies à exploiter avec les entreprises québécoises – dont beaucoup sont jumelées avec des entreprises franc-comtoises. Se replier sur nous-mêmes serait une catastrophe.

Dans le cadre des négociations pour le traité transatlantique, les États-Unis semblaient dire « *ce qui est à nous est à nous, ce qui est à vous nous intéresse...* ». Je note avec satisfaction la différence de logique du CETA, et je veux vous féliciter, monsieur le ministre, pour la fermeté dont vous avez fait preuve dans la défense des intérêts de la France.

Nous avons besoin de transparence sur les enjeux majeurs que sont en effet les services publics, les marchés publics, les IGP et les AOP. D'aucuns soutiennent que traité transatlantique et CETA, c'est la même chose. Des risques existent certes autour des deux traités, mais ils ne sont pas identiques ! La question des périmètres est essentielle : si 85 % des stipulations du traité sont de la compétence exclusive de l'Union européenne, nous n'avons en effet pas grand-chose à dire... alors que nous savons qu'ils auront un impact direct sur l'agriculture et l'économie françaises. Bref, nous avons besoin d'une communication plus claire !

M. Bernard Cazeau. – A-t-on avancé sur les produits qui posent problème en Amérique du Nord, comme le foie gras ? Le problème récent de grippe aviaire, remarquablement traité d'ailleurs, aura-t-il quelque incidence ?

M. Franck Montaugé. – Merci pour la clarté de votre propos, monsieur le ministre, votre pédagogie, et ce que vous avez apporté personnellement à ce processus important.

À ma connaissance, les études d'impact économique sont assez anciennes puisqu'elles remontent à 2008, 2011 pour le volet développement durable. C'est, je crois, préjudiciable à la qualité de l'accord. En la matière, l'accord de libre-échange signé avec le Vietnam montre que nous pouvons faire mieux... De plus, ces études prenaient-elles en compte un éventuel Brexit ? Sa concrétisation ne saurait être sans conséquence alors que 25 % de nos échanges sont canado-britanniques. Ne convient-il pas en conséquence de retarder la mise en application provisoire du traité ? Les conséquences juridiques d'un vote négatif des parlements nationaux ne me semblent pas évidentes...

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – La vigilance des parlements est essentielle, je vous rejoins sur ce point. C'est le sens de votre proposition de résolution européenne.

J'ai fait des propositions précises pour remédier à l'opacité des négociations. Le texte du CETA est désormais disponible en ligne, reste à le traduire dans toutes les langues de l'Union européenne, ce qui, deux ans après la conclusion de l'accord, est la moindre des choses... Je ne cesse de le dire à la Commission européenne. Je suis, plus largement, favorable à l'*open data* sur les négociations commerciales. Désormais, tout finit par se savoir. La puissance publique de demain doit donc faire la transparence d'elle-même en matière commerciale – il en va bien sûr différemment en matière de défense ou de paix. Tout ce qui ne peut être assumé devant l'opinion doit pouvoir être négocié, et tout ce qui est négocié doit pouvoir être assumé devant l'opinion.

S'agissant du périmètre, nous serons fixés demain au niveau des ambassadeurs, la semaine prochaine au niveau des ministres. Il est probable que la part du communautaire soit assez grande, et la part nationale très réduite puisque les questions strictement commerciales sont de la compétence exclusive l'Union européenne. S'il reste des sujets de la compétence des États dans le cas présent, c'est que le traité touche aux investissements, aux transports maritimes, au développement durable, ou encore à l'arbitrage – question de compétence nationale, indiscutablement.

Merci pour vos propos sur le comité de suivi, qui réunit les parlementaires qui le souhaitent, les ONG, les syndicats et les filières professionnelles. C'est un outil effectivement très efficace, et dont je souhaite la pérennisation pour d'autres types de négociations.

Monsieur Raoul, vous avez été parmi les premiers à défendre l'idée d'une cour permanente dans le débat parlementaire. Si nous avons réussi à convaincre nos partenaires européen de son utilité, c'est que l'idée était bonne...

Les effets du Brexit ne sont pas encore pris en compte. Le premier ministre britannique a annoncé que l'article 50 du traité sur l'Union européenne ne sera enclenché qu'à la fin du mois de mars. Cela transformera la réalité des négociations commerciales. Les contingents devront être réévalués ; cela fait bien sûr partie des choses dont nous aurons à discuter.

L'annexe interprétative est juridiquement contraignante. C'est un mécanisme fréquent en matière commerciale. Beaucoup d'États le souhaitaient, dont l'Allemagne, et nous avons contribué à sa rédaction pour y inclure les services publics, la protection des investissements et l'environnement, en faisant référence à l'accord de Paris. C'est un outil d'interprétation certes, mais qui pose des principes forts. Ceux qui ont tué l'OMC ne sauraient en conséquence nous reprocher de chercher ainsi à régler des problèmes qui devraient être traités en son sein...

Pourquoi prévoir une application provisoire du traité ? Soyons clairs : en raison de la longueur du processus de négociation et de ratification communautaire. Les négociations ont été conclues il y a plus de deux ans – je venais alors d'être nommé. Le temps d'apporter des compléments, d'ouvrir les négociations sur l'arbitrage et la mise en place de la Cour... Sans compter que le Canada discute en ce moment avec la Bulgarie et la Roumanie des questions de visas, ainsi qu'avec la Wallonie. Si, comme je le souhaite, l'Union européenne veut s'affirmer comme un acteur de tout premier plan des négociations commerciales internationales, elle doit être plus réactive dans la ratification des accords conclus. Celle-ci ne peut raisonnablement prendre deux ans à compter de la signature du traité... Faut-il accélérer le processus au niveau national ? Je le pense. Faut-il impliquer les parlements nationaux plus en amont ? Je le crois également, comme je crois qu'il faut leur donner plus de poids dans les

négociations. Les parlementaires américains représentant le Congrès sont, eux, autour de la table des négociations : c'est très fort. J'ai fait des propositions pour avancer dans cette direction.

J'entends les craintes, sur le terrain, des associations et des élus locaux, que je reçois systématiquement dans mon département. Elles sont légitimes, alors que nous avons, depuis des décennies, supprimé toute règle, considéré toute intervention de l'État comme intrinsèquement mauvaise, et pour ainsi dire remplacé Keynes par Friedman. Toute mon action dans les négociations du TTIP allait à rebours de cette logique. Les gens savent ce qui est bon pour eux et ce qui ne l'est pas. La mondialisation, nous le savons tous dans nos territoires, fait des perdants et des gagnants... Il fallait remettre des règles.

Nos intérêts dans l'accord avec le Canada ? D'abord, l'accès aux marchés publics ; ensuite, l'agriculture et l'agroalimentaire – fromage, biscuiterie, chocolaterie – qui est notre deuxième ou troisième excédent commercial. Les droits de douane canadiens seront supprimés à 92 % si le traité entre en vigueur : ce n'est pas rien !

Certes, le différentiel de compétitivité entre l'Allemagne et la France est important, mais pour la première fois depuis des années, grâce aux efforts de ce gouvernement, le coût horaire de la main d'œuvre française est passé sous le coût horaire de la main d'œuvre allemande... Beaucoup de secteurs dynamiques internationalement le sont aussi en France : l'aéronautique, l'agroalimentaire, l'industrie pharmaceutique, la chimie, le luxe – et ses ateliers et ses artisans dans nos territoires... Nous avons une carte à jouer à l'international, sous réserve que le principe de réciprocité soit respecté. Notre commerce extérieur est certes dans une situation difficile, mais le nombre de nos entreprises qui exportent augmente : elles étaient 117 000 en 2011, 121 000 en 2014, puis 125 000 en 2015. Les PME qui se lancent et font de l'export une stratégie en sortent gagnantes.

Un mot sur la comparaison entre CETA et TTIP. Les États-Unis en veulent plutôt au Canada d'avoir fait des concessions sur l'agriculture, les marchés publics et l'arbitrage, car cela fixe un standard élevé qu'ils ne sont aucunement prêts à accepter...

Le Brexit rebat les cartes. Il nous faudra trouver le bon accord d'association du Royaume-Uni à l'Union européenne. À titre personnel, je souhaite qu'il soit le plus clair possible... On ne peut pas être dans l'Union européenne et en-dehors. Il faut respecter le choix du peuple britannique, qui a manifesté son souhait d'en sortir. Il ne s'agit pas de le punir, mais un État ne saurait être soustrait aux contraintes de participation au budget européen et garder les avantages du marché commun ou de nombreux postes de hauts fonctionnaires dans les instances communautaires... Construire une Europe plus forte ne sera possible qu'avec le concours de ceux qui souhaitent avancer. La stratégie du Président de la République, qui a été parmi les premiers à exprimer une certaine fermeté en la matière, est non seulement juste, mais encore conforme aux intérêts de notre pays et de la construction européenne elle-même.

Il est vrai que nous n'avons pas assez d'études d'impact. Nous attendons toujours celles que nous avons demandées à la Commission européenne. Cela étant, je me méfie toujours de celles, positives ou négatives, qui sont précises à l'euro près ou à l'emploi près. Nous avons également besoin d'évaluation *ex post* de ce qui a été fait dans les négociations commerciales passées. Il faut, plus globalement, réhabiliter un débat contradictoire beaucoup plus vigoureux dans la science économique elle-même – si tant est que ce soit une science...

J'entends les reproches faits à la Cour sur les investissements. La proposition française allait plus loin que la proposition européenne. J'étais favorable à des amendes pour recours abusif, à une peine de quarantaine plus longue entre l'exercice de fonctions de juge et d'avocat... Mais c'est une étape importante dans les relations commerciales internationales, qui ne peuvent évoluer que selon trois scénarios : soit n'y rien changer – ce qui serait scandaleux d'un point de vue démocratique –, soit inventer autre chose – c'est ce que nous essayons de faire –, soit en renvoyant les contentieux aux juridictions de droit commun des États – et l'État de droit étant perfectible chez certains États membres, ce n'est pas une option...

S'agissant des listes négatives, les négociateurs ont formulé les réserves de manière tellement large qu'il n'y a pas de risque de remise en cause.

Nous aurions peut-être pu obtenir la reconnaissance de toutes les indications géographiques, mais pourquoi le faire pour celles qui ne rencontrent aucun problème ? Si un risque se réalise, la clause d'ajout permettra de compléter la liste, si les critères de rationalité économique et commerciale sont remplis, et que des difficultés sont constatées sur un marché.

L'accès plus large aux documents relatifs aux accords commerciaux est, je le redis, l'un des combats des dix années à venir, car la défiance des populations fera inmanquablement échouer une négociation.

La mondialisation, telle qu'elle a été conduite depuis trente ans, a créé beaucoup de dégâts et provoqué une vaste désindustrialisation. C'est pourquoi nous promouvons le retour de la puissance publique. Mais vous avez raison de dire que l'aspect géostratégique est une donnée essentielle du problème. J'ai présenté pour la première fois devant vous l'an dernier une stratégie commerciale française, élaborée avec votre concours ; je le referai cette année, car c'est un document très important, qui permet un débat démocratique. Je souhaite en outre que la Commission européenne change sa façon de travailler : contrairement à ce qui se fait aux États-Unis, les responsables des négociations sont aujourd'hui plus nombreux que les responsables de l'application des règles. En conséquence, les chantiers de négociation sont ouverts sans cohérence ni stratégie. Il faudrait inverser les proportions, afin d'alléger les effectifs de négociation et de renforcer ceux dédiés à la rétorsion ou à la lutte antidumping. J'y travaille depuis deux ans, et ne baisserai pas les bras.

Pour la crédibilité de notre politique commerciale, nous ne pourrions pas décaler la mise en application provisoire de l'accord.

Guillaume Garrot, lorsqu'il était ministre délégué à l'agroalimentaire, s'était fortement mobilisé pour défendre le foie gras. Nous restons extrêmement attentifs à cette production – comme aux autres. Nous travaillons aussi avec les producteurs pour améliorer la communication sur ce produit de grande qualité et qui obéit à des standards élevés, y compris en matière de bien-être animal, ainsi qu'avec le ministre de l'agriculture pour faire en sorte qu'il reste un produit d'excellence, valorisant l'image de notre pays dans le monde.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Monsieur le ministre, nous vous remercions.

La réunion est levée à 20 h 35.

Mercredi 19 octobre 2016

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

La réunion est ouverte à 9 heures

PLF pour 2017 - Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

PLF pour 2017 - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Désignation d'un rapporteur

M. Jacques Gautier, président. – Nous devons enfin nommer un rapporteur sur le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Médias Monde, contrat qui nous sera bientôt soumis pour avis.

Notre candidate naturelle est notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam, qui est la rapporteure budgétaire des crédits de l'audiovisuel extérieur.

Nous pourrions ainsi examiner ensemble, au cours d'une même réunion de commission, les crédits de l'audiovisuel extérieur et notre avis sur ce contrat d'objectif et de moyens, car les deux sont naturellement étroitement liés.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Question diverse

Dans le cadre de la préparation de l'avis sur le programme 185 (« Diplomatie culturelle et d'influence »), dont M. Gaëtan Gorce et M. Jacques Legendre sont rapporteurs, M. Gaëtan Gorce (M. Jacques Legendre ne pourra s'y rendre pour des raisons d'agenda) me sollicite pour que la commission prenne en charge les frais d'un déplacement à Londres ou à Bruxelles sur une journée. Il s'agit de faire un point sur les différents statuts des personnels enseignants de l'AEFE.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 12 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 19 octobre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Création de l'Agence nationale de santé publique – Procédure d'examen en commission (article 47 ter du Règlement) – Simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé – Procédure d'examen en commission (article 47 ter du Règlement) – Examen du rapport et des textes de la commission

La réunion est ouverte à 9 heures.

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission examine le rapport de M. Gilbert Barbier sur le projet de loi n° 864 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et sur le projet de loi n° 12 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé (procédure accélérée).

EXAMEN DU RAPPORT

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi du 26 janvier 2016 ainsi que le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

La Conférence des présidents a estimé que compte tenu de leur ampleur modeste, ces deux projets de loi pouvaient faire l'objet de la procédure dite d'examen en commission (PEC) introduite l'an dernier dans le Règlement du Sénat. Celle-ci permet de réserver l'examen des amendements à la réunion de commission, la discussion en séance publique se limitant aux interventions du Gouvernement et du rapporteur et aux explications de vote des groupes. La réunion est publique et retransmise en vidéo. Elle se déroule en présence du Gouvernement, représenté par Mme Ségolène Neuville. Les signataires d'amendements non membres de notre commission peuvent assister à notre réunion d'aujourd'hui, mais ils ne prennent pas part au vote.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. – Je vous prie d'excuser l'absence de la ministre, Mme Marisol Touraine, qui participe au conseil des ministres. Merci au président et au rapporteur d'avoir accepté d'examiner ces deux textes dans un délai si court.

L'Agence nationale de santé publique (ANSP), qui a vu le jour le 1^{er} mai, est la réunion de l'Institut de veille sanitaire (InVS), de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) et de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). Sa création répond à un objectif de simplification du paysage des opérateurs de la santé publique, mais aussi d'efficacité et de performance, en rassemblant les meilleurs experts et scientifiques dans leur domaine. Ses missions sont nombreuses et couvrent tout le champ de la santé publique, depuis la prévention – lutte contre le tabac, nutrition, résorption des inégalités liées à la santé – jusqu'à la gestion des crises sanitaires.

L'ordonnance du 14 avril 2016 dont nous vous soumettons la ratification crée l'ANSP en tant qu'établissement public administratif. Elle en définit les missions, les compétences, les moyens d'intervention, le champ d'action et les modalités de fonctionnement. Elle prévoit également les dispositions transitoires accompagnant sa mise en place.

L'article 1^{er} ratifie l'ordonnance. L'article 1^{er} *bis*, introduit par amendement à l'Assemblée nationale avec le soutien du Gouvernement, prévoit la désignation de deux représentants de chaque assemblée au conseil d'administration de l'agence. Enfin, l'article 2 modifie l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé, qui autorisait le Gouvernement à prendre des ordonnances relatives aux missions, à l'organisation, au fonctionnement et aux ressources, ainsi qu'aux fonctions d'appui et de soutien. Nous y rétablissons la référence à l'ANSP, involontairement supprimée lors de l'examen du texte, pour qu'elle bénéficie des mêmes mutualisations des fonctions de soutien que les autres agences.

Le second projet de loi concerne la ratification d'une ordonnance de simplification des procédures de l'Agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé (ANSM), dont l'expertise est aujourd'hui reconnue, en France comme à l'étranger. L'article 1^{er} porte ratification de l'ordonnance, qui supprime toute tâche de nature administrative ne contribuant pas aux missions de l'agence. Cette mesure s'inscrit dans une simplification administrative plus générale. Ainsi, certaines publications pourront être effectuées directement sur décision du directeur de l'agence, sans qu'un arrêté ministériel soit nécessaire.

L'article 2 prévoit une expérimentation de trois ans de l'obligation de déclaration, pour les grossistes-répartiteurs, des quantités de médicaments qu'ils exportent.

L'article 3 transpose la directive relative aux procédures de vérification des normes de qualité et de sécurité des tissus et des cellules importés, en dehors du sang. Elle encadre ainsi mieux l'importation de ces produits ; les professionnels concernés sont principalement les chirurgiens-dentistes et chirurgiens-orthopédistes, amenés à importer des tissus osseux ou de la poudre d'os. J'insiste sur le fait que ce texte ne modifie pas la législation relative à la recherche sur les cellules souches embryonnaires.

Le Gouvernement a déposé deux amendements. Le premier rattache le Comité technique des vaccinations à la Haute Autorité de santé (HAS). Cette disposition fait suite au rapport de la députée Sandrine Hurel remis le 12 janvier dernier et s'inscrit plus largement dans le cadre de la grande concertation citoyenne sur la vaccination.

Le second prolonge le délai de l'habilitation prévue par l'article 225 de la loi de modernisation de notre système de santé pour mettre les textes en cohérence. Je connais vos

réticences à l'égard des habilitations, mais il s'agira d'une ordonnance de toilettage, à droit constant, pour corriger des erreurs de référence ou de renvois d'articles. C'est un travail très important, qui ne pourra être achevé avant la date du 31 janvier 2017 prévue par l'habilitation.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Nous inaugurons aujourd'hui cette procédure visant à simplifier le fonctionnement de notre assemblée, sachant que les textes que nous élaborons ne pourront pas être amendés en séance publique. L'exercice est aussi un peu particulier par le fait que nous discutons de deux projets de loi dans le même temps.

Les deux textes soumis à notre examen concernent, vous l'aurez compris, des sujets divers dans le domaine de la santé. Certaines dispositions sont de nature technique et n'appellent pas de remarques particulières. Elles sont conformes à ce que notre commission pouvait attendre des habilitations données au Gouvernement dans le cadre de la loi santé.

Pour autant, certains articles soulèvent quelques interrogations de ma part.

Je commencerai par le texte relatif à l'agence nationale de santé publique (ANSP), dite « Santé Publique France », et plus particulièrement son article 2.

Le paragraphe 2 de cet article inclut l'ANSP dans l'habilitation donnée au Gouvernement par la loi de modernisation de notre système de santé afin « *d'adapter les dispositions législatives* » en vue de « *favoriser ou de permettre* » la mutualisation des fonctions dites support de plusieurs organismes relevant du ministère de la santé.

Notre commission a toujours été très favorable à la rationalisation du fonctionnement des agences sanitaires et des multiples organismes créés au fil du temps. J'insiste sur ce point pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

On pourrait donc penser que cette disposition n'appelle pas un examen plus approfondi.

Cependant, les informations dont nous disposons désormais, font apparaître que le Gouvernement entend utiliser l'habilitation que nous lui avons donnée dans la loi « santé », d'une manière sensiblement contraire au regard du respect de la compétence du législateur telle qu'elle est prévue par notre Constitution.

J'ai pris connaissance du projet d'ordonnance rédigé sur le fondement de l'habilitation; il nous a été transmis par le Gouvernement. A l'examen, il s'avère qu'il n'a pas véritablement pour objet d'apporter aux dispositions législatives en vigueur, des modifications destinées à faciliter les mutualisations. Il s'agirait purement et simplement de renvoyer à un décret, voire un arrêté, la mise en œuvre de ces mutualisations, et d'opérer ainsi un transfert définitif de compétence du pouvoir législatif au pouvoir réglementaire.

De ce fait, le projet d'ordonnance ne respecte pas la volonté du législateur qui se trouverait dessaisi. Cela équivaut à mes yeux à détourner la procédure d'habilitation.

Ce transfert de compétence me paraît d'autant moins acceptable que le Gouvernement n'est pas en mesure de nous dire très concrètement quels sont ses projets.

Or la compétence très large dont il entend se doter en dessaisissant le législateur lui permettrait de procéder d'autorité à des mutualisations. C'est-à-dire même sans l'accord des organismes concernés et de leurs conseils d'administration. Lorsque ces agences ont été

créées, les plus anciens comme moi s'en souviennent, nous souhaitons leur donner peut-être un peu naïvement une certaine indépendance.

De plus, les organismes contenus dans le champ de l'habilitation sont de nature très diverse: établissements publics ou autorité administrative indépendante comme la HAS. Celle-ci bénéficie à ce titre d'une protection légale et constitutionnelle.

Dans ces conditions, il me paraît nécessaire de supprimer l'habilitation donnée au Gouvernement. Il s'agit de faire respecter la procédure d'habilitation prévue à l'article 38 de la Constitution et de garantir la qualité de la législation. Il en va aussi du respect de la volonté du législateur.

En ce qui concerne l'article 1^{er} du projet de loi il ratifie l'ordonnance relative à l'ANSP. L'ordonnance prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agence. En cela, elle est fidèle au projet de préfiguration élaboré par son actuel directeur.

L'ordonnance appelle cependant une remarque. Elle traite notamment du financement de l'agence et prévoit une dotation annuelle de l'assurance maladie destinée à financer les actions de prévention. Il est particulièrement regrettable que le Gouvernement nous demande d'adopter cette disposition alors même qu'il prévoit son abrogation, d'ici quelques jours, dans le cadre du projet de loi de finances. Nos débats se poursuivront dans le cadre de l'examen de celui-ci.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous sou mets à l'article 2, je vous propose d'adopter le projet de loi relatif à l'ANSP.

J'en viens maintenant à l'autre projet de loi.

Celui-ci propose tout d'abord de ratifier l'ordonnance portant simplification des procédures de l'agence nationale de sécurité du médicament (article 1^{er}). Cette ordonnance ne pose pas de difficulté particulière. J'évoquerai simplement un point qui a fait débat par le passé.

Le texte supprime la nécessité de renouveler tous les trois ans l'accréditation des établissements de transfusion sanguine.

De fait, l'agence procède chaque année à des inspections des centres et le renouvellement de l'accréditation n'apporte pas de garantie de sécurité supplémentaire. La suppression d'une accréditation triennale me semble donc justifiée. Cet article me semble pouvoir être adopté en l'état.

L'article 2 impose à titre expérimental pour trois ans, aux grossistes répartiteurs de déclarer, auprès d'un tiers de confiance, leurs volumes d'exportations de médicaments. Ces exportations, qui sont légales et protégées par le droit de la concurrence, font l'objet de critiques. Elles sont parfois rendues responsables de ruptures d'approvisionnement sur le territoire national.

Il convient toutefois de rappeler que les grossistes-répartiteurs sont déjà soumis à des obligations de service public en matière d'approvisionnement des officines et que nous avons adopté dans le cadre de la loi « santé » des dispositions spécifiques pour écarter ce risque de rupture.

La mesure proposée renforcera la transparence sur cette question et me paraît devoir être acceptée, avec une interrogation cependant, celle de savoir quel peut être le tiers de confiance. On évoque la Caisse des dépôts. Peut-être que l'ANSM, chargée de la sécurité du médicament, pourrait remplir ce rôle plus simplement.

Je vous proposerai néanmoins un amendement de cohérence. Le dispositif prévu par l'article 2 prend la forme d'une expérimentation d'une durée de trois ans. Son évaluation est prévue à l'issue d'un an. Il me semble que nous pouvons prévoir que cette évaluation aura lieu au bout de deux ans, afin de laisser le temps au dispositif de se mettre en place.

Enfin, l'article 3 du projet de loi comporte des dispositions relatives aux importations de tissus et cellules issus du corps humain. D'une part, il achève la transposition d'une directive européenne de 2015. Celle-ci instaure des normes de sécurité pour l'importation de tissus et cellules en provenance de pays tiers à l'Union européenne.

La disposition proposée renforce les exigences de qualité, de sécurité et d'éthique concernant ces produits. Je précise également que le statut des tissus et cellules n'est en aucune manière modifié par cette transposition.

D'autre part, il étend à certains établissements de santé et praticiens libéraux la possibilité d'importer directement ces produits depuis les Etats membres de l'Union européenne, sous réserve qu'ils soient autorisés à utiliser ces produits. En l'état actuel du droit, ces établissements et praticiens doivent se fournir auprès des banques de tissus et cellules autorisées et contrôlées par l'ANSM.

Il me semble que le dispositif proposé pose un problème de faisabilité dans la mesure où les établissements de santé et les praticiens libéraux n'auront généralement pas les moyens de s'assurer du respect des exigences de sécurité sanitaire européennes et nationales. Il pourrait également poser un problème de biovigilance, voire de traçabilité.

Dès lors, je vous propose sur ce point de nous en tenir au système actuel. Ceci me semble préférable au regard des exigences de sécurité sanitaire. Nous nous en remettons à l'avis du Gouvernement sur cet amendement et notamment sur sa compatibilité avec le droit européen.

Sous réserve de ces amendements, il me paraît que nous pouvons également adopter ce projet de loi.

Je vous remercie.

Mme Catherine Génisson. – Nous sommes favorables à la création de l'ANSP et le texte de l'ordonnance répond à nos souhaits. Comme notre rapporteur, je suis particulièrement attentive à l'indépendance des agences ; cependant, la pousser trop loin serait dessaisir le politique de sa capacité de décision. Je me félicite par conséquent de l'amendement introduit par l'Assemblée nationale prévoyant une représentation parlementaire au conseil d'administration des agences.

Transférer la gouvernance des politiques de vaccination à la HAS est une décision opportune mais – Georges Labazée me rejoindra sur ce point – il conviendrait d'apporter des précisions sur les moyens qui seront conférés à la HAS. Cet organisme a récemment vu ses responsabilités s'alourdir considérablement.

L'article 3 du projet de loi relatif à l'ANSM ne porte pas sur les transfusions sanguines – cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant. Comment garantissez-vous aux établissements de santé et aux praticiens libéraux les conditions de sécurité requises dans leurs relations directes avec les importateurs ? Notre groupe soutiendra ces deux projets de loi.

Mme Corinne Imbert. – L'article 2 du projet de loi sur l'ANSM, relatif à la vente en gros de spécialités pharmaceutiques, concerne-t-il également les dépositaires, qui ne sont pas propriétaires des médicaments ? Des officines qui manquaient d'un médicament se sont vu répondre par tel gros laboratoire que le produit était disponible, alors que le dépositaire avait reçu consigne de ce même laboratoire de conserver ses stocks... Ce n'est pas acceptable. Il convient d'exiger la même transparence des dépositaires et des *short liners* que des grossistes-répartiteurs. Enfin, je suis favorable à la proposition de notre rapporteur que le tiers de confiance soit l'ANSM.

M. Georges Labazée. – La question des ruptures de stock a été au cœur des débats, hier, lors d'un colloque au Sénat sur la vaccination. Interrogés, les vendeurs nous ont expliqué que ces ruptures étaient provoquées par des importations massives de pays confrontés à des urgences sanitaires. Même si ces explications nous paraissent convaincantes, il convient que la loi prenne en considération l'ensemble de la chaîne de fabrication, jusqu'à l'exportation. Les ruptures de stock sont de plus en plus fréquentes. Si les pays sont de plus en plus nombreux à mettre en place des politiques de vaccination, tant mieux, mais cela crée des perturbations.

Mme Laurence Cohen. – Je partage une partie des interrogations de notre rapporteur. La PEC est une première pour notre commission : on innove. De plus, l'habilitation à légiférer par ordonnance, à laquelle le groupe CRC est hostile, cela constitue une reprise en main peu démocratique par le pouvoir exécutif – quelle que soit la couleur politique du gouvernement en place. Mais puisque ordonnance il y a, adoptons une approche positive. Nous sommes favorables à la création de l'ANSP, d'autant que nos auditions ont fait apparaître de nombreuses redondances entre les agences existantes. Cependant, ce processus intervient dans un cadre de restrictions budgétaires très importantes : les subventions des huit opérateurs de santé publique sont en baisse de plus de 3 % pour 2016, avec une réduction correspondante de 50 ETP en 2016 et 40 en 2017. On demande de plus en plus à ces organismes, avec de moins en moins de moyens. Dans ces conditions, notre groupe s'abstiendra.

Concernant le second projet de loi, la question des responsabilités des grossistes-répartiteurs a été soulevée à juste titre ; mais n'oublions pas celles de l'industrie pharmaceutique. Sur l'article 3, notre groupe maintient une position de principe contre le commerce des tissus et cellules venus de pays tiers à l'Union européenne : il ne convient pas d'encadrer les importations, mais de les interdire. C'est le sens de notre amendement de suppression n° 4 ; s'il n'est pas adopté, nous voterons contre le texte.

Enfin, je me félicite de la mise en place d'un plan vaccinal ; mais dans le débat public, il convient de garantir une expertise objective et indépendante, pour régler au moins ce qui concerne les adjuvants aluminiques.

M. Daniel Chasseing. – Je me rallie aux arguments du rapporteur, mais les propos de Corinne Imbert sont d'actualité. On constate des ruptures brutales d'approvisionnement des pharmacies, sans que les officines sachent quand elles seront à nouveau alimentées.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – S'agissant de l'habilitation destinée à faciliter les mutualisations, je comprends la défiance du rapporteur à l'égard du contenu de la future ordonnance, mais il existe des garde-fous. Le texte de l'ordonnance fait en ce moment l'objet d'une concertation avec les agences ; et nous pourrons tenir compte de vos remarques dans sa rédaction. Dans ce processus, le Gouvernement n'est pas seul à tenir le stylo. Je rappelle que l'article 2 porte sur le champ de l'ordonnance, et non sur sa rédaction définitive, laquelle fera l'objet d'un examen par le Conseil d'État et d'une ratification par le Parlement.

Quant au contenu de l'ordonnance, il est plus facile de créer des agences que d'en fusionner. Les mutualisations sont prévues par la loi de modernisation, or l'ANSP n'est pas explicitement visée dans l'habilitation prévue par l'article 166.

La mutualisation, c'est d'abord la mise en place d'un système d'information financier commun aux agences sanitaires. Le décret du 7 novembre 2012, qui a modifié les règles comptables s'appliquant aux établissements publics, imposait une révision de leur organisation interne et la mise en place d'un système d'information compatible à l'échéance du 1^{er} janvier 2016. La Direction générale de la santé a pour tâche de s'assurer que les agences, qui s'organisent de manière autonome, sont prêtes. Travailler ensemble, pour ces dernières, s'imposait, d'autant plus que trois d'entre elles allaient fusionner au sein de l'ANSP. Après des ateliers organisés à l'été 2014, le programme a été lancé le 20 janvier 2015 et le système d'information livré le 4 janvier 2016. C'est la première démarche de mutualisation inter-agences d'un outil informatique – dans le périmètre de mon ministère, je puis témoigner de l'importance de ces processus, qui ne sont techniques qu'en apparence. Nous sommes ainsi passés de cinq systèmes d'information à un seul, qui a été mis en exploitation sans ressources humaines supplémentaires. C'est aussi un banc d'essai pour les futures mutualisations, sur d'autres fonctions – conventionnements, règles comptables, groupements d'achats. Le partage de bonnes pratiques et d'expériences a permis le lancement d'actions communes dès 2016.

Dans le domaine crucial qu'est la sécurité, trois des opérateurs ont mutualisé l'expertise sur les systèmes d'information. Des actions communes ont été envisagées pour accroître la sécurité des systèmes. Enfin, le parc des outils sera homogénéisé et des acquisitions groupées pourraient être envisagées.

Une solution commune de mesure d'audience, conforme aux exigences de la Cnil, a été choisie, et un achat groupé effectué. Le partage des bonnes pratiques dans ce domaine fait l'objet d'un groupe de travail piloté par la DGS, tandis qu'un autre réfléchit aux opportunités de mutualisation des achats inter-agences.

Enfin, les mutualisations immobilières ne se concrétisent pas encore dans des projets précis, mais la construction du bâtiment de l'ANSP à Saint-Maurice pourrait amorcer le processus. Les schémas immobiliers définis par les agences serviront de feuille de route. Le but est de réduire les coûts mais surtout de recentrer les moyens des agences sur leur cœur de métier.

Concernant les stocks, les grossistes-répartiteurs ont l'obligation de fournir les officines françaises avant de vendre à l'extérieur. Dans certains pays européens, le prix des médicaments étant plus élevé, certains opérateurs ont une préférence pour l'exportation. C'est pourquoi le Gouvernement leur impose une déclaration des quantités exportées. Le tiers de

confiance doit-il être la Caisse des dépôts et consignations ? C'est une bonne question ; le Comité d'évaluation des produits de santé serait sans doute mieux à même de remplir ce rôle.

La déclaration n'est pas imposée aux officines elles-mêmes parce que ces dernières ne sont pas dépositaires de leur stock. Les *short liners*, à ma connaissance, sont dans la catégorie des grossistes-répartiteurs.

Mme Corinne Imbert. – Seuls les grossistes-répartiteurs sont ciblés, alors que les dépositaires, bien qu'ils ne soient pas propriétaires des médicaments, sont eux aussi en mesure de constituer des stocks et de bloquer la distribution sur instruction des laboratoires. Il arrive aussi que les grossistes se fournissent chez des dépositaires. Il faut savoir où est le stock.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – La création de l'ANSP n'est pas un processus de mutualisation mais de fusion de quatre entités. Les mutualisations concernent les autres agences. Nous n'y sommes pas opposés. S'agissant des exemples que vous nous avez donnés, madame la ministre, il nous paraît normal que les agences aient engagé des discussions. Mais il n'est pas dans l'intention du législateur que ces agences, qu'il a voulu indépendantes, soient obligées de procéder à des mutualisations.

Le conseil des ministres a adopté le projet de loi relatif à la santé en octobre 2014 ; le Parlement l'a fait en janvier 2016 ; le Gouvernement a largement eu le temps d'élaborer le projet d'ordonnance. Bien des mutualisations envisagées, en matière d'achats de matériel ou de systèmes d'information par exemple, ne nécessitent pas de support législatif. De plus, nous ignorons quelles mutualisations vous envisagez en termes de ressources humaines ? Nous ne sommes pas opposés à la recherche d'économies, y compris en charges salariales, mais celles-ci relèvent d'abord des directeurs d'agences et non des autorités gouvernementales, qui plus est avec un blanc-seing du législateur. Laissons la libre négociation aux agences, ou alors mettons fin à leur indépendance ! Enfin, vous associez à ces mutualisations la HAS, qui est pourtant à part. Dans ces conditions, je maintiens ma proposition de ne pas confirmer l'habilitation.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE

Article 1^{er}

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRC s'abstiendra sur cet article.

Mme Aline Archimbaud. – Le groupe EELV aussi.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

L'article 1^{er} bis (nouveau) est adopté sans modification.

Article 2

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Mon amendement n° 1 supprime l'habilitation donnée au Gouvernement pour procéder à des modifications législatives en vue de mutualiser les fonctions support dans les agences sanitaires. Vous avez fait valoir, madame la ministre, que la possibilité de censure de l'ordonnance par le Conseil d'État constituait un garde-fou ; j'estime pour ma part qu'il appartient au législateur de prendre ses responsabilités.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – La loi de modernisation a habilité le Gouvernement à prendre des dispositions en vue de la mutualisation des fonctions transversales des agences relevant de la tutelle exclusive du ministère de la santé. L'ANSP a été oubliée dans cette liste : l'objet de cet article est simplement de l'y inclure. Enfin, je rappelle que le texte de l'ordonnance sera soumis à ratification parlementaire.

Mme Catherine Génisson. – Sur la foi de ces explications, le groupe socialiste et républicain ne votera pas l'amendement. Nous demandons seulement que le texte final de l'ordonnance fasse l'objet d'un vote, quel que soit le Gouvernement en place.

M. Alain Milon, président. – J'ajouterai un mot sur la proposition de supprimer une habilitation prévue par l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé, article dont j'étais le rapporteur.

Lors de l'examen du projet de loi, notre commission et le Sénat avaient jugé utile de poursuivre le travail de rationalisation des agences sanitaires. Nous avons donc adopté l'habilitation permettant au Gouvernement d'adapter la loi pour opérer des mutualisations. Toutefois, nous n'y avons pas inclus l'Agence nationale de santé publique, « Santé publique France », dont le projet de loi lui-même prévoyait la création. Il nous semblait en effet que la fusion de quatre structures différentes devait déjà entraîner des mutualisations. Il fallait laisser l'agence se mettre en place, surtout dans un contexte budgétaire contraint.

Le projet de loi dont nous débattons propose de revenir sur la position du Sénat. Celle-ci n'était ni « involontaire », ni « malvenue », pour reprendre les termes utilisés par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du texte dont nous débattons aujourd'hui.

Le rapporteur a légitimement souhaité savoir où en étaient les projets du Gouvernement depuis janvier dernier. Ses travaux ont établi qu'en l'absence de projets précis de mutualisation, le Gouvernement entend, pour l'avenir, se doter définitivement d'une compétence exclusive en la matière.

La procédure d'habilitation et la volonté du législateur ne sont donc pas respectées. Si le Gouvernement souhaite voir déléguer au pouvoir réglementaire la possibilité d'opérer des mutualisations, il lui appartient de soumettre directement au Parlement une disposition législative en ce sens afin qu'elle soit débattue, et non d'utiliser la voie détournée d'une habilitation dont ce n'était pas l'objet précis.

Il est donc parfaitement justifié de supprimer l'habilitation.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Mon amendement n° 2 supprime une disposition inutile : il n'est pas nécessaire qu'une habilitation précise le champ territorial d'application des dispositions prises sur son fondement.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – Les collectivités d'outre-mer étant régies soit par le principe de spécialité législative, soit par le principe d'identité, l'alinéa que vous voulez supprimer est nécessaire à l'application des dispositions sur les territoires visés.

Mme Catherine Procaccia. – Je suivrai la ministre sur ce point : les collectivités d'outre-mer ont des statuts différents, et une autonomie plus ou moins grande. La précision me semble nécessaire.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Le Conseil d’État estime que le champ territorial d’application doit figurer dans l’ordonnance et non dans la loi d’habilitation.

L’amendement n° 2 est adopté.

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

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

Le sort des amendements du rapporteur au projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l’Agence nationale de santé publique et modifiant l’article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 2 Inclusion de l’Agence nationale de santé publique dans le champ de nouveaux projets de mutualisation entre agences sanitaires			
M. BARBIER, rapporteur	1	Suppression de l’habilitation donnée au Gouvernement à prendre des ordonnances pour mutualiser des fonctions support de plusieurs organismes du champ sanitaire	Adopté
M. BARBIER, rapporteur	2	Suppression d’une mention superflète	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS PORTANT SIMPLIFICATION DE PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE PAR L’AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ DU MÉDICAMENT ET DES PRODUITS DE SANTÉ

Article 1^{er}

L’article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Mon amendement n° 1 porte à deux ans la durée à l’issue de laquelle un bilan de l’expérimentation sur l’obligation de déclaration d’exportation sera effectué.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d’État. – Le Gouvernement y est favorable.

M. Gérard Dériot. – Qu’en est-il de l’obligation déclarative pour les dépositaires ?

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d’État. – Le Gouvernement a engagé une concertation avec les grossistes-répartiteurs et les laboratoires. Les dépositaires, qui agissent pour le compte des fabricants, n’ont pas été sollicités. Nous nous laissons la possibilité d’ajouter des dispositions les concernant ; mais les grossistes-répartiteurs sont les premiers sur la chaîne de distribution, et les récentes ruptures de stock étaient de leur fait.

M. Gérard Dériot. – Alors ce que nous votons aujourd’hui ne sert à rien ! Un grand nombre de laboratoires utilisent des dépositaires, ce qui leur donne la possibilité de bloquer la distribution à travers ces derniers.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d’État. – La question est complexe. Nous avons dû exclure la détermination des prix à l’exportation du champ de l’expérimentation, le Conseil d’État ayant soulevé la compatibilité avec la réglementation européenne. Pour le moment, la question la plus cruciale est celle des exportations par les grossistes-répartiteurs, dont les volumes d’exportation nous sont inconnus.

M. Michel Vergoz. – En tant que pharmacien, je ne comprends pas que l’on cible seulement les grossistes-répartiteurs. J’ai l’impression que l’on craint de remonter à la source, c’est-à-dire aux laboratoires dont les dépositaires sont les exécutants. De plus, comment le Gouvernement peut-il ne pas être informé de la ventilation des stocks à l’export, alors que les exportations sont contrôlées par des organismes publics ? Un profane ne serait pas rassuré par notre discussion !

Mme Laurence Cohen. – J’ai interpellé la ministre sur le sujet, sans recevoir de réponse : *quid* des laboratoires ? Ce sont eux qui créent les stocks et sont responsables des pénuries : il suffit qu’ils jugent moins rentables certains médicaments. Il faut agir et, sans intention malicieuse à l’égard du Gouvernement, je signale que le temps presse...

Mme Catherine Génisson. – Les grossistes-répartiteurs ont une autonomie de gestion de leurs stocks. Contrôler leurs exportations est utile, afin que notre pays soit servi en premier, et que la répartition ne se fasse pas seulement sur des critères mercantiles. Peut-être le Gouvernement pourrait-il déposer un amendement à l’Assemblée nationale sur les dépositaires, car il y a là un vrai sujet.

Mme Corinne Imbert. – La principale cause des difficultés d’approvisionnement de nos officines, c’est la différence de prix entre la France et l’étranger. Certains grossistes-répartiteurs font plus d’efforts que d’autres... Ne faisons pas non plus le procès de notre industrie pharmaceutique, de grande qualité. Mais les ruptures de stocks ne sont pas acceptables. Dans le passé, la seule cause de rupture tenait aux quotas de prise en charge par la sécurité sociale, épuisés en fin d’année – nous avons connu cette situation avec les statines par exemple. Et je le répète, n’oublions pas les *short liners*...

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Concernant le service public d’approvisionnement, il appartient au ministère et au Gouvernement de préciser la liste des médicaments stratégiques dont le commerce peut être limité. Je songe notamment aux vaccins.

Contrairement aux grossistes-répartiteurs, les dépositaires ne sont pas propriétaires des médicaments qu’ils détiennent ; c’est pourquoi ils ne sont pas directement concernés par les règles européennes en matière d’exportation. Les dépositaires sont avant tout des antennes, plus ou moins indépendantes, des laboratoires pharmaceutiques. La loi santé précise les obligations de ces derniers en matière de garanties d’approvisionnement.

Quant à savoir si le Comité économique des produits de santé (CEPS) aura la capacité de traiter les déclarations des grossistes, c’est un problème qui relève du pouvoir réglementaire. L’obligation déclarative n’est pas très lourde, mais elle constitue une avancée, certes partielle.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – Le Gouvernement ne prétend pas, par cette seule mesure, résoudre tout le problème des ruptures d'approvisionnement. Les médicaments visés sont ceux qui sont vendus plus cher dans les autres pays européens ; la liste en sera définie par arrêté. Nous voulons mettre un terme à la fuite de ces médicaments ; les grossistes achetant à prix fixe, leur marge est plus importante s'ils les exportent.

La situation que vous évoquez, madame Imbert, est traitée par le décret du 20 juillet 2016 relatif à la lutte contre les ruptures d'approvisionnement des médicaments. Un arrêté du 27 juillet 2016 fixe la liste des classes thérapeutiques contenant des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur ; un autre du 26 juillet la liste des vaccins devant faire l'objet de plans de gestion des pénuries. La mesure qui vous est soumise fait donc partie d'un ensemble.

Mme Catherine Procaccia. – S'il y a de la demande à l'étranger, pourquoi les laboratoires n'augmentent-ils pas leur production ?

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – Les anti-rétro-viraux, par exemple, sont régulièrement en rupture de stock, alors qu'ils sont vitaux pour les patients VIH.

L'amendement n° 1 est adopté.

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

Article 3

Mme Annie David. – L'amendement n° 4 vise à supprimer l'article, car comme nous l'avons dit lors des débats sur le projet de loi relatif à la santé, nous sommes hostiles au commerce des produits issus du corps humain, nous l'avons fortement souligné à propos du don du sang qui est un don éthique. Par cohérence, nous proposons de supprimer cet article.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Il ne s'agit pas ici de libéralisation sur les produits du corps humain, simplement de contrôles, renforcés dans le cadre de la directive européenne. Supprimer l'article serait dommageable à la sécurité sanitaire.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – Le rapporteur a tout dit. La directive s'applique au champ, limité, des tissus et cellules. Et l'encadrement national va plus loin que la réglementation européenne. Avis par conséquent défavorable, l'amendement procède à mon sens d'une mauvaise compréhension du texte.

L'amendement n° 4 n'est pas adopté.

L'amendement n° 2 de coordination, accepté par le Gouvernement, est adopté.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – L'article 3 transpose la directive de 2015. Mais, par ailleurs, il ouvre la possibilité d'une importation directe des tissus et cellules depuis les pays de l'Union européenne, sans passer par les banques de tissus et cellules contrôlées par l'ANSM. Or, quelle capacité ont les établissements et praticiens de vérifier que les exigences éthiques, françaises et européennes, sont respectées ? Mieux vaut nous en tenir au droit actuel : tel est l'objet de l'amendement n° 3.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – Avis favorable.

L'amendement n° 3 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 3

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – Mme Sandrine Hurel a remis à la ministre des affaires sociales son rapport sur la politique vaccinale, à la suite de quoi Mme Touraine a annoncé en janvier 2016 le transfert du Comité technique des vaccinations du Haut Conseil de la santé publique à la Haute Autorité de santé. Ainsi seront regroupés le Comité technique, qui formule les recommandations vaccinales, et la Commission de la transparence, qui évalue le service médical rendu. L'amendement n° 5 confie à la HAS une nouvelle compétence en matière vaccinale, y compris dans les situations d'urgence. Il ajoute la Haute Autorité parmi les institutions intervenant dans la conception et l'évaluation des politiques et stratégies de prévention et de sécurité sanitaire. Enfin, il procède à un toilettage du code sur ce sujet.

M. Alain Milon, président. – Je signale que M. Labazée avait rédigé un rapport parvenant à des conclusions similaires en 2013.

Mme Catherine Génisson. – Nous voterons l'amendement. Mais Mme la ministre ne m'a pas répondu sur les moyens de la HAS.

Mme Laurence Cohen. – Nous ne travaillons pas dans de bonnes conditions. Cette PEC ne nous convainc pas, elle bafoue les droits de la représentation parlementaire, qui n'a pas le temps d'étudier le texte en profondeur. L'amendement du Gouvernement semble aller dans le bon sens, mais c'est toujours la même histoire : on augmente les missions d'une institution sans se préoccuper de ses moyens humains et financiers !

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – Il faut garder à l'esprit le contenu de la loi de modernisation du système de santé. La loi de modernisation de notre système de santé autorise le Gouvernement à réformer par ordonnance la gouvernance de la HAS. Le travail est en cours. Vous en débattrez lors de l'examen du projet de loi de ratification.

Je connais les inquiétudes sur la politique de vaccination. La stratégie consiste à mieux informer, par exemple par un site dédié, à mieux coordonner, à mieux gérer la politique de vaccination – le rattachement du Comité technique à la HAS en fait partie ; à soutenir la recherche, à sécuriser les approvisionnements. Une autre mesure a obligé les industriels à définir des plans de gestion des pénuries. Bref, madame Cohen, la question que vous évoquez a été traitée dans la loi de modernisation. La grande concertation citoyenne s'achèvera en décembre 2016.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Était-il nécessaire de mentionner dans votre amendement les situations d'urgence ? La HAS répondra de toute façon aux événements qui viendront à se produire...

L'amendement n° 5 est adopté et devient un article additionnel.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – L'amendement n° 6 augmente de 12 à 24 mois la durée d'habilitation de l'article 225 de la loi de modernisation. J'ai entendu vos réticences. Cependant l'ordonnance vise à mettre les textes en cohérence et à abroger les

dispositions devenues inutiles. Tout cela se fait à droit constant. C'est un travail de fourmi, plus long que ne l'avaient pensé les équipes du ministère...

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Avis favorable. Mais il y a des échéances en 2017 : n'attendez pas 24 mois !

L'amendement n° 6 est adopté et devient article additionnel.

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRC votera contre le texte.

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

Le sort des amendements au projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Obligation déclarative des grossistes répartiteurs			
M. BARBIER, rapporteur	1	Evaluation après deux ans du dispositif expérimental et modifications rédactionnelles	Adopté
Article 3 Transposition de la directive UE/2015/566 de la Commission du 8 avril 2015 relative à la mise en œuvre de la directive 2004/23/CE en ce qui concerne les procédures de vérification des normes de qualité et de sécurité des tissus et des cellules importés équivalentes à celles de la directive 2004/23/CE			
Mme COHEN	4	Amendement de suppression	Rejeté
M. BARBIER, rapporteur	2	Amendement de coordination	Adopté
M. BARBIER, rapporteur	3	Maintien du droit actuel pour l'accès des établissements et praticiens de santé aux tissus et cellules en provenance de l'Union européenne	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
Le Gouvernement	5	Transfert des compétences du CTV (comité technique des vaccinations) à la HAS	Adopté
Le Gouvernement	6	Prolongation de la durée de l'habilitation de l'article 225 de la loi de modernisation de notre système de santé	Adopté

La réunion est levée à 10 h 50.

PLFSS pour 2017 - Audition de Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition de Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017.

La séance est ouverte à 10 h 55.

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons nos auditions préparatoires à l'examen du PLFSS pour 2017, en nous intéressant aujourd'hui à la situation de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP). Je souhaite la bienvenue à Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

En ce qui concerne les équilibres financiers de la branche AT-MP, le PLFSS pour 2017 prévoit le maintien d'un solde excédentaire, ce qui devrait permettre d'apurer entièrement la dette. Je rappelle que celle-ci n'a jamais fait l'objet de reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et que cette résorption résulte du seul ajustement des cotisations sociales des employeurs. En revanche, le PLFSS pour 2017 ne comporte pas de mesures nouvelles en matière de couverture des risques professionnels.

Dans ce contexte, j'aimerais que vous nous précisiez comment ce PLFSS a été accueilli par la commission accidents du travail-maladies professionnelles et que vous nous présentiez les principales orientations de la branche pour les années à venir, avant de donner la parole à notre rapporteur, Gérard Dériot, ainsi qu'aux sénateurs qui souhaitent vous interroger.

Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. – Notre branche connaît effectivement un excédent, ce qui est assez rare dans l'histoire de la Sécurité sociale. Cette situation s'explique par le fait qu'en tant qu'assureur, nous ajustons la tarification en fonction des risques observés, et que les partenaires sociaux qui pilotent notre branche veillent à respecter son équilibre financier avec un grand sens de leurs responsabilités. Lors de la présentation du budget de notre branche devant la commission accidents du travail-maladies professionnelles, cinq voix favorables ont été recueillies, contre trois votes négatifs et une abstention.

Ce budget se caractérise tout d'abord par une part importante des transferts (19 % des charges de la branche) pour indemniser notamment les victimes de l'amiante et compenser la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles (1 milliard d'euros depuis trois ans), ce qui constitue un frein à l'action de la branche selon les partenaires sociaux. Par ailleurs, le poids des dépenses liées aux contentieux est considérable, puisqu'il représente 400 millions d'euros, soit 60 % des litiges traités par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Notre branche développe des actions de prévention depuis 1946, tandis que nos agents de prévention des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) mettent

en œuvre non seulement des programmes nationaux de prévention en matière de troubles musculo-squelettiques (TMS), de chute de hauteur et d'exposition aux substances cancérigènes, mais aussi des programmes régionaux pour répondre aux spécificités des territoires. Dans le cadre de l'actuelle convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche, une évaluation de ces actions de prévention est en cours, ce qui constitue une nouveauté pour nos services. Nous réfléchissons également depuis un an et demi avec les organisations patronales à faire évoluer la tarification du risque AT-MP pour les TPE-PME à travers la création d'un mécanisme de bonus-malus car aujourd'hui, du fait de la mutualisation des risques en fonction du secteur d'activité, les entreprises qui connaissent beaucoup d'accidents du travail ne sont pas incitées à mettre en place des actions de prévention. Nous souhaitons également simplifier certains dispositifs et améliorer l'information des branches professionnelles sur les règles actuelles pour assurer une équité de traitement des entreprises sur le territoire.

Nous améliorons également la qualité de service à l'égard des employeurs dans le cadre de la COG actuelle. Si les agents des Carsat connaissent bien les grandes entreprises, il est nécessaire de leur offrir une analyse à l'échelle du groupe et non plus seulement de leurs établissements et d'accorder davantage d'attention aux petites entités en développant notamment des outils numériques.

Le renforcement de la qualité de service doit également bénéficier aux assurés. Partant du constat que la France, contrairement à beaucoup d'autres pays, ne disposait pas de mesures d'accompagnement médical et de réinsertion professionnelle des personnes victimes d'accidents du travail, nous avons lancé une expérimentation qui a concerné six cents personnes. Victimes d'accidents traumatiques, de lombalgies ou de stress post-traumatique, ces personnes doivent être soutenues pour faciliter leur retour et leur maintien dans l'emploi. Nous avons beaucoup de progrès à faire en la matière. La prochaine COG devra aborder cette question essentielle et complexe car elle implique une coopération approfondie entre les médecins du travail, les médecins traitants, les médecins-conseils et les organismes de sécurité sociale notamment.

M. Gérard Dériot, rapporteur de la branche accidents du travail et maladies professionnelles. – Quelles sont les actions menées par la direction des risques professionnels de la Cnam pour lutter contre la sous-déclaration des AT-MP ? La branche AT-MP versera en effet cette année encore 1 milliard d'euros à la branche maladie pour compenser cette sous-déclaration. Je m'interroge sur le montant de cette estimation, réalisée au doigt mouillé tous les trois ans. Est-il normal de demander aux entreprises de financer la Cnam ? Cette situation n'est pas satisfaisante, on doit pouvoir évaluer plus rigoureusement cette sous-déclaration. Le dernier rapport de la commission chargée d'évaluer l'ampleur de la sous-déclaration plaide avec raison pour davantage d'efforts pour rendre plus homogènes les pratiques des CPAM et des comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP), et pour améliorer le signalement des accidents du travail en amont par les hôpitaux.

Les accidents du travail connaissent une baisse régulière grâce à la responsabilisation des employeurs et des salariés, même si l'on observe ces dernières années un tassement. S'il est normal que les accidents de trajet soient comptabilisés parmi les accidents du travail, ils peuvent fausser la perception des données car ils n'ont pas lieu directement sur le lieu de travail.

Pouvez-vous préciser les mesures qui seront prises par la branche pour réaliser les 20 millions d'euros d'économies de gestion prévues dans le PLFSS pour 2017 ?

Ces dernières années, un nombre croissant de pathologies psychiques d'origine professionnelle ont été reconnues par la voie complémentaire des CRRMP. S'agissant de la reconnaissance par la voie générale, pouvez-vous préciser la part de pathologies psychiques prises en charge en tant qu'accident du travail ? Comment cette part évolue-elle dans le temps ?

Enfin, pouvez-vous nous préciser si un approfondissement de la réforme de la tarification est toujours à l'ordre du jour et, si oui, avec quelles orientations et selon quel calendrier ?

Mme Marine Jeantet. – S'agissant de l'évolution de la sinistralité en matière d'accidents du travail, nous observons effectivement un palier après des chutes très importantes ces dernières décennies. Pour mémoire, on compte 34 accidents du travail pour 1000 salariés aujourd'hui, soit dix fois moins qu'il y a cinquante ans. La France connaît une évolution comparable à celle des autres pays en Europe. L'Allemagne se situe légèrement en-dessous, comme le montrera notre prochain rapport de gestion. Le nombre d'accidents de trajet est étroitement lié à la présence ou non d'hivers rigoureux et à l'évolution de la politique de sécurité routière, sur laquelle notre branche n'a pas de prise.

Le poids des rentes est très important dans les dépenses de la branche. Si les dépenses liées à l'amiante diminuent, les TMS représentent 87 % des maladies professionnelles reconnues.

Je reconnais qu'il existe un problème de méthodologie pour calculer le montant de la sous-déclaration. Cette question est très complexe et des travaux sont en cours à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et à l'ex-Institut de veille sanitaire (InVS), aujourd'hui intégré à Santé publique France, pour avancer sur ce sujet d'ici le premier semestre 2017. J'ajoute que la sous-déclaration ne concerne pas tant les accidents du travail que les maladies professionnelles, car ces dernières doivent être déclarées non par l'employeur mais par l'assuré. Nous suivons actuellement une cohorte de personnes souffrant de mésothéliome et nous constatons que tous ne demandent pas la reconnaissance en maladie professionnelle, alors que le lien avec l'amiante ne fait aucun doute. Il n'est pas simple pour des personnes malades et retraitées de monter un dossier de reconnaissance de maladie professionnelle, pour des raisons aussi bien techniques que psychologiques. C'est pourquoi nous avons sensibilisé récemment des personnes souffrant d'un cancer de la vessie et prises en charge par l'assurance maladie au titre des affections de longue durée (ALD), pour leur indiquer que cette maladie était souvent en lien avec l'environnement professionnel et qu'elles pouvaient demander conseil à leurs médecins en vue de faire les démarches permettant d'obtenir une rente. Cette campagne de sensibilisation a porté ses fruits puisque les demandes de reconnaissance ont été multipliées par six.

S'agissant du problème de la facturation des hôpitaux, il est en grande partie résolu car celle-ci est intégrée dans les logiciels de PMSI, si bien que les régularisations se font automatiquement. L'imputation du risque est exacte. En revanche, nous avons toujours des difficultés pour individualiser et imputer les dépenses qui nous concernent.

J'en viens à la question des économies de gestion demandées à la branche. Elles sont mutualisées au sein de la Cnam et il n'y a pas de spécificités de la branche AT-MP,

même si nos agents sont répartis entre les CPAM et les CARSAT. Cependant, on ne peut pas réaliser les mêmes gains d'économies au sein de la branche AT-MP qu'au sein de la branche maladie. La reconnaissance d'une maladie professionnelle prend du temps car il faut mener une enquête au cas par cas. Comme en matière de prévention, on ne peut pas augmenter indéfiniment les économies de gestion.

Contrairement à une idée longtemps répandue, les maladies psychiques d'origine professionnelle sont reconnues depuis longtemps. Le flux de demandes n'a pas explosé ces dernières années, en revanche le nombre de cas reconnus a augmenté car de nombreux freins administratifs ont été levés au niveau de la saisine des CRRMP. Il fallait par exemple que l'état de santé du demandeur soit consolidé avant la saisine, ce qui était très compliqué car l'état psychique évolue en permanence : nous avons remplacé cette notion par une appréciation de la gravité potentielle de la pathologie. C'est pourquoi une demande sur deux environ aboutit désormais à une reconnaissance, soit plus de 400 cas en 2015. En tant que médecin, j'ai pu assister à des réunions de comités et constater que les dossiers étaient très lourds et compliqués. Dans un grand nombre de cas, les demandeurs ont auparavant formé un recours devant le conseil de prud'hommes à la suite d'un licenciement.

S'agissant de la prise en charge de ces pathologies au titre des accidents du travail, nous ne disposons pas de données précises faute de codage, la dernière étude sur des bases médicales remontant aux années 2008 et 2009 : les accidents du travail représentaient alors 1% du flux des incapacités permanentes. Je souhaite toutefois actualiser cette étude.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Pourriez-vous nous indiquer le niveau de la dette accumulée par la branche auprès de l'Acoss ? Dans le rapport que j'avais réalisé avec Catherine Deroche, nous avions souligné la nécessité de l'apurer. Vos excédents y sont-ils consacrés ?

Mme Marine Jeantet. – La dette sera totalement apurée à la fin de l'année 2016.

M. Jean-Pierre Godefroy. – C'est une très bonne nouvelle !

Mme Marine Jeantet. – Et sans aucun versement à la Cades. Nous sommes une petite branche exemplaire.

M. Gérard Dériot, rapporteur de la branche accidents du travail-maladies professionnelles. – C'est parce que ce sont les entreprises qui paient.

Mme Marine Jeantet. – Nous avons une gestion paritaire très responsable.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Grâce aux excédents que vous dégagéz, vous allez pouvoir développer de nouvelles actions.

Par ailleurs, le prélèvement sur la branche AT-MP au profit de l'assurance maladie m'a toujours chagriné. Il est passé en quelques années de 200 millions à un milliard d'euros, à la suite des recommandations du rapport Diricq. A titre personnel, je m'interroge : en plus de la compensation des sous-déclarations, ne s'agit-il pas d'un moyen de ponctionner les ressources de la branche AT-MP pour limiter le déficit de l'assurance maladie ? Il faut revoir cette estimation.

Pensez-vous que la révision de la tarification pourra avoir une incidence positive sur le volume du contentieux ?

Enfin, je pense que des efforts supplémentaires doivent être réalisés en faveur des personnes qui ont été exposées à l'amiante. Les personnes qui l'ont été dans des sites reconnus ne font face à aucune difficulté pour obtenir leur prise en charge au titre des maladies professionnelles. En revanche, celles qui l'ont été dans des sites qui ne le sont pas relèvent de l'assurance maladie.

De plus, le ministère de la défense ne montre pas le bon exemple, alors qu'il fut un temps où il était exemplaire en la matière. A la direction des constructions navales, tous les salariés ont été exposés à l'amiante, et énormément de cas de mésothéliomes sont à déplorer aujourd'hui. Auparavant, le suivi post-consolidation et post-exposition était réalisé par l'entreprise, qui adressait tous les deux ans un courrier aux personnes concernées les invitant à passer une visite médicale de vérification de l'état de leur pathologie. Cette pratique a cessé, et ces personnes doivent désormais présenter une demande d'autorisation préalable pour passer un examen pris en charge par l'assurance maladie. Il faut revoir ce suivi, et comme je l'ai rappelé au ministre de la défense, concernant l'amiante, l'Etat a été condamné pour faute inexcusable. Il doit prendre ses responsabilités.

M. Philippe Mouiller. – Quelles sont les mesures qui vont être prises pour diminuer le poids des contentieux ?

En matière de prévention, comment coordonnez-vous vos actions avec les autres acteurs impliqués dans cette problématique, qu'il s'agisse des services de l'Etat, de structures d'entreprises ou d'associations ?

M. Dominique Watrin. – Même si la dette de la branche a été apurée et qu'un léger excédent a été obtenu, il ne serait pas raisonnable de baisser le taux de cotisation des employeurs. Il reste tant d'actions à mener ! Je pense notamment à la reconnaissance des maladies professionnelles, qui prend parfois la forme d'un parcours du combattant, mais surtout à la prévention.

Les problèmes rencontrés entreprise par entreprise ne correspondent pas aux priorités définies au niveau national ou régional. Je me suis récemment rendu dans la zone Capécure, à Boulogne-sur-Mer, où près de 3 500 salariés travaillent à la transformation des produits de la mer. Ils cumulent tous les facteurs de pénibilité : travail de nuit, équipes alternées, charges lourdes, froid. L'inspection du travail, la médecine du travail, les préventeurs des Carsat ou les agents contrôleurs de l'assurance maladie ne sont pourtant jamais présents lors des réunions où sont exposés les problèmes sérieux que ces salariés rencontrent en matière de santé et de sécurité au travail. La question des effectifs de ces services se pose donc.

Par ailleurs, de nombreuses entreprises font un recours abusif à l'intérim, alors que les intérimaires sont souvent assez fragiles et plus exposés aux accidents du travail. Sur cette zone, on constate que 40 % à 50 % du personnel est constitué d'intérimaires permanents, avec des sociétés d'intérim installées dans les entreprises pour aider les employeurs à contourner la loi, alors que le recours au travail temporaire n'est en principe ouvert qu'en cas de surcroît d'activité ou pour remplacer un salarié absent. Cela a pour conséquence de rendre plus difficile la réalisation d'actions de prévention et d'augmenter les inégalités entre salariés, l'alimentation du compte personnel de prévention de la pénibilité de ces intérimaires n'étant pas réalisée car les sociétés d'intérim ne transmettent pas les informations requises.

Je vous soumets donc une idée, pour les zones comme celle-ci où les entreprises exercent la même activité et les salariés sont soumis aux mêmes pressions, aux mêmes charges et aux mêmes contraintes de pénibilité. Ne serait-il pas possible d'envisager la mise en place d'un comité de site, qui se réunirait une fois par an pour dresser un bilan des questions de santé et de sécurité au travail et pour mettre en avant les bonnes pratiques, afin de les généraliser, en présence du médecin du travail, de l'inspecteur du travail et d'un agent de l'assurance maladie ?

Mme Annie David. – Je pense que l'indemnisation des victimes pourrait être améliorée grâce aux excédents que vous dégagez. La reconnaissance des familles des accidentés du travail pourrait aussi l'être. Comment pourrait-on retravailler l'indemnisation des accidentés du travail, en particulier des malades de l'amiante ? De même, il me semble que la réflexion sur la reconnaissance des maladies hors tableau doit être poursuivie afin qu'elle aboutisse dans les meilleurs délais, au-delà des seuls cas des TMS ou du *burn-out*.

Les procédures de désamiantage soulèvent beaucoup de difficultés en raison de leur complexité, de leur coût et des risques qui pèsent sur les salariés qui les réalisent. Il faut les mener à leur terme dans les meilleures conditions de sécurité possibles. La branche AT-MP intervient-elle dans ce cadre ?

M. René-Paul Savary. – Nous sommes confrontés à une problématique similaire à celle du désamiantage concernant les hydrocarbures aromatisés présents dans les produits de rabotage des routes, avec lesquels les routiers des conseils départementaux et des entreprises sont en contact. Avez-vous des informations à ce sujet ?

Par ailleurs, les collectivités territoriales doivent verser depuis quelques années des cotisations AT-MP pour les élus locaux. Est-ce votre branche qui les perçoit ?

Mme Catherine Génisson. – Concernant la reconnaissance des maladies hors tableau, la procédure d'instruction des dossiers est-elle uniforme selon les territoires et les caisses ?

Mme Catherine Deroche. – Le rapport que j'avais écrit avec Jean-Pierre Godefroy avait insisté sur la nécessité de préserver la gestion paritaire spécifique de la branche AT-MP.

Parmi les maladies professionnelles, en dehors des TMS, voyez-vous apparaître des pathologies nouvelles ?

La répartition des cotisations selon les entreprises est-elle susceptible d'être remise en cause ou bien l'accord qui régit le système actuel va-t-il être pérennisé ?

Mme Laurence Cohen. – Je m'interroge sur les suicides dus à l'environnement professionnel, qui sont en augmentation. Disposez-vous d'une évaluation de ce phénomène ? Les familles disposent-elles de droits au titre de votre branche ?

La formation des médecins concernant l'identification des maladies liées au travail ne devrait-elle pas être développée, afin de garantir que le lien soit fait rapidement entre l'apparition de certains symptômes et l'activité professionnelle ?

Mme Marine Jeantet. – La dette de la branche est résorbée, et nous connaissons un excédent en 2017. Dans le cadre de la négociation de la COG va se poser la question de

leur utilisation, et plusieurs options s'offrent à nous. Les organisations patronales souhaitent une baisse des cotisations, afin de poursuivre le mouvement enclenché par la LFSS pour 2016 : le taux est passé de 2,44 % en 2015 à 2,38 % cette année, et il devrait être de 2,33 % l'an prochain. Nous pourrions également améliorer l'indemnisation et la reconnaissance des victimes : des progrès peuvent être réalisés en matière d'appareillage, où le reste à charge est encore important malgré des améliorations récentes. Je pense qu'un des enjeux majeurs des années à venir est celui du maintien dans l'emploi, avec le vieillissement de la population salariée. L'augmentation des rentes serait possible, mais nous sommes déjà le pays européen le plus généreux en matière de réparation. Nous pourrions enfin renforcer les moyens consacrés à la prévention.

En 2010, nous avons simplifié nos procédures d'instruction des demandes, ce qui a permis de faire chuter très fortement le contentieux qu'elles suscitaient. Nous faisons toutefois face à des cabinets d'avocats très spécialisés, et si cette catégorie de recours s'est réduite, une autre connaît un essor important : le contentieux technique, lié à l'expertise médicale, en particulier au taux d'incapacité donné par les médecins-conseils. Nous menons plusieurs actions pour corriger cette situation. Nous avons mis en place le processus médico-administratif, qui fait participer les médecins-conseils à la défense des dossiers de contentieux. Nous avons également cherché à sensibiliser les présidents des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) à nos contraintes. La fusion des TCI et des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) prévue par le projet de loi « Justice du 21^{ème} siècle » aura un impact certain sur le fonctionnement des juridictions et le contentieux que nous avons à traiter. Dans ce cadre, nous avons suggéré la mise en place d'une commission de recours amiable médical, afin de limiter le flux des recours. Cette proposition avait été retenue par le Sénat, qui a toutefois supprimé son caractère médical en deuxième lecture. Il me semble important de rappeler ce caractère, au moins au niveau réglementaire.

Le suivi post-professionnel amiante est offert aux personnes qui y ont été exposées. Il s'agit toutefois d'un public très informé et très conscient des conséquences de cette exposition, bien plus que pour les autres maladies professionnelles.

En revanche, la branche AT-MP n'intervient pas directement dans les procédures de désamiantage. Nous travaillons néanmoins beaucoup avec l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), que nous finançons et qui édicte les guides de prévention et de bonnes pratiques à destination des entreprises, aussi bien pour l'amiante que pour les hydrocarbures. Nous cherchons à proposer aux entreprises des solutions concrètes et opérationnelles.

Nos 1 500 préventeurs, techniciens et ingénieurs, ne peuvent voir que 4 % des 1,8 million d'entreprises françaises chaque année. Nous ciblons donc nos actions de prévention sur les TMS et nous nous sommes concentrés sur les 8 000 entreprises qui avaient déclaré le plus de maladies professionnelles dans cette catégorie dans les dernières années. Afin de démultiplier notre action, nous développons les partenariats : avec l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP) pour la lutte contre les chutes de hauteur et avec l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact). Le gros enjeu reste les services interentreprises de santé au travail (Sist), qui emploient 11 000 personnes. Nous signons avec eux des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), qui couvrent à ce jour près de 80 % de ces services.

La mise en œuvre de cette coopération n'est pas toujours aisée car les méthodes de travail diffèrent entre les médecins et les ingénieurs tandis que les services de santé au travail ne disposent pas d'une structure de gouvernance nationale, ce qui est pénalisant pour

les petites structures. Nous travaillons également avec des organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA), notamment dans les secteurs où la sinistralité est importante comme les transports. Pour renforcer nos actions de prévention, nous devons étendre ces coopérations à d'autres organismes comme les organismes complémentaires qui sont très demandeurs.

Si l'intérim n'est pas érigé en priorité nationale malgré la multiplication des plans de prévention, la sous-traitance sur site est un vrai sujet comme l'ont montré récemment des reportages sur France 3 et France 5, car certaines entreprises sous-traitent des risques importants. Nos services n'ont pas de données sur ce phénomène : nous ne connaissons que la relation entre un employeur et un salarié, sans indication sur le lieu de travail en cas d'accident du travail. C'est pourquoi nous avons acté avec les organisations patronales, dans le cadre de la réforme de la tarification, que les employeurs indiquent systématiquement le lieu du sinistre et le code SIREN de l'entreprise concernée. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) a un rôle à jouer sur ce sujet, d'autant que le médecin du travail en est membre.

Les élus ne relevant pas du régime général, leurs cotisations au titre du risque accidents du travail ne sont pas perçues par ma branche, mais plus vraisemblablement par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Nous n'observons pas l'apparition de nouvelles pathologies en matière de maladies professionnelles au niveau de notre branche mais nous travaillons étroitement avec les organismes chargés de la veille épidémiologique pour détecter les risques émergents.

Lorsqu'un salarié se suicide sur son lieu de travail, la qualification en accident du travail est systématique. Dans les autres cas de figure, qui sont plus fréquents, une enquête est menée pour déterminer s'il s'agit ou non d'un accident du travail. Très souvent, les causes d'un suicide sont multiples et difficiles à identifier et à pondérer. En matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la reconnaissance est binaire, c'est la règle du tout ou rien qui prévaut. Or, une étude récente a montré que moins de la moitié des TMS serait vraiment liée aux conditions du travail, d'autres facteurs entrant en ligne de compte.

La question de l'évaluation de la sous-déclaration est sensible et implique de trouver un compromis social acceptable pour tous. Certes, il est intellectuellement satisfaisant de faire des reconnaissances partielles, comme le souhaitent certains partenaires sociaux. Mais en tant que médecin, j'ai pu constater qu'il était souvent difficile voire impossible, lorsque l'on a un assuré en face de soi, de rentrer dans un débat technique pour pondérer les différents facteurs à l'origine d'une maladie professionnelle.

La formation des médecins est absolument fondamentale et nous avons engagé une campagne à travers des lettres d'information numériques car ils demandent de l'information sur ce sujet.

M. Daniel Chasseing. – Un grand nombre d'associations établissent un lien entre le cancer de la prostate et les pesticides. Or nous ne disposons pas d'étude montrant de manière claire ce lien. Ne faudrait-il pas lancer une telle étude pour avancer sur ce sujet et éviter des affirmations ne reposant que sur des impressions ?

Mme Marine Jeantet. – Cette question relève plutôt de la compétence de la Mutualité sociale agricole (MSA). S'il est vrai que tous les hommes âgés de plus de 80 ans développent un cancer de la prostate, les causes de cette maladie restent difficiles à établir.

La réunion est levée à 11 h 50.

PLF pour 2017 - Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé

Au cours d'une troisième réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

La réunion est ouverte à 17 h 45.

M. Alain Milon, président. – Nous recevons Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, venue présenter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. La semaine dernière, M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a plus spécifiquement abordé le financement. Nous souhaitons évoquer avec vous, madame la ministre, l'évolution des dépenses des différentes branches et les mesures prévues dans ce domaine.

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. – Je me réjouis d'être avec vous pour la cinquième année consécutive, pour présenter le dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de ce quinquennat. Vous avez abordé les recettes avec M. Christian Eckert. Je ne m'attarderai pas sur les équilibres financiers, même si j'en suis responsable – c'est l'un des points essentiels de la répartition des compétences au sein du Gouvernement : il n'y a pas d'un côté le responsable des recettes et de l'équilibre, et de l'autre la ministre chargée des dépenses, très vite considérée comme la ministre dépensière. Être responsable de l'engagement des dépenses et de la bonne tenue des comptes est de nature à apporter des garanties à nos concitoyens. Même s'ils ne sont pas au fait des données comptables, ils sont attentifs à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale parce que celui-ci renferme une vision de l'avenir. En le rétablissant, nous envoyons un message aux plus jeunes générations : nos petits-enfants ne financeront pas nos retraites ni notre santé.

En 2011, le régime général était en déficit de 17 milliards d'euros. Le déficit sera de 3,7 milliards d'euros cette année et de 400 millions d'euros en 2017, sur près de 500 milliards d'euros de dépenses. Cela peut être analysé comme un retour à l'équilibre. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est stabilisé ; en raison du chômage, il reste en déficit, mais celui-ci n'augmente pas. La dette de la Caisse d'amortissement de la sécurité sociale (Cades) et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) se situera en deçà de son niveau de 2011. Depuis 2014, nous réduisons la dette accumulée depuis des années. Plusieurs rapports, dont celui du Conseil d'orientation des retraites, montrent que le rétablissement des comptes s'inscrit dans la durée. C'est le cas pour l'ensemble des branches. Le déficit de la branche maladie, qui persiste, sera considérablement réduit. Quant à la branche vieillesse, elle dégage plus d'1,5 milliard d'excédent.

Nous avons poursuivi ce travail d'exigence avec la conviction que l'équilibre de la sécurité sociale n'est pas l'ennemi des droits sociaux. C'est pourquoi j'ai défendu l'inscription de droits nouveaux en matière de santé, de famille ou de retraite. En 2017, nous nous inscrirons dans le prolongement de l'action menée en matière de retraites, avec une mesure significative : faciliter la transition entre emploi et retraite en élargissant le droit à la retraite progressive aux salariés qui ont plusieurs employeurs.

L'équilibre de la branche famille sera rétabli l'an prochain. Dans ce domaine, nous poursuivons le soutien aux familles en difficulté, en particulier celles qui sont confrontées à des séparations. Depuis le 1^{er} avril, nous avons généralisé la garantie contre les impayés de pensions alimentaires, de 100 euros par enfant. Lorsqu'une femme -c'est majoritairement le cas- est confrontée à un ex-conjoint défaillant dans le paiement de la pension alimentaire, elle peut demander à la Caisse d'allocations familiales (CAF) d'agir à sa place. La CAF se retourne vers le père avec des moyens infiniment supérieurs à ceux d'une femme seule, fragile et sans connaissances juridiques. Nous élargissons ce dispositif avec la création d'une agence nationale de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

En matière de protection sociale des indépendants, nous optimisons le recouvrement des cotisations par les Unions de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (Urssaf) et le Régime social des indépendants (RSI) et améliorons la couverture retraite d'une partie des professions libérales non réglementées, qui pourront aussi bénéficier d'indemnités journalières.

Nous poursuivons également notre action de transformation engagée par la loi de modernisation de notre système de santé.

Nous donnons la priorité à la prévention en renforçant la politique de réduction des risques, notamment pour les usagers de substances psychoactives. Les missions des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue (Caarud) seront élargies pour qu'ils puissent dispenser des médicaments en lien avec leur action.

Nous poursuivons la lutte contre le tabagisme en alignant la fiscalité applicable au tabac à rouler, porte d'entrée des jeunes dans le tabac en raison de son prix inférieur aux cigarettes, sur celle applicable à ces dernières. Nous mettons en place une contribution sur le chiffre d'affaires des fournisseurs agréés par les fabricants de tabac, qui alimentera le fonds de lutte contre le tabagisme. Le PLFSS contient également des dispositions de prévention en matière de santé mentale des plus jeunes.

Ce projet de loi consacre une nouvelle étape de notre soutien à l'innovation. L'accélération de l'innovation thérapeutique est un défi lancé à l'ensemble des systèmes de santé dans le monde – nous l'avons évoqué lors du G7 Santé, au Japon. Nous inventons de nouvelles manières de prendre en charge l'innovation.

Nous mettons en place, dans ce PLFSS, des mécanismes de régulation et un financement approprié pour amortir les dépenses d'innovation. Nous renforçons la capacité pour l'assurance maladie de négocier les prix en sortie d'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) pour mettre fin au déséquilibre entre les laboratoires et les pouvoirs publics. Nous créons et dotons un fonds de financement des innovations qui lissera dans le temps l'impact des variations de la dynamique des nouveautés thérapeutiques. Il ne s'agit pas seulement du médicament. Ainsi, 670 millions d'euros seront investis dans douze plateformes haut débit de séquençage du génome dans notre pays. L'enjeu, c'est la médecine personnalisée, adaptée au capital humain de chacun – une perspective passionnante.

Le PLFSS continue de soutenir l'accès aux droits pour tous. La Protection universelle maladie (PUMa), mise en place cette année, sera renforcée pour protéger des ruptures de droits ceux qui changent souvent de situation professionnelle, notamment les travailleurs saisonniers.

J'en viens à l'accès aux soins. La part des dépenses de santé supportées par les ménages a baissé pour la quatrième année consécutive. Alors qu'en 2011, 9,3 % des dépenses de santé restaient à leur charge, cette part s'établit, en 2015, à 8,4 %, niveau historiquement bas, record des pays de l'OCDE. Et ce, grâce à l'augmentation de la prise en charge par l'assurance maladie et non par les complémentaires, ce qui aurait été à l'opposé de mes convictions. Le tiers payant s'installe dans notre paysage, mois après mois, à bas bruit, comme les statistiques en témoignent.

En 2017, je souhaite aller plus loin en assurant une meilleure prise en charge des soins dentaires, qui restent trop coûteux pour une partie de nos concitoyens. Nous n'avons pas pu nous y engager auparavant, en raison du déficit de l'assurance maladie. Notre but est de réduire le coût pour les patients en plafonnant le prix des prothèses, en échange d'une revalorisation de certains soins conservateurs. Ce plan passe par un réinvestissement important, pluriannuel, de l'assurance maladie obligatoire. D'un côté, les prix baisseront, de l'autre, la prise en charge augmentera. Des négociations conventionnelles ont été ouvertes. J'espère qu'elles se poursuivront fructueusement, faute de quoi le Gouvernement prendra ses responsabilités.

Des moyens supplémentaires pour notre système de santé sont inscrits dans ce PLFSS en reconnaissance de l'engagement des professionnels, qui, par leur exemplarité, nous ont aidés à atteindre la situation financière actuelle. Grâce à leurs efforts, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) a été respecté, année après année, alors même qu'il était parfois renforcé en cours d'exécution. En 2017, l'Ondam progressera de 2,1 %. Pour que cet objectif exigeant soit tenu, le niveau d'économies doit être très élevé : plus de 4 milliards d'euros en 2017. L'Ondam financera des mesures actées dans la convention médicale entre l'assurance maladie et les professionnels libéraux. Concrètement, l'Ondam de la médecine de ville est supérieur à l'Ondam hospitalier, à 2,1 % contre 2 %. Ce dernier accompagne les réformes engagées dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire (GHT) telles que la revalorisation du point d'indice et l'augmentation salariale des infirmiers et des soignants de catégorie C, de 250 à 500 euros par an selon le grade et la catégorie. Il favorise l'investissement hospitalier, de 250 millions d'euros en 2017.

Nous pourrions aborder les engagements médico-sociaux, objets d'un effort financier de 590 millions d'euros supplémentaires en 2017 pour la création de places destinées aux personnes en situation de handicap ou aux personnes vieillissantes exposées à la dépendance. Nous pourrions également évoquer la branche accidents du travail - maladies professionnelles.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Madame la ministre, je me réjouis de vous entendre affirmer que l'équilibre des comptes de la sécurité sociale est, sinon acquis, du moins en perspective, puisque l'assurance maladie reste déficitaire. Au Sénat, nous avons toujours considéré que l'équilibre n'était pas seulement un objectif mais une exigence et avons constamment proposé des mesures d'économies pour l'atteindre. Quels sont vos moyens pour y parvenir ?

Je vous répète ce que j'ai dit à M. le secrétaire d'État au budget : le déficit de 3,8 milliards d'euros du FSV entre dans les comptes de la sécurité sociale. Je ne voudrais pas que le FSV apparaisse comme un compte de défaisance ou que ses recettes soient transférées vers d'autres branches. En toute honnêteté, sans trompe-l'œil : l'équilibre est peut-être pour demain, mais pas pour aujourd'hui.

Le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie nous a transmis sa réserve de méthode quant à la création du fonds de financement de l'innovation pharmaceutique, qui exclut du champ de l'Ondam des sommes très importantes : 876 millions d'euros, dont 220 millions d'euros en 2017. Comment garantir la sincérité de l'Ondam dans ces conditions ? Cet avis rejoint celui du Haut conseil des finances publiques qui a exprimé le 24 septembre ses fortes incertitudes quant à la réalisation des économies de grande ampleur prévues par l'Ondam.

Le même Comité d'alerte a relevé l'insuffisance des mesures d'économies figurant dans le PLFSS pour 2017, en soulignant que les dépenses d'assurance maladie devraient être plus dynamiques qu'en 2016 en raison de la progression des volumes d'activité en ville comme à l'hôpital et de la forte croissance des dépenses de médicaments résultant de la diffusion des thérapies ciblées et de l'immunothérapie. Ainsi, en dépit de son augmentation par rapport à 2016, l'Ondam ne suffira probablement pas à couvrir les besoins de financement de l'assurance maladie. Quel regard portez-vous sur cette évaluation ?

Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'octobre 2012 mettait en évidence le caractère foisonnant et complexe de la taxation des produits de santé – dénombrant douze taxes spécifiques. Depuis, le taux W a été créé. Cette année, on nous propose de dupliquer le taux L avec des applications différenciées à l'hôpital et à la ville. Comment, dans ces conditions, assurer la lisibilité de la taxation du médicament ?

Je me réjouis de votre proposition sur le tabac à rouler, que nous avons formulée. Elle pose néanmoins une série de questions, notamment aux buralistes. Il n'existe pas d'étude d'impact précise évaluant les conséquences de cette mesure sur la consommation de tabac. Vous proposez une contribution sur le chiffre d'affaires des fournisseurs agréés de produits du tabac. Vous l'aviez refusé lors de l'examen de la loi santé. Pour quelle raison avez-vous modifié votre jugement ?

J'ai lu dans la presse que la rapporteure générale de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Mme Valérie Rabault, proposait un amendement sur la CSG sur les revenus de remplacement. Nous avons déjà opéré une réforme sur la CSG pour les petites retraites. Comment le Gouvernement entend-il compenser cette mesure ?

M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse. – Je constate que la trajectoire des comptes des régimes de base de retraite du secteur privé s'améliore. L'excédent enregistré en 2016 d'1,2 milliard d'euros devrait s'accroître en 2017 puisque le PLFSS en fixe le montant à 1,6 milliard d'euros. Pour autant, le système de retraites est-il sauvé ? Nous pensons que ce n'est pas tout à fait le cas. Le déficit du FSV se maintient au niveau très élevé de 3,8 milliards d'euros en 2016 et en 2017. Il accumulera ainsi plus de 11 milliards d'euros de déficit d'ici 2020. Les excédents du régime de base à partir de 2020 seront-ils suffisants pour le compenser ? Faudra-t-il prévoir une nouvelle reprise par la Cades, au risque d'augmenter sa durée ? Les conditions d'emprunt de l'Acoss seront-elles aussi avantageuses qu'actuellement ?

Le taux de cotisation des retraites, porté à 17,75 % en 2017, constitue un facteur de fragilité. Alors que la protection sociale est confrontée à des défis considérables, dont celui de la dépendance, les capacités de financement par les cotisations sont maintenant saturées.

Dernier élément pessimiste pour l'avenir de nos retraites : le secteur public. En instaurant une décote sur les retraites complémentaires, l'accord Agirc-Arrco d'octobre dernier a créé une nouvelle inégalité entre les salariés du privé et les agents du public. Quand brisera-t-on le tabou du déséquilibre structurel des régimes de retraite du secteur public ? Les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) partent du principe qu'ils sont équilibrés, mais à quel prix ? Un taux de cotisation employeur pouvant atteindre 74 % pour la fonction publique d'État, des subventions d'équilibre représentant une dépense de 6 milliards d'euros par an pour les régimes spéciaux... Si l'on appliquait aux employeurs publics le même taux de cotisation qu'à ceux du secteur privé, notre système de retraite afficherait un besoin de financement d'environ 20 milliards d'euros. À quand une véritable convergence entre les régimes du privé et du public ?

Madame la ministre, c'est la dernière fois que j'examine un PLFSS ; je n'ai aucune arrière-pensée, ayant toujours apprécié la qualité de votre écoute. Je pense simplement qu'un effort supplémentaire sur l'âge de départ et la durée de cotisation et qu'une convergence entre le public et le privé sont ardemment nécessaires.

A l'article 33 du PLFSS, vous souhaitez améliorer la couverture vieillesse des professions libérales non réglementées. Comment les discussions concernant le décret répartissant les compétences entre le RSI et la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav) pour la gestion de l'assurance vieillesse des personnes concernées s'annoncent-elles ?

L'article 57 retire à la Caisse des dépôts et consignations le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) – le minimum vieillesse – pour le confier à la Mutualité sociale agricole (MSA), qui a demandé des moyens supplémentaires à cette fin. Pensez-vous que cet article, qui ne fait pas consensus, permettra des économies ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour le secteur médico-social. – Merci, madame la ministre, de ne pas avoir dit que le trou de la sécurité sociale était bouché, ce qui n'encourage pas nos concitoyens à la vigilance vis-à-vis de leur recours aux prestations de santé.

L'équilibre évoqué est relativement artificiel. Il n'existerait pas si les prestations assurées par les départements dans le secteur médico-social étaient compensées par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Ses réserves, de 750 millions d'euros, participent à l'équilibre sans constituer une ressource pérenne. Comment les comptes du médico-social seront-ils équilibrés dans les prochaines années ?

Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) se généralisent pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La réforme tarifaire et l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) devront être appliqués dans quelques semaines, alors que les décrets ne sont pas encore parus. La formation des acteurs est défaillante, tant au sein des agences régionales de santé (ARS) que des tarificateurs des départements ou des établissements concernés. Quel est votre avis sur l'application de cette réforme dès le 1^{er} janvier ?

Mme Caroline Cayeux, rapporteure pour la branche famille. – On ne peut que se réjouir de l'amélioration des comptes de la branche famille, même si elle résulte en partie d'un transfert de dépenses vers l'État. La loi de financement de la sécurité sociale adoptée l'an dernier prévoyait un déficit de 800 millions d'euros en 2016 et de 300 millions d'euros en

2017 avant un retour à l'équilibre en 2018. Alors que la Commission des comptes de la sécurité sociale a révisé à la hausse la prévision de déficit pour 2016, comment pouvez-vous revoir à la baisse les prévisions pour l'an prochain sans que le projet de loi qui nous est soumis ne comporte de mesure significative, ni en recettes, ni en dépenses ? Il est difficile, à mon sens, de partager votre optimisme. Comment ne pas croire que le retour à l'équilibre de la branche famille résulte davantage d'un savant exercice de réaffectation de recettes et de dépenses que d'une situation réellement assainie ? Le président de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) s'est montré peu optimiste sur un retour à l'équilibre en 2017, estimant l'échéance de 2018 plus raisonnable.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 avait fixé l'objectif ambitieux de créer 275 000 nouvelles places pour les enfants en bas âge, tous modes d'accueil confondus, or le taux de réalisation des objectifs sur les trois premières années ne dépasse pas 70 %. La situation de l'accueil par des assistants maternels est encore plus préoccupante, puisque le nombre d'enfants accueillis baisse au lieu d'augmenter. Je reviendrai sur la corrélation avec la baisse des naissances, flagrante cette année. Comment comblerez-vous le retard accumulé ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – Le régime général sera à l'équilibre, comme en 2001. Quand on dit « sécu », les Français pensent « trou ». Je ne comprends pas l'obstination de certains d'entre vous à nier l'amélioration considérable que nous avons réalisée, grâce aux efforts de nos concitoyens. L'équilibre a été atteint grâce aux réformes de structure : allongement de la durée de cotisation, modulation des allocations familiales, regroupements hospitaliers, mutualisation des achats, contrôle sur la pertinence des prescriptions médicales, déshospitalisation grâce à la chirurgie et à la médecine ambulatoires, maîtrise et régulation du coût des médicaments...

Le régime général représentant l'essentiel de la sécurité sociale pour les Français, je n'ai aucun état d'âme à dire que l'équilibre est atteint. Si l'on préfère dire que la seule solution est de supprimer des droits, de dérembourser...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je n'ai jamais dit cela.

Mme Marisol Touraine, ministre. – Certains prétendants à la magistrature suprême expliquent qu'il faudra durcir les conditions de remboursement, durcir les règles de retraite... Mais les chiffres sont là.

Je considère comme vous, monsieur Vanlerenberghe, que l'équilibre des comptes de la sécurité sociale est une exigence. J'ai toujours assumé que certaines dépenses, ou certaines pertes de recettes, ne pouvaient pas être acceptées, comme les franchises médicales que j'aurais souhaité supprimer pour tous mais qui ne l'ont été que pour les plus modestes.

La mission du Comité d'alerte est d'examiner si l'Ondam peut être respecté. Il indique qu'il le sera en 2016, comme en 2017, à condition d'être prudent dans la gestion des crédits en réserve, d'assurer un pilotage infra-annuel extrêmement précis et d'être très vigilant quant à l'évolution du prix du médicament et de certaines prescriptions. Il nous avait dit de même l'an dernier. Oui, le pilotage infra-annuel est extrêmement précis, l'équilibre de l'assurance maladie étant aussi tributaire d'une grippe qui arriverait plus tôt que prévu. Oui, des crédits sont mis en réserve. Au cours des mois de 2017 où j'en serai encore responsable, j'assurerai un pilotage renforcé.

Le Comité d'alerte met également l'accent sur des mesures qui auraient un impact sur le périmètre de l'Ondam, des mesures de bonne gestion dont je défie quiconque de nier la pertinence.

La création du fonds pour l'innovation thérapeutique est une mesure structurelle. Le fonds ne remplace pas les dépenses courantes de l'Ondam. Il favorise le lissage des pics de dépenses, les années fastes en innovation, et la reconstitution des marges les années moins fastes. En 2014, l'arrivée inattendue, forte et rapide du Sovaldi, médicament contre l'hépatite C, a eu un impact considérable sur les finances. Il n'est jamais possible de garantir quelques mois à l'avance l'absorption d'une innovation. C'est le cas, aujourd'hui, des médicaments anti-cancéreux.

La taxation est assez complexe – je ne le conteste pas. En 2014, j'ai annoncé aux industriels un plan triennal, une ligne structurelle autour de laquelle des variations sont possibles. Les industriels ont débattu du cadre, c'est-à-dire la stabilité des dépenses de médicament, au sein duquel nous régulons l'innovation. Nous avons besoin d'une maîtrise accrue, y compris sur ce qui était innovant il y a deux ans. Ainsi, je souhaite rouvrir des négociations sur le Sovaldi.

Je n'ai pas changé d'avis sur le principe d'une taxe sur les fabricants de tabac. Nous avons cherché la meilleure façon de la mettre en place dans le respect de la Constitution, les bénéfices des cigarettiers n'étant pas réalisés en France mais à l'étranger.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Vous demandez au fournisseur agréé, qui est en France, de se retourner vers les fabricants.

Mme Marisol Touraine, ministre. – C'est au fournisseur de décider.

L'amendement de Mme Rabault accroît le pouvoir d'achat des bénéficiaires de petites retraites. Puisqu'il n'est pas possible, en droit, de moduler la revalorisation en fonction du niveau des retraites, elle a eu l'idée d'une exonération de la CSG, qui représente un gain moyen de 45 euros par mois pour 480 000 personnes. Le Gouvernement est sensible à cette disposition dès lors qu'elle est gagée et intégralement remboursée à la sécurité sociale.

Mme Nicole Bricq. – Sur quoi sera-t-elle gagée ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – Le gage sera défini dans le projet de loi de finances. Un débat est en cours, que je laisse aux soins de mon collègue ministre des finances.

Monsieur Roche, vous avez été très nuancé. Le régime des retraites est excédentaire. La Cour des comptes, le Conseil d'orientation des retraites, le Centre d'analyse stratégique assurent qu'il le sera pour plusieurs décennies. Est-ce que cela interdit des réformes dont l'objectif n'est pas fondé sur l'équilibre financier ? Non. Néanmoins, il faut être clair. Depuis 1993, les réformes des retraites sont justifiées par les déséquilibres financiers dus au choc démographique. Celui-ci est désormais maîtrisé. Chacun a le droit de porter des projets d'organisation du temps de la vie ou des conceptions du travail et du rapport des Français à la retraite. Je considère, personnellement, que la revendication d'un approfondissement de la réforme du régime général est liée à une vision punitive du rapport au travail.

La convergence entre les secteurs public et privé est en grande partie réalisée, pas toujours comme on l'imagine. En effet, un certain nombre de fonctionnaires gagneraient

significativement à être alignés sur le privé, ce qui explique pourquoi une harmonisation plus forte n'a pas été réalisée, y compris sous le quinquennat précédent. L'intégration de l'ensemble des primes des fonctionnaires aurait nécessairement un coût. Les multiples rapports du Conseil d'orientation des retraites ou de la Cour des comptes indiquent que la mise en place d'un mécanisme de convergence coûterait plus cher pendant une période significative. Si je pense que des avancées doivent être réalisées, je suis certaine que le prochain gouvernement, quel qu'il soit, maniera ce sujet avec précaution, pour des raisons financières.

Des économies sont attendues du transfert du service de l'Aspa à la MSA, à laquelle il n'est pas prévu d'attribuer d'effectifs supplémentaires.

Concernant l'article 33, une concertation est prévue avec les conseils des caisses concernées et les représentants des professionnels pour déterminer les affiliations, au RSI ou au Cipav.

Monsieur Savary, on ne peut pas demander la décentralisation puis réclamer des paiements à l'État. Sinon, ce n'est qu'une décentralisation de façade. C'est l'une des raisons pour lesquelles je m'interroge sur le souhait des départements d'une recentralisation du RSA : quel aurait été leur avenir sans le cœur de leur responsabilité ? Ce souhait a été abandonné malgré l'avis favorable du Gouvernement.

Le décret concernant la mise en œuvre des CPOM au 1^{er} janvier 2017 doit être publié prochainement. Sans attendre, des concertations ont été engagées avec les fédérations d'établissements pour les préparer.

Madame Cayeux, l'équilibre de la branche famille vient notamment de la modulation des allocations familiales, que vous avez contestée mais que j'assume. Une partie significative des recettes ainsi obtenues a financé la revalorisation des prestations pour les familles pauvres, monoparentales ou nombreuses.

La réaffectation des recettes est neutre entre les branches.

Nous n'atteindrons pas l'objectif que nous nous étions fixé en matière d'accueil du jeune enfant, notamment à cause de freins des collectivités territoriales.

Mme Caroline Cayeux, rapporteure. – Et à cause des dotations.

Mme Marisol Touraine, ministre. – Nous les avons augmentées significativement. Le nombre de projets soumis aux CAF a été moins important qu'escompté.

M. Yves Daudigny. – Je partage votre satisfaction face au redressement des comptes. Votre détermination, la cohérence de votre action et les réformes engagées ont donné ces résultats : non seulement des chiffres, mais aussi une confiance renouvelée en notre protection sociale et notre système de santé.

Toutes les semaines, la presse se fait l'écho de nouvelles innovations contre le cancer, les virus, les maladies rares, comme, en octobre, celles présentées au congrès de la Société européenne d'oncologie médicale (Esmo) à Copenhague.

Le débat porte sur le juste prix des médicaments et le rôle des laboratoires. Ceux-ci sont-ils tous construits sur le même modèle ? Il y a les *big pharma*, gros laboratoires dont la

marge bénéficiaire avoisine les 20 %, mais aussi des start-ups. J'ai rencontré récemment la représentante en France du laboratoire américain Vertex, qui a mené des recherches pendant dix-huit ans, sans commercialisation, sur le traitement de la mucoviscidose.

D'un côté, le PLFSS promeut la création du fonds d'innovation, maintient le niveau des taux, comporte des dispositions sur l'ATU, et de l'autre, prévoit des économies d'1,4 milliard d'euros sur le secteur du médicament. Quel message adresser aux laboratoires implantés en France ?

Le Gouvernement entend améliorer la prise en charge des soins dentaires. Comment évoluera la répartition entre l'assurance maladie et les complémentaires ? Enfin, le texte encourage le développement de la télémédecine pour renforcer la présence médicale sur le territoire. Pourriez-vous faire le point sur les GHT ? Les parcours de soins seront un succès si les hôpitaux et la médecine de ville travaillent en commun.

Mme Laurence Cohen. – Vous mettez l'accent sur la réduction des déficits et l'exigence de bonne gestion des fonds publics. Mais à quel prix ? Beaucoup d'hôpitaux sont au bord de l'asphyxie, les personnels sont sous pression. Vous avez indiqué qu'aucun poste n'avait été supprimé à l'hôpital. Toutefois les départs à la retraite ne sont pas remplacés et le personnel n'en peut plus. Les GHT sont présentés comme une manière de réaliser des économies. J'espère que leur mise en place ne se fera pas au détriment de l'offre de soins et des conditions de travail des personnels.

Pour atteindre un Ondam de 2,1 %, vous prévoyez des économies, sans annoncer de nouvelles recettes. Pourquoi ne pas lutter davantage contre la fraude aux cotisations patronales qui s'élève à 20 milliards d'euros ? Enfin, je crains que le prélèvement de 300 millions d'euros sur la trésorerie de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) ne porte atteinte à l'offre de formation continue.

M. Georges Labazée. – La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a une interprétation restrictive du plan d'aide à l'investissement (PAI), réservant les crédits à des opérations de restructuration ou de mise aux normes des établissements médico-sociaux. Avec Gérard Roche, nous avons interrogé la secrétaire d'Etat chargée des personnes âgées et de l'autonomie à ce sujet. Lorsque nous avons inscrit dans la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement l'affectation d'une enveloppe de 100 millions d'euros à ce programme d'investissement, nous entendions aussi favoriser la création de nouvelles maisons de retraites ou d'Ehpad. Pourriez-vous donner des instructions en ce sens ?

Les articles 16 et 17 créent une contribution assise sur le chiffre d'affaires des fournisseurs de produits du tabac à hauteur de 130 millions d'euros. Celle-ci frappera non seulement les grands groupes internationaux qui contrôlent le marché du tabac et acquittent leurs impôts à l'étranger, mais elle visera aussi la dernière structure qui existe en France, sous forme de coopérative, Traditab, et qui est déjà soumise à l'impôt sur les sociétés à hauteur de 33 %. Pour elle, ce sera la double peine. Ne faudrait-il pas adopter une fiscalité différentielle pour ne pas les pénaliser ?

Mme Catherine Procaccia. – Je salue la volonté de revaloriser les soins dentaires conservateurs. Cette revalorisation est réclamée depuis longtemps par les dentistes. Vous avez dit que si les négociations n'aboutissaient pas, le Gouvernement prendrait ses responsabilités. Que voulez-vous dire ?

Des puéricultrices m'ont alerté sur une pénurie de vaccins contre la tuberculose dans les maternités du Val-de-Marne. Qu'en est-il ?

Enfin, les hommes prennent peu le congé parental auquel ils ont droit. Cela se traduit-il déjà positivement dans les comptes de la branche famille ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – Je remercie M. Daudigny pour son soutien. La question du juste prix des médicaments est effectivement cruciale. Il est normal que les points de vue des industriels et du Gouvernement divergent. Nous discutons. Le Gouvernement est déterminé à soutenir sans faille l'innovation : les avancées d'aujourd'hui sont le gage de meilleures chances de guérison demain pour de nombreuses pathologies, d'une espérance de vie accrue. Songez à l'hépatite C, que l'on parvient à désormais traiter. Mais le soutien à l'innovation implique aussi, en amont, une régulation renforcée des médicaments peu innovants. Des arbitrages sont sans cesse nécessaires. Le développement des génériques est essentiel. En dépit de progrès, la France reste en retard. C'est pourquoi nous avons lancé une campagne pour informer le public et les médecins, et rassurer les laboratoires qui, à tort, voient trop souvent dans le développement des génériques une atteinte à leurs intérêts. L'innovation doit aussi être accessible à un prix raisonnable. Un fonds de financement de soutien aux start-up innovantes en matière de santé a été mis en place, une délégation à l'innovation en santé a été créée au sein de mon ministère. La journée nationale de l'innovation en santé a été un tel succès l'an dernier que l'opération sera renouvelée en janvier. L'innovation nous permet de proposer de nouveaux traitements, de nouvelles applications technologiques, de nouvelles manières d'organiser les soins ou de les pratiquer, comme la télémédecine.

Madame Cohen, le Gouvernement ne se préoccupe pas uniquement de baisser les déficits ! Nous avons généralisé le tiers-payant, supprimé les franchises pour les plus modestes, décidé de rembourser à 100 % les interruptions volontaires de grossesse et la contraception des mineures, développé le dépistage de certains cancers, etc. Nous avons créé 31 000 postes de soignants à l'hôpital. Au total, le PLFSS prévoit 1,3 milliard d'euros de plus pour l'hôpital. Il est vrai que les efforts demandés sont parfois importants. Mais certains hôpitaux étaient dans des situations catastrophiques. La médecine connaît de grandes transformations. On ne se soigne plus comme avant. Les relations entre les médecins et les patients changent. Il importe d'accompagner ces évolutions. Une part importante des souffrances au travail est due à un mauvais accompagnement des personnels. Les choses se passent d'ailleurs plus ou moins bien selon les établissements, selon les services. Je n'ai jamais présenté les GHT comme une source d'économies ! Il s'agit d'abord de la mise en place de filières de soins. Sans cette réorganisation territoriale, beaucoup de petits hôpitaux de proximité seraient condamnés. Les praticiens auront des perspectives de carrières accrues sur un territoire élargi et ils seront davantage incités à aller exercer dans ces structures.

Un rapport de l'Igas a montré que l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) était structurellement excédentaire depuis 1998. Son excédent atteint 364 millions d'euros ; ses recettes dépassent largement les besoins pour financer les formations. Le prélèvement de 300 millions d'euros sur sa trésorerie, étalé sur deux ans, ne mettra donc pas en péril l'offre de formation. De plus, l'argent collecté sera réalloué au monde hospitalier.

Monsieur Labazée, je partage votre interprétation concernant l'emploi des fonds du programme d'investissements (PAI). S'il le faut, je donnerai les instructions nécessaires. La nouvelle taxe sur le tabac frappera le distributeur, qui choisira, ou non, de la répercuter.

Les revalorisations de soins dentaires conservateurs intervenues jusqu'ici ne se sont jamais accompagnées d'une baisse du prix des prothèses. Les prix sont libres et varient en fonction des praticiens. Or il est difficile pour un patient de faire établir des devis, comme on en demande à un plombier... Nous soumettons la revalorisation à un plafonnement des prix des prothèses. Si les négociations entre les chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie échouent, le Gouvernement se substituera à eux et prendra un décret pour plafonner les prix. Je souhaite aussi augmenter la part remboursée par la sécurité sociale. Actuellement, les soins dentaires sont pris en charge à hauteur de 37 % par l'assurance maladie (contre 77 % en moyenne pour les autres soins), à 40 % par les assurances complémentaires et le reste à charge s'élève à 23 %, contre 8 % en moyenne pour les autres soins. Je souhaite faire monter progressivement la part de l'assurance maladie à plus de 50 %. Je suis attachée à ce que notre système reste principalement structuré autour de l'assurance maladie car elle repose sur une logique de solidarité : à la différence des assurances santé complémentaires, on ne cotise pas en fonction de son âge, de son état de santé ou de ses antécédents. La priorité est de parvenir à un rééquilibrage dans les secteurs où la part de l'assurance maladie n'est pas satisfaisante : c'est le cas des soins dentaires ou des lunettes, pour lesquelles, depuis l'année dernière, le reste à charge diminue.

L'entreprise qui nous fournit en vaccins contre la tuberculose connaît des difficultés et nous sommes en rupture de stock depuis plusieurs mois. Pour y faire face, nous avons décidé d'importer des vaccins. Le vaccin n'est disponible désormais que dans les structures de la protection maternelle et infantile. Cette vaccination n'est d'ailleurs pas obligatoire. Je suis avec attention ce dossier et j'ai présidé deux réunions avec les laboratoires. La loi de modernisation de notre système de santé contient des mesures pour faciliter la constitution de stocks et leur gestion.

Enfin, la sous-utilisation du congé parental par les hommes ne se traduit pas dans les comptes de la branche famille à ce stade.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie. Nous examinerons le PLFSS en commission le mercredi 9 novembre, puis en séance publique la semaine suivante.

La réunion est levée à 19 h 25.

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

Mercredi 12 octobre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 35.

Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions, sur le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous recevons Mme Delphine Ernotte pour qu'elle nous présente le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour la période 2016-2020. Nous l'attendions avec impatience. La forme du document a sensiblement évolué – souvenons-nous des recommandations du rapport de M. Schwartz à cet égard : il est plus synthétique, plus stratégique et expose des priorités – création, information et numérique – ainsi que des hypothèses financières.

Notre commission a beaucoup travaillé ces dernières années sur l'audiovisuel public. Nous y sommes tous très attachés.

Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions. – C'est un honneur pour moi de venir devant le Sénat présenter ce contrat d'objectifs et de moyens, avec la satisfaction d'avoir mené cette négociation dans un délai raisonnable.

Avant d'élaborer ce contrat d'objectifs et de moyens, j'ai souhaité consulter l'ensemble des salariés pour établir un diagnostic. Des assises ont été organisées dans toute la France ; le conseil d'administration de l'entreprise s'y est aussi consacré lors d'un séminaire en décembre dernier. C'est à partir de ces échanges que le projet stratégique et le contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui le sous-tend ont été élaborés.

J'ai fait le choix d'une entreprise à l'équilibre budgétaire chaque année, pour toute la durée du COM, comme en 2016. Cela n'a pas été le cas au cours des années passées, mais une entreprise publique financée surtout par la redevance se doit de l'être.

L'effort de l'État est indispensable à cet équilibre dans la mesure où, sans lui, il est impossible de réaliser les objectifs stratégiques. Après 2017, France Télévisions s'appuiera sur l'indexation de la redevance prévue par la loi.

À l'effort de l'État répond celui de l'entreprise, qui doit chercher des ressources par ses propres moyens. Nous nous engageons à ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux. La pyramide des âges, élevée, favorise un effort très conséquent sans crise sociale majeure. Une telle mesure n'est possible qu'à condition que des réformes de structure lourdes soient menées, pour une plus grande productivité.

L'ambition stratégique de l'entreprise est de réaliser très rapidement la mutation numérique, à l'image de ce que la musique a pu vivre à l'arrivée du MP3. Les usages de nos concitoyens évoluent très vite. France Télévisions doit donc se transformer, tout en renforçant son ambition de service public, c'est-à-dire en marquant davantage sa mission première, dans

un univers concurrentiel extrêmement fort : on compte 27 chaînes sur la TNT, contre six il y a dix ans. Notre spécificité de service public doit être encore plus prégnante. Il y a quelques années, France Inter avait pour slogan « Écoutez la différence ». Notre ambition pour 2020 est que les téléspectateurs la voient. Pour ce faire, deux batailles doivent être menées de front : celle de la création et celle de l'information, notamment régionale, qui est une des caractéristiques fortes du service public.

Dans les années à venir, nous voulons garantir le financement d'une création française indépendante, puissante et exigeante. Netflix nous lance un défi en investissant sept milliards de dollars par an dans la création de séries. La concurrence est devenue mondiale. Si l'on ne soutient pas la création française, on court le risque d'une uniformisation culturelle américaine – la série *Marseille* de Netflix n'étant que l'arbre qui cache la forêt. Demain, Amazon, Apple et Google pourraient être des acteurs comparables.

Face à ces entreprises américaines de plus en plus puissantes, la fiction française doit l'être aussi, grâce à un investissement accru – France Télévisions représentant 60 % des investissements de création de fiction en France. Je crois que ce serait dangereux de faire alliance avec les acteurs américains. À nous d'être le fer de lance de l'innovation, en assurant la diversité, la qualité de cette fiction française, par un travail de longue haleine puisque les cycles de production sont longs.

Faire vivre notre identité culturelle, montrer la société telle qu'elle est, représente un chantier essentiel pour moi. Je veux une fiction positive pour la société, populaire, regardée par le plus grand nombre et de qualité. Au moment où notre société est traversée de tensions multiples, où nous sommes désunis, cette bataille du récit collectif est importante. France Télévisions ne relèvera ce défi qu'avec les créateurs, en sortant du « tout-polar », même si nos téléspectateurs apprécient ce genre, moi comprise.

La comédie est un axe très important, dans lequel il faut investir davantage. Faire rire est presque plus compliqué que de faire pleurer. La comédie rassemble, crée une culture commune, des valeurs positives, pour toute la famille. Toute la France doit être représentée, Trappes autant que Sèvres – où se déroule *Fais pas ci fais pas ça*.

M. Jean-Louis Carrère. – N'oubliez pas le Sud.

Mme Delphine Ernotte. – *Plus belle la vie* y est tourné. Nous devons continuer à nous accaparer ce savoir du feuilleton quotidien.

Il faut aussi parler de l'actualité et de l'histoire, qui éclaire le présent. Nous l'avons fait avec *Marion, 13 ans pour toujours*, sur le harcèlement scolaire. Nous devons continuer dans cette veine, en traitant aussi le débat posé par la fiction. Alors que la grande série *Un village français* s'achève, nous devons trouver une remplaçante du même type. Cette immersion de la fiction dans notre culture française n'est pas un obstacle à l'exportation, au contraire. C'est l'authenticité, la capacité à traiter de l'universel à partir d'un parti pris français qui nous aidera à trouver des financements et du rayonnement. Le succès de la série *Borgen* tient à son ancrage dans un pays, une culture, une politique.

Nous devons développer des formats adaptés à des publics qui ne regardent plus la télévision traditionnelle : les jeunes. Les nouveaux usages nous précéderont toujours. Les personnes de 15 ans ne regardent pas du tout les œuvres comme leurs parents, qu'il s'agisse des formats ou des façons de consommer – je ne parle pas uniquement du support. Nous

devons savoir adapter des fictions aux formats des réseaux sociaux ou, plus généralement, des plateformes numériques.

N'oublions pas le documentaire, l'animation et le spectacle vivant. Mis bout à bout, les documentaires de France Télévisions représentent une chaîne diffusée 24 heures sur 24, sept jours sur sept, toute l'année. Ce genre innove beaucoup – je pense à la série *Apocalypse*. Le récit documentaire est très fort pour porter des messages.

L'animation a beaucoup de succès auprès de nos jeunes. C'est une réussite de la France, au deuxième rang mondial. Le savoir-faire français, exporté dans le monde entier, doit être soutenu. Nous avons repositionné France 4 sur les enfants et la famille et portons une attention particulière au cinéma d'animation.

Le spectacle vivant, qu'il s'agisse de théâtre, d'opéra, de concerts, a toute sa place sur les chaînes du groupe. Je souhaite le diffuser à des heures de grande écoute. Si un opéra rassemble 500.000 téléspectateurs, on jugera l'audience mauvaise, mais elle sera en réalité excellente pour ce genre. Une diffusion à l'antenne aura rassemblé l'équivalent d'un an de fréquentation du public à l'opéra Bastille. Nous devons aussi faire la promotion des émissions culturelles, dont deux nouvelles ont été lancées à la rentrée, sur France 2 et France 3.

L'un des enjeux de la création est son exposition. C'est pourquoi nous préparons un service public de la vidéo, non seulement de rattrapage mais également d'accès aux œuvres portées par le service public. L'ampleur du piratage est liée à la difficulté d'accès à la vidéo légale. Le modèle des plateformes vidéo aura une place importante à l'avenir. Nous devons absolument épouser les usages, qui évoluent fortement.

Lors de la présentation du contrat d'objectifs et de moyens, certains se sont émus du fait que le service soit payant, alors que son financement est assuré par la redevance. Je comprends la dichotomie. Il n'est pas question de rendre payant ce qui est gratuit aujourd'hui, sur les antennes ou en rattrapage. Il faut au contraire le promouvoir. Néanmoins, actuellement, au bout du délai de diffusion de sept jours, il ne se passe pas grand-chose. Le téléspectateur ne trouve plus la série, le documentaire, le film d'animation qu'il veut regarder. Nous voulons proposer un catalogue, en coordination avec nos partenaires, puisque ces contenus ne sont pas la propriété de France Télévisions.

La non-gratuité est importante dans la mesure où, demain, l'accès à la vidéo à la demande constituera peut-être l'unique source de financement de la création. Imaginez un abonnement auprès d'un loueur de DVD de quartier, simplement dématérialisé. Le service public peut-il mener à bien ce projet seul ? Je pense que non. J'ai lancé un appel aux autres diffuseurs lors du festival de La Rochelle, mais je n'ai pas eu beaucoup d'écho. Nous recherchons des partenaires européens.

Nous devons aussi défendre un service public qui va chercher une part de ses ressources à l'extérieur. En effet, sans perspective de croissance, l'entreprise pourrait se sentir privée d'oxygène.

J'en viens à la bataille de l'information, exigeante, indépendante et de proximité.

Le défi de France 3 est un serpent de mer depuis des années, sans qu'aucune réponse évidente n'ait été apportée, faute de ressources financières. Le très grand succès des journaux régionaux, l'appétence pour l'information locale révèlent un potentiel à renforcer.

Aussi, le COM comporte un projet de réorganisation de France 3, avec pour but d'inverser son cahier des charges afin d'en faire une chaîne régionale avec un tronc commun national, où la place des programmes construits régionalement est doublée. Nous nous sommes beaucoup inspirés des chaînes ultramarines et de Viastella, la chaîne corse de France 3. Elles ont un tronc commun mais se vivent comme des chaînes de plein exercice. Pourquoi ne pas avoir 13 chaînes de plein exercice ? Tout ceci prend du temps. Viastella s'est construite en dix ans.

Les chaînes ultramarines sont déjà de plein exercice. En les regroupant avec France Ô, nous leur portons une attention particulière pour soutenir leur capacité à produire, tout en recentrant France Ô sur les outre-mer.

À l'échelon national, le projet de fusion des rédactions de France 2 et de France 3, qui date de plus de cinq ans, n'a vu le jour qu'il y a six mois, avec la fusion réelle du service économie, en avril. Des gains d'efficacité et de productivité sont attendus de cette fusion qui doit être achevée bien avant la fin du COM.

La chaîne d'information France Info a débuté sa diffusion le 1^{er} septembre. Tous les présidents des entreprises du service public sont contents d'être parvenus, pour la première fois, à réaliser un projet commun sans recourir à des liens capitalistiques très compliqués, ce qui répond à l'attente légitime d'économies de l'État actionnaire.

Nous sommes fiers de Franceinfo, même si elle est très imparfaite, car elle affiche une différence par rapport aux autres chaînes d'information, que les téléspectateurs ont perçue. Le ton est plus pacifique, les sujets traités plus en profondeur, les informations plus diverses. Franceinfo démontre l'efficacité de la polycompétence, qui fait encore l'objet de discussions avec les syndicats. C'est très intéressant pour l'avenir. Franceinfo rend aussi le service public fier d'être perçu, non plus comme vieux et coûtant cher, mais comme capable d'innover, d'inventer collectivement, dans un temps record.

L'année politique est très intense. Nous avons pour mission d'exposer le débat politique. C'est pourquoi nous avons lancé une émission qui y est consacrée, tous les quinze jours. Nous exposons les débats démocratiques sur toutes nos antennes, en préservant la dignité avec un traitement de l'information très exigeant.

Je serai un peu bravache : ce n'est pas l'audience qui guide France Télévisions. Si tel était le cas, on arrêterait la moitié de nos projets. Pour autant, nous devons fabriquer des chaînes pour le plus grand nombre, sur la télévision comme sur les antennes numériques. Notre différence, c'est notre responsabilité sociale et culturelle. Tout l'enjeu consiste en réconcilier l'irréconciliable : proposer une culture populaire, c'est-à-dire des fictions d'une qualité irréprochable qui réunissent plusieurs millions de téléspectateurs.

Nous sommes fiers de préserver une télévision populaire de qualité et positive.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis sur les crédits de l'audiovisuel. – Merci de cet exposé qui synthétise le contrat d'objectifs et de moyens que nous avons lu et relu avec beaucoup d'attention. Il prévoit un résultat net positif sur ses cinq années d'exécution. Cependant cet équilibre repose sur des hypothèses incertaines. Le financement des moyens nouveaux par la contribution à l'audiovisuel public (CAP) d'une soixantaine de millions d'euros ne constitue pas la même charge selon que le rendement de la CAP sera stable ou non. Le COM n'évoque pas la réforme de la CAP. Cette prévision de

résultat est-elle crédible sans sa réforme, compte tenu de l'évolution des usages depuis plusieurs années ?

Je salue l'effort d'encadrement de l'évolution de la masse salariale. Pour autant, cette hypothèse repose sur la prévision d'un départ à la retraite de 1 000 salariés, qui ne seraient remplacés que pour moitié. Or les syndicats doutent du fait qu'autant de salariés partent à la retraite, compte tenu de la possibilité de rester en poste jusqu'à 70 ans. Avez-vous élaboré des prévisions sur une hypothèse plus faible de départs, de 800 par exemple, et avec quels résultats ? Un nouveau plan de départs volontaires ne deviendrait-il pas alors indispensable ? Et à quel coût ?

Mme Delphine Ernotte. – Nous avons construit le contrat d'objectifs et de moyens toutes choses égales par ailleurs. La CAP n'est pas du ressort de l'entreprise. Effectivement, nous risquons de voir le nombre de foyers équipés de téléviseurs traditionnels chuter. Les jeunes foyers n'ont pas de téléviseurs mais des tablettes et des *Smartphones*. L'État va se retrouver face à une falaise – ceci ne concerne pas seulement France Télévisions, mais tout l'audiovisuel public. La CAP doit en effet être réformée pour ne plus être assise sur un seul objet.

Concernant la masse salariale, nous avons formulé l'hypothèse du départ de 1 000 salariés après 64 ans. Aujourd'hui, l'âge moyen de départ à la retraite est de 62,9 ans. Ceux qui partent à 70 ans sont plutôt des créatifs. Les *cameramen* qui portent des charges extrêmement lourdes n'ont pas forcément envie de travailler jusqu'à 70 ans. Notre hypothèse ne nous semble pas déconnectée de la réalité actuelle. En outre, si les salariés partaient plus tard à la retraite, nous pourrions ajuster la masse salariale en fonction des autres départs - les démissions – qui représentent un tiers des départs.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Les prévisions de recettes publicitaires sont relativement stables sur la période de cinq ans, et nous vous remercions d'avoir pris en compte la suppression des recettes de publicité autour des émissions jeunesse. Vous avez su anticiper les effets d'une loi qui n'est pas encore votée. Cependant, comment pouvez-vous affirmer que les médias audiovisuels vont conserver leur part de marché publicitaire dans les cinq années qui viennent face à la montée en puissance continue des GAFAs ? Que se passerait-il avec une baisse de 20 % ou 30 % des recettes publicitaires ?

L'absence de réforme de France 3 est peut-être la principale déception de ce COM. Au-delà de la prise en compte de la réorganisation territoriale, que pouvez-vous nous dire de l'évolution des effectifs de cette chaîne et des méthodes de travail de son personnel qui semblent mériter un réexamen sérieux dans une perspective de gestion saine ?

Mme Delphine Ernotte. – Dans notre environnement en plein bouleversement, il est difficile de prévoir l'état du marché publicitaire à cinq ans. Cependant, à nos recettes publicitaires traditionnelles, il faut ajouter celles qui viennent du numérique. Si les premières baissent, les secondes augmentent. La possibilité de monétiser le parrainage représente 10 millions d'euros de recettes supplémentaires. Par conséquent, la stabilité n'est qu'apparente.

Pour réformer profondément France 3, il faudrait redonner une vraie mission aux équipes. Voilà des années que l'on grignote les effectifs en région, qu'on supprime des émissions et qu'on critique l'inefficacité des équipes, sans pourtant fermer les antennes. Pour contrecarrer ce climat de déliquescence dangereux, il faudrait redonner des moyens à la chaîne et développer ses programmes. Une partie du personnel travaille pour préparer les

émissions d'information de midi et du soir, avec une pause de chômage technique entre les deux. Ils seraient sans doute les premiers à souhaiter travailler autrement. Ne nous leurrions pas pour autant. La réforme de France 3 ne sera possible qu'en cas d'accord sur la polycompétence. C'est en naviguant entre les différents métiers – techniciens et journalistes – qu'on renforcera les programmes. La chaîne France Info est un modèle dans ce domaine. Malgré la contestation de certains syndicats, la majorité des représentants des salariés souhaite que la situation évolue. C'est pourquoi, nous proposons d'utiliser la chaîne info comme un laboratoire social dont le fonctionnement pourra être étendu à d'autres structures, et notamment à France 3, où la prédominance des équipes en charge de l'information est évidente.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Le lancement d'une plateforme SVOD est présenté comme une priorité du COM. De notre point de vue, le risque industriel est important. Vous avez évoqué le refus des opérateurs privés français. Vous envisagez un accord européen avec des groupes publics. Pourquoi ne pas favoriser un rapprochement avec OCS qui a le même actionnaire de référence que France Télévisions ? Compte tenu du risque industriel qu'elle induit, cette décision ne mérite-t-elle pas de faire l'objet d'un débat au Parlement ?

J'ai défendu avec mon collègue André Gattolin, dans un rapport, l'année dernière, le regroupement des moyens de l'audiovisuel public dans une holding commune respectueuse des identités des sociétés. La création de la chaîne France Info montre que la mise en commun des moyens constitue aujourd'hui une évidence. Pourquoi le COM ne prévoit-il pas au minimum une évaluation de toutes les mutualisations possibles et des économies qui pourraient être dégagées de manière systématique comme le ferait le plan de développement de toute entreprise industrielle qui doit réinventer son outil de production ?

Enfin, quelle est votre intention sur la fondation France Télévisions ?

Mme Delphine Ernotte. – Le risque industriel que représente la plateforme SVOD sera à la hauteur des moyens qui y seront affectés. Dans la mesure où l'on ne peut pas financer cette plateforme avec des moyens publics, elle devra être autosuffisante et bénéficier d'un modèle économique propre. Rien ne s'oppose à ce qu'OCS nous serve de partenaire, sinon le fait qu'il promeut exclusivement des séries américaines, alors que le principe de la plateforme consiste précisément à défendre la culture française et européenne. Par conséquent, le cœur de la plateforme doit rester français ou européen.

Dans la mesure où un départ à la retraite sur deux n'est pas remplacé, le COM sous-tend des réorganisations lourdes, dont certaines sont apparentes et d'autres pas encore. Des transformations se préparent, comme une réforme de la filière ou la création de nouvelles synergies avec les groupes audiovisuels. Il serait contre-productif de lister l'ensemble de ces réformes. Mieux vaut attendre que les projets soient mûrs pour les dévoiler. La chaîne d'information existe. Allons un cran plus loin. Même si les projets ne sont pas listés, ils sont contenus dans le COM.

J'ai tenu un conseil d'administration de la fondation, pas plus tard qu'hier. Celui de France Télévisions aura lieu vendredi. Je ne peux pas présumer des débats qui auront cours. La fondation a été constituée à l'époque où les ressources propres de France Télévisions étaient importantes, puisque c'était encore le temps de la publicité après 20 heures. Désormais, 85 % des recettes de France Télévisions sont de la ressource publique. Tout se passe comme si la fondation prélevait de l'impôt affecté pour le redistribuer. C'est un

peu prendre la place de l'État, car il s'agit de l'argent des contribuables. J'aimerais prendre l'avis du conseil d'administration de France Télévisions sur ce problème presque philosophique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pourriez-vous nous rappeler la nature du travail de la fondation ?

Mme Delphine Ernotte. – La fondation existe depuis dix ans et doit être renouvelée pour les cinq années à venir, avant février 2017. Elle soutient de nombreux projets, qu'elle sélectionne au prisme des publics jeunes empêchés, que ce soit en raison d'un handicap ou d'un déclassement qui rendent l'accès à la culture difficile. La fondation subit la concurrence des entreprises qui sont souvent très dynamiques en matière d'éducation aux médias, par exemple, dans le cadre d'un mécénat de compétences.

Mme Marie-Christine Blandin. – L'éducation aux médias est un sujet auquel nous tenons beaucoup, au sein de cette commission. Pour la mettre en œuvre, le Conseil supérieur des programmes souhaite s'appuyer sur un certain nombre de partenaires, dont France Télévisions. Nous nous félicitons également de votre décision de supprimer la publicité autour des programmes jeunesse à partir de 2018.

Media4Dplayer est un projet de recherche collaborative financé par Bpifrance. L'outil est-il opérationnel pour faciliter l'accessibilité des publics en situation de handicap ? On entend souvent que ces publics préféreraient la qualité de la traduction des programmes plutôt que son exhaustivité. On peut trouver meilleure traduction que « Il lui dit qu'il l'aime » pour trois minutes d'un film romantique.

En ce qui concerne France 3, les économies faites sur les ressources humaines et le non-remplacement des départs en retraite seront-elles harmonieusement réparties sur le pôle central et sur l'ensemble des chaînes ? Le passage de 24 à 13 régions fragilise les chaînes locales, alors qu'elles sont le reflet de la vie des territoires. D'autant qu'on ne peut y avoir accès que par la TNT. Comment les protéger ? Enfin, quelle est la proportion de production interne sur France 3 ? Est-il encore possible que la chaîne achète des programmes à des producteurs externes tout en leur fournissant les ressources humaines et le matériel nécessaires pour les produire ?

En matière de vulgarisation scientifique, si les efforts fournis par les radios publiques sont magnifiques, on ne peut pas en dire autant de France Télévisions. Je vise particulièrement France 5. Doit-on forcément s'appeler Michel Cymes – la personnalité la plus aimée des Français – ou Marina Carrère d'Encausse pour parler de santé sur France Télévisions ? Ils tiennent trois émissions, ce qui jette un soupçon de monopole. Les autres producteurs de reportages sur la santé et l'environnement n'ont plus qu'à aller sur Arte. Aussi talentueux que soient les deux présentateurs de France 5, cette pensée unique est un piège dangereux.

Mme Colette Mélot. – Comme rapporteur sur le budget des industries culturelles, j'ai pu constater que la filière musicale reconnaissait les efforts de France Télévisions pour améliorer la place de la musique dans ses programmes. Cependant, la part du temps d'antenne consacré à la musique reste très faible, notamment aux heures de grande écoute. Les rares occasions se résument aux passages obligés que sont la Fête de la musique, les Victoires de la musique ou le concert du 14 juillet. Avez-vous vu des projets dans ce domaine ?

Mme Claudine Lepage. – Je vous remercie pour votre présentation très claire. Le COM tient compte des objectifs définis dans le rapport Schwartz. En ce qui concerne le renforcement de l'identité des chaînes, France Ô devrait se consacrer uniquement aux outre-mers. Est-ce à dire qu'elle abandonnera sa mission d'ouverture à la diversité et au monde ? Sans rouvrir le sujet, j'espère que France 3 ne fera pas les frais de la querelle qui l'oppose à France 2. Quant à France 4, je peine à percevoir l'identité forte de la chaîne. Quel doit être son avenir ? La chaîne d'information en continu est informative et pédagogique tout en évitant le sensationnel. C'est une réussite. Elle devrait rapidement guérir des quelques maladies infantiles dont elle souffre. Doit-on envisager d'inclure de nouveaux partenaires dans cette chaîne d'information ? Vous avez mentionné des partenaires européens pour l'offre SVOD. Avez-vous déjà des contacts ? Enfin, la diffusion des programmes de France Télévisions à l'étranger n'est que partielle. Je sais qu'il s'agit d'une question de droits mais peut-on envisager de progresser dans le sens d'une diffusion plus étendue ?

M. Loïc Hervé. – Je vous remercie pour votre présentation exhaustive. Vous vous êtes beaucoup investie dans le projet de la chaîne d'information continue, qui est une réussite tant dans le ton que dans la dynamique de sa présentation. Vous la considérez comme un laboratoire social et un projet fédérateur. Pour autant, disposez-vous d'éléments sur la part de marché et le succès en termes d'audimat, qu'il s'agisse de la diffusion sur la TNT ou sur internet ? La chaîne d'information se classe au quatrième rang des chaînes d'information continue sur la TNT. Quelles sont vos ambitions à plus long terme ?

Mme Delphine Ernotte. – Le *player* qui facilite l'accessibilité des programmes n'est pas encore opérationnel, mais reste un projet d'actualité. Pour France 3, la polycompétence et la réforme de la filière sont les deux facteurs de productivité sur lesquels nous avons parié pour compenser 350 des 500 postes en moins. Pour le reste, nous comptons sur les synergies que nous avons développées avec nos pairs, mais également sur la réorganisation interne de la chaîne. Nous commencerons par répartir ces non-remplacements, avant de les affecter sur les différents projets.

Les chaînes locales posent le problème de l'implantation des journalistes et des équipes techniques qui ont toute légitimité pour continuer à travailler localement. Cela n'aurait aucun sens de les centraliser à Lille pour la région Nord ou à Marseille pour le Sud-Est. Elles soulèvent également la question des éditions locales : faut-il que les équipes continuent à fabriquer sept minutes d'antenne par jour, sachant qu'il en coûte 10 millions d'euros pour que les opérateurs les diffusent ? La solution pourrait être d'élargir le public de ces éditions locales, en considérant que « qui peut le plus peut le moins » : il s'agirait par exemple de diffuser l'édition basque dans toute l'Aquitaine. Les équipes locales contribueraient ainsi à une édition régionale. Nous lancerons des expérimentations avec les salariés. La solution pourra se décliner selon les besoins des régions.

Nous disposons toujours d'équipes de fabrication importantes. Elles ont par exemple travaillé sur le signal pour les Jeux olympiques ou pour Roland Garros. Elles fabriquent aussi des fictions, y compris pour France 3. Elles ne travaillent pas gratuitement. Tout est refacturé en interne.

Michel Cymes et Marina Carrère d'Encausse ont beaucoup de talent et sont très appréciés du public. Nous nous en félicitons. Bien sûr, il y a d'autres sciences que la médecine. D'où les documentaires scientifiques que France 5 diffusera le mercredi, en première partie de soirée, sur des sujets aussi divers que la conquête de l'espace, la biologie, l'infiniment petit et l'infiniment grand.

Quant à la musique, il y a Alcaline diffusée juste après le 20 heures, mais aussi les émissions d'Anne Sinclair sur France 3 qui sont l'occasion de découvrir un artiste, Taratata en deuxième partie de soirée sur France 2, ou encore l'émission Prodiges, sur la musique classique. Nous essayons de développer une approche à la fois traditionnelle et ludique pour toucher tous les publics.

Le débat au sujet de France Ô est presque politique. Née grâce au budget des outre-mers, la chaîne est devenue celle de la diversité, ce que les Ultramarins n'ont pas forcément apprécié. D'où notre idée de restituer à la chaîne sa mission originelle et de faire en sorte qu'elle travaille en collaboration avec les chaînes ultramarines. Fin octobre, nous proposerons une journée entière sur la Guadeloupe, et nous continuerons ainsi tous les mois, avec pour objectif de rapprocher les équipes.

Le repositionnement de France 4 privilégie la jeunesse en journée et la famille en soirée. Les parents doivent pouvoir laisser leur enfant regarder la chaîne du matin au soir, sans nourrir aucune crainte. France 4 a été classée première chaîne de retour d'école de France. Tous les enfants n'ont pas forcément accès à une tablette ou à un *Smartphone*. Il est important de leur consacrer une chaîne de TNT.

Nous sommes tout à fait disposés à inclure de nouveaux partenaires dans la chaîne d'information. Nous avons déjà sollicité Arte, qui produit un journal pour les enfants. Une réflexion est en cours avec Public Sénat et LCP-AN. Après avoir privilégié les partenaires impliqués dans la construction de la chaîne, nous nous sommes progressivement ouverts. Avant d'inclure des partenaires européens, nous devons trouver un modèle qui prenne en compte la question des droits.

Même si ceux qui résident à l'étranger ne peuvent pas recevoir les chaînes françaises, ils ont accès aux programmes de TV5 Monde, mais également à l'information qui est libre de droits.

La mesure quotidienne de Médiamétrie pour évaluer l'audience de la chaîne d'information coûte très cher, soit 1,5 million d'euros, ce qui représente 10 % du budget. Nous avons préféré procéder à des mesures *ad hoc*, que nous souhaitons renouveler une fois par mois. En revanche, nous savons que 18,7 millions de spectateurs ont regardé la chaîne à un moment ou à un autre, sur un mois, contre 19,9 millions pour LCI, 28,1 millions pour I-télé et 33 millions pour BFM. Le numérique reste notre objectif premier. Dès les premiers jours, le site de la chaîne a enregistré 1,2 million de visites par jour, soit 30 % de plus par rapport à la situation antérieure, et une fréquentation supérieure à la somme arithmétique de celle des deux plateformes précédentes. Nous avons gagné notre pari. Le nombre de vidéos vues par jour est en augmentation, à 2 millions en moyenne, avec des pics à 3 millions. Nous sommes très bien placés par rapport à nos concurrents sur le numérique, de sorte que notre objectif est désormais de rivaliser avec *Le Monde* ou *Le Figaro*. Il faudrait que nous multiplions par 2,5 ou par 3 le nombre de vidéos visionnées par jour pour faire aussi bien qu'eux. Quant au nombre de téléchargements de l'application, il a été multiplié par 11 au moment de son lancement. Le numérique séduit plus que l'audience télévisuelle. C'est de l'actif que nous constituons au fur et à mesure. Enfin, plus de la moitié de la consommation est sur mobile, 60 % pour être précise. D'où notre choix de privilégier des sujets dont la diffusion convient autant à l'antenne que sur un *Smartphone*.

Mme Dominique Gillot. – Je suis une téléspectatrice passionnée. France Télévisions a fourni beaucoup d'efforts en matière de création. Je suis à la fois présidente du

Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle et présidente du Conseil national des personnes handicapées.

En matière de culture scientifique, on a évolué de la vulgarisation à l'interaction, ce qui a élevé le niveau des connaissances et favorisé la tenue d'un débat serein et éclairé au sein de la société. Un travail d'enquête et de recensement a été mené dans le cadre du Conseil que je préside, sur la manière dont la science était couverte par les médias privés. C'est un travail sans précédent qui a donné lieu à des analyses approfondies et pertinentes. Existe-t-il un conseil scientifique susceptible de vous éclairer sur l'évolution de la science et sur le choix des sujets à privilégier ? Une ligne éditoriale, un programme pluriannuel, une planification, tel est le socle d'une pédagogie destinée à porter ses fruits. Par exemple, les programmes ont mis en avant le développement durable et l'environnement au moment de la COP 21. Continuera-t-on à explorer ces sujets sur la durée ? Même chose pour la médecine que l'on a tendance à traiter de manière trop ponctuelle au gré des découvertes scientifiques. Sans parler de ce spationaute français qui doit bientôt partir dans l'espace : explorera-t-on tout le travail qui a abouti à sa sortie ?

Si les contrats d'objectifs des différentes chaînes contribuent à préciser un certain nombre d'obligations en matière de culture scientifique, ils restent souvent trop rigides. Les chaînes publiques ont ainsi toutes décliné leur participation au festival « La Science fait son cinéma » au prétexte que cela ne figurait pas dans leur contrat. Seule Canal + a accepté de s'impliquer. C'est dommage.

Quant au handicap, la loi de 2005 a fixé des obligations aux chaînes publiques, soumises au contrôle du CSA. La loi sur le numérique a renforcé les obligations d'accessibilité à tous les médias visuels et audiovisuels pour les personnes handicapées. Avez-vous pris en compte ces nouvelles mesures dans votre programme ? Comment améliorer la qualité des traductions, sous-titrages ou audiodescriptions ? Enfin, France 2 a contribué à changer le regard des téléspectateurs sur le handicap, en retransmettant les jeux paralympiques. La chaîne diffuse également la série Vestiaires, où jouent des acteurs handicapés. C'est une mine à exploiter. Loin d'être choqués par ces images, les Français sont admiratifs et solidaires, d'autant que beaucoup de familles sont touchées.

M. Jean-Louis Carrère. – Voilà une belle commande. La clarté de votre exposé ne peut que nous faire aimer le service public. Les services de France 3 pourraient progresser en Aquitaine et notamment en pays landais. Les 13 régions sont disparates. Dans la mesure où la pertinence du découpage régional n'est pas absolue, il sera difficile de faire de chaque région une entité. Le cas par cas prévaudra et il faudra tenir compte des zones rurales. L'ancienne Aquitaine se partage entre Bordeaux et les Landes, avec Mont-de-Marsan et Dax, deux villes qui représentent un huitième de la population du département. Compte tenu des moyens dont dispose le personnel de France 3, les programmes se concentreront sur Mont-de-Marsan. C'est dommage. Il ne faudrait pas en revenir à une recentralisation déguisée sous prétexte de décentraliser. Je ne demande pas au service public de vénérer les élus. Cependant, dans la mesure où nous votons les lois, il serait normal que nous puissions participer localement à l'information des hommes et des femmes qui nous élisent.

Je me suis toujours méfié du « Faire mieux avec moins ». La méthode que vous nous proposez pour rétablir une situation économique équilibrée est séduisante. Cependant, à voir comment fonctionnent certains de vos services décentralisés, les coupes de personnel que vous prévoyez en ne remplaçant pas les départs à la retraite ne peuvent être qu'inquiétantes. Parviendrez-vous à tenir les objectifs que vous vous êtes fixés ?

Enfin, il serait bon que les chaînes décentralisées incluent dans leurs programmes des sports de proximité et pas seulement ceux qui requièrent beaucoup de participation financière. C'est important dans les territoires ruraux.

Je n'ai qu'un mot : bravo ! Continuez ainsi. Vous avez notre soutien.

M. Michel Savin. – Quelle place le sport tiendra-t-il sur les chaînes de France Télévisions, alors que les chaînes privées monopolisent déjà une grande partie des événements sportifs ? France Télévisions dispose d'une garantie jusqu'en 2020 pour diffuser les grands événements. La France est candidate aux JO de 2024. D'autres chaînes distribueront les images de ces jeux. Que prévoyez-vous pour que le plus grand nombre de spectateurs puissent suivre cet événement sur France Télévisions, plutôt que d'avoir à mettre la main au portefeuille pour le regarder ?

Les premiers chiffres qui suivent le changement de programmation de Stade 2 sont inquiétants. En quelques semaines, on est passé de un million à 600 000 spectateurs. Bien sûr, la programmation à 16 heures reste compliquée, car c'est précisément l'heure où les amateurs de sport sont sur le terrain. Il serait dommage que cette émission destinée au grand public disparaisse des écrans. Comment éviter cela ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Parlement a récemment adopté une loi qui modifie les modalités de l'élection présidentielle et notamment la couverture médiatique de la campagne. Durant toute la période intermédiaire qui précède le lancement de la campagne, la loi substitue le principe d'équité à la règle d'égalité des temps de parole. Comment préparez-vous ce changement ?

On a constaté des dérapages dans le traitement de l'information, à la suite des derniers attentats. Vous avez immédiatement fait un *mea culpa* au nom de France Télévisions. Comment abordez-vous ce sujet au sein du service public ?

Mme Delphine Ernotte. – Le pluralisme est une préoccupation constante, même hors période électorale. Nous avons constitué un comité pluraliste, présidé par Francis Donnat, en charge d'organiser un décompte pour équilibrer les temps de parole. Nous avons renforcé nos équipes pour que notre vigilance soit permanente. Nous sommes contrôlés par le CSA.

M. Jean-Louis Carrère. – Olivier Schrameck vous surveille.

Mme Delphine Ernotte. – Nous comptons nous-mêmes, le CSA compte aussi. Nous décidons ensuite d'inviter telle famille politique plutôt que telle autre, car elle a été sous-représentée. Ce n'est pas simple.

Lors de l'attentat de Nice, une équipe a filmé un homme sous le choc, près des corps de son fils et de sa femme. Leur dignité n'a pas été respectée. Les auteurs du reportage ont filmé cet homme d'origine maghrébine pour montrer que tous les Français étaient touchés. Ces images bouleversantes et maladroites, diffusées à 1 h 37, n'avaient pas vocation à gonfler l'audience. Tout le monde était bouleversé. Celui qui assurait le dérushage retirait toutes les images susceptibles de choquer, qui étaient nombreuses.

Néanmoins, certaines questions d'appréciation sont compliquées. Faut-il montrer le visage des terroristes, donner leur nom ? Le CSA a pour mission de rédiger un code de bonne conduite. Nous y travaillons – nous avons-nous-mêmes des chartes éthiques.

Les images d'un attentat à l'étranger ne choquent pas, alors qu'elles choqueraient terriblement si elles étaient tournées sur notre sol. L'appréciation est différente. Le dosage est compliqué. Je n'exclus pas d'autres erreurs, surtout sur la chaîne d'information en continu. Néanmoins, cette édition permanente évite les difficultés inhérentes à une émission spéciale.

Adopter une ligne éditoriale pour la science est une bonne suggestion. Nous n'en sommes pas là. La science a déserté les écrans ; peu de producteurs présentent des projets. Nous réactivons actuellement le foisonnement d'idées, après avoir ouvert la case à la rentrée. Aujourd'hui, nous achetons beaucoup de documentaires à l'étranger, mais demain nous serons capables d'en fabriquer.

Il est normal que le service public soit en avance sur le handicap. France Info fait deux fois mieux que LCI, dont le cahier des charges vient d'être discuté. L'audiodescription, qui porte sur deux à trois programmes par jour, a été déployée sur Pluzz, tout comme le sous-titrage. Notre filiale MFP fournit un sous-titrage de bonne facture. Nous étudierons les erreurs. Le direct, en revanche, est difficile à sous-titrer. Même en se contentant de corriger des propositions issues de logiciels, on compte 23 secondes de différé par rapport au prononcé.

Il faut veiller à la décentralisation, c'est vrai, dans les campagnes mais aussi les banlieues. Nous devons nous déployer partout. Puisqu'on hésite à sortir le car régie, qui coûte cher, il faut des véhicules plus légers et des équipements 4G en sac à dos.

M. Jean-Louis Carrère. – C'est ce qu'a Public Sénat.

Mme Delphine Ernotte. – Le car, c'est la mobilisation de 20 personnes ; le sac à dos, c'est une personne. Les organisations syndicales ont du mal à l'accepter.

Il faut rester vigilant quant à la recentralisation, qui est une tendance naturelle.

Nous avons prévu le maintien des grands rendez-vous de sport que sont le Tour de France, le tournoi de tennis de Roland-Garros et les Jeux Olympiques. Nous n'avons pas les moyens d'acheter du football. La diffusion de la Ligue 1 coûte 200 millions d'euros par an.

M. Jean-Louis Carrère. – Conservez le rugby.

Mme Delphine Ernotte. – Nous diffusons également le tournoi des Six nations. Nous devons travailler sur les sports émergents comme l'étaient le rugby féminin et le football féminin, dont les droits augmentent. En revanche, nous n'avons pas du tout prévu de supprimer Stade 2, même si certaines rubriques peuvent être repensées, comme son horaire de diffusion.

M. Christian Manable. – Madame Ernotte, nous n'avons pas vu le temps passer au cours de cette audition. Nous avons été séduits, mes collègues et moi. Vous êtes simple, claire et crédible. Merci !

M. Jean-Louis Carrère. – Je risque de vous choquer. Je suis très attaché à la culture des territoires, sans renier le progrès. Comment M. Bougrain-Dubourg peut-il venir dans les Landes tourner des images désastreuses pour notre département avec des équipes de télévision ? Ce chevalier blanc organise un braconnage médiatique en s'appropriant les moyens du service public, dont j'aimerais qu'il me donne l'occasion de montrer que nous ne sommes ni des voyous ni des braconniers.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci à Mme Ernotte d’avoir montré ce qui est du ressort de France Télévisions et ce qui est du ressort du Gouvernement. Que sera le service public dans cinq ans ? Son financement nous préoccupe encore.

La réunion est levée à 17 h 30.

Mercredi 19 octobre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Contrat d’objectifs et de moyens de France Télévisions pour la période 2016-2020, examen de l’avis de la commission - Communication

La commission entend une communication de M. Jean-Pierre Leleux sur le contrat d’objectifs et de moyens pour la période 2016-2020 entre l’État et France Télévisions puis examine l’avis de la commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, l’ordre du jour appelle la communication de **Monsieur Jean-Pierre Leleux, rapporteur** des crédits de l’audiovisuel sur le projet de contrat d’objectifs et de moyens (COM) de France Télévisions pour la période 2016-2020.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur – Après avoir auditionné la présidente de France Télévisions la semaine dernière, nous sommes réunis afin de donner un avis sur ce projet de COM.

Autant le dire tout de suite, il ne s’agit pas d’un exercice aisé car établir un tel document n’a rien d’évident dans la période que nous connaissons. L’industrie de l’audiovisuel est confrontée à une remise en cause de ses fondements mêmes. La délinéarisation des contenus change les usages et bouleverse les modèles économiques, l’émergence de géants mondiaux des plateformes de vidéos à la demande par abonnement pourrait radicalement modifier la situation du marché de la télévision dans les deux ou trois ans qui viennent.

Quel est le sens, dans ces conditions, d’un contrat d’objectifs et de moyens signé pour les cinq années de la période 2016-2020 ? Ce COM aura, en effet, nécessité une année de négociation et s’appliquera en réalité pour quatre ans, en 2017, quelques mois seulement avant des échéances politiques majeures.

Non seulement les hypothèses sur lesquelles il est fondé apparaissent fragiles ainsi que l’a reconnu elle-même la présidente de France Télévisions, mais les choix politiques, voire dans certains cas l’absence de choix, ne sauraient engager la majorité qui aura la charge de conduire la politique de la Nation après 2017.

La sagesse n’aurait-elle pas voulu, dans ces conditions, de se contenter de voter un COM provisoire pour les douze mois qui viennent ? Un tel choix aurait pu sans aucun doute nous réunir et nous permettre de bâtir ensemble une vision de l’évolution du service public de l’audiovisuel auquel nous sommes par ailleurs tous attachés. Car, au final, c’est bien cette

vision qui fait défaut à un document au demeurant bien rédigé, qui comprend des orientations pertinentes, mais qui manque singulièrement de cap stratégique.

Avant d'en venir à l'évaluation des qualités et des défauts de ce document permettez-moi de vous en présenter les grandes lignes de manière factuelle.

Sur le plan financier, les ressources publiques de France Télévisions augmenteraient de 63 millions d'euros entre 2016 et 2020 pour passer de 2,509 à 2,573 milliards d'euros. Cette hausse financée exclusivement par la contribution à l'audiovisuel public (CAP) correspond à une augmentation de 2,51 % en cinq ans, soit un accroissement cumulé des moyens de 215 millions d'euros sur cette période.

Contrairement au COM de Radio France qui a été présenté en déficit, celui de France Télévisions prévoit un résultat net positif sur les cinq années : + 0,3 millions d'euros en 2016, + 1,1 millions d'euros en 2017, + 3,8 millions d'euros en 2018, + 1,3 millions d'euros en 2019 et + 1,6 millions d'euros en 2020 .

Si la masse salariale de France Télévisions ne diminue pas, son augmentation est toutefois limitée à 15 millions d'euros, passant de 895 millions d'euros en 2016 à 910 millions d'euros en 2020. La direction de France Télévisions justifie cette hausse par le fait que l'évolution naturelle des augmentations de salaires (GVT) équivaldrait, sur la période du COM, à une hausse de la masse salariale de 60 millions d'euros. L'augmentation de 15 millions d'euros constituerait, au regard de cet indicateur, un ralentissement de l'évolution naturelle. Ce ralentissement serait obtenu par le non-remplacement de la moitié des 1000 départs à la retraite attendus sur cette période. Interrogée par votre rapporteur, la présidente de France Télévisions s'est montrée confiante sur la réalisation de cet objectif, en observant qu'il ne prenait pas en compte les démissions, autre facteur de baisse des effectifs.

Le COM annonce clairement trois priorités. La première est de dégager des moyens supplémentaires pour la création afin qu'ils retrouvent leur niveau de 2012, soit 420 millions d'euros. La deuxième de ces priorités est de renforcer l'information avec la chaîne France Info. La troisième est, enfin, de développer le numérique avec notamment une nouvelle plateforme *replay* et une plateforme SVOD (*subscription video on demand*).

J'en viens maintenant aux cinq points positifs qui figurent dans ce document et qui répondent aux préoccupations du Sénat telles qu'elles ont en particulier été formulées dans le rapport que j'ai cosigné l'année dernière avec André Gattolin sur le financement de l'audiovisuel public.

Premièrement, chacun en a bien conscience, l'audiovisuel public souffre à la fois d'une tutelle pesante et d'injonctions contradictoires qui rendent difficile la définition d'une stratégie. Comme le recommandait le rapport Schwartz, le COM a donc été revu dans sa forme et le nombre d'indicateurs réduit pour en faire un document synthétique de pilotage stratégique davantage qu'un outil de suivi de l'application du cahier des charges. C'est une bonne chose.

Deuxièmement, si ce COM ne prévoit malheureusement pas de regrouper les moyens de l'audiovisuel public au-delà de l'expérience de la chaîne France Info qui associe les équipes de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA, cette chaîne d'information montre qu'un tel regroupement de moyens est possible et permet de développer des projets nouveaux qui mobilisent les équipes sur une nouvelle ambition.

Troisièmement, l'objectif de hausse des recettes commerciales - évoluant de 11,3 millions d'euros en 2015 vers 32,1 millions d'euros en 2020 - passe, en particulier, par une meilleure valorisation des droits attachés aux programmes audiovisuels exportés. Cette meilleure valorisation répond au souci exprimé par votre rapporteur lorsqu'il a défendu une réforme des droits de la production audiovisuelle, qui s'est traduite notamment par l'accord du 10 décembre 2015 entre France Télévisions et les producteurs indépendants. Cet effort de valorisation constitue, par ailleurs, une amorce intéressante de ressources propres complémentaires.

Quatrièmement, le plan d'affaires de France Télévisions prévoit une baisse des recettes publicitaires de 329,7 millions d'euros en 2016 à 324,7 millions d'euros en 2020. Elle s'explique par la prise en compte de la suppression de la publicité autour des émissions jeunesse dont l'impact est estimé à 20 millions d'euros et qui ne sera pas compensée entièrement par la réforme des parrainages devant permettre un supplément de recettes. La suppression de la publicité est défendue par de nombreux sénateurs et une proposition de loi supprimant la publicité autour des émissions jeunesse adoptée en première lecture le 21 octobre 2015 par le Sénat et le 14 janvier 2016 par l'Assemblée nationale pourrait être à nouveau examinée en décembre par le Sénat. Son adoption par notre assemblée en deuxième lecture rendrait effective cette interdiction à partir de 2018 et constituerait une première étape vers le changement de modèle économique de France Télévisions.

Cinquième et dernier point, les crédits en faveur de la création audiovisuelle augmentent de 20 millions d'euros pour atteindre 420 millions par an et ainsi retrouver leur niveau de 2012. Ces moyens supplémentaires s'accompagnent d'un effort demandé aux producteurs pour réduire le coût des productions. L'objectif est de pouvoir financer plus de projets et de mettre l'accent sur l'innovation. La direction de France Télévisions m'a indiqué que de nouvelles cases horaires consacrées à des programmes plus originaux devraient être ouvertes hors *prime time*, en seconde partie de soirée et le dimanche vers 19 heures. Il s'agit d'une évolution que nous ne pouvons qu'approuver, de même que la diversification des genres et des écritures.

Vous le voyez, en soulignant ces cinq points positifs dans le COM, j'ai souhaité veiller à être le plus objectif possible. J'en viens maintenant cinq autres points qui peuvent, en revanche, poser problème.

La première crainte que je souhaite partager avec vous réside dans l'absence de réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) qui crée une incertitude sur le financement des moyens nouveaux alloués à France Télévisions au cours de l'exécution du COM. En cas de baisse du rendement de la CAP suite à l'évolution des usages, il deviendra nécessaire d'augmenter à due concurrence le tarif de la CAP ou de prévoir des crédits budgétaires. La présidente de France Télévisions a elle-même reconnu devant nous que le rendement de la CAP risquait de baisser et que « *l'État va se retrouver face à une falaise* », du fait de la brutalité de cette chute. Que penser, dans ces conditions, de la solidité des hypothèses financières sur lesquelles s'est construit ce document sur un point aussi essentiel que le financement à venir de l'entreprise ? Pour ma part, j'estime qu'un Gouvernement qui prévoit une hausse des dépenses de 215 millions d'euros sans garantir l'évolution des recettes correspondantes fait montre d'un défaut.

Ma deuxième crainte concerne la stabilisation du niveau des recettes publicitaires. Cette prévision repose sur l'hypothèse que les géants du Web, les « GAFAs », n'augmenteront pas leur chiffre d'affaires publicitaire au détriment des médias audiovisuels. Qui peut croire

sérieusement dans cette hypothèse au-delà des deux années qui viennent ? Les chaînes privées connaissent aujourd'hui une baisse significative de leurs revenus publicitaires. TF1 devrait annoncer dans quelques jours des chiffres très mauvais. Le bon sens aurait voulu d'anticiper le déclin inéluctable de la publicité et d'en tirer les conséquences sur le modèle de financement de France Télévisions en engageant la transition vers la fin de la publicité. Ce n'est pas le choix qui a été fait et nous ne pouvons que le regretter d'autant que, là encore, cela ne peut que renforcer mon inquiétude sur la viabilité de ce document.

Mon troisième regret concerne les nécessaires mutualisations et rapprochements. Nous avons une opportunité remarquable de profiter de la concomitance du renouvellement des COM de France Médias Monde et d'Arte pour engager une véritable convergence des moyens et une coordination des stratégies. La réalisation d'un COM commun a également été évoquée par certains députés il y a quelques mois. Nous savons tous que les moyens de l'audiovisuel public vont devenir plus rares dans les années à venir et qu'il existe un impératif catégorique d'identifier les sources d'économies. Or la présidente de France Télévisions, interrogée sur ces mutualisations, prétend qu'« *il serait contre-productif de lister l'ensemble des réformes* ». Je dois avouer ma perplexité devant une telle réponse. N'importe quelle entreprise industrielle qui ferait face à des gisements d'économies possibles commanderait une étude *ad hoc* spécialisée afin de chiffrer le montant des économies réalisables -qui, je le rappelle, correspondent à des prélèvements réalisés sur nos concitoyens- et conduirait un débat en son sein afin de construire un projet de mutualisation. Ce raisonnement s'applique *a fortiori* lorsque ces économies pourraient alléger des prélèvements supportés par nos concitoyens.

Mon quatrième sujet d'inquiétude concerne le projet de plateforme SVOD. J'ai auditionné les deux grands groupes privés français que sont TF1 et M6 et les ai interrogés sur ce sujet essentiel. Ils m'ont expliqué qu'après avoir travaillé plusieurs mois sur un projet de plateforme SVOD commun à leurs deux groupes, ils étaient arrivés à la conclusion qu'il n'y avait pas de modèle économique en l'état de la réglementation. Comment comprendre que ces deux groupes considèrent qu'il n'y a pas de gain possible alors que la présidente de France Télévisions explique son intention de lancer un tel projet, sans partenaire français, sans moyens publics, mais financé par un abonnement ? Cela alors même que le marché est déjà saturé par Netflix, Canalplay et SFR et que de nouveaux entrants devraient arriver sous peu comme Amazon et HBO. Pour mémoire, je rappellerai les mésaventures de Canal+ en Allemagne avec sa plateforme SVOD « Watchever » lancée en 2013 et qui, en deux ans, a accumulé 135 millions d'euros de pertes.

Quelle est la légitimité du service public à se lancer dans une telle aventure ? Je rappelle par ailleurs que la législation européenne est très attentive à ce que les entreprises publiques ne concurrencent pas le secteur privé de manière indue. Il y a donc fort à parier qu'une initiative non coopérative de France Télévisions non seulement constituerait un pari financier risqué mais ouvrirait également un front judiciaire à Bruxelles. Ma conviction est aujourd'hui faite que ce projet n'est pas suffisamment mûr pour figurer comme une évidence dans ce COM et que nous ne saurions le valider sans plus de réflexion.

J'ai demandé à la présidente de France Télévisions que la décision sur le lancement de ce projet de plateforme SVOD soit précédée d'un débat au Parlement. Je le rappelle aujourd'hui : cette plateforme est peut-être nécessaire et réalisable mais, compte tenu des enjeux financiers qui engageront la future majorité sortie des urnes en 2017, il est inconcevable qu'une telle décision soit prise de manière non-démocratique, sans l'accord du Parlement.

Mon cinquième point d'inquiétude concerne l'évolution de la gouvernance et du climat social dans l'entreprise. Nous sommes conscients de la difficulté qu'il y a à faire évoluer les méthodes de travail et nous partageons l'objectif consistant à développer la polycompétence. Pour autant, les difficultés rencontrées dans l'application du projet Info 2015 de rapprochement des rédactions de France 2 et France 3 mettent en évidence les difficultés à mener les réformes. La dégradation du climat social au sein des rédactions de France Télévisions suite aux initiatives successives du directeur de l'information pourrait constituer un obstacle à la modernisation de la société. Je suis, enfin, inquiet face à la succession rapide de dirigeants depuis quelques semaines qui fait suite aux déconvenues des audiences de rentrée. Tout laisse à penser que l'entreprise France Télévisions et ses salariés sont aujourd'hui inquiets, faute de véritable cap.

Par souci d'équilibre, j'ai souhaité mettre en miroir cinq points de satisfaction et cinq points d'inquiétude qui caractérisent, selon moi, ce projet de COM. Mais vous aurez compris qu'au-delà de cette feuille de route intérimaire qui nous est proposée c'est en réalité le fonctionnement même de la société qui doit être repensé, comme nous le demandions dans notre rapport de 2015 sur l'audiovisuel public. Il est incompréhensible que ce chantier ne soit pas véritablement ouvert à l'occasion de ce COM.

Permettez-moi d'évoquer trois sujets qui m'interpellent en tant que rapporteur pour les crédits de l'audiovisuel attaché à une gestion rigoureuse des deniers publics et sur lesquels j'attendais davantage d'engagements.

Le premier sujet concerne les effectifs de France 3. Ils s'élèvent aujourd'hui à 3400 personnes soit l'équivalent de l'ensemble des personnels des groupes TF1 et M6 réunis ! Lorsque l'on sait que beaucoup de documentaires et de fictions de France 3 sont réalisés par les producteurs indépendants, on ne peut qu'être stupéfait par cette situation. Or si la présidente de France Télévisions a évoqué le développement de la polycompétence, nous manquons de véritables objectifs de réductions d'effectifs de France 3.

Le deuxième sujet concerne la production. La filière production dispose d'un budget de près de 900 millions d'euros. La direction de France Télévisions a décidé de se lancer dans une nouvelle grande série quotidienne produite « en interne » à Montpellier comme le permet l'accord signé avec les producteurs en décembre dernier. Or j'ai été informé que plutôt que de recourir aux personnels de Multimédia France Production (MFP), filiale de France Télévisions, pour produire cette série ce sont 300 intermittents qui devraient être recrutés en dehors de l'entreprise ! Lorsque l'on sait que sur les six grands projets de série quotidienne lancés depuis dix ans, seul un a été un succès et que le risque financier en cas d'échec se chiffre en millions d'euros, on ne peut que s'interroger sur la rationalité des choix annoncés par la direction de France Télévisions.

Le troisième sujet de préoccupation concerne la programmation et la politique d'achat de programmes. La présidente de France Télévisions nous a expliqué qu'elle souhaitait que les Français voient la différence entre les chaînes du service public et le reste du paysage audiovisuel. Est-ce bien le cas aujourd'hui ? L'information, le divertissement et les séries américaines sont, en réalité, assez similaires sur France 2 à ce que l'on trouve sur les chaînes privées. Il n'est, en outre, pas rare que le groupe public surenchérisse sur ses concurrents privés pour l'achat de fictions américaines. Les coûts d'acquisition des programmes de France Télévisions sont, au final, deux fois plus importants que ceux de ses concurrents pour des résultats d'audience moindre. Cela signifie que non seulement le groupe

ne gère pas ses structures de production de manière optimale, comme le projet de série à Montpellier le montre, mais qu'il surpaye ses achats de programmes.

L'ensemble de ces observations m'amène à penser que, au-delà du COM qui présente certaines orientations positives, les véritables problèmes structurels de l'entreprise ne sont pas traités. Les moyens publics augmentent de 215 millions d'euros mais les rigidités demeurent, malgré l'apparition de risques nouveaux. Ces risques concernent tant le financement de France Télévisions - risque de baisse du rendement de la CAP ou des recettes publicitaires - que ses nouveaux projets – absence de plan d'affaires pour la plateforme SVOD ou développement de la production interne.

Au terme de cette présentation, je vous propose de prendre ce projet de COM pour ce qu'il est : un document provisoire qui devra être profondément revu d'ici quelques mois sur la base d'un vrai projet stratégique. Le Sénat a, ces dernières années, formulé certaines propositions. Je souhaite vivement qu'elles soient entendues afin de donner un avenir à notre audiovisuel public auquel je réaffirme mon attachement comme en témoigne l'ambition que j'ai développée dans mon rapport d'information l'année dernière.

Dans cette attente, je vous proposerai de donner un avis défavorable à l'adoption de ce projet de contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020.

M. David Assouline. – La convocation à notre réunion d'aujourd'hui ne mentionne pas que nous ayons à émettre un vote sur le projet de COM.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Carrère avait formulé une remarque de même nature lorsque nous avons examiné le projet de COM de Radio France l'année dernière. C'est pourquoi j'ai complété la formulation traditionnelle, qui ne mentionnait que la communication du rapporteur, par la mention de l'examen de l'avis de la commission.

M. David Assouline. – Le rapport de **Monsieur Jean-Pierre Leleux** est assez complet et a le mérite de défendre la position que son parti soutient sur le sujet. La critique de ce COM est dans le droit fil de cette position. Elle consiste à dire que le service public de l'audiovisuel possède une trop grande envergure et qu'il convient de l'amoindrir, en supprimant France 3 si nécessaire. J'y suis opposé et pense qu'il faut maintenir l'existence de cette antenne malgré son coût important.

Les points positifs et négatifs que le rapport confronte n'y sont pas objectivement mis en balance. Ce rapport est un réquisitoire contre le COM et ses contradictions le montre. Vous avez toujours défendu l'idée que France Télévisions souffrait d'un manque de stabilité. Celui-ci est de nature politique, notamment du fait d'injonctions contradictoires de l'État, mais également économique depuis la suppression, en 2009, d'une partie de la publicité qui offrait un financement pérenne. La publicité constituait, en effet, 50% des ressources de France Télévisions et complétait efficacement la dotation de l'État pour protéger le groupe de tout déficit. Cette ressource mixte, à la fois privée et publique, était synonyme d'indépendance et plaçait le groupe dans une logique de dynamique et de conquête intéressante.

Vous êtes, aujourd'hui encore, favorable à la baisse des ressources publicitaires de France Télévisions sans proposer de moyens réellement à même de compenser ce manque à gagner. Tout en prétendant défendre la stabilité de France Télévisions, vous êtes donc prêt à

mettre sa viabilité financière en péril. Si l'élargissement de l'assiette de la CAP constitue bien une piste pour répondre à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique, rien ne prouve qu'elle soit suffisante pour garantir cette stabilité et compenser, à long terme, cette baisse de recettes.

Le retrait de la publicité des chaînes publiques peut être analysé sous deux angles. Le premier consiste à le considérer comme un moyen de protéger l'audiovisuel public de toute influence commerciale. La réforme de 2009 a choisi l'autre option : considérer la manne publicitaire de France Télévisions comme une ressource dont les chaînes commerciales étaient *de facto* privées et qu'il convenait de leur restituer. Je suis opposé à cette vision et lorsque vous souhaitez amoindrir encore les recettes publicitaires de France Télévisions, je me demande si la réduction de la publicité constitue votre réelle motivation ou si vous souhaitez simplement que les chaînes privées bénéficient directement de cette nouvelle opportunité financière.

La volonté de réduire le périmètre du service public de l'audiovisuel en supprimant une des chaînes - France 3 ou France 4 - n'est, en réalité, que la conséquence croisée de votre volonté de supprimer certaines recettes et de votre refus d'envisager de nouvelles ressources, comme celles de la SVOD par exemple.

Il est également incohérent de défendre la stabilité de France Télévisions d'une part et de soutenir l'idée d'un COM provisoire d'un an d'autre part. *A fortiori* lorsqu'une nouvelle présidente vient de prendre la tête de France Télévisions et qu'après avoir été sélectionnée sur la base d'un projet, elle organise maintenant les moyens et les équipes nécessaires pour le mettre en œuvre en négociant ce COM. La volonté d'un COM provisoire d'un an revient à souhaiter que son exécution soit subordonnée aux différents changements politiques qui pourront intervenir en 2017. Ce souhait semble encore une fois contradictoire puisque vous dénoncez vous-même la trop forte tutelle de l'État sur l'audiovisuel public.

La place du service public de l'audiovisuel fera, en tout état de cause, l'objet d'un débat de la prochaine élection présidentielle.

Décider de l'élargissement de l'assiette de la CAP n'est pas du domaine du COM mais de la compétence du Parlement, dans le cadre du vote de la loi de finances. Je vous engage donc, Monsieur le rapporteur, à proposer, comme moi, un amendement allant en ce sens. Je ne pense cependant pas qu'il sera suivi par votre famille politique.

Je souhaite également rétablir à deux euros l'augmentation de la CAP prévue dans le projet initial de loi de finances pour 2017. En effet, la commission des finances de l'Assemblée nationale a ramené cette augmentation à un euro, en prévoyant de la compenser par une augmentation de la taxe sur les fournisseurs d'accès à internet (FAI). Or, contrairement à la CAP qui est inconditionnellement affectée à l'audiovisuel public, cette taxe sur les FAI ne l'est pas totalement. L'augmentation de la CAP est donc un moyen sûr de pérenniser les ressources de l'audiovisuel public : deux euros d'augmentation représentent une recette annuelle de 50 millions d'euros supplémentaires, soit 250 millions sur cinq ans. Il n'y a donc pas de mauvaise prévision de gestion dans le COM tel qu'il est proposé. Je salue au contraire la volonté affichée d'atteindre un budget équilibré, contrairement au COM de Radio France, par exemple.

Un renforcement de l'identité des chaînes conforme à nos attentes est également prévu par le COM, ainsi que la réorganisation de France 3 qui continuera de couvrir

l'ensemble du territoire sur la base des 13 grandes régions. Sa faculté à traiter l'information et la culture au niveau local rend France 3 irremplaçable. Le coût important que représente cette chaîne doit donc être perçu au regard de son rôle essentiel. Certaines améliorations peuvent, certes, encore être effectuées mais je demande aux membres de la commission de reconnaître l'impact très négatif que peut avoir la fermeture d'une antenne locale de France 3 pour le territoire où elle est implantée. L'analyse du COM ne doit pas faire abstraction de ces considérations de terrain. Il est, en ce sens, important qu'un consensus émerge afin de protéger et de sanctuariser France 3.

Je rejoins le rapporteur sur la vitesse très importante à laquelle se propage la révolution numérique et l'impossibilité qui en résulte de pouvoir anticiper certains bouleversements au sein du COM. Les prévisions sur lesquelles le COM se base sont donc relatives. Il n'y a, en conséquence, aucune raison que le service public de l'audiovisuel se détourne des nouveaux usages numériques des consommateurs, faute de courir à sa propre mort. La SVOD est un élément majeur de la nécessaire adaptation de France Télévisions. Ce service représente un moyen efficace de valoriser le stock important de contenus parfois inédits que le groupe possède, en complément de sa diffusion linéaire. Si le stock de créations ou de productions non-diffusées s'est longtemps constitué à perte, il peut aujourd'hui devenir un véritable levier de rentabilité pour une plateforme SVOD. Comme le rapporteur, je critique toutefois l'absence dans le COM d'éléments concrets sur la stratégie SVOD de France Télévisions. Je le soutiendrais donc, s'il devait solliciter un avenant au COM, afin que nous soyons, à terme, mieux informés de son financement et de sa stratégie.

Cet avenant ne devra pas remettre en cause l'ensemble de la stratégie du COM. Celle-ci est, en effet, bien lisible et consiste à garantir à ce pays un service de l'audiovisuel public nécessaire, pérenne et qui continuera de se moderniser sans sacrifier son envergure.

M. Bruno Retailleau. – Je salue le rapport clair, synthétique et équilibré du rapporteur. Je reconnais, comme lui, certains points positifs au sein de ce COM et si je ne partage pas toujours la vision que porte ce document, je ne peux toutefois pas nier qu'il en porte une. Il n'est cependant pas possible pour nous de donner un avis favorable à ce COM. La première raison est que ce contrat vise une période de cinq années qui est synonyme de nombreux facteurs inconnus, notamment politiques. La seconde raison est la conséquence d'une divergence entre notre vision de l'audiovisuel public et celle qui est portée par le COM. Elle se traduit par trois aspects d'ailleurs mis en avant par Jean-Pierre Leleux.

La première divergence porte sur le manque d'anticipation des hypothèses économiques du COM. La révolution numérique est en marche et se fonder sur le simple prolongement d'hypothèses passées est irréaliste. C'est la raison pour laquelle nous donnerons un avis défavorable au COM.

La deuxième divergence porte sur le fait que France Télévisions se considère comme un écosystème télévisuel complet à elle-seule. Cette vision pousse, par exemple, France Télévisions à vouloir mettre en place une plateforme SVOD alors que TF1 et M6 n'y voient pas de modèle économique valable. Nous considérons, à ce titre, que la télévision payante n'est pas le cœur de métier de l'audiovisuel public. France Télévisions ne doit ainsi pas s'y disperser, au risque de se diluer.

La troisième divergence est le prolongement de la deuxième. France Télévisions cherche à se globaliser sans en tirer les conséquences. Une véritable volonté de mutualisation aurait cette année permis d'établir un COM commun à France Télévisions, Arte et France

Médias Monde. Cela n'a pas été le cas et on ne peut, en ce sens, pas prétendre être un système complet si perdurent autant de logiques différentes.

Pour conclure, je constate que la réorganisation de France 3, à la suite du redécoupage des régions, n'est pas viable. Les nouveaux périmètres issus de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) entraînent une redéfinition des moyens des stations régionales complètement déconnectée des besoins du terrain car résultant de la simple arithmétique.

Pour l'ensemble de ces raisons et même si nous lui reconnaissons certaines qualités, il ne nous est donc pas possible de donner un avis favorable à ce COM.

Mme Françoise Férat. – Je salue l'équilibre et l'objectivité du rapport de Monsieur Leleux. Si ce rapport fait correctement état des points positifs de ce COM, il nous montre également qu'un certain nombre d'éléments laissent à penser que ce document n'est pas abouti. Nous faisons donc confiance à l'intérêt et aux connaissances du rapporteur sur les problématiques liées à l'audiovisuel public pour suivre son avis. Notre groupe donnera donc un avis défavorable à ce COM.

M. Patrick Abate. – Je ne mets pas en cause l'attachement du rapporteur au service public de l'audiovisuel. Toutefois, je comprends mal sa compatibilité avec la volonté d'affaiblir les ressources de France Télévisions dans l'environnement concurrentiel qui est le sien. À partir du moment où existe une volonté de mettre en œuvre un service public, fondé sur des ressources qui pèsent sur le citoyen - directement par le biais de la CAP ou indirectement par l'État - il est nécessaire que ce financement soit effectif. La baisse des coûts ne doit pas être un objectif systématique, même s'il faut veiller à ce qu'à l'euro investi par la nation s'attache une compétitivité, un rendu plus important.

Je ne partage pas la dissociation qu'effectue Monsieur Retailleau entre service public et universalité. Si l'on souhaite que France Télévisions assure ses missions d'éducation, d'émancipation et d'information, il convient de lui donner les moyens d'être accessible à chaque citoyen. Une chaîne spécialisée et publique aura, *a contrario*, moins de chance d'atteindre l'ensemble des téléspectateurs.

Si le rapport met en balance un nombre identique de points positifs et négatifs, je constate, toutefois, que les cinq points positifs sont plutôt objectifs alors que les cinq points négatifs ne le sont pas forcément.

Ainsi, l'engagement d'un résultat net positif, l'anticipation de la baisse des recettes publicitaires, la maîtrise de la masse salariale, l'augmentation de 20 millions d'euros de l'enveloppe dédiée à la création et le renforcement de l'information ne sont que des points positifs que l'on peut objectivement apprécier.

Les critiques formulées par le rapporteur semblent, à l'inverse, plus spéculatives. Il semble ainsi difficile de reprocher au COM de ne pas anticiper l'augmentation des recettes publicitaires des GAFAs alors que rien ne permet aujourd'hui de l'établir. Il en va de même pour les financements liés à la plateforme SVOD. Comment aujourd'hui prétendre qu'une telle plateforme ne génèrera pas de recettes ? Ce n'est pas parce que TF1 et M6 n'y voient pas de modèle rentable que France Télévisions ne peut pas dégager un modèle valable au regard de ses propres critères.

Le rapport critique, en outre, les effectifs de France 3 et considère qu'ils seraient équivalents à ceux de TF1 et de M6 réunis. C'est toutefois au regard de la spécificité et des exigences liées à la mission de service public de France 3 qu'il convient d'en juger les effectifs. Ne pas tenir compte de ce paramètre relève, là aussi, d'une appréciation subjective.

Nous pensons, en outre, qu'un engagement sur cinq ans n'exclut pas la possibilité d'adopter d'éventuels amendements modifiant ce COM avant son échéance et que les prochaines élections ne font pas obstacle à son adoption présente. Notre groupe ne se prononcera donc pas de manière défavorable à ce COM.

Mme Marie-Christine Blandin. – Le rapport n'a pas assez insisté sur le maintien des chaînes locales qui disposent de moyens propres et d'équipes sur place. C'est une donnée importante qui favorise l'autonomie et la créativité dans les différents pôles de France 3. Au même titre que l'audition de Madame Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions, le rapport ne permet pas non-plus de connaître la répartition des diminutions du nombre de postes au sein des différentes structures de France Télévisions, dont en particulier France 3.

Madame Ernotte avait, en outre, précisé, la semaine dernière, le coût particulièrement important - 10 millions d'euros - qui fait actuellement obstacle à la distribution des chaînes locales par satellite. Il semblerait, toutefois, qu'un autre moyen d'accès numérique aurait un coût, lui, réduit à 3 millions d'euros. Il conviendrait d'éclaircir ces données.

Si le rapport conteste la pertinence économique d'une plateforme SVOD, je pense néanmoins que notre rôle à son propos devrait être de définir un cahier des charges garantissant les grands cadres de son utilisation. Car, lorsqu'un service public payant est délégué à un opérateur privé, il demeure normal que le délégant en garantisse la transparence.

Si je conçois comme vous qu'un COM global sera à terme souhaitable, je conteste en revanche l'idée d'un COM provisoire. France Télévisions est une structure en rétablissement qui est maintenant portée par une vision. Il est donc nécessaire d'apporter la stabilité nécessaire à sa mise en œuvre.

Le point de vue du groupe écologiste à l'égard de ce COM est toutefois nuancé. Ces nuances tiennent en premier lieu aux relations complaisantes entretenues par France Télévisions à l'égard de producteurs-animateurs. Il n'est pas normal que les moyens dont dispose le service public audiovisuel leur reviennent à travers l'achat de productions coûteuses. Il existe aussi une forme d'impuissance européenne vis-à-vis des opérateurs numériques. Peu de charges pèsent sur ces opérateurs alors qu'ils se nourrissent essentiellement du travail réalisé par le secteur audiovisuel. Ils représentent, à son égard, une forme de concurrence déloyale. L'idée qui pourrait éclore au sein de notre commission d'augmenter les taxes sur les FAI devrait être soutenue, le moment venu, en séance publique.

Je porte, en dernier lieu, un regard très critique sur la publicité. Il est, en effet, paradoxal de soumettre le public à une publicité abêtissante alors que le rôle de la télévision qu'elle alimente vise justement le contraire. Cette défiance vis-à-vis de la publicité ne doit pas faire obstacle à toute forme de pragmatisme. La supprimer sur les chaînes publiques n'a pas de sens si la publicité demeure sur les chaînes privées et que sa suppression met en péril l'équilibre économique de France Télévisions.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je partage le constat de Madame Blandin au sujet de la complaisance des autorités européennes vis-à-vis des opérateurs numériques. La loi pour une République numérique aurait utilement permis d’aborder ce sujet car tout l’écosystème lié au numérique en dépend, notamment nos entreprises et notre audiovisuel public.

Mme Françoise Laborde. – Notre débat montre que le COM contient de bonnes choses et d’autres qui le sont moins. Nous nous abstiendrons donc lors du vote.

M. Jean-Pierre Leleux. – Il sera difficile de fournir un ensemble exhaustif de réponses aux questions soulevées. Je tiens, cependant, à rappeler, en premier lieu, le contexte spécial de l’audiovisuel public. Il est, je le répète, marqué par la formidable révolution numérique qui touche à la fois le son, l’image et la distribution de la culture à destination de l’ensemble des citoyens. Si tous les secteurs économiques sont touchés, l’audiovisuel public l’est en premier lieu. La rapidité de cette révolution rend toute réforme difficile. L’ancien commissaire européen Viviane Reding illustre récemment ce phénomène : « *Le numérique galope et les politiques parlent* ». Le temps nécessaire à la sphère politique pour réformer est démesurément long par rapport à ce bouleversement technologique permanent.

En tant que co-rapporteur, au côté de Colette Mélot et André Gattolin, sur le projet de révision de la directive « Services de médias audiovisuels », je tiens à pondérer les propos relatifs à la complaisance de l’Europe vis-à-vis des opérateurs numériques. Le projet en cours vise, en effet, à élargir le champ de cette directive aux plateformes de partage de vidéos. Je concède, toutefois, que le temps nécessaire à l’adoption puis à la transposition de cette directive créera, au moment de son entrée en vigueur, un décalage entre son contenu et l’état des technologies du numérique qui n’aura cessé d’évoluer depuis.

Ce constat doit nous pousser vers une réforme systémique de l’audiovisuel public. Cette réforme a d’ailleurs déjà été envisagée dans le rapport de 2009 de David Assouline et Jacques Legendre, dans celui de 2010 de la présidente *Les comptes de France Télévisions : quelle ambition pour la télévision publique ?*, ainsi que dans celui que j’ai coécrit avec André Gattolin l’année dernière. Cette réforme est nécessaire à la survie de l’audiovisuel public, que nous souhaitons tous différent et fort.

Les échéances politiques de 2017 constituent également un élément de contexte notable puisque les questions relatives à l’audiovisuel public se trouveront au cœur des débats. Il est donc difficile de se prononcer sur un COM couvrant une période de cinq années au regard des mouvements qui auront lieu l’année prochaine. Si je souhaite, il est vrai, plus d’indépendance pour le service public de l’audiovisuel, je ne pense pas que ces événements politiques puissent se dérouler sans interférences. Synchroniser, à l’avenir, l’adoption des COM avec les échéances politiques majeures pourrait être une solution. Car il reste un certain nombre de travaux à effectuer pour rendre l’audiovisuel public indépendant.

Sur le fond, certaines interprétations de mes propos sont erronées. Si je défends, il est vrai, une amélioration du fonctionnement de France 3, je ne souhaite absolument pas la suppression de cette chaîne. Il est, bien au contraire, nécessaire de garantir l’expression de l’audiovisuel public dans les régions et dans les territoires. Il serait d’ailleurs paradoxal, qu’en tant que représentants des collectivités territoriales, nous souhaitions le contraire. Je pense néanmoins que cette chaîne doit être réformée au-delà de ce que propose le COM - l’adaptation des structures administratives de la chaîne au redécoupage de la loi NOTRe et l’augmentation de 10% du budget alloué à la production régionale. Si ce dernier

point est positif, il n'est pas suffisant pour régler l'ensemble des dysfonctionnements de la chaîne. Ces dysfonctionnements nous sont d'ailleurs fréquemment relayés par les journalistes locaux de France 3 auprès desquels nous sommes souvent en contact.

Je conçois également que vouloir, d'une part, plus de stabilité pour l'audiovisuel public et souhaiter, d'autre part, un COM provisoire d'un an puisse sembler contradictoire. Il me paraît, cependant, qu'une bonne solution à court terme est meilleure qu'une mauvaise solution à long terme. Comment, aujourd'hui, donner un avis favorable à un COM qui ne prend pas en compte les propositions de réformes systémiques résultat de plus d'une année de travail ? Ce COM, fruit d'un accord entre France Télévisions et le Gouvernement, ne tient, en effet, pas compte des préconisations émises dans notre rapport de l'an dernier. Je ne peux donc pas donner un avis qui lui est favorable.

Concernant la publicité, je rappelle ici être un partisan de sa suppression totale sur France Télévisions. Ce point de vue personnel ne fait pas consensus au sein de la majorité sénatoriale comme de l'opposition. Cette suppression totale serait un moyen privilégié de différencier la télévision de service public des chaînes privées. La publicité rapporte aujourd'hui 325 millions d'euros à France Télévisions. L'élargissement de l'assiette de la CAP, en plus de rendre cette contribution plus équitable, pourrait rapporter 136 millions d'euros selon le ministère du budget. La taxe sur les FAI, dont la commission des finances de l'Assemblée nationale souhaite encore augmenter le taux, avait déjà augmenté l'année dernière, contre notre avis, de 0,4% pour passer de 0,9% à 1,3% du chiffre d'affaires des opérateurs. Cette augmentation supplémentaire à destination de l'audiovisuel public était, en effet, rendue nécessaire par le détournement vers le budget général de l'État des 0,9% qui lui étaient initialement destinés. Je souhaite donc aujourd'hui que cette situation cesse et que les 1,3% soient entièrement réaffectés aux recettes propres de l'audiovisuel public, conformément à la volonté du Parlement. La part de la TOCE qui ne profite pas à l'audiovisuel public s'élève à 184 millions d'euros. Combinée à l'élargissement de l'assiette de la CAP, cette réaffectation pourrait ainsi compenser la suppression totale de la publicité sur les chaînes de France Télévisions.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci Monsieur le rapporteur. Je mets maintenant aux voix l'avis de la commission sur ce projet de COM.

La commission émet un avis défavorable au contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'État et France Télévisions.

La réunion est levée à 11 h 15.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 19 octobre 2016

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

Audition de M. Jean Pisani-Ferry, Commissaire général de France Stratégie

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Rémy Pointereau, président. – Mes chers collègues, je voudrais d'abord excuser notre président Hervé Maurey, absent de Paris ce matin et qui m'a demandé de le remplacer. Nous entendons Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie. Monsieur le commissaire général, nous sommes très heureux de vous accueillir ce matin devant notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. France Stratégie, que vous animez, mène à la fois une réflexion prospective et un travail d'évaluation qui touchent à beaucoup des centres d'intérêt de notre commission. C'est pourquoi nous souhaitons vous entendre ce matin. En effet, outre la mise en place d'une transition économique, écologique, énergétique et durable dans notre pays, nous nous préoccupons beaucoup des questions d'aménagement et de développement des territoires ; ces territoires qui sont, on ne le dit jamais assez, une grande richesse pour notre pays. Or, les années récentes ont vu s'accroître les inégalités entre territoires – les travaux que vous allez nous présenter le confirment d'ailleurs largement, il me semble.

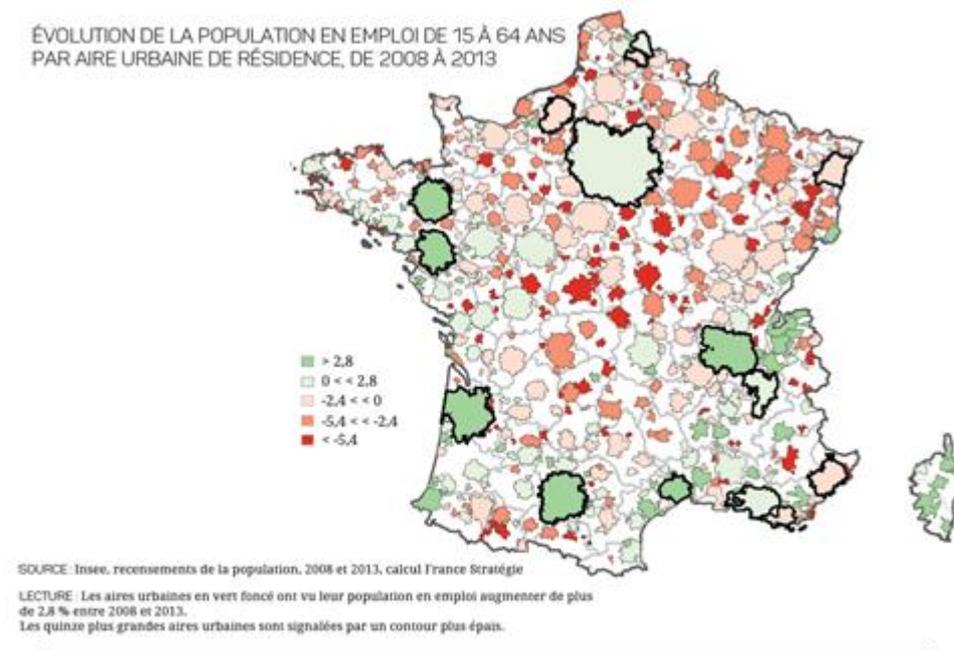
Parallèlement, d'importantes réformes institutionnelles ont été menées avec le vote de plusieurs lois, notamment les lois Maptam et Notre. Vous les inscrivez d'ailleurs dans une sorte de mouvement général de métropolisation observé à l'échelle mondiale.

Ce nouveau cadre juridique vous paraît-il réellement porteur d'espoir pour les territoires, alors que nous avons plutôt le sentiment d'un déclassement de la ruralité ? Par quelles politiques publiques doit-il être conforté ? N'y a-t-il pas urgence, par exemple, à mettre l'accent sur certaines politiques sectorielles comme le déploiement du numérique ou une meilleure régulation de la présence médicale sur l'ensemble du territoire, voire un plus grand maillage ferroviaire, afin d'enrayer la croissance des inégalités observées ? L'enjeu n'est-il pas de freiner le déclin rapide de certains territoires qui ne voient pas aujourd'hui en quoi la métropolisation pourrait être un atout, alors que la DGF est quatre fois plus importante pour les zones urbaines que rurales ? L'enjeu n'est-il pas aussi de freiner la métropolisation qui n'apparaît pas toujours comme un atout pour tous les territoires ? Comment permettre aux villes petites et moyennes, d'un côté, et aux territoires ruraux, de l'autre, d'aborder les prochaines décennies avec un peu d'espoir ? Quel doit être surtout le rôle de l'État pour remédier aux inégalités territoriales ? Vous le voyez, nous nous posons beaucoup de questions. Je ne doute pas que nos échanges de ce matin seront riches et animés.

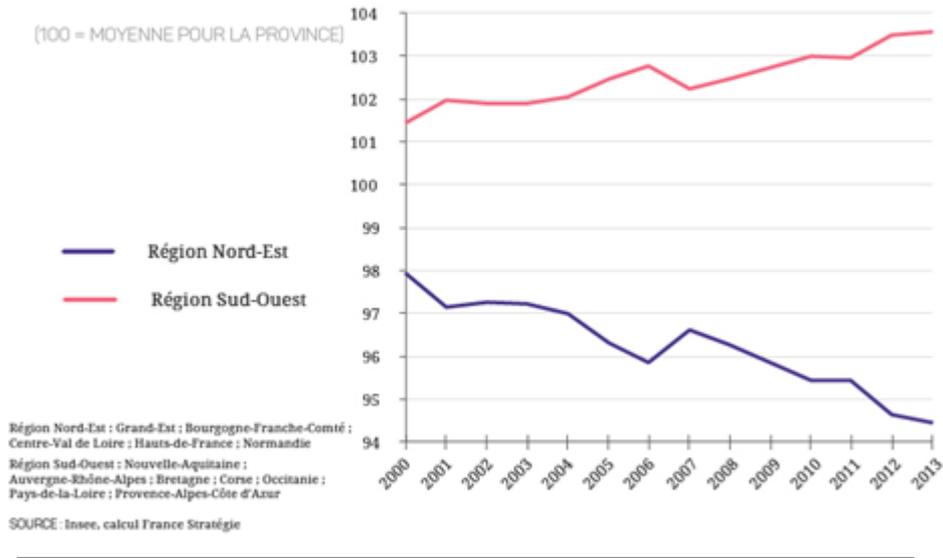
M. Jean Pisani-Ferry, Commissaire général de France Stratégie. – Je vous remercie de m'entendre ce matin. Vous venez d'ailleurs de me fixer un programme de travail pour les cinq prochaines années, tant la liste des questions que vous venez de m'adresser me paraît longue et complète !

France Stratégie ne travaille pas spécialement sur les sujets que vous avez évoqués, même si l'institution dont nous sommes les héritiers y a consacré certains de ses travaux. Mais on ne peut désormais réfléchir à l'ensemble des dynamiques économiques et sociales, sans que ne s'invite la problématique de la dynamique territoriale. De ce fait, nous sommes parvenus à certains résultats à partir d'une interrogation nous conduisant à suivre cette clef d'analyse. Nous sommes bien conscients que nos travaux présentent un caractère partiel et vos réactions seront pour nous autant d'indications sur ce à quoi nous devrions travailler dans les années à venir.

Je vais commencer à vous indiquer où nous en sommes avec la présentation de plusieurs cartes et graphiques.

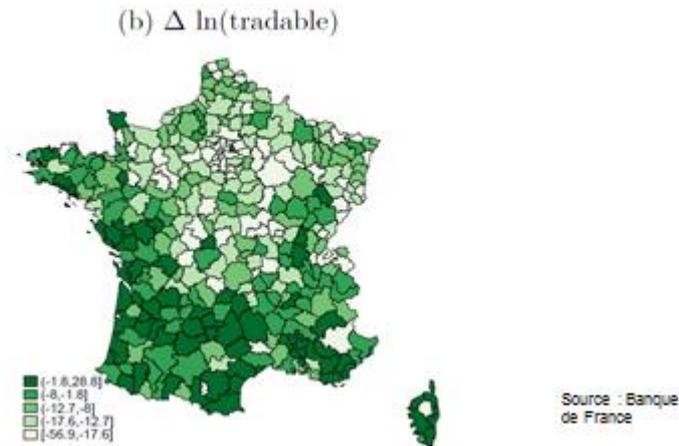


La première carte retrace l'évolution de la population en emploi de 15 à 64 ans, par aire urbaine de résidence, de 2008 à 2013. On y observe une double césure : l'une qui se manifeste à l'échelle du territoire, entre le Nord-Est et le Sud-Ouest et l'autre, qui est à l'échelle plus fine, qui concerne le développement de l'emploi dans les aires métropolitaines. Toutes ces aires ne sont cependant pas concernées : ainsi Strasbourg ou Nice y échappent. De manière générale, on constate un développement de l'emploi plus marqué dans le Sud-Ouest et dans les aires métropolitaines et, à l'inverse, sa contraction dans le Nord-Est, les villes moyennes et les territoires ruraux.



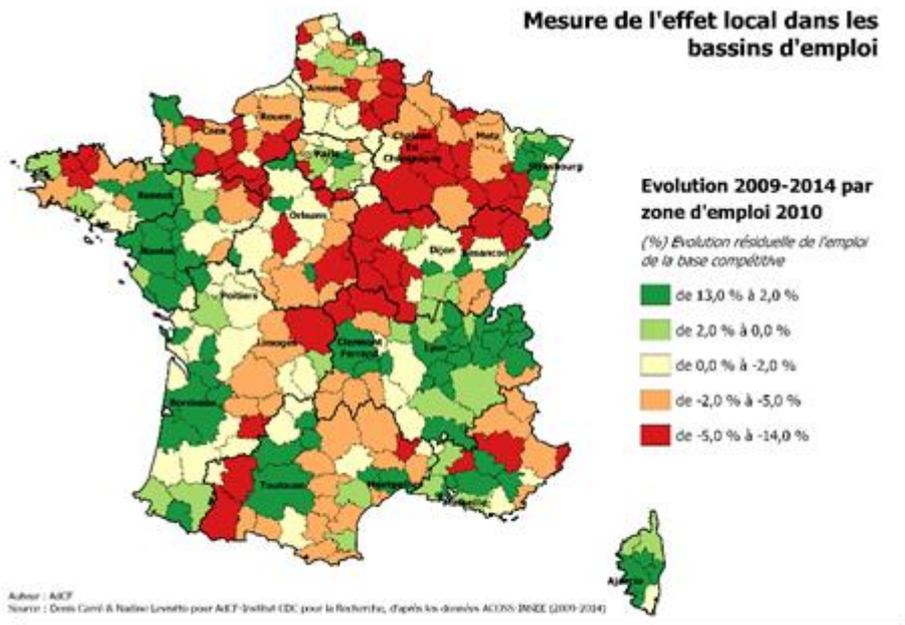
Le graphique qui retrace, hors région parisienne, l'évolution du Produit intérieur brut (PIB) entre le Nord-Est et le Sud-Ouest de la France depuis 2000 montre l'accentuation très nette de la divergence entre les deux zones, qui ne relève pas d'un phénomène conjoncturel. Le choc industriel qu'a subi notre pays explique en partie cette situation, tout particulièrement au Nord-Est.

Exposition aux exportations chinoises (2001-2007)

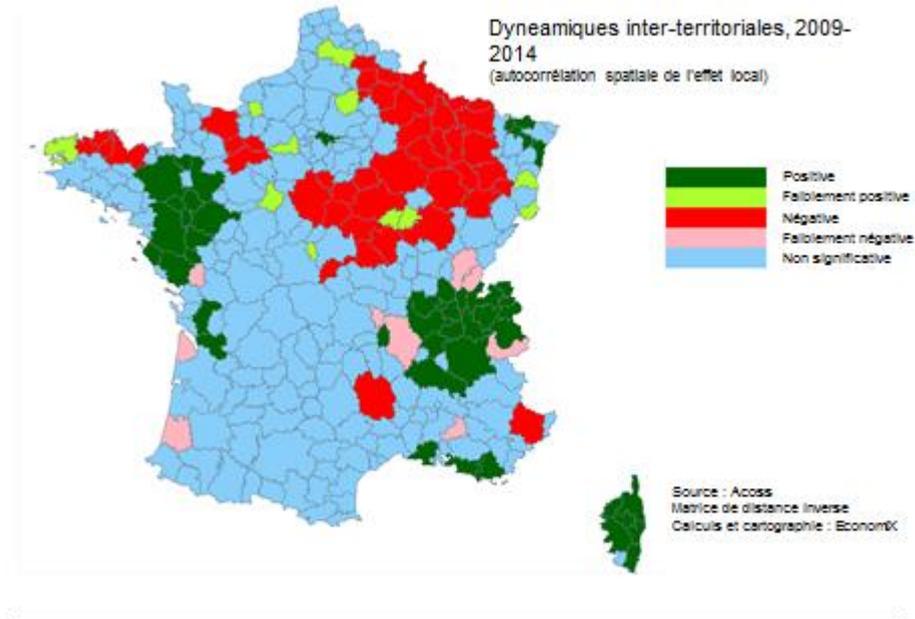


La carte, qui mesure l'impact des exportations chinoises sur le territoire, a été récemment réalisée par la Banque de France. Une recherche analogue a été conduite aux Etats-Unis et a permis de spatialiser cet impact. Elle va au-delà d'un point de vue purement sectoriel. Il s'agit de coupler l'analyse sectorielle avec celle de la spécialisation géographique

des territoires. Il est manifeste que l'exportation chinoise représente un choc réel et persistant. On observe des conséquences analogues en France à celles constatées aux Etats-Unis. L'évolution des biens échangeables représentée sur cette carte correspond très largement à l'industrie. Le Nord-Est, particulièrement atteint, présente ainsi des évolutions moins favorables que dans le Sud-Ouest. Naturellement, les exportations chinoises ne sont pas l'unique facteur de notre désindustrialisation ; les Chinois n'étant pas nos seuls concurrents.



Pour mesurer l'ampleur de ce choc, il faut également imputer la dynamique propre des territoires que retrace la mesure de l'effet local dans les bassins d'emploi. On retrouve encore cette opposition entre le Nord-Est et le Sud-Ouest. Le choc industriel, qui vient de la technologie, du commerce international et intra-européen, a donné naissance à une dynamique défavorable qui s'amplifie et va au-delà de son impact mécanique dans les territoires traditionnellement industriels.



En outre, les dynamiques interterritoriales renvoient à la notion selon laquelle les évolutions des territoires doivent être comprises globalement. La zone rouge de cette carte indique qu'une dynamique négative est à l'œuvre dans la région Nord-Est, de la Champagne-Lorraine jusqu'au sud de la Région parisienne. Un effet d'entraînement réciproque y joue de manière négative, à l'inverse de la dynamique positive observée dans la région Ouest des Pays de Loire ou encore en Rhône-Alpes. Telle est la première grande fracture que nous constatons à l'échelle macro-territoriale qui résulte de phénomènes sectoriels.

14 métropoles : 10 millions d'emplois en 2013 (37 % de l'emploi total)

Évolution 2009-2013

- 14 métropoles (pôle urbain) : + 1 450 000 (+17 %)
 - Toulouse : + 140 000 (+ 40 %)
 - Couronnes périurbaines des 14 métropoles : + 250 000 (+21 %)
 - Espace « multipolarisé » : + 25 000 (+1,5 %)
 - Communes isolées (*) : - 1 000 (- 0,1 %)
- (*) hors influence des pôles

Source : Insee - Recensements de population

Le second facteur réside dans la dynamique métropolitaine. Avec 14 métropoles représentant 10 millions d'emplois, la métropolisation a connu une très forte évolution sur la

période 2000-2013, en matière d'emplois notamment. Lorsqu'on s'éloigne des métropoles, on observe une dégradation. Une telle dynamique est à l'œuvre à l'échelle mondiale et résulte de la nature de notre économie où les interactions, notamment en matière d'innovation, supplantent l'intégration verticale. Dans un tel contexte, l'agglomération spatiale présente des effets positifs sur la dynamique économique. Ce ne sont pas là des jeux à sommes nulles : ce que les uns perdent se traduit en gains collectifs et en productivité pour l'ensemble des territoires, du fait de la nature du développement économique. Il s'agit de tirer parti des effets positifs de ces interactions, sans pour autant aviver la désertification du reste de nos territoires. Tel est le grand défi pour nos pays. Je ne pense pas que nous puissions dans le contexte de croissance faible de la productivité nous passer d'une telle source de dynamisme économique.

POIDS DES AIRES URBAINES SELON LEUR TAILLE DANS LE TOTAL NATIONAL (EN %)

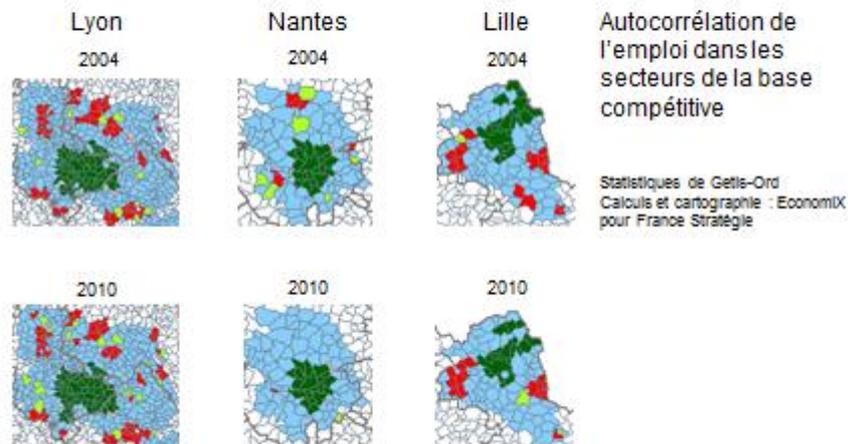
Aires urbaines	Part dans la population totale	Part dans la population de 60 ans et plus	Part dans la population des diplômés du supérieur de 25 à 55 ans	Part dans la population vivant en dessous du seuil de pauvreté	Part dans les salaires versés
Paris	18,8	14,6	25,4	20,2	30,7
de 500 000 habitants et +	20,7	23,4	26,9	22,5	24,5
de 100 000 à 500 000 habitants	27,1	26,7	22,4	22,5	22,1
de 20 000 à 100 000 habitants	21	19,2	9,5	19,1	16,3
Reste du territoire	12,4	16,2	15,8	15,7	6,4
Total	100	100	100	100	100

NOTE : Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du Programme d'investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPE-17 (Centre d'accès sécurisé aux données - CASD).

SOURCE : Insee, DADS 2011, Enquête emploi 2012, recensement 2012

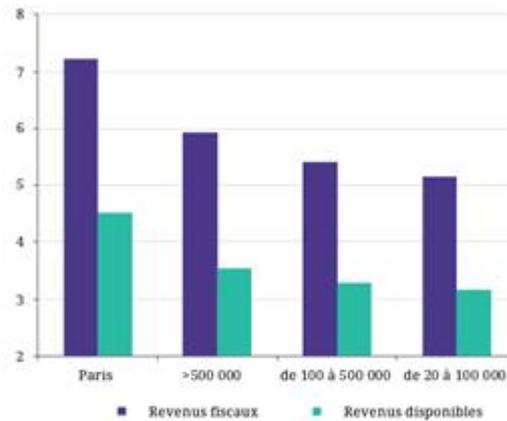
Le tableau présenté suivant indique le poids des aires urbaines selon leur taille dans le total national. Il est intéressant de voir à quel point on a une très forte concentration pour un certain nombre de caractéristiques. S'agissant notamment de la part dans la population totale des diplômés du supérieur de 25 à 55 ans, l'aire urbaine de Paris, qui représente 19 % de la population totale, accueille plus de 25% des diplômés nationaux. On constate un phénomène analogue pour les aires urbaines de plus de 500.000 habitants. La part des salaires versés suit également cette tendance puisque Paris et les aires urbaines de plus de 500.000 habitants représentent plus de 55 % de la masse salariale totale pour 40 % de la population. Cet écart de 15 points est considérable. Un tel phénomène est observable à l'échelle mondiale. Ainsi, aux Etats-Unis, les aires urbaines dans lesquelles se concentrent les diplômés de l'enseignement supérieur en accueillent quatre fois plus que les autres aires. Cette extrême concentration des ressources et des populations à hauts revenus, comme à San Francisco, induit par exemple une hausse considérable du coût de l'immobilier.

Exemples d'effets de débordement de la métropole sur l'aire urbaine



Quel est l'effet d'entraînement de ces métropoles ? Dans les aires urbaines, l'autocorrélation de l'emploi dans les secteurs de la base compétitive induit, dans la périphérie des aires métropolitaines, des effets négatifs sur l'emploi. En d'autres termes, l'effet de concentration au centre implique la raréfaction des emplois en périphérie. Dans certaines métropoles, on constate cependant des effets neutres ou positifs. Localement, l'effet de concentration avec déperdition d'emplois à la périphérie ne se fait donc pas nécessairement sentir. La question de savoir comment va s'organiser cette relation entre la croissance de la métropole et celle des territoires environnants est absolument centrale. Elle renvoie d'ailleurs à celle que vous posiez quant aux instruments qu'il importe de développer.

INÉGALITÉS DE REVENUS SELON LES AGGLOMÉRATIONS*



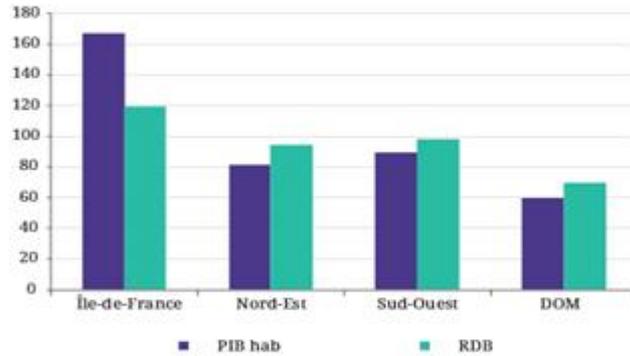
* Rapport interdépartementaire selon la taille de l'aire urbaine en 2012.

NOTE DE LECTURE : À Paris, la moyenne des 10 % des revenus fiscaux les plus élevés sont plus de sept fois supérieures à la moyenne des 10 % des revenus fiscaux les plus bas, tandis que la moyenne des 10 % de revenus disponibles les plus hauts n'est que 4,5 fois supérieure à celle des 10 % les plus bas.

SOURCE : Insee, base Filisofi

Les métropoles sont des territoires présentant de fortes inégalités de revenus. Avant ou après impôt, les inégalités demeurent dans les deux cas, surtout à Paris et dans les grandes métropoles, moins dans les autres aires métropolitaines ou rurales. Ces données corroborent ce que je vous indiquais sur la concentration des masses salariales et des hauts revenus, en même temps que celle des faibles revenus. La richesse n'est pas la seule à être concentrée ; les inégalités suivent également une tendance similaire qui est accentuée encore par le prix du logement.

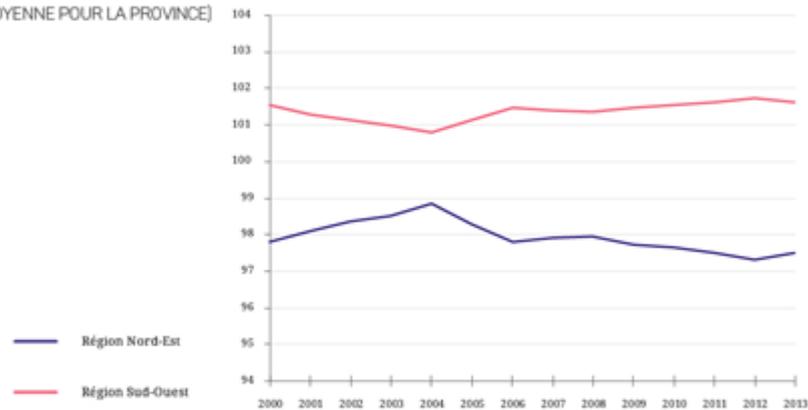
④ PIB ET REVENU DISPONIBLE BRUT PAR HABITANT SELON LES RÉGIONS EN 2013 (100 = MOYENNE FRANCE)



SOURCE: Insee

ÉVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE BRUT PAR HABITANT DANS LES RÉGIONS NORD-EST ET SUD-OUEST

(100 = MOYENNE POUR LA PROVINCE)



Région Nord-Est : Grand-Est ; Bourgogne-Franche-Comté ; Centre-Val de Loire ; Hauts-de-France ; Normandie
Région Sud-Ouest : Nouvelle-Aquitaine ; Auvergne-Rhône-Alpes ; Bretagne ; Corse ; Occitanie ;
Pays-de-la-Loire ; Provence-Alpes-Côte d'Azur

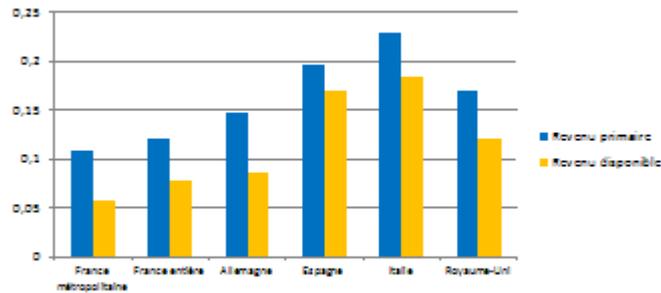
SOURCE: Insee, calcul France Stratégie

L'impact du système socio-fiscal est un point important, comme en témoignent les travaux du Haut conseil de la protection sociale. Laurent Davezies a bien démontré le rôle d'amortisseur joué par ce système. Les écarts de PIB, d'une part, et ceux du revenu disponible par habitant selon les régions, d'autre part, manifestent cet amortissement des inégalités par le système socio-fiscal, suite aux transferts qui corrigent considérablement les inégalités entre territoires et réduisent la fracture entre zones géographiques. Ce n'est pas là l'effet d'une politique particulière. Lorsque je reprends la courbe précédente retraçant les écarts de revenus entre Nord-Est et Sud-Ouest, les écarts de revenus par habitant initiaux sont très atténués. Tel est l'effet du système socio-fiscal qui corrige mécaniquement, par le biais de revenus de

transfert comme les retraites ou les prestations sociales diverses, ces inégalités dans la création de richesses.

Les inégalités régionales : comparaison internationale

Graphique 22 – Écart type du revenu primaire et du revenu disponible par habitant selon la région (par rapport à la moyenne nationale)



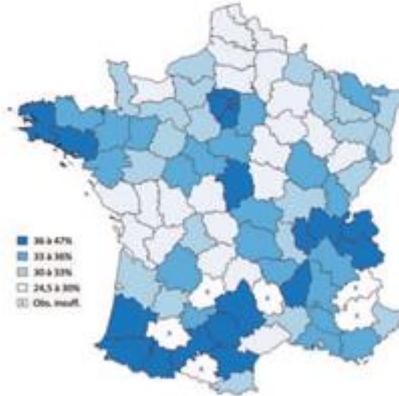
Lecture : les écarts interrégionaux de revenus sont plus marqués dans les pays voisins qu'en France (qu'il s'agisse de la France métropolitaine ou de la France entière, DOM compris).

Dans l'ensemble de ces pays, les transferts sociaux réduisent une partie de ces écarts interrégionaux, qui sont plus faibles lorsqu'on s'intéresse au revenu disponible que lorsqu'on s'intéresse au revenu primaire.

Source : calculs France Stratégie d'après données Eurostat

Ceci m'amène à envisager la question des écarts de développement à l'intérieur du territoire français à l'aune de comparaisons internationales. Ces données sont extraites d'un rapport que nous venons de publier et qui porte sur les lignes de faille dans la société française. La question des inégalités territoriales y est évoquée. Tout en étant conscient du caractère parfois artificiel de telles comparaisons, nous avons tenté de comparer les écarts de revenus disponibles par habitant selon les régions avec d'autres pays. Les comparaisons portent ainsi soit sur les revenus primaires, avant redistribution, soit sur les revenus disponibles. Au regard d'autres pays, nos inégalités régionales, territoires ultramarins compris, voire davantage encore lorsque seule la France métropolitaine est prise en compte, sont beaucoup moins prononcées, que celles constatées en Italie, Espagne, voire en Allemagne ou encore au Royaume-Uni. L'effet du système socio-fiscal en France est très élevé puisqu'il divise par deux l'écart type des revenus entre régions. On ne retrouve pas une correction analogue des revenus primaires par le système socio-fiscal dans les autres pays d'Europe. Notre situation demeure, de ce point de vue, plus favorable. On peut certes objecter que l'échelle n'est pas la bonne ; j'en conviens, comme en témoigne notre première carte où figuraient des taches vertes et rouges représentant la situation contrastée de l'emploi. Il est néanmoins important de garder en tête que, contrairement à d'autres pays, notre territoire ne connaît pas de trop grandes disparités à l'échelle régionale. Autrement dit, la redistribution entre régions continue à fonctionner, même s'il faut prendre garde à l'écart entre le Nord-Est et le Sud-Ouest. Nous ne sommes pas dans une situation comparable à celle de l'Allemagne confrontée au nécessaire appel à la solidarité nationale pour ses régions de l'Est.

PROPORTION DES ENFANTS D'OUVRIERS ET EMPLOYÉS DEVENUS CADRES ET PROFESSIONS INTERMÉDIAIRES, SELON LE DÉPARTEMENT DE NAISSANCE

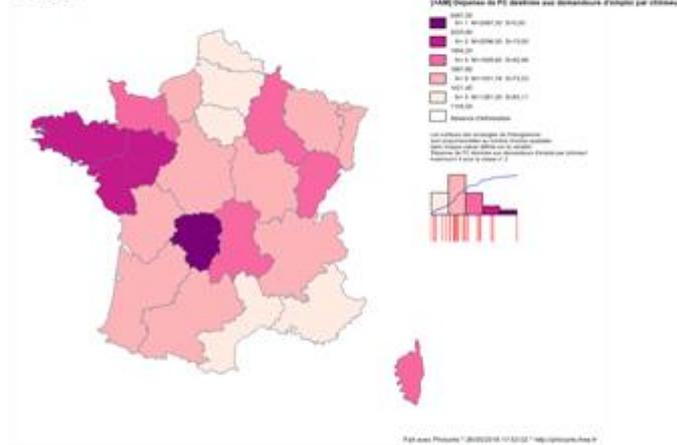


Champ : individus âgés de 30 à 45 ans, nés entre 1960 et 1979.
 Source : enquêtes Emploi 2003-2013 (Insee, calculs de l'auteur).

Je terminerai avec quelques éléments sur l'égalité des chances. Lorsqu'on réfléchit à la première mission de la puissance publique sur les territoires, on s'accordera à dire qu'il est essentiel, quelle que soit la dynamique de développement des territoires, d'assurer l'égalité des chances entre tous les citoyens où qu'ils se situent. C'est là un élément central du pacte républicain. La carte retraçant la proportion des enfants d'ouvriers et employés devenus cadres et professions intermédiaires, selon le département de naissance, représente la mobilité sociale ascendante sur une génération. Il est frappant de constater que cette mobilité sociale varie du simple au double selon le département de naissance. Nous avons récemment conduit ce travail qui a déjà été réalisé aux Etats-Unis. Cette mobilité est certes plus favorable en France sans pour autant être satisfaisante.

Les écarts constatés sont parfaitement stables dans le temps : si vous êtes né en Picardie ou en Creuse, vous avez deux fois moins de chance d'ascension sociale, avec des parents à conditions socio-économiques égales, que si vous êtes nés dans le Finistère ou en Savoie. Ce n'est pas en raison du caractère rural ou urbain des départements concernés. L'accès à l'enseignement supérieur est la variable d'explication de ces disparités et le développement économique du département joue un rôle tout à fait marginal dans l'ascension sociale. Quelle est la proportion de ces jeunes des milieux populaires qui a eu accès à l'enseignement supérieur ? Cette proportion varie elle aussi du simple au double. Qu'est-ce qui vient de la tradition ou du comportement des familles, pourquoi l'Education nationale ne corrige pas suffisamment ces traditions ? Nous avons présenté cette carte aux recteurs d'académie qui n'ont guère été surpris par les résultats de nos recherches. Un effort considérable doit ainsi être conduit pour corriger une telle situation et s'assurer que le lieu de naissance ne soit plus un élément déterminant du devenir social des individus. C'est là une clef de lecture tout à fait essentielle : s'il est important d'assurer une égalité de l'offre éducative – car il existe des collèges et des filières d'accès vers l'enseignement supérieur, la proximité de l'université n'étant pas un facteur essentiel, encore faut-il mettre en œuvre une politique d'accompagnement qui permette d'aller au-delà.

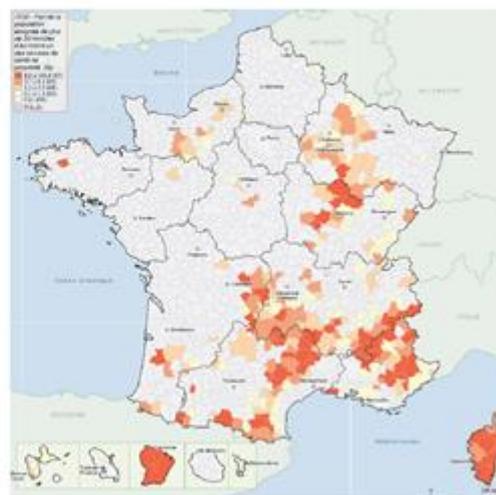
Dépense de Formation Continue destinée aux demandeurs d'emploi par chômeur, en 2012



Source: Rapport dépenses formation professionnelle continue, janvier 2015, Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CNEFOP)

Les dépenses pour la formation continue des chômeurs sont très variables selon les territoires. Grandes sont ainsi les différences entre les Hauts-de-France et la Bretagne. Les applications de la politique nationale de lutte de chômage sont ainsi très différentes selon les territoires. Consacrons-nous suffisamment d'efforts à la correction de telles inégalités liées au territoire de résidence ?

Part de la population éloignée de plus de 20 minutes d'au moins un des services de santé de proximité



Source : Insee, RP2012, exploitation principale, BPE 2014 ; Distancier Metric

Mon propos portera enfin sur la carte qui concerne plus directement la ruralité et l'accès aux services publics. Cette carte traduit largement la spécificité des zones de montagne. Dans certains territoires, la distance par rapport aux services de santé s'est accrue sans que le facteur géographique n'explique totalement une telle tendance.

Pour conclure, le choc lié à l'évolution du commerce international et à la désindustrialisation est un élément nouveau et préoccupant. La métropolisation, sur laquelle il convient de miser par souci d'efficacité, est un autre phénomène macro-économique prégnant. Que faire ? L'exigence d'égalité des chances entre citoyens implique de consacrer des efforts accrus et des moyens différents, une fois constaté le caractère insatisfaisant de la situation sur le territoire.

Il faut par ailleurs organiser la diffusion de la croissance. Parler de métropolisation implique de prendre en compte les gains induits par certaines activités qui ne se développent que dans des conditions de pression qui leur sont favorables. Il faut ainsi accepter la métropolisation de ces activités. Il serait cependant absurde de considérer que l'ensemble des activités économiques demande, par nature, à être concentré dans les métropoles. Au contraire, la métropolisation peut induire des effets de congestion et l'accroissement du coût de certaines ressources, dont le foncier. Certaines activités ne tirent d'ailleurs aucun gain de la métropolisation. Il faut ainsi viser un développement du territoire conciliant le gain collectif dû à ces concentrations avec la création d'autres équilibres résultant du développement de nouvelles activités.

S'agissant de la ruralité, nous ne disposons pas de la finesse d'analyse nous permettant de l'appréhender de manière satisfaisante. En effet, comment assurer à ces territoires ruraux, à relativement petite échelle, la prospérité et une dynamique propre ? Ce n'est pas sur des cartes à l'échelle départementale ou infra-départementale qu'on va pouvoir considérer une telle dynamique. Il importe de combiner les éléments de concentration et de dynamisme économique avec l'exigence de l'équilibre territorial. Une telle démarche implique de se déprendre d'une lecture limitée à la seule économie spatiale.

Les instruments à mettre en œuvre impliquent une réflexion spécifique, en termes de services publics, d'appui à la mobilité, d'infrastructures numériques, mais aussi de fiscalité puisque cette dernière n'a pas du tout été conçue en relation avec ce type d'économie. En effet, notre fiscalité est héritée d'un contexte dans lequel le phénomène de métropolisation n'était pas du tout le même. Dès lors, pour favoriser ce qui doit être concentré et instaurer l'équilibrage de ce qui n'a pas lieu d'être concentré, de quels instruments a-t-on besoin ? A quel échelon incombe-t-il de construire un tel équilibre ? Quel est le rôle des différentes collectivités territoriales et de l'Etat ? La répartition des compétences doit ainsi être interrogée de ce point de vue-là.

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous remercie, Monsieur le Commissaire général, pour cet exposé.

Mme Évelyne Didier. – Monsieur le Commissaire général, je suis heureuse de vous avoir entendu ce matin, mais la lecture de votre document m'a effrayée. Je suis Lorraine et lorsque j'entends ce genre de diagnostic, je ne peux m'empêcher d'avoir en tête un discours dévalorisant. Il ne faut jamais négliger l'humain qui reçoit ce genre de document. Dans le Nord-Est, durant les années 50, nous étions riches et beaux tant nos territoires étaient prospères. Les mineurs étaient financièrement à l'aise avant que ne survienne la désindustrialisation, sans qu'elle ne soit anticipée. Rien n'a été fait pour permettre aux

ouvriers de se former à d'autres métiers que le leur. Nous avons remplacé une mono-industrie par les usines automobiles. Heureusement que nous avons le Luxembourg près de nous, car sans cette proximité, nous serions en-deçà du taux moyen d'emploi en France. Cette idée du déclassement est fortement ancrée dans les têtes, tel le petit haut-fourneau cher à Jacques Chérèque. Nous partageons l'idée désormais que nous sommes incapables de nous en sortir.

S'agissant de la concentration, il faudrait sortir de l'idée qu'à l'étranger, la situation est meilleure. Effectivement, notre politique sociale publique est pertinente et doit surtout être maintenue, contrairement à ce que préconisent certains.

Enfin, sur l'université et l'école, dans les territoires où le savoir-faire ouvrier existe, la perspective d'études longues n'est pas inscrite dans l'esprit des familles. Le summum dans mon enfance était de devenir institutrice. Il faut élargir l'horizon des populations aux valeurs traditionnelles en leur ouvrant l'esprit par de nouveaux moyens de culture, à l'école et dans les familles.

Mme Nelly Tocqueville. – Merci Monsieur le Commissaire général. Cette étude est fort intéressante et nous donne des pistes de réflexion. Pour autant, le grand Nord-Ouest, qui comprend les métropoles lilloise ou rouennaise, n'apparaît pas dans vos études. Quelles sont les raisons d'une telle absence ? En outre, les territoires d'outre-mer, avec leurs spécificités, ne figurent absolument pas sur vos cartes, comme s'ils n'appartenaient pas au territoire français !

M. Charles Revet. – Je vais partir du nom de votre organisme : France Stratégie. C'est là tout un programme ! Quelle stratégie pour la France demain ? C'est ainsi que je l'entends. D'ailleurs, la désignation de votre institution comporte également quatre verbes, à savoir « évaluer, anticiper, débattre et proposer. » S'il est manifeste que l'évaluation est donnée dans cette présentation, qu'en est-il des autres termes ? Votre mission est de bâtir une stratégie pour l'avenir en matière d'aménagement du territoire, que suggérez-vous ? Nos aînés ont construit le plus beau pays du monde que nous sommes en train de déconstruire. Quelle place pour le département, dans la France des métropoles, et surtout pour l'humain ? La construction des nouvelles structures répond plus maintenant qu'hier à des objectifs financiers et fiscaux principalement. Que suggérez-vous pour l'avenir sur lequel nous avons à débattre ?

M. Louis Nègre. – J'aurai trois questions. D'après la carte sur les dynamiques inter-territoriales, je comprends que l'Ouest des Alpes-Maritimes, département dont je suis issu, est à la peine. Je n'ai cependant pas l'impression qu'il soit justement à la peine. Deuxièmement, vous évoquez les réductions des inégalités et le revenu disponible qui est chez nous plus important qu'ailleurs en Europe ou dans d'autres pays. Une telle situation s'explique par la redistribution de l'argent public qui permet de diminuer les différences. Où placez-vous la limite de ces redistributions qui peut avoir des effets politiques non négligeables ? Si une politique d'offre ne suffit pas en matière d'enseignement supérieur, que doit-on faire pour aller au-delà et être plus efficace ?

Mme Odette Herviaux. – J'avais éprouvé quelques réserves à la lecture de votre publication du mois de juillet. Si le fait métropolitain est à défendre, il me semblait avoir été présenté de telle sorte qu'on occultait ce qui se trouvait alentours. Votre présentation orale, cette fois, a remis les choses en place, ce qui me va très bien ! S'agissant du tableau retraçant les dynamiques inter-territoriales, je souhaiterais revenir sur le contenu d'une émission économique qui annonçait, à l'horizon 2050, l'inversion du fait urbain. De nombreux diplômés devraient alors revenir dans les pôles ruraux, en raison notamment du télé-travail

rendu possible par le très haut débit. Est-ce une tendance concevable ou une pure utopie ? Par ailleurs, on parle beaucoup de ruralité, mais celle-ci n'existe pas en tant que telle. Il existe des ruralités : entre le rural dynamique et le rural en désertification existent diverses strates réclamant des adaptations tout à fait différentes. Enfin, l'offre de l'enseignement supérieur ne constitue pas le seul motif d'adhésion des populations, tant le poids des mentalités demeure. Ainsi, en Bretagne, l'enseignement supérieur a toujours été considéré comme le vecteur de l'ascension sociale, du fait sans doute de l'absence d'industrialisation. En l'absence d'offre, il ne saurait y avoir de possibilité ! L'une de nos grandes richesses est d'avoir des pôles d'enseignement supérieur sur l'ensemble de notre territoire.

M. Jean Pisani-Ferry. – Je vous remercie de vos questions. Si nos planches ont choqué ou semblent avoir occulté le facteur humain, je tiens à vous dire que tel n'était pas notre objectif. Certaines de nos expressions peuvent certes paraître un peu abruptes, mais elles ne fournissent que des interprétations des données chiffrées. Il est important de susciter la discussion également.

Il n'y a pas de fatalité en matière de développement territorial, comme l'histoire ou la géographie économique nous l'enseignent. Le rôle du quasi-hasard est considérable et remet en cause les projections conduites à partir de certaines structures ou faits objectivés. Les effets cumulatifs peuvent jouer et le facteur humain demeure très présent dans l'histoire. Il faut toujours avoir ce point en mémoire. Le fait de savoir pourquoi, dans chaque pays, les activités se situent à certains endroits n'appelle globalement pas de réponse totalement objective, mais résulte souvent de l'histoire et du facteur humain.

La mobilité sociale est aussi l'affaire des individus. Effectivement, derrière les observations que nous faisons, se trouvent ancrés des comportements et des traditions hérités de l'histoire sociale. On ne peut accepter un tel phénomène. Il faut concevoir que la mission de service public de l'éducation nationale aille au-delà de l'égalité de l'offre, pour encourager et accompagner les trajectoires individuelles. Il faut informer les familles tant l'inégalité d'accès à l'information est manifeste, tant les filières sont complexes et une mauvaise orientation est facteur d'échec. Il ne serait pas déraisonnable de fixer des objectifs indicatifs par département en matière de mobilité sociale à l'horizon d'une décennie. Une telle démarche pourrait débiter dès le collège ou le lycée. Les collectivités locales pourraient également y aider, tant le développement de leur territoire est concerné.

S'agissant des aspects analytiques de la redistribution, les écarts en France par rapport à d'autres pays résultent notamment de l'effet socio-fiscal. Certains territoires accueillent ainsi plus de retraités ou de personnes ayant accès aux prestations sociales sous condition de ressources. C'est un effet mécanique et puissant. Mais nous avons également une situation où les inégalités de revenus primaires sont sensiblement plus faibles que dans un certain nombre d'autres pays. Ce n'est pas minimiser les divergences entre Nord-Est et Sud-Ouest que d'établir un tel constat. Il s'agit au contraire de prendre la mesure du problème auquel nous faisons face et qui, au regard des problèmes rencontrés par nos voisins, s'avère de moindre ampleur. Il vaut mieux, me semble-t-il, percevoir cette situation comme une source d'encouragement ou d'optimisme quant à nos capacités en la matière.

Les collectivités ultramarines ne figurent pas dans cette analyse. Je suis conscient qu'il faut l'améliorer sur ce point. Nous avons certes inclus ces collectivités de manière implicite dans notre comparaison des écarts de revenus avec la métropole. Mais de nombreux problèmes méthodologiques se posent, comme celui de la comparabilité des données et de leur accès.

Sur l'inclusion du grand Nord-Ouest dans le grand Nord-Est, il s'agit d'un découpage entre deux macro-régions. On peut naturellement en réduire l'échelle pour interpréter les données.

Sur les questions du retour vers le rural et de la prise en compte de ses particularismes, il ne faut pas raisonner exclusivement de manière générale. On ne peut aborder les dynamiques de développement à une trop grande échelle car, comme chacun sait, ces dernières peuvent s'avérer différentes, avec parfois des créations de prospérité considérables qui contrastent avec des situations de grande difficulté.

L'inversion possible de la dynamique métropolitaine représente un phénomène limité. Il faut certes miser dessus, car certaines populations qualifiées peuvent souhaiter ne pas vivre en ville. Mais les villes moyennes ont beaucoup de mal à retenir les populations qualifiées car celles-ci, pour des raisons d'emploi et de mode de vie, ont tendance à se rapprocher des aires métropolitaines. Cette dynamique relève d'autres facteurs que de considérations strictement économiques.

Faisons-nous de la stratégie ? Je ne prétends pas arriver devant vous avec un catalogue complet de mesures à prendre. Nous avons abordé l'ensemble de ces questions à partir d'une interrogation portant sur le développement économique général et nous ne sommes pas le Commissariat général à l'égalité des territoires dont la mission est centrée sur le développement territorial. Je suis conscient que notre démarche n'est pas exhaustive.

Si je devais résumer mon message en matière de stratégie, je dirais qu'il faut, d'une part, accepter et, d'une certaine manière, encourager le développement métropolitain comme vecteur de développement économique pour l'ensemble du territoire ; la création de ces métropoles induisant l'évolution des structures territoriales. D'autre part, se servir de ce dynamisme pour diffuser la croissance et la prospérité dans des territoires plus étendus. On peut se servir, pour ce faire, d'instruments techniques des politiques en matière d'infrastructures, d'éducation ou encore fiscales. Au niveau administratif, la dualité région-métropole me paraît favorable. Il faut éviter que les métropoles, devenues des isolats de prospérité, ne se concentrent plus que sur elles-mêmes, ce que prévient, du reste, le renforcement des régions qui sont en charge d'un territoire plus vaste et ont pour mission d'y développer l'emploi. Le fait que les régions puissent s'appuyer sur les métropoles permet de diffuser leur dynamisme sur un territoire plus large. Un tel constat ne permet certes pas de préciser les compétences dévolues à la métropole et à la région, mais il me semble que cette organisation bipolaire est pertinente. Le dernier point concerne la diffusion des politiques publiques de droit commun sur l'ensemble du territoire et la question de l'égalité des chances. Il faut que ces politiques aillent au-delà de l'objectif de l'égalité de l'offre pour honorer une exigence de résultats afin d'améliorer les situations constatées.

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous remercie pour ces réponses et je passe de nouveau la parole à nos collègues pour une nouvelle série de questions.

M. Alain Fouché. – Nous n'avons pas encore abordé la question de la formation professionnelle dans les territoires, qui est essentielle. Celle-ci représente un échec de long terme, malgré les crédits énormes et le nombre des acteurs qui ont été mobilisés, et elle concerne autant les jeunes que les chômeurs. La formation professionnelle n'anticipe pas les débouchés économiques et on oriente les jeunes vers des formations, alors même que les emplois liés à ces filières de formation ont disparu. On ne sait pas créer de niveaux de formation qui permettent de se réadapter tout au long de la vie professionnelle. Comment

voyez-vous l'évolution de la formation professionnelle dont la situation est tragique en France, tandis qu'elle fonctionne bien en Allemagne ?

M. Hervé Poher. – Je remercie notre commissaire pour son remarquable diagnostic du territoire actuel. D'ailleurs, votre document écrit restera à mes yeux une référence au moins pour l'année 2016. Cependant, originaire du Pas de Calais, sa lecture m'a donné envie de prendre des antidépresseurs, tant les informations qu'il contient n'ont rien d'encourageant ! Les cartes et les graphes ont aussi leur limite et je prendrai un exemple par l'absurde pour l'illustrer. En effet, à leur lecture, on s'aperçoit que les emplois d'un certain niveau et l'argent se trouvent dans le Sud-Ouest où les Chinois exportent le plus leurs marchandises. Dans le Sud-Ouest, les aînés ont les moyens d'acheter chinois !

Par ailleurs, je n'ai pas entendu la notion de bassin de vie qui a supplanté celle de bassin d'emplois dans la gestion qu'en assurent les collectivités territoriales.

L'apparition des rurbains, survenue il y a une vingtaine d'années, est un phénomène sur lequel il faudrait se pencher et ce, d'autant plus qu'il semblerait qu'ils aient tendance à voter pour les partis extrêmes ! Enfin, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, vous avez souligné que l'offre ne faisait pas tout. En effet, l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais, pour quatre-millions-cinq-cent-mille habitants, ne compte qu'une seule faculté de médecine, tandis que Paris en compte onze ! Autant vous dire qu'il est difficile aux habitants de ma région de suivre des études de médecine.

M. Jean Bizet. – Avez-vous déjà anticipé et réfléchi aux deux modèles socio-économiques qui vont voir le jour avec le Brexit, c'est-à-dire le modèle libéral atlantiste et le modèle social continental démocrate étatiste ? Quelle est l'évaluation que vous pouvez en faire et les propositions que vous pourrez formuler à leur sujet ? Le pire pour la France serait de demeurer spectatrice et de ne pas faire un choix. Je m'interroge, au-delà des propositions du Premier ministre britannique qui sont contraires aux traditions de son pays en anticipant toute une série de dévaluations, monétaires, fiscales et structurelles, sur la position de la France dans cette évolution.

Mme Chantal Jouanno. – Votre intervention démontre que la métropolisation peut et doit avoir des effets d'entraînement sur le reste du pays. Comment garantir cet effet d'entraînement et à travers quels mécanismes de redistribution ? Quelle est la bonne taille des métropoles ? Vous donnez une vision assez positive sur les métropoles, mais votre carte sur l'évolution de la population en emploi tient-elle compte de la dynamique démographique de chaque territoire ? En Ile-de-France où la dynamique démographique et le solde migratoire sont importants, il n'est nullement certain que le taux d'emploi y corresponde, tant en quantité qu'en qualité.

Ma seconde question portera sur la redistribution des revenus. Pourquoi ne pas y avoir intégré le pouvoir d'achat, qui reste une donnée fondamentale pour l'accès au logement et aux transports et ce, dans le contexte d'un sous-investissement chronique dans les infrastructures ? Il serait ainsi pertinent de s'interroger sur la taille des métropoles, quitte à reprendre le vieux débat sur les grandes métropoles et le polycentrisme. Par ailleurs, Sur la redistribution des revenus, les graphiques qui comparent notre situation avec celle de l'étranger donnent une vision positive de notre mode de redistribution. Mais celle-ci augure-t-elle réellement de l'égalité des chances entre les territoires ? J'aurais souhaité avoir, de ce point de vue, des éléments de comparaison avec l'étranger. La suite de votre travail impliquerait alors de s'interroger pourquoi notre système de redistribution ne garantit pas

l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire. J'espère qu'une telle démarche conduira France Stratégie à réaliser un rapport plus complet sur la métropolisation.

M. Pierre Médevielle. – Je suis du Sud-Ouest, mais je ne suis pas certain que la situation soit aussi brillante que celle que vous nous avez décrite, hormis pour Bordeaux et la métropole toulousaine. La situation est très loin d'être brillante. Certes, nous n'avons pas perdu d'emplois industriels, mais nous n'en avons pas. Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, la population paysanne est passée de 50 % à 2 % de la population dans notre région, ce qui pose de réels problèmes, et cette métropolisation finit d'accentuer cette perte de populations dans les campagnes. Rien ne semble pouvoir l'enrayer, à moins de conduire une stratégie en matière d'aménagement du territoire, qui fournit le plus souvent un argument d'ordre électoral hélas non suivi d'effets. Alors que les pseudo-systèmes de péréquation semblent avoir trouvé leurs limites, ne faut-il pas élaborer un système d'articulation des territoires ruraux avec ces métropoles visant à leur étalement, à l'instar de ce qui se passe dans la Silicon Valley qui s'étend sur plusieurs centaines de kilomètres, afin de garantir un développement plus harmonieux ?

M. Gérard Miquel. – Merci pour cette remarquable présentation avec cartes et graphiques. Je formulerai plusieurs observations. D'une part, je constate qu'il est plus facile pour un chômeur qui se trouve en Bretagne-Pays-de-Loire de trouver une formation professionnelle pertinente et un accompagnement réel que dans les Hauts-de-France. C'est une inégalité qui est anormale. D'autre part, nous avons refusé parfois le changement du fait du poids des habitudes et n'avons pas suffisamment anticipé les évolutions technologiques ni conduit les adaptations nécessaires. Le Sud-Ouest, dont je suis issu, a une position plus positive que le Nord-Est d'après vos données. Si ces dernières dataient d'il y a cinquante ans, la situation de ces deux entités géographiques eût été largement inversée. Nous avons eu, à un moment, un Etat stratège qui a investi dans la recherche et a soutenu la naissance de nouvelles activités, par exemple dans les secteurs aéronautique et spatial. Faute d'une telle intervention, le Sud-Ouest serait aujourd'hui à la dérive ! La naissance de ces activités nous a permis un développement important. Pensez-vous que l'Etat puisse continuer à jouer le rôle de stratège et de soutien à la naissance de nouvelles activités dans l'environnement libéral qui est désormais le nôtre ? En effet, si nous avons suivi un raisonnement purement libéral à cette époque, nous n'aurions pas développé ces industries dans le Sud-Ouest. Comment faire pour que l'Etat stratège continue à jouer un rôle qui soit fort.

M. Rémy Pointereau, président. – À mon tour je vous remercie pour l'état des lieux que vous avez dressé. Je souhaiterais rebondir sur la dynamique métropolitaine qui serait à l'œuvre dans tous les pays du monde. Est-ce la bonne piste pour le développement ? Lorsque je regarde les exemples d'effets de débordement de la métropole sur l'aire urbaine, on s'aperçoit que, sur les trois villes que sont Lyon, Nantes et Lille, seule l'aire de Nantes a bénéficié de sa métropolisation. Est-ce finalement la bonne voie ? Ne risque-t-on pas de créer des poches de pauvreté plus grandes encore ?

M. Jean Pisani-Ferry. – La formation professionnelle est un échec collectif et ce n'est pas satisfaisant. Nos études ont d'ailleurs mis au jour le déficit de compétences dont souffre la France et qui résulte, pour partie, de la formation professionnelle. Nous avons pourtant conduit trois réformes en dix ans dans ce domaine. Il est difficile de faire retourner à l'école ceux qui en sont sortis de manière initialement peu satisfaisante et l'on a tendance à concentrer la formation sur ceux qui savent déjà. C'est un sujet prioritaire, car la France ne dispose pas aujourd'hui du niveau de compétences de ses actifs requis par son niveau de développement, ainsi que par ses ambitions en matière de compétitivité.

Je suis également d'accord avec la notion de bassin de vie qui représente, à mes yeux, l'échelle de la citoyenneté. C'est une véritable unité. Rapprocher la carte politique et administrative de la carte socio-économique de la France est une logique vers laquelle il faut tendre, en préservant l'attachement aux structures qui existent. Plus on le fera, plus la démocratie fonctionnera de manière satisfaisante, en assurant l'efficacité de la décision publique. C'est également une question de démocratie.

Sur les questions du vote et de l'éloignement des rurbains, il est frappant de constater que la clef territoriale explique les comportements électoraux en France et ailleurs. Si l'offre d'enseignement supérieur n'explique pas tout, encore faut-il qu'elle réponde aux impératifs de qualité et de quantité. On ne peut naturellement développer partout des universités car ces dernières doivent attirer des professeurs et des étudiants de qualité. Le bon équilibre territorial, du point de vue universitaire, est ainsi délicat.

Il faut en effet bien réfléchir aux conséquences du Brexit. Les discours, prononcés par Madame Theresa May lors du congrès du Parti conservateur, développent une nouvelle doctrine combinant de manière assez étonnante, un interventionnisme marqué, une préférence nationale assez explicite et l'ambition d'une ouverture sur le monde entier en phase avec l'apologie du libre-échange britannique traditionnel. Sa cohérence ne m'apparaît pas de prime abord, mais le Brexit représente avant tout un choc politique. Son déroulement au Royaume-Uni, la manière de parvenir à un nouvel équilibre et les répercussions sur le continent sont tout à fait essentielles. Je ne suis cependant pas certain de reprendre la division qui vient d'être évoquée entre les deux modèles économiques, mais je crois que cette situation est tout à fait importante.

La bonne taille des métropoles est une question pertinente. La volonté d'être normatif achoppe néanmoins face aux dynamiques propres. Il me semble que la création d'une dynamique relève d'un certain effet de seuil. Il ne s'agit pas pour autant de privilégier la création de super-métropoles qui induisent des phénomènes de congestion, de pouvoir d'achat ou de coût du foncier. Il est certain qu'il faudrait corriger du coût de la vie les données afin de mieux saisir les conditions de vie des populations sur les territoires. Nous disposons des éléments pour le faire.

Sur l'égalité des chances par rapport à d'autres pays, une étude a été conduite aux Etats-Unis. Nous allons regarder celles qui ont été conduites sur d'autres pays, si elles existent. Rédiger un rapport sur les métropoles est une excellente idée.

S'agissant de la situation du Sud-Ouest, l'existence de Bordeaux et de Toulouse constitue une chance pour cette région. L'articulation des territoires ruraux avec les métropoles demeure tout à fait essentielle. L'échelle de la Silicon Valley est ténue et les investissements s'y font à des distances minimales, malgré le coût du foncier.

Sur la formation professionnelle des chômeurs, je suis d'accord sur le constat qui a été fait. L'Etat peut-il encore agir en stratège ? Nous allons prochainement publier un travail sur les pôles de compétitivité, dont les effets, évalués dans la durée, vont au-delà des effets mécaniques directs induisant le juste retour des investissements, grâce aux actions de recherche et développement. Les pôles de compétitivité constituent ainsi des outils d'interventionnisme moderne et fournissent, du fait de la diversité des thématiques qu'ils abordent, l'ébauche d'une nouvelle politique industrielle s'adossant aux réseaux de laboratoires et d'unités de recherche qui constituent le creuset du développement économique.

Enfin, la métropolisation est-elle la bonne piste ? Il ne suffit pas de l'affirmer ; encore faut-il forger les instruments nécessaires à la diffusion de l'activité. Comment ceux-ci peuvent-ils contribuer au dynamisme et à l'entraînement des territoires sur lesquels sont implantées les métropoles ? Si les politiques de transport et d'équipement en infrastructures numériques peuvent s'avérer évidentes, il nous faut réfléchir à la manière dont on conçoit nos politiques publiques dans une ère de développement économique très fortement marquée par cette polarisation territoriale.

M. Jacques Cornano. – J'aurais aimé développer avec vous le sujet des inégalités régionales au regard des comparaisons internationales. En raison de la situation géographique des outre-mer, mais aussi de l'évolution de leur population et du système social et fiscal, il est dommage que ces comparaisons ne soient pas conduites. Voici un travail d'importance auquel vous pourriez vous atteler et au sujet duquel je serais heureux de vous rencontrer.

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous remercie, Monsieur le Commissaire général, pour cette audition, même si je dois vous avouer mes doutes quant à la métropolisation !

Régulation, responsabilisation et simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Rémy Pointereau, président. – Nous en venons à la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes. Près de 60 amendements ont été déposés.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Pourquoi, deux ans après la loi Thévenoud, qui a prouvé qu'elle apaisait les dissensions entre les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (VTC), des tensions sont-elles de nouveau apparues dans les rues ou dans nos esprits ? La loi Thévenoud est une loi d'équilibre, mais elle aurait dû être mieux appliquée. Elle n'a pas anticipé les agissements de certaines plateformes, à la limite de la légalité, voire illégaux. Des procédures contre ces plateformes sont d'ailleurs en cours devant des tribunaux.

J'ai reçu toutes les parties au cours de mes auditions – taxis, VTC, plateformes... Même si l'on craint encore des polémiques, je n'ai rencontré, moi, que des gens tout à fait responsables.

La loi Thévenoud encadre les VTC, mais certains ont voulu avoir recours à un autre dispositif, plus souple : celui des services occasionnels régis par la loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) de 1982, et ils se sont engouffrés dans cette loi.

Aujourd'hui, les entreprises de transport collectif Loti ont l'obligation de transporter plus d'une personne. Or la majorité des véhicules ne transportent, en fait, qu'une seule personne, comme les taxis ou les VTC. On peut comprendre la crispation des

professions régulées qui, elles, respectent la loi. Certes, le nombre de véhicules de transport particulier a progressé à Paris et dans les grandes agglomérations, mais insuffisamment.

Autre élément nouveau depuis 2014 : il est difficile d'agir contre l'organisation, par certaines plateformes, de services de mise en relation entre passagers et conducteurs présentés comme des services de covoiturage, alors qu'il n'en est rien. Doit-on conserver le covoiturage dans le texte ou l'en écarter ? Notre commission se doit de présenter une position claire en séance publique. UberPop a arrêté son activité, mais la plateforme Heetch demeure. Face à ce type de phénomène, la loi Thévenoud a prévu une lourde sanction de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende, mais la procédure judiciaire est longue – il a fallu plus d'un an et demi pour condamner UberPop.

Les tensions ont ainsi été ravivées dans le secteur du transport public particulier de personnes, ce qui a conduit le Premier ministre à confier au député Laurent Grandguillaume une mission de concertation.

Le paysage a néanmoins changé : le conflit entre taxis et VTC semble s'être éteint. Ils se sont mis d'accord par exemple sur le principe d'un tronc commun d'examen théorique pour les taxis et les VTC. Désormais, le conflit les oppose aux transporteurs Loti.

La proposition de loi de Laurent Grandguillaume a été élaborée au pas de charge : tables rondes en avril, dépôt du texte en juin, examen à l'Assemblée nationale en juillet – le dernier texte avant la suspension estivale...

La proposition de loi supprime le statut Loti dans les grandes villes, où il est souvent détourné, en prévoyant une phase transitoire – les conducteurs pourront se convertir en chauffeur de taxi ou de VTC. Une série de mesures est par ailleurs destinée à responsabiliser davantage les plateformes et centrales de réservation et décourager les pratiques illégales et les abus vis-à-vis des conducteurs. Mes enfants utilisent des VTC, je ne vais pas condamner ce type de transport. Mais ne laissons pas les sociétés de VTC attirer les chauffeurs de taxi en leur faisant croire qu'ils peuvent, en dehors de leurs heures de travail, utiliser leur véhicule comme VTC – ce n'est pas conforme à la réglementation, la préfecture de police me l'a confirmé. Enfin, le texte transfère l'examen d'accès aux professions de chauffeur de taxi et de VTC aux chambres des métiers et de l'artisanat, dans la logique d'harmonisation des conditions d'accès aux deux professions.

Sur le fond, ces mesures complètent utilement le cadre juridique défini il y a deux ans. Je salue le difficile travail de concertation effectué, plusieurs mois durant, par Laurent Grandguillaume. Mais sur la forme, assurons-nous que la qualité du texte soit préservée, en prévoyant les conditions idéales de passage du statut Loti à celui de VTC. Je regrette vivement que le Gouvernement ait pris autant de temps pour réagir et demande ensuite au Parlement d'examiner un texte dans des délais très courts.

La précipitation s'explique par les tensions actuelles, mais elle ne saurait nous conduire à faire l'impasse sur la qualité des mesures adoptées. En utilisant une proposition de loi comme véhicule législatif, le Gouvernement se prive lui de l'avis du Conseil d'État et nous d'une étude d'impact. Ce n'est pas anodin : plusieurs dispositions de la loi Thévenoud, examinées dans les mêmes conditions, ont été censurées par le Conseil constitutionnel, saisi de trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). L'interdiction d'informer de la localisation et de la disponibilité d'un VTC est en outre fragilisée par l'absence de notification

à l'Union européenne dans les délais requis. Le Conseil d'État a ainsi annulé la mesure réglementaire prévoyant une sanction en cas d'infraction à cette disposition.

Or les plateformes et les centrales de réservation visées par le présent texte ne se priveront pas d'en attaquer le contenu lorsque l'occasion se présentera : nous devons être très vigilants. De fait, plusieurs dispositions ne présentent pas les garanties juridiques suffisantes. J'ai donc essayé d'y apporter une réponse, ou au moins de signaler les difficultés. Ce travail pourra être complété par la suite, en lien avec le ministère et les députés. Sur quelques dispositions, je ferai appel à votre sagesse. Enfin, comme nous y incite régulièrement notre président Gérard Larcher, j'ai cherché à supprimer les dispositions de nature réglementaire ou dont le caractère normatif est limité, car elles le rendent moins lisible et entretiennent le flou sur les responsabilités respectives du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

L'article 1^{er} soumet les services de mise en relation entre des conducteurs et des passagers – centrales de réservation par téléphone, applications numériques de réservation ou plateformes de covoiturage – à des règles communes. Mais il ne définit pas en des termes suffisamment précis les contraintes qui leur sont imposées, alors qu'une sanction pénale de 300 000 euros a été ajoutée à l'Assemblée nationale. Ce dispositif n'est donc pas conforme à la Constitution : il appartient au législateur de définir précisément ces obligations. Demandons explicitement aux plateformes de vérifier les permis de conduire, justificatifs d'assurance et cartes professionnelles des conducteurs, comme la loi Thévenoud l'a déjà imposé aux plateformes de réservation de VTC. Supprimons la nouvelle amende de 300 000 euros, disproportionnée : elle met sur le même plan ceux qui n'ont pas procédé aux vérifications requises et ceux qui ont sciemment organisé des activités illégales de taxi et de VTC. La mise en place, par le pouvoir réglementaire, de contraventions exigibles à chaque manquement constaté sera plus facile à mettre en œuvre, et tout aussi dissuasive.

L'article prévoit ensuite des obligations spécifiques pour les professionnels qui mettent en relation des passagers et des conducteurs professionnels au travers de centrales de réservation. Si cette notion fait d'abord penser aux centrales-taxi, elle inclut également les plateformes numériques de réservation. L'article étend à l'ensemble des centrales de réservation les obligations déclaratives aujourd'hui imposées aux seules plateformes de VTC. Les autres dispositions de l'article figurent déjà dans le code des transports et ont simplement été déplacées.

Le chapitre consacré aux sanctions reprend celles qui existent – hormis la nouvelle sanction de 300 000 euros déjà évoquée. Il alourdit néanmoins d'un an d'emprisonnement, en plus des 15 000 euros d'amende, la peine applicable aux centrales de taxi interdisant à leurs conducteurs de prendre des clients en maraude. Cet alourdissement n'est guère opérant, s'agissant de personnes morales...

L'article 2 vise à remédier à l'absence de données sur le secteur du transport public particulier de personnes. Mais il autorise l'administration à imposer à tous, y compris les conducteurs, la transmission périodique de données dont le champ est défini de façon très large.

M. Charles Revet. – Eh oui !

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Cela inclut même des données relatives aux déplacements réalisés ou aux passagers. Même si l'anonymisation est prévue, ce dispositif est disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi ; des procédures moins

intrusives existent pour mieux connaître le secteur. Outre les données recueillies à l'occasion des différentes obligations déclaratives, il est toujours possible de réaliser une étude statistique, avec les garanties prévues par la loi de 1951 : obligation d'une concertation préalable avec les acteurs concernés, secret des informations recueillies, amendes coercitives en cas de refus de transmission des informations demandées. Je vous proposerai donc de supprimer cet article 2.

L'article 3 interdit aux centrales de réservation d'imposer des clauses d'exclusivité aux conducteurs, afin de leur laisser la possibilité d'être en lien avec plusieurs centrales de réservation ou de commercialiser eux-mêmes leurs services. Il s'agit là d'une réelle nécessité pour protéger les conducteurs. Le texte prévoit une dérogation en des termes assez larges, que je vous proposerai de préciser.

L'article 3 *bis* crée un label pour les exploitants de VTC offrant des prestations répondant à des normes de qualité particulières, pour un service haut de gamme. Les personnes que j'ai entendues n'étaient pas opposées à la création de ce label, maintenons-le.

L'article 4 interdit les services occasionnels Loti effectués avec des véhicules de moins de dix places dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Le statut est souvent détourné, je l'ai dit. En revanche, ils seront autorisés hors des grandes agglomérations, où ils correspondent à un réel besoin, ou dans les grandes agglomérations mais avec des véhicules plus grands, à condition que leurs conducteurs aient le permis D. Ainsi les territoires ruraux continueront à bénéficier de ces services de transport. C'est important.

Une période transitoire d'un an est prévue pour permettre aux entreprises Loti de changer d'activité en devenant exploitants de taxi ou de VTC. Mais ce délai ne court qu'à partir du 1^{er} juillet 2017. Pour éviter que de nouvelles entreprises Loti ne se créent d'ici là, dans le seul but de bénéficier des mesures dérogatoires, avançons cette date au 1^{er} janvier 2017 ; la transition sera plus longue – jusqu'au 1^{er} juillet 2018.

L'article 5 regroupe les dispositions relatives à l'aptitude professionnelle des chauffeurs de taxi, de VTC et de mototaxi. J'y suis favorable, mais vous proposerai de supprimer des dispositions de nature réglementaire introduites à l'Assemblée nationale.

L'article 6 confie aux chambres des métiers et de l'artisanat l'organisation des examens d'évaluation des conditions d'aptitude professionnelle des conducteurs du transport public particulier de personnes. Les VTC craignent une réduction du nombre des sessions d'examens. Après l'audition des chambres des métiers et de l'artisanat, je crois pouvoir affirmer que ces craintes sont infondées, même si les discussions entre le Gouvernement et les chambres des métiers et de l'artisanat se poursuivent, sur le référentiel d'examen. J'attends les précisions du ministre mais je suis favorable au rapprochement des conditions d'accès aux professions de taxi et de VTC.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous aussi.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Quoi qu'il en soit, l'organisation des examens est d'ordre réglementaire : supprimons la disposition.

L'article 7 corrige un oubli de la loi Thévenoud, en précisant que la location-gérance des taxis comprend la location de l'autorisation de stationnement et la location du

véhicule. L'article 7 *bis* autorise les conducteurs ayant obtenu une autorisation de stationnement à titre gratuit avant la loi de 2014 à la céder à titre onéreux en cas d'incapacité définitive. L'article 8 prévoit des coordinations.

Contrairement à ce qu'affirme la campagne récente de communication d'une plateforme américaine, cette loi ne supprime aucunement les VTC, bien au contraire. Elle interdit simplement le recours par ceux-ci au dispositif de la loi Loti. L'article 1^{er} étend même les obligations aujourd'hui applicables aux seules plateformes de VTC à l'ensemble des autres plateformes, dont celles des taxis, preuve que l'homogénéisation du cadre juridique ne se fait pas seulement par un alignement du régime VTC sur le régime taxi.

Ce texte ne privilégie aucune des deux professions. Il opère une distinction entre les conducteurs et les centrales de réservation, pour protéger davantage les premiers. C'est une avancée, même si toutes les plateformes ne jouent pas continuellement avec les failles de la réglementation.

Sous réserve des amendements que je vous propose, je suis donc favorable à ce texte, même s'il n'épuise pas toutes les questions posées par le transport public particulier. Il ne sera certainement pas le dernier. L'idée de créer un fonds de garantie pour les taxis, évoquée dans la feuille de route du Gouvernement, a été abandonnée car personne n'en veut. Elle devra pourtant être traitée. À moyen et long terme, les innovations technologiques, en particulier la voiture autonome, ne manqueront pas de bouleverser à nouveau un secteur en constante mutation. Nous nous reverrons donc certainement bientôt. Nous devons également réfléchir sur la fiscalité des plateformes. Mon ancien président de groupe à la région des Hauts de France, Dominique Riquet, député européen, qui travaille au Parlement européen sur les plateformes collaboratives, m'a confirmé que la fiscalité devra être décidée à l'échelle européenne. Selon lui, tout chiffre d'affaires réalisé dans un État-membre devra être taxé dans ce pays, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Jean-Jacques Filleul. – Merci, monsieur le rapporteur, pour votre travail sur ce domaine complexe. Cette proposition de loi est un texte équilibré, voté à l'Assemblée nationale avec l'abstention de l'opposition. Elle a fait l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs – VTC, taxis, plateformes, Loti... Elle repose sur trois principes : la responsabilité, la régulation et la simplification. Elle complète la loi Thévenoud, ne freine pas le développement des nouveaux modes de mobilité mais les accompagne. Tout ce qui est nouveau et numérique ne peut être synonyme de dérégulation ; ce serait un mauvais signal. Il y a des règles communes et partagées. Défendons la régulation et la concertation, tout en conservant la logique globale du texte, qui est attendu par la plupart des organisations : huit organisations de taxis et de VTC l'approuvent, dont les chauffeurs de grande remise.

Des amendements nous sont proposés par le rapporteur et par M. Pellevat. Ils modifient l'équilibre général de la proposition de loi. En conséquence, le groupe socialiste et républicain votera contre la plupart de ces amendements.

Mme Éveline Didier. – Je suis étonnée de vos préconisations. Je n'ai pas terminé les auditions pour déterminer la position de mon groupe. Mais le texte de l'Assemblée nationale et les documents reçus récemment de la part des différents acteurs m'inclinent à poser un regard positif sur le travail des députés, opéré après une très large concertation. Un équilibre a été trouvé. Je voterai contre les amendements qui détricotent le texte, en attendant de me forger une opinion définitive d'ici la séance publique... et peut-être de changer d'avis !

M. Cyril Pellevat. – Je félicite le rapporteur pour l'amélioration du texte. Nous avons reçu de nombreuses sollicitations des plateformes VTC et des taxis. La loi Thévenoud est un texte d'équilibre, mais des lacunes sont apparues. Le rapporteur a peut-être, à la suite de ses auditions, la réponse à plusieurs de mes interrogations : je pourrais alors retirer certains de mes amendements.

La loi de 2014 autorisait les transports Loti – soit 10 000 emplois – à concurrencer les VTC et les taxis. Pour passer du statut de Loti à VTC, il y a certaines contraintes à respecter. Une étude d'impact a-t-elle été réalisée ? Y aura-t-il des évolutions jusqu'en juillet 2018 ?

Le Conseil constitutionnel, le 22 mai 2015, a considéré que l'activité de taxi était différente de celle de VTC. Or l'obligation de 250 heures de pratique est bien plus lourde que celle imposée pour le permis hélicoptère ! Ce seuil va-t-il être réduit ?

L'examen pour les conducteurs VTC a été annulé en octobre, en sera-t-il de même pour les examens de novembre et décembre ?

L'Union des acteurs de la mobilité (Unam) m'a transmis un courrier du préfet du Rhône, en date du 18 octobre, annonçant le transfert de l'examen aux chambres des métiers et de l'artisanat le 1^{er} juillet 2017. Quelle est cette façon de faire ? On court-circuite le travail législatif ! La proposition de loi, que je sache, n'est pas encore votée.

L'article 3 *bis* sur le label VTC créera peut-être des différenciations inutiles. J'y suis réticent.

M. Louis Nègre. – Ce texte me pose un problème de forme : depuis des décennies, on élabore des lois pour satisfaire les uns ou les autres. Voici une énième mouture. Je prendrai quant à moi le problème par l'autre bout : le client final. C'est lui, le citoyen, qui doit être au centre de notre réflexion, et non les corporations. Nous devons garantir l'ouverture à la concurrence pour un meilleur service aux usagers et aux clients – les taxis ont bien évolué, ces derniers temps, grâce à cette concurrence – et défendre la mobilité au service de nos concitoyens. Nous avons des besoins très importants. Près de 68 000 emplois supplémentaires pourraient être créés. Voyez le décalage : on compte 20 000 taxis et 3 600 VTC à Paris, mais 25 000 taxis et 78 000 VTC à Londres... Sans compter qu'un taxi ou un VTC libère trois places de stationnement. Les usagers sont satisfaits à plus de 90 % - un taux extraordinaire ! C'est un marché en pleine évolution, tenons compte de l'avis des usagers.

Je remercie et félicite le rapporteur, qui n'a pas été un procureur trop agressif de cette proposition de loi. C'est un dossier complexe et il a auditionné très largement. La réponse du Gouvernement s'est traduite par la proposition de loi Grandguillaume. Pourquoi ne pas la voter ? Cependant, le Gouvernement a agi dans la précipitation, et les procédures accélérées ne sont pas favorables à un bon travail législatif : il n'y a eu ni étude d'impact, ni avis de l'Autorité de la concurrence, ni avis du Conseil d'État, et il manque encore l'avis de la Commission européenne, qui a été saisie. Pourquoi une telle urgence ?

Sur le fond, cette proposition de loi est-elle une bonne réponse pour pacifier le secteur et apporter le service attendu ? Je n'en suis pas certain. Le rapporteur lui-même la considère comme un texte de transition. Certains signaux sont négatifs : la nouvelle organisation des examens, d'ordre réglementaire, pose question, de même que l'annulation de

l'examen d'octobre. Nos amendements d'appel invitent notre pays à ne pas craindre l'ouverture à la concurrence comme il en a trop l'habitude – et cela vaut aussi pour le monopole de la SNCF. Je suis favorable à la concurrence, si elle s'accompagne de formations et d'examens. J'approuve la lutte contre la fraude et les obligations sociales et fiscales. La régulation ne doit pas restreindre le transport public particulier de personnes. Je serai attentif au respect de la loi Thévenoud, qui favorise la mobilité des citoyens.

M. Jérôme Bignon. – Les transitions actuelles s'accompagnent d'une insécurité juridique. Je partage l'opinion du rapporteur sur l'impréparation du texte de loi, en l'absence d'avis du Conseil d'État et d'étude d'impact. Au moins, nous ne pourrions cette fois être déçus par une étude d'impact maigrelette ! Sur la loi de biodiversité, l'écart était impressionnant, d'un sujet à l'autre, entre certaines analyses très bien faites et d'autres indigentes... Les citoyens nous demandent de changer la loi, mais comment le faire sans références précises ?

Je félicite le rapporteur pour son important travail sur un texte difficile. La mobilité en ville est essentielle, mais la mobilité dans les territoires ruraux, capitale. À Guéret, après la suppression du train, le car Macron a été supprimé. Les Guérétois peuvent toujours partir à vélo, mais sans Vélip' !

Les chauffeurs de taxis ont l'impression d'être les dindons de la farce : ils ont payé leur licence entre 100 et 200 000 euros et demeureront terriblement frustrés tant qu'on ne les aidera pas à récupérer une partie de leur mise. Il faut réparer cette injustice.

M. Alain Fouché. – Les taxis ont fait pression sur les pouvoirs publics pour limiter l'attribution de licences, d'où leur prix. Le sujet des couloirs de circulation a-t-il été évoqué lors de vos auditions ?

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Monsieur Pellevat, le ministre ne nous a pas encore donné toutes les réponses que nous attendons : des pistes, mais aucune certitude. La suppression des 250 heures de formation pour les VTC est acquise : pour être chauffeur de VTC, l'épreuve consiste en un questionnaire à choix multiples.

Messieurs Nègre et Bignon, merci de votre constat. Monsieur Fouché, les couloirs de circulation ne sont pas directement évoqués dans le texte de loi, et les VTC savent qu'ils ne peuvent avoir gain de cause actuellement sur ce point.

Monsieur Filleul, je ne crois pas détricoter la proposition de loi. J'ai rappelé les trois enjeux de ce texte, complément essentiel à la loi Thévenoud pour sortir de la situation délicate actuelle. Je les soutiens mais préférerais éviter les QPC à répétition ! Nous avons beaucoup travaillé, notamment avec la commission des lois, et identifié un risque d'inconstitutionnalité sur certains articles. Pourquoi s'opposer à des amendements de clarification ? L'application par le juge en sera facilitée. Voyez l'article 2 : lors de l'examen de la loi République numérique nous avons été très raisonnables sur la transmission des données. Or ici, la transmission de données est très large et un vrai fourre-tout ! Si nous voulons progresser dans la connaissance du secteur et des agences, nous pouvons soutenir la recherche en ce domaine. Je soutiens le texte de l'Assemblée nationale, mais je ne peux préconiser un vote conforme dès lors que persistent des irrégularités de forme. Si le Gouvernement propose en séance publique une meilleure rédaction de l'article 2, tant mieux. Nous n'avons pas eu le temps de le faire. La divergence porte sur la forme, non sur le fond.

Madame Didier, le texte convient aux acteurs du transport particulier sur le fond. Travailler aussi sur la forme est dans notre rôle de parlementaire.

Je suis désolé que le préfet du Rhône fasse appliquer la loi avant qu'elle soit votée. Je vais écrire au ministre pour m'en plaindre.

M. Charles Revet. – Disons-le en séance, ce sera inscrit au *Journal officiel*.

Mme Évelyne Didier. – Sur certains amendements, je changerai peut-être d'avis.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je vous y incite, me souvenant des prises de position de votre groupe lors de l'examen du projet de loi sur la République numérique. Le ministre demande des données à tout va, sans être d'ailleurs en mesure de les analyser.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-35 est rédactionnel.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous voterons contre cet amendement, fausement rédactionnel, qui modifie le texte de manière insidieuse.

Mme Évelyne Didier. – Je vote contre, sans m'interdire de changer d'avis.

L'amendement n° COM-35 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-36 précise les obligations imposées aux professionnels, il ne les durcit pas.

L'amendement n° COM-36 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Défavorable à l'amendement n° COM-11.

L'amendement n° COM-11 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 et le n° COM-2 rectifié *bis* sont relatifs au covoiturage. Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, il faut conserver dans le texte les dispositions touchant le covoiturage, pour protéger les plateformes sérieuses des agissements de celles qui le sont moins. Sagesse.

M. Jean-Jacques Filleul. – Pour les mêmes raisons que précédemment, nous sommes défavorables à cet amendement.

Les amendements identiques n^{os} COM-5 et COM-2 rectifié bis ne sont pas adoptés.

L'amendement rédactionnel n° COM-37 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° COM-38 supprime des mesures qui relèvent du domaine réglementaire.

L’amendement n° COM-38 est adopté.

L’amendement rédactionnel n° COM-52 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° COM-39 supprime une disposition redondante.

L’amendement n° COM-39 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° COM-40 sur la prise en charge de clients en maraude est un amendement de précision.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous ne sommes pas d’accord avec le rapporteur.

L’amendement n° COM-40 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° COM-41 supprime une disposition inutile.

L’amendement n° COM-41 est adopté.

L’amendement n° COM-12 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable ou retrait de l’amendement n° COM-13.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous voterons contre.

L’amendement n° COM-13 n’est pas adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° COM-42 supprime la sanction de 300 000 euros que j’évoquais à l’instant.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous votons contre, en attendant une analyse plus approfondie.

Les amendements n° COM-42 et COM-16, identiques, sont adoptés.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° COM-53 rétablit la sanction actuellement prévue par le code des transports contre les centrales de réservation qui interdiraient aux taxis de prendre en charge les clients qui les hèlent dans la rue.

L’amendement n° COM-53 est adopté.

L’amendement rédactionnel n° COM-43 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° COM-44 supprime une disposition inutile à l’alinéa 35.

Ces amendements COM-44 et COM-20, identiques, sont adoptés.

L'amendement n° COM-14 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-18.

L'amendement n° COM-18 est retiré, ainsi que l'amendement n° COM-15.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-19.

L'amendement n° COM-19 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-17.

L'amendement n° COM-17 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les amendements n° COM-45 et n° COM-21 suppriment l'article 2.

M. Jean-Yves Roux. – Nous sommes défavorables à la suppression d'un article important, qui régule le secteur. Si l'on demande aux entreprises de communiquer ces données, c'est afin que les collectivités territoriales puissent adapter leur offre de transport.

Les amendements identiques n^{os} COM-45 et COM-21 sont adoptés.

L'article 2 est supprimé.

L'amendement n° COM-22 devient sans objet.

Article 3

L'amendement rédactionnel n° COM-46 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je ne comprends guère le sens de l'amendement n° COM-23.

M. Cyril Pellevat. – Il met en conformité cette disposition avec le code de la consommation.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je demande son retrait.

M. Cyril Pellevat. – Je le modifierai pour le redéposer en séance.

L'amendement n° COM-23 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-47 apporte des précisions sur la dérogation à l'interdiction des clauses d'exclusivité. L'Autorité de la concurrence partage mon point de vue.

L'amendement n° COM-47 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-24.

L'amendement n° COM-24 est retiré.

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

Article 3 bis (nouveau)

L'amendement rédactionnel n° COM-48 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° COM-25.

L'amendement n° COM-25 n'est pas adopté.

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

Article 4

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-49 rectifié avance le début de la période transitoire, pour les raisons que j'ai dites.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous nous abstenons. Nous en débattons avec le ministre.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Vous avez du mal à dire oui !

L'amendement n° COM-49 rectifié est adopté.

L'amendement de précision n° COM-57 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-54 rectifié est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-26.

L'amendement n° COM-26 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – J'ai discuté avec M. Capo-Canellas de son amendement n° COM-1 rectifié *bis* sur les tailles de voiture pour l'activité de Loti. Ma première impression était défavorable, faute d'expertise.

Mme Chantal Jouanno. – Nous retirons l'amendement.

L'amendement n° COM-1 rectifié bis est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-9 relève du domaine réglementaire.

L'amendement n° COM-9 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – De même pour l'amendement n° COM-10 : à l'exécutif de décider.

L'amendement n° COM-10 est retiré.

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

Articles additionnels après l'article 4

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-3 sur la possibilité de transport partagé dans les VTC et les taxis. Des dispositifs sont déjà utilisables pour réserver *via* des agences de voyage. Le chauffeur de taxi ou de VTC doit demander le même prix pour sa course, qu'il ait un ou plusieurs passagers. Avec le système proposé ici, cela ne serait plus forcément le cas... Même avis sur le n° COM-8, similaire.

L'amendement n° COM-3 n'est pas adopté, non plus que le n° COM-8.

L'amendement n° COM-4 est déclaré irrecevable en application de l'article 48 du Règlement.

Article 5

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-50 supprime des dispositions réglementaires.

L'amendement n° COM-50 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-27 qui modifie le cadre juridique du transport public particulier de personnes.

L'amendement n° COM-27 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 sur l'organisation de l'examen est d'ordre réglementaire.

L'amendement n° COM-7 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Même argument pour l'amendement n° COM-6.

L'amendement n° COM-6 est retiré.

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

Article 6

Les amendements de suppression n^{os} COM-51 et COM-28 sont adoptés.

L'article 6 est supprimé.

Article 7

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° COM-29.

L'amendement n° COM-29 est retiré.

L'article 7 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 7

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-30 qui revient sur une disposition de la loi Thévenoud.

L'amendement n° COM-30 est retiré.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-31.

L'amendement n° COM-31 est retiré, de même que l'amendement n° COM-32.

Article 7 bis (nouveau)

M. Michel Raison. – Votre amendement n° COM-58 est excellent, monsieur le rapporteur !

L'amendement n° COM-58 est adopté.

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'amendement rédactionnel n° COM-56 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° COM-55 supprime les alinéas relatifs à une entrée en vigueur différée de l'article 1^{er}, qui n'est pas nécessaire compte tenu d'un autre de mes amendements.

L'amendement n° COM-55 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-34, par cohérence.

L'amendement n° COM-34 est retiré.

L'amendement n° COM-33 est retiré.

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

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

La réunion est levée à 12 h 25.

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

TITRE UNIQUE			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	35	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	36	Précision des obligations imposées aux professionnels qui mettent en relation des conducteurs et des passagers	Adopté
M. PELLELAT	11	Suppression des obligations imposées aux professionnels de mise en relation	Retiré
M. CAPO-CANELLAS	2	Exclusion du covoiturage du champ d'application du titre relatif aux activités de mise en relation	Rejeté
M. CHAIZE	5	Exclusion du covoiturage du champ d'application du titre relatif aux activités de mise en relation	Rejeté
M. RAPIN, rapporteur	37	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	38	Suppression de mesures à caractère réglementaire	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	52	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	39	Suppression d'une disposition redondante	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	40	Amendement de précision	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	41	Suppression d'une disposition inutile	Adopté
M. PELLELAT	12	Limitation de l'obligation de déclaration annuelle des centrales de réservation	Retiré
M. PELLELAT	13	Remplacement des termes "centrales de réservation" par les termes "toute personne qui se livre ou apporte son concours à l'organisation ou à la vente d'une prestation"	Rejeté
M. RAPIN, rapporteur	42	Suppression de l'amende de 300 000 euros prévue en cas d'infraction, par les professionnels de mise en relation, aux obligations qui leur sont imposées	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	53	Rétablissement de la sanction punissant une centrale de réservation qui interdit à un taxi de prendre en charge un client en maraude	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	43	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	44	Suppression d'un renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour la définition de sanctions	Adopté

M. PELLE VAT	14	Suppression de toutes les sanctions applicables aux services de mise en relation entre des conducteurs et des passagers	Retiré
M. PELLE VAT	16	Suppression de l'amende de 300 000 euros prévue en cas d'infraction, par les professionnels de mise en relation, aux obligations qui leur sont imposées	Adopté
M. PELLE VAT	18	Suppression du délit prévu à l'article L. 3143-3	Retiré
M. PELLE VAT	15	Exclusion de l'article L. 3112-1 du champ d'application du délit prévu à l'article L. 3143-3	Retiré
M. PELLE VAT	19	Suppression des alinéas 34 et 35	Retiré
M. PELLE VAT	17	Limitation à cinq ans des peines complémentaires prévues aux 2° à 7° de l'article 131-39 du code pénal	Adopté
M. PELLE VAT	20	Suppression d'un renvoi à un décret en Conseil d'État pour la définition de sanctions	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	45	Suppression de l'article	Adopté
M. PELLE VAT	21	Suppression de l'article	Adopté
M. PELLE VAT	22	Nouvelle rédaction de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	46	Amendement rédactionnel	Adopté
M. PELLE VAT	23	Interdiction, pour une centrale de réservation, d'interdire au conducteur de prohiber la promotion d'une offre de transport sur son véhicule	Retiré
M. RAPIN, rapporteur	47	Précision du champ de la dérogation à l'interdiction des clauses d'exclusivité	Adopté
M. PELLE VAT	24	Suppression de l'application de l'interdiction des clauses d'exclusivité aux contrats en cours	Retiré
Article 3 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	48	Amendement rédactionnel	Adopté
M. PELLE VAT	25	Suppression de l'article	Rejeté

Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	49	Avancement de six mois du début de la période transitoire	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	57	Amendement de précision	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	54	Amendement rédactionnel	Adopté
M. PELLELAT	26	Nouvelle rédaction de l'article	Retiré
M. CAPO-CANELLAS	1	Autorisation des services occasionnels avec des véhicules comportant, outre le siège du conducteur, plus de sept places, dans les grandes agglomérations	Retiré
M. CHAIZE	9	Fixation du nombre d'heures nécessaires pour devenir conducteur de VTC en étant conducteur "LOTI"	Retiré
M. CHAIZE	10	Conditions d'équivalence entre les statuts de conducteurs "LOTI" et de VTC	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	3	Suppression de l'interdiction de la location à la place pour les véhicules de transport public particulier de personnes	Rejeté
M. CHAIZE	8	Suppression de l'interdiction de la location à la place pour les véhicules de transport public particulier de personnes	Rejeté
M. SIDO	4	Délégation de la compétence "transports scolaires" des régions	Irrecevable (48-3)
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	50	Suppression de dispositions à caractère réglementaire	Adopté
M. PELLELAT	27	Modification du cadre juridique applicable au transport public particulier de personnes	Retiré
M. CHAIZE	7	Nature et organisation de l'examen	Retiré
M. CHAIZE	6	Nature de l'examen pour les VTC	Retiré
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	51	Suppression de l'article	Adopté
M. PELLELAT	28	Suppression de l'article	Adopté

Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PELLE VAT	29	Suppression de l'article	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PELLE VAT	30	Suppression de l'interdiction d'informer le client, avant réservation, de la localisation et de la disponibilité d'un véhicule	Retiré
M. PELLE VAT	31	Caractéristiques des véhicules de taxi	Retiré
M. PELLE VAT	32	Suppression de l'obligation de retour à la base	Retiré
Article 7 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	58	Amendement de précision	Adopté
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	56	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	55	Suppression de l'entrée en vigueur différée de l'article 1 ^{er}	Adopté
M. PELLE VAT	34	Coordination	Retiré
M. PELLE VAT	33	Coordination	Retiré

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 12 octobre 2016****– Présidence de Mme Michèle André, présidente****Action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes***La réunion est ouverte à 9 h 34.*

La commission procède à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien.

Mme Michèle André, présidente. – La commission des finances et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont réunies ce matin pour une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien.

Lundi dernier, le groupe Aéroports de Paris (ADP), ici représenté, a abaissé sa prévision de croissance du trafic aérien en France pour 2016. Il s'attend désormais à une hausse comprise entre 1 % et 1,5 % par rapport à 2015, contre 2,3 % précédemment.

Ce recul, dans un secteur en forte croissance dans le reste du monde, est dû aux tragiques attentats qui ont frappé notre pays depuis janvier 2015, mais ces difficultés conjoncturelles viennent s'ajouter à d'autres, plus structurelles, que doivent affronter les acteurs du transport aérien français.

Nos compagnies aériennes, et en particulier Air France, représentée aujourd'hui par son président-directeur général, font face à une concurrence exacerbée des compagnies à bas coût en Europe, et à celle des compagnies du golfe Persique, fortement soutenues par leur États d'origine, sur le long-courrier.

Il y a deux ans, notre collègue Bruno Le Roux a réalisé à l'Assemblée nationale un rapport sur ces sujets.

Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial du budget annexe « contrôle et exploitations aériens » (BACEA), a souhaité solliciter l'expertise de la Cour des comptes pour approfondir ce travail.

Pour nous éclairer sur le sujet, sont présents aujourd'hui Évelyne Ratte, présidente de la septième chambre de la Cour des comptes, Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, Frédéric Gagey, président-directeur général d'Air France et Edward Arkwright, directeur général exécutif du groupe Aéroports de Paris.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je vous rappelle que notre réunion est ouverte à la presse, et retransmise sur le site Internet du Sénat.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je voudrais tout d'abord remercier Michèle André d'avoir invité les membres de la commission que je préside à cette audition. Il est vrai que le transport aérien relève du champ de compétences de notre commission et que nous travaillons largement sur ces sujets, avec Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.

Je suis très heureux de retrouver Vincent Capo-Canellas, qui a siégé dans notre commission et qui était déjà alors très impliqué dans tous ces sujets.

C'est une initiative très pertinente qu'a eue la commission des finances en saisissant la Cour de comptes pour qu'elle élabore ce rapport. Je crois pouvoir dire que la question de la compétitivité du transport aérien est un vrai sujet, avec de vrais enjeux.

On sait aujourd'hui que les compagnies aériennes, notamment Air France, sont prises dans une concurrence que son précédent président a qualifiée de « concurrence en tenaille », avec d'une part les compagnies *low cost*, qui prennent des parts de marché de plus en plus grandes, notamment sur les vols régionaux et d'autre part les compagnies du golfe Persique, qui proposent plutôt des vols haut de gamme, et bénéficient d'une situation géographique favorable mais surtout de conditions économiques privilégiées de la part des États dont ils sont issus.

Toutes les compagnies historiques européennes se sont trouvées en difficulté. Certaines n'ont pas survécu. D'autres sont en cours de regroupement. Face à cette situation, l'État a un rôle à jouer, mais on sait qu'il ne peut agir seul, ces questions devant être traitées au niveau européen. L'État doit donc faire en sorte que Bruxelles prenne ces questions en compte pour défendre nos opérateurs nationaux.

Le secteur des transports aériens doit continuer à se moderniser et à s'adapter aux attentes des passagers. Les infrastructures aéroportuaires doivent être à l'écoute des compagnies, l'État devant faciliter la bonne marche du secteur. Il faut donc que le trio que forment les compagnies, les aéroports et les services de l'État fonctionne bien.

Je ne doute pas que la Cour des comptes, en étudiant de près les éléments financiers du dossier, avec sa capacité bien connue d'évaluer les politiques publiques sous tous leurs aspects, saura nous apporter des éclairages précieux.

Mme Évelyne Ratte, présidente de la septième chambre de la Cour des comptes. – La délégation qui m'accompagne est composée des magistrats et rapporteurs qui ont conduit les travaux d'enquête et de contrôle, et qui sont à votre disposition pour éclairer tel ou tel aspect du sujet et répondre à vos questions. François-Roger Cazala, est président de la section transports de la septième chambre, et contre-rapporteur de ce travail. Olivier Ortiz, est conseiller-maître, responsable du secteur transport aérien à la septième chambre jusqu'à il y a peu et co-rapporteur avec Yanco Bouton sur le sujet qui nous réunit. Enfin, Yanco Bouton, rapporteur extérieur, qui depuis son arrivée à la Cour des comptes a fait de nombreux travaux sur le secteur aérien, notamment sur la direction générale de l'aviation civile, et désormais responsable du secteur aérien.

En accord avec le sénateur Capo-Canellas, le périmètre de l'enquête a été centré sur les différents facteurs de compétitivité sur lesquels les pouvoirs publics peuvent être en mesure d'agir, avec un effet de levier significatif.

Ceci nous a amenés à traiter principalement : des redevances régulées finançant des services rendus, comme les redevances de navigation aérienne ou les redevances aéroportuaires, qui constituent un coût pour les compagnies aériennes ; la sûreté aéroportuaire et son financement par la taxe d'aéroport ; les charges fiscales spécifiques à l'aviation civile - taxe d'aviation civile, fiscalité environnementale, spécificités de TVA - ou finançant des actions étrangères à l'aviation civile, comme la taxe de solidarité sur les billets d'avion ; les normes et pratiques sociales ; les facteurs de réglementation et de régulation, comme les créneaux horaires et les droits des passagers.

Du point de vue de la méthode, le sujet traité a fait l'objet de très nombreux rapports qui ont donné lieu à près de cent cinquante recommandations. Je vous invite à lire l'annexe 16 du rapport, qui dresse la liste de toutes les recommandations émises depuis quelques années, à travers des rapports émanant de différentes instances.

Face à cette profusion, qui elle-même interroge, la Cour des comptes a recentré le sujet sur son domaine de compétences, à savoir l'action de l'État, et a élaboré des recommandations si possible pertinentes, réalistes, et atteignables.

Près d'une centaine d'interlocuteurs ont été rencontrés, afin d'entendre un maximum d'acteurs sur ce sujet, qui nécessitait d'aborder de multiples questions.

En troisième lieu, la dimension européenne et mondiale du sujet nécessitait de pouvoir effectuer des comparaisons internationales. Elles ont été limitées faute de temps à deux pays européens, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Les rapporteurs ont également eu des entretiens avec la Commission européenne à Bruxelles, avec des représentants de compagnies aériennes - classiques et à bas coût - et avec des responsables d'aéroports.

Enfin, une précision importante à retenir : l'instruction de la Cour des comptes a été terminée avant les résultats du référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Quelle est l'orientation générale du rapport ? Elle est contenue dans le titre, « *L'État et la compétitivité du transport aérien* », lui-même accompagné d'un sous-titre : « *Un rôle complexe : une stratégie à élaborer* ».

La variété des thèmes abordés dans le rapport - politique d'aménagement du territoire, politique des transports, régulation économique, cadre communautaire, réglementation technique, environnementale, sociale, fiscale - met en évidence la multiplicité des leviers de l'État dans le domaine du transport aérien. Mais ces multiples leviers résultent de responsabilités parfois contradictoires et souvent difficiles à concilier.

Cette seule constatation suffit à justifier la nécessité que l'action de l'État soit guidée par une réelle stratégie sectorielle, et non par des décisions issues d'arbitrages au cas par cas et de nature conjoncturelle. Le titre de la communication, que j'ai évoqué, rend compte de ce besoin.

On ne peut manquer de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les très nombreuses propositions que j'évoquais précédemment ont été si peu suivies d'effet.

Le rapport est organisé en trois chapitres.

Le chapitre I décrit l'environnement du transport aérien et aborde d'une part les particularités du territoire national et d'autre part le cadre réglementaire international. Il ne comporte pas de recommandation.

La Cour des comptes s'appuie sur ses travaux antérieurs sur la place du transport aérien sur le territoire et ses relations avec les autres modes de transport pour rappeler le manque de cohérence du maillage aéroportuaire - je vous renvoie sur ce point au rapport public annuel qui évoquait le cas des aéroports de Dôle et Dijon - les insuffisances de l'accessibilité des aéroports, le manque de synergie avec la politique de transport ferroviaire, qui sont autant de handicaps pour la compétitivité du transport aérien.

Le transport aérien est par construction soumis à la concurrence internationale et, pourtant, le secteur ne relève pas de l'accord général sur le commerce des services de l'OMC. Les différends avec les États accusés de concurrence déloyale - et principalement les États du golfe Persique, dont les compagnies aériennes et les aéroports connaissent une forte croissance sur le marché du long-courrier - n'ont ainsi pas d'instance devant laquelle ils pourraient être portés.

C'est un point central et décisif sur lequel la Cour des comptes appelle la France à contribuer à faire évoluer un cadre juridique non encore harmonisé au niveau mondial pour établir un droit de la concurrence partagé et une utilisation équilibrée de l'espace aérien, en soutenant, notamment dans un premier temps, l'adoption d'une annexe sur le transport aérien dans les négociations en cours d'un accord multilatéral sur le commerce des services qui concerne vingt-trois membres de l'OMC.

Le chapitre II invite l'État à mieux exercer ses missions de régulation et comporte trois recommandations.

Notre approche se démarque des demandes et recommandations traditionnelles de réduction des charges qui pèsent sur le secteur en pointant les faiblesses de l'État dans l'exercice de ses missions de régulation. C'est le cas en premier lieu des redevances de navigation aérienne. L'évolution globale de ces redevances est régulée au niveau communautaire par la Commission européenne, et les États membres doivent ensuite déterminer les redevances en fonction du coût du service rendu, tout en respectant ce cadre communautaire.

Les actions menant à la mise en place du Ciel unique européen doivent permettre une amélioration de la performance des services de navigation aérienne et une réduction des redevances. Or la France a pris du retard dans son programme d'investissement au titre du Ciel unique européen, maîtrise mal les dépenses de personnel du contrôle aérien, et de ce fait peine à respecter la trajectoire de baisse des redevances.

Des efforts de productivité supplémentaires, nécessaires à la mise en œuvre du Ciel unique européen, doivent donc être accomplis au sein de la direction générale de l'aviation civile et de son budget annexe. C'est la première recommandation de la Cour des comptes, et elle est essentielle.

Le deuxième sujet concerne les redevances aéroportuaires. Les constats ne donnent pas lieu à recommandation, compte tenu de la réforme intervenue en 2016 sur le

dispositif de supervision desdites redevances. On sait que la position de quasi-monopole des grands aéroports impose une régulation indépendante des redevances aéroportuaires demandées par ces aéroports pour les services rendus aux compagnies.

Face aux intérêts divergents des acteurs, et aux intérêts contradictoires de l'État, il apparaît que les conditions de cette régulation, influencée par les jeux d'acteurs, étaient insatisfaisantes. Le Conseil d'État a d'ailleurs annulé en avril 2015 la désignation d'un service de la DGAC comme autorité chargée de cette mission de supervision. Une nouvelle Autorité de supervision indépendante (ASI), rattachée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), sur le modèle de l'autorité environnementale, a été mise en place en juin 2016. La Cour des comptes conclut donc qu'il reste à cette autorité à faire preuve de son efficacité et de sa réelle indépendance.

Les dépenses de sûreté, quant à elles, sont financées par la taxe d'aéroport, et ne cessent d'augmenter compte tenu des exigences croissantes dans ce domaine. La Cour des comptes montre que les modalités de leur prise en charge par la taxe d'aéroport n'incitent pas du tout à la maîtrise des coûts. De plus le mécanisme de péréquation en faveur des petits aéroports est déresponsabilisant pour ces aéroports, par ailleurs trop nombreux.

Il est recommandé à la DGAC de contrôler l'efficacité des dépenses de sûreté au-delà du simple contrôle de leur éligibilité au remboursement par l'État, en évaluant leur pertinence. C'est la deuxième recommandation de la Cour des comptes.

La Cour des comptes s'est enfin intéressée à l'attribution des créneaux horaires. Cette attribution, confiée à la Conférence de coordination des horaires (COHOR), peut conduire à une sous-utilisation des créneaux de décollage et d'atterrissage, alors qu'il s'agit d'une ressource rare et stratégique sur certains aéroports. Aucune analyse critique n'a été menée par la DGAC sur le fonctionnement de cette instance qui est toujours présidée par la même personne depuis sa mise en place en 1996.

C'est ainsi que l'aéroport d'Orly se caractérise par un plafonnement à 250 000 créneaux annuels, décidé en 1994, alors que l'aéroport offre une capacité d'environ 400 000 créneaux et que les performances acoustiques des avions ont fortement progressé en vingt ans. Il est donc recommandé de revoir le dispositif de coordination et d'allocation des créneaux. C'est la recommandation numéro trois.

Le chapitre III regroupe les leviers que l'État pourrait mieux utiliser dans le domaine fiscal et réglementaire, avec toutefois des effets inégaux, et comporte cinq recommandations.

Nous avons tout d'abord étudié la taxe d'aviation civile. Deux mesures significatives ont été adoptées ces dernières années, dans un objectif d'amélioration de la compétitivité du transport aérien à la suite du rapport Le Roux : l'exonération de taxe d'aviation civile sur les passagers en correspondance d'une part, d'autre part l'affectation de 100 % de la taxe au budget de l'aviation civile, contre 85,92 % auparavant, le solde étant alors reversé au budget général.

La première mesure, 70 millions d'euros de recettes en moins pour le budget annexe, a profité principalement à Air France. La deuxième, qui représente un manque à gagner pour le budget général, doit, pour remplir son objectif, pouvoir contribuer de façon pérenne à une réduction effective des coûts à la charge des compagnies aériennes : à cet effet,

le reliquat de recettes de la taxe, estimé par la DGAC à 26 millions d'euros en 2016, doit être affecté au désendettement du budget de l'aviation civile. C'est l'objet de la recommandation numéro quatre.

La taxe de solidarité est plafonnée à 210 millions d'euros. Un surplus d'environ 10 millions d'euros est reversé au budget général depuis 2015. La Cour des comptes recommande, plutôt que de reverser un surplus au budget général, que le montant de la taxe soit ajusté aux besoins du fonds de solidarité pour le développement que la taxe finance : c'est la recommandation numéro cinq.

Pour ce qui est des charges sociales, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) bénéficie aux compagnies aériennes et à l'ensemble des entreprises du secteur, mais son impact est difficile à évaluer. La Cour des comptes n'ayant pas été en mesure de le faire, elle recommande que le comité de suivi du CICE se saisisse de cette question. Il s'agit de la recommandation numéro six.

La Cour des comptes constate que la demande des organisations professionnelles de créer un régime social spécifique, à l'image du régime dit du « *shipping* » dans le secteur maritime, qui serait financé par une contribution sociale sectorielle, n'a pas été retenue par les pouvoirs publics. Elle considère que c'est à juste titre.

L'harmonisation récente des règles s'appliquant aux personnels navigants au sein de l'Union européenne doit permettre d'assainir les pratiques de contournement du droit social par certaines compagnies. Les personnels navigants relèvent à présent du régime de sécurité sociale de leur « base d'affectation », notion qui doit cependant encore être précisée suite à une question préjudicielle en cour d'examen par la Cour de justice de l'Union européenne.

Certaines compagnies à bas coût continuant cependant à pratiquer l'« optimisation sociale », la Cour des comptes recommande d'organiser le contrôle des bases d'affectation, pour prévenir et sanctionner les pratiques déloyales. C'est la recommandation numéro sept.

Enfin, la Cour des comptes constate l'exonération de TVA dont bénéficient les billets des vols internationaux, la possibilité de remboursement pour les achats de biens et services sur ces vols et, *a contrario*, l'application d'une TVA au taux de 10 % pour les vols nationaux.

Elle prend acte que les demandes d'assujettir à la TVA les activités de contrôle aérien, appuyées par un rapport du CGEDD, ont été écartées par un groupe de travail DGAC-DGFIP, car la mesure est juridiquement trop incertaine, pour des enjeux qui restent marginaux.

La Cour des comptes fait le point sur les externalités environnementales et la simplification réglementaire sans faire de recommandation particulière.

La dernière recommandation du rapport concerne le sujet des droits des passagers, et préconise une harmonisation des règles au plan international.

En conclusion, je souhaite rappeler que l'État intervient dans différents domaines du transport aérien. Il a cependant des objectifs contradictoires liés à ses différents rôles, comme le montrent les faiblesses de la régulation aéroportuaire.

L'action de l'État a besoin d'un fil conducteur, d'une logique d'ensemble, d'une coordination avec d'autres politiques publiques.

La « nouvelle stratégie européenne pour l'aviation civile », adoptée au niveau européen en décembre 2015, semble être le cadre approprié pour se doter d'une stratégie nationale intégrant la préoccupation de la compétitivité, comme le fait d'ailleurs l'Allemagne en ce moment.

Une telle stratégie, si elle peut se révéler utile pour guider et encadrer l'action de l'État dans ce domaine, et si possible la rendre plus cohérente, ne peut résoudre à elle seule le problème. La compétitivité est d'abord et avant tout l'affaire des entreprises aéronautiques elles-mêmes, que ce soit en termes de politique tarifaire, d'investissements, de politique commerciale ou de ressources humaines.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Quelques mots tout d'abord pour remercier la présidente et le rapporteur général, qui ont accepté que nous demandions à la Cour des comptes de se saisir d'un dossier complexe et techniquement aride, dont le sous-titre illustre bien l'état actuel du dossier et le besoin d'élaborer une stratégie plus affinée qu'aujourd'hui du point de vue des pouvoirs publics.

Je veux également remercier la Cour des comptes pour l'éclairage qu'elle nous apporte et pour ses précieuses analyses, qui fournissent une base sur l'état actuel du sujet.

La présidente de la septième chambre a rappelé l'importance stratégique de ce secteur – 4 % du PIB et 1,1 million d'emplois. Il est donc légitime que nous nous intéressions à sa compétitivité. Il ne faut pas qu'il décroche, car il est vital pour notre économie.

Beaucoup de vos recommandations ne peuvent que soulever une franche approbation, notamment le besoin d'affiner la stratégie. La Cour des comptes constate – je la cite – que « *l'État intervient dans le secteur aérien avec des objectifs contradictoires liés à ses multiples rôles, et son action est menée au fil des décisions et arbitrages, apparemment sans logique d'ensemble ni stratégie qui puisse guider son action* ». Nous sommes tous d'accord. Comment aboutir à une stratégie plus claire et utile au secteur aérien, à l'emploi et à la compétitivité du pays, dans un contexte où la concurrence est particulièrement forte ?

Vous avez vous-même relevé que l'essentiel des efforts de productivité devait venir des entreprises du secteur aérien - transporteurs, aéroports, DGAC. On ne peut que vous rejoindre dans ce souci d'améliorer la productivité globale. Le secteur en a lui-même conscience.

S'agissant de la question du régulateur, vous avez pris acte de la création de l'ASI, en appelant à ce que ce régulateur fasse la preuve de son indépendance. C'est un secteur qui a sans doute besoin d'un régulateur plus fort.

Quant à l'achèvement du Ciel unique européen, peut-être le directeur général de l'aviation civile pourrait-il nous dire où il en est sur ce point, la Cour des comptes relevant un retard d'investissement ? Je serais curieux d'entendre son point de vue sur ce sujet.

Parmi les points de consensus figure bien évidemment la question de la taxe de solidarité. La Cour des comptes a estimé qu'on pouvait aujourd'hui l'ajuster aux besoins réels. On mesure que la matière n'est pas la plus simple à aborder, mais peut-être cette taxe

est-elle victime de son succès. On peut se poser la question de savoir si le transport aérien doit y contribuer seul.

Quant à la COHOR, je n'avais pas connaissance de la pérennité de son responsable. Vingt ans, c'est une durée qui peut paraître un peu longue. Il y a sans doute là un sujet à explorer ensemble pour améliorer l'allocation des créneaux horaires, tout en ayant conscience que la COHOR doit veiller à ce que la compétitivité de la compagnie nationale ne se trouve pas affectée par d'éventuels changements. L'aéronautique est un sujet régalién. La question est de savoir si la France veut conserver une aéronautique et des transporteurs aériens qui rayonnent dans le monde entier.

Concernant la question de la sûreté, je partage ce qu'a dit la Cour des comptes.

J'aurais une nuance en ce qui concerne la fin de l'affectation d'une part de la taxe de l'aviation civile au profit du budget général, que nous avons voté au Sénat et que l'Assemblée nationale a repris. La Cour des comptes invite à consacrer ces 26 millions d'euros au désendettement du BACEA. Ces 26 millions d'euros ne pourraient-ils avoir un effet plus fort sur la compétitivité s'ils étaient directement consacrés à une baisse des redevances, comme la redevance pour services terminaux de la navigation aérienne (RSTCA).

Depuis que le rapport a été rendu, le trafic n'est en effet plus le même, du fait des attentats : la France est désormais une destination moins prisée que par le passé. Ne faut-il pas être plus offensif s'agissant de mesures favorisant la compétitivité directe ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Je remercie la Cour des comptes pour le travail qu'elle a réalisé. C'est un sujet que je souhaitais voir abordé, tout comme la présidente et Vincent Capo-Canellas, car il se dit beaucoup de choses à cet égard. Il ne s'agit pas de se pencher sur la compétitivité d'une entreprise, mais sur celle, plus globale, du transport aérien en France.

J'avoue que le rapport me laisse sur ma faim. J'ai le sentiment qu'on n'a pas voulu aller jusqu'au bout d'un certain nombre de sujets, pour des raisons sociales. Il s'ensuit des phrases prudentes et édulcorées.

Ma première question porte sur la sûreté. La taxe d'aéroport finance-t-elle exclusivement les missions des sociétés privées de surveillance ? Y a-t-il une quote-part de remboursement des services de la police aux frontières ? L'année dernière, lors du débat sur la loi de finances, le Gouvernement voulait supprimer le financement spécifique affecté au déploiement des postes de passage automatisé rapide des frontières extérieures (PARAFE). Pourtant, cela permet de diminuer des postes physiques et d'améliorer le filtrage. Faire vérifier des passeports à des policiers qui pourraient être affectés à d'autres missions de sûreté n'est guère utile. Lorsqu'on voit les files à l'arrivée de certains avions, on aimerait plus de fluidité et de postes de contrôle automatisés.

Quelle est la position d'ADP et de la DGAC sur ce sujet ?

Je suis également resté sur ma faim en matière de contrôle aérien. Vous avez établi un tableau très éclairant comparant le nombre de contrôleurs aériens aux États-Unis et en France. Vous affirmez prudemment que les dernières discussions avec les organisations syndicales ne vont pas améliorer la productivité. Est-ce une réalité ?

Ma troisième question porte plus spécifiquement sur ADP et sur les temps d'escale dans les aéroports parisiens. Selon les vols, on a le sentiment qu'il existe des traitements différents. On peut avoir soit des passerelles, soit des bus - voire les deux ! Le circuit des passagers est souvent étonnant.

Est-ce exclusivement un problème de nombre de passerelles disponibles, d'investissement ou de coût pour les compagnies qui préfèrent utiliser des bus diesel qui tournent durant des heures, ce qui est étonnant sur le plan du développement durable ?

Enfin, le rapport de la Cour des comptes consacre tout un chapitre aux compagnies aériennes du golfe Persique. Je trouve qu'il ne développe pas assez le sujet des compagnies à bas coût.

Le renforcement des contrôles des bases d'affectation des équipages de ces compagnies est-il la seule solution ? N'existe-t-il pas un problème de fond ?

On peut se poser la question lorsqu'on sait qu'en matière de transport maritime, on a créé une sorte de pavillon de complaisance France-Kerguelen.

Le contrôle suffira-t-il à s'assurer du fait qu'il n'existe pas de *dumping* social ou que des compagnies peuvent opérer quasiment exclusivement en France en ayant des contrats de droit étranger ?

La présence de nombreux collègues souligne le fait que le sujet est intéressant. Certains sénateurs de province sont confrontés chaque semaine aux problèmes de compétitivité du transport aérien. Leur expérience éclairera donc la lecture du rapport.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Merci pour l'organisation de cet événement lié à la communication de la Cour des comptes sur son rapport relatif à l'État et à la compétitivité du transport aérien. Je rejoins les remarques faites précédemment par Vincent Capo-Canellas et Albéric de Montgolfier.

Ma première question s'adresse à la Cour des comptes concernant la taxe de solidarité. Ne pourrait-on, comme le préconise le rapport Le Roux, asseoir cette taxe sur une autre assiette, comme par exemple la grande distribution ? Ma deuxième question concerne la DGAC : où en est-on des réflexions à l'échelle européenne en matière d'attribution des droits de trafic aux les compagnies du golfe Persique ? Enfin, on voit cette année se développer des compagnies à bas coût qui proposent des offres de long-courriers avec des tarifs surprenants. Il s'agit là d'une concurrence supplémentaire. Comment le transport aérien va-t-il pouvoir s'adapter à cette nouvelle situation ?

M. Patrick Gandil, directeur-général de l'aviation civile. – Je vais essayer de répondre aux questions précises qui ont été posées et de donner une appréciation plus globale au sujet de la compétitivité.

Une question concerne directement la DGAC, celle du Ciel unique européen. Il s'agit d'une politique complexe, qu'il ne faut pas voir uniquement sous l'angle du contrôle aérien.

Le Ciel unique européen constitue une politique historique en matière d'ouverture du ciel européen et de libre circulation en Europe. Toute compagnie européenne peut

effectuer des vols n'importe où en Europe. Cela a permis de développer les compagnies à bas coût, avec des inconvénients mais aussi des avantages, et une mobilité que nous n'avions jamais connue avant le Ciel unique européen.

Le Ciel unique européen comporte également une politique technologique majeure, la *Single European Sky ATM Research* (SESAR), qui constitue une refonte complète des principes du contrôle aérien. On peut la comparer avantageusement à la politique américaine NextGen.

Il existe également une recherche d'économies et d'amélioration de la ponctualité dans le contrôle aérien - ce qui est d'ailleurs en partie contradictoire.

Je conteste tout d'abord toute comparaison avec les États-Unis : nous ne sommes pas les États-Unis d'Europe, mais une Europe des États, où chaque État tient à conserver un centre de contrôle aérien. Dans un certain nombre de petits États, ces centres sont forcément peu productifs car ils couvrent un espace aérien limité. Ce n'est pas dans les très grands pays qu'il faut aller chercher les économies en la matière. Cela ne signifie pas que l'on ne peut pas en faire un peu, mais tous les centres de contrôle aérien ont bien plus de volume à contrôler et sont très au-dessus de la moyenne en termes de production du système.

Se comparer aux États-Unis tout en se fixant une contrainte pour respecter l'Europe des États - que je ne conteste en rien - conduit à une comparaison impossible. Je ne dis pas qu'il n'existe pas une certaine inefficacité, mais il y a aussi à cela des raisons politiques qui tiennent à des éléments de souveraineté nationale.

Le contrôle aérien n'est pas qu'une prestation de service. Il s'agit également d'une gestion de l'espace civil et militaire, avec des liens importants avec la police du ciel, ce qui explique que chaque État tienne à conserver un certain nombre de leviers en la matière.

Le contrôle aérien français, bien que très dénigré, ne revient pas cher. On est même à peu près le moins cher des pays européens ! Je sais bien que certains textes prétendent que le contrôle britannique est moins cher que celui de la France. Pour vous livrer le fond de ma pensée, il faut choisir un jour spécifique où la parité entre la livre et l'euro est assez favorable pour parvenir à ce calcul !

Pourquoi est-on moins cher ? Ce n'est pas du fait de nos équipements, qui sont effectivement vétustes. Nous sommes en train de les moderniser à un rythme rapide grâce aux autorisations budgétaires que vous nous accordez, soit environ 250 millions d'euros par an, contre 100 millions d'euros par an il y a quelques années.

On a pris du retard en matière d'équipements, et ceci a des conséquences sur la productivité. Je n'entrerai pas dans le débat consistant à évaluer si nos personnels sont plus ou moins productifs qu'ailleurs. Dans le détail, c'est compliqué. Ce qui est sûr, c'est que leur niveau de rémunération est plus faible que celui de tous les pays limitrophes. C'est la principale raison du différentiel de coût au profit de la France.

Il existe certes des protocoles sociaux dans lesquels on discute d'avantages sociaux qui sont, de mon point de vue, meilleurs que dans un certain nombre de pays limitrophes. On discute également de productivité. Le protocole est clair : c'est un protocole « prime contre productivité ». La croissance du trafic aérien est de l'ordre de 3 % par an en

France et la croissance des pointes dépasse les 10 %. Nous avons tout juste effacé cette année la crise de 2009-2010 et pu retrouver à peu près le niveau de trafic de 2008.

En revanche, une bonne partie des vingt premiers jours de pointe historique se situe sur 2016. Or, quand les pointes augmentent, si on ne veut pas augmenter l'effectif, la seule solution est d'augmenter la flexibilité du travail. Les personnels n'ont pas le droit de prendre plus de deux semaines de vacances l'été. Il est difficile de réduire encore cette durée. La seule solution consiste donc à jouer sur l'équilibre entre le temps de travail et le temps de repos, mais c'est un équilibre très difficile au regard des questions de sécurité.

C'est ce qu'on a essayé de négocier dans ce protocole, avec un certain succès puisque 72 % des personnels sont représentés par les organisations syndicales qui ont accepté de signer le protocole. Les premiers résultats sont très prometteurs. C'est Reims qui a joué le rôle de centre expérimental cet été. On gagne en capacité à effectif constat, et cela devrait aller dans le bon sens, y compris en matière de régulation européenne.

Pour en revenir aux autres grands sujets, je ne sais pas si l'on peut parler d'une absence totale de politique, sans logique ni stratégie. Cette appréciation me paraît un peu dure, si je pense au temps que j'y consacre.

Cependant, il existe quelques constantes qu'il faut bien prendre en compte. Le droit de l'environnement a été développé il y a longtemps, à peu près au moment de la construction des pistes trois et quatre de Roissy. C'est assez constant et cela représente une valeur positive pour notre pays, qui a réussi, avec toutes les difficultés que vous connaissez, à trouver un certain équilibre entre l'environnement et le transport. Peu de pays européen y sont parvenus. Mais cet équilibre est extrêmement instable.

De ce point de vue, je ne ferai pas miens les propos relatifs à l'aéroport d'Orly. Certes, on pourrait prévoir 400 000 mouvements, mais il s'agit d'un aéroport extrêmement enclavé. Même si les avions sont aujourd'hui moins bruyants, la réceptivité au bruit de la population a changé. Les tensions sont en permanence très fortes autour d'Orly, et il n'est certainement pas dans l'intention de la DGAC - ni du Gouvernement, je crois pouvoir le dire - de changer en quoi que ce soit le nombre de créneau ou les règles de couvre-feu.

Cela n'a rien à voir avec COHOR, qui distribue les créneaux horaires. Cette décision relève de l'État, et donc de la DGAC. Tout est affaire d'équilibre, mais je pense qu'on a intérêt à stabiliser les choses.

Un des autres éléments forts de la politique du transport aérien concerne les questions de supervision de la sécurité et de la sûreté.

Cela représente une part très importante de l'action de l'État, et donne d'assez bons résultats dans les deux domaines. Je peux être démenti demain, mais toutes les barrières de sûreté pour le passage vers les avions ne fonctionnent pas mal en France ni dans la plupart des autres pays développés. Si l'on déplore des attaques dans d'autres secteurs, c'est bien parce que ces barrières sont plutôt efficaces.

Il faut maintenant traiter - et on a commencé à le faire - les zones publiques et les vols entrants. Que se passe-t-il dans les aéroports extérieurs à la France, où le contrôle n'est pas équivalent ? On dispose pour ce faire d'un arsenal législatif nous permettant d'agir en la matière.

Enfin, concernant les zones de conflit, on s'est également doté des moyens de moduler leur survol en fonction des risques.

S'agissant des compagnies du golfe Persique, nous n'avons aucun doute sur le fait que ces compagnies bénéficient d'un certain nombre d'aides d'État que les compagnies vivant dans une économie de marché classique ne peuvent obtenir. Cela crée effectivement une distorsion.

Nous n'avons pas beaucoup de moyens pour lutter contre cette situation. Le premier moyen, ce sont les droits de trafic. Il s'agit d'un accord diplomatique destiné à réguler les conditions réciproques de vol entre deux pays. Cela s'est ensuite compliqué du fait des phénomènes de *hub*, mais nous disposons d'un arsenal adapté. La politique du Gouvernement est assez ferme en matière de négociations sur les droits de trafic. Cela nous est assez reproché, aussi bien par les compagnies en question que par un certain nombre de villes de province, qui aimeraient bien en bénéficier.

Il ne s'agit pas uniquement de compétitivité, mais également de connectivité. Si nous voulons conserver des liens avec l'Asie du Sud, il faut absolument enrayer la croissance des compagnies du golfe Persique. Nous avons perdu nos liens directs avec la plupart des pays de cette région du monde : il ne reste plus beaucoup de vols directs à destination d'Inde.

L'Allemagne est dans la même situation. Nous avons donc fait front commun pour demander à la Commission européenne de se saisir de ce sujet car nous ne pouvons accepter qu'il soit possible d'aller dans tous les pays, sauf en France et en Allemagne.

Je partage entièrement l'avis de Vincent Capo-Canellas concernant la taxe de solidarité. C'est une question difficile. On ne peut probablement pas la supprimer. En revanche, son assiette peut être étendue, et il n'est pas forcément nécessaire qu'elle concerne uniquement le contrôle aérien.

S'agissant des compagnies à bas coût et du *dumping* social, on ne sait aujourd'hui que contrôler les bases d'affectation des équipages de ces compagnies, ce que l'on fait au maximum. Il faut créer une politique sociale européenne en la matière. Jusqu'à présent, nous ne disposons pas d'une majorité pour le faire.

M. Frédéric Gagey, président-directeur général d'Air France. – Je voudrais commencer par évoquer les compagnies aériennes françaises qui font face à une équation économique extrêmement complexe. Quasiment tous nos fournisseurs sont des monopoles ou des oligopoles qui ont réalisé par le passé des restructurations importantes - deux constructeurs de gros avions, un ou deux d'avions régionaux, trois gros systèmes de réservation mondiaux, une concentration assez importante du secteur du *catering*, des monopoles locaux comme les aéroports. Tous nos fournisseurs disposent d'un fort pouvoir de marché.

De l'autre côté, on trouve une régulation européenne et mondiale qui, progressivement, a fait du transport l'industrie de service probablement la plus transparente vis-à-vis de ses consommateurs. Je n'en connais aucune qui fournisse le prix des prestations offertes par l'ensemble des acteurs mondiaux dans les six mois qui viennent.

Dès lors, il ne faut pas s'étonner, compte tenu de l'environnement économique, que cette industrie, depuis sa création, n'ait jamais créé plus de bénéfices que de pertes.

Parfois, l'industrie du transport aérien gagne un peu d'argent, mais elle le reperd généralement dans les années qui suivent. Il existe donc un problème qui vient de sa position dans la chaîne de valeurs, qui va des constructeurs d'avions ou de moteurs jusqu'aux passagers.

Malgré cela – et je voudrais leur rendre hommage – toutes les compagnies françaises se sont battues au cours des dernières années, ont engagé des restructurations parfois importantes, souvent avec l'aide de leurs salariés. On pourrait citer le groupe Dubreuil, avec Air Caraïbes, qui a lancé récemment de manière innovante une compagnie à bas coût. Voilà une façon de répondre à la question de la complexité de l'équation économique.

Je citerai bien évidemment Air France, qui entre 2011 et 2015, a fait passer son résultat d'exploitation de moins 600 millions d'euros à plus 500 millions d'euros, au prix de restructurations importantes, avec l'appui de ses salariés et de sa représentation syndicale. En 2016, la compagnie continuera à dégager un bénéfice, même si le drame de la perte d'attractivité de Paris a eu, depuis juin, un impact très négatif sur notre activité.

Les compagnies sont évidemment les principaux acteurs de ce mouvement et de la restauration de la compétitivité du secteur aérien.

Pour ce qui est du rapport de la Cour des comptes, l'exposé de la présidente de la septième chambre me convient. Elle a insisté depuis le début sur les coûts. La compétitivité d'une entreprise repose en effet sur la capacité à maîtriser ses coûts pour être meilleure par rapport à ses concurrents.

Je ne reviens pas sur SESAR, évoqué par Patrick Gandil. Au sujet des nuisances sonores, il nous a indiqué qu'il existait deux impératifs et qu'il était difficile de trancher entre les deux.

En matière de sûreté, le rapport de la Cour des comptes recommande de prendre garde à la dépense, mais je pense qu'il faut également avoir un vrai débat sur son efficacité et sur la meilleure manière de faire en sorte que ce besoin important coûte moins cher. C'est crucial, d'autant que, contrairement à d'autres pays, la contribution des compagnies aériennes aux dépenses de sûreté est très élevée. D'après nos calculs, les compagnies aériennes payent 78 % de la dépense de sûreté, pourcentage bien plus élevé que chez certains de nos concurrents.

Au-delà de cette question, sur laquelle j'attends des réponses plus fermes de la part de la Cour des comptes, on ressent la même hésitation des auteurs du rapport sur la taxe de solidarité. Je ne peux pas non plus me satisfaire d'une réponse consistant à dire qu'on a dépassé le montant qu'on attendait, et qu'on pourrait peut-être baisser légèrement le montant prélevé sur les billets d'avion. Je persiste et je signe : sans remettre en cause l'usage qui est fait de l'argent ainsi collecté, faire porter ce prix en totalité sur les billets d'avion me paraît profondément injustifié. Cela crée une distorsion de concurrence avec le train pour les voyages internationaux, raison pour laquelle nous ne cessons de proposer un élargissement de la taxe de solidarité. Un premier moyen possible serait de l'introduire sur les billets de train à destination de l'étranger – Londres, Genève, Bruxelles, Amsterdam, Barcelone – ce qui permettrait de baisser la contribution du transport aérien.

Taxer le transport aérien dans un but qui n'a rien à voir avec son usage ne me paraît pas rationnel. Nous souhaitons donc, au-delà de l'écrêtement proposé par la Cour des comptes, aller beaucoup plus loin et que soit envisagé rapidement un élargissement de l'assiette de cette taxe.

Je vous rejoins concernant le droit des passagers. Mais je crains qu'il ne s'agisse d'un vœu pieux. On a tenté un certain alignement au niveau européen : on a constaté une hausse systématique des frais pour les compagnies, avec des indemnités pour le passager dépassant largement le prix du billet. Je pense qu'on atteint là des niveaux qui posent problème aux compagnies aériennes.

Parmi les dernières sources de coûts pour les compagnies aériennes figure évidemment les redevances aéroportuaires. Je pense que nous avons fait des erreurs dans les modes de régulation. Je continue à préconiser une caisse unique. Limiter la régulation aéroportuaire à des redevances qui financent et garantissent peu ou prou le rendement du capital sur les investissements liés à l'aviation ainsi que tous les bénéfices commerciaux réalisés est trop favorable aux aéroports par rapport aux compagnies aériennes.

Il faut abaisser les coûts par tous les moyens possibles. Si l'Asie arrive progressivement à rééquilibrer le partage de la valeur entre l'aéroport local et les compagnies aériennes, et si nous progressons sur le dossier de la taxe de solidarité, nous pourrions créer un contexte plus favorable au secteur aérien français, qui en a besoin, même s'il s'est amélioré au cours des dernières années sans bénéficier d'aides.

S'agissant des questions d'environnement, le chapitre sur la concurrence des compagnies du golfe Persique est un peu ambigu. Pour moi, la réponse doit être politique, comme l'a suggéré Patrick Gandil. Nous nous imposons des règles que ne s'imposent pas les compagnies du golfe Persique. Dès lors, pourquoi leur laisser un libre accès au marché européen ?

C'est tout le dialogue qui a été instauré avec la Commission européenne, notamment à l'initiative d'Alain Vidalies. Cela me paraît être la seule solution, car la réponse ne peut être que politique. Pourquoi laisser notre marché ouvert à des gens qui ne respectent pas les mêmes règles que celles que nous nous imposons ? Convenons qu'il est possible pour des États de recapitaliser leurs compagnies aériennes : dans ce cas, on change le paradigme européen et l'on pourra, comme aujourd'hui certaines compagnies du golfe Persique, bénéficier de subsides d'État. Si on a fait un choix différent, il importe de clarifier les conditions de la compétition avec ces compagnies.

S'agissant du *dumping* et des compagnies à bas coût qui font éclater le cadre social, je rejoins la remarque de Patrick Gandil : se limiter à des contrôles sur quelques bases de compagnies aériennes étrangères en France me paraît une réponse très insuffisante en termes d'orientation. Comment régler l'accès à un marché de compagnies qui basent ou font semblant de baser leurs salariés en France, prétextant que les conditions sociales qui s'imposent à elles ne sont pas les mêmes que celles que nous imposons aux compagnies qui ont des personnels basés en France ?

C'est là tout le débat autour de l'Europe sociale. Je serai bien impuissant à le résoudre aujourd'hui, mais je pense qu'il y a là une question très importante.

Concernant les créneaux horaires et la COHOR, je partage l'avis de Patrick Gandil : la COHOR n'est absolument pas responsable du nombre de créneaux à Orly ou à Roissy.

Pour ce qui est de l'intermodalité, j'ai relevé que le rapport de la Cour des comptes affirme que l'avantage des lignes de TGV était de réduire le budget des délégations de service public pour certaines lignes aériennes. Le sujet me semble bien plus grave : la LGV-Paris-Bordeaux risque, selon les déclarations du président de la SNCF, d'être déficitaire. La valeur des trains qui ont été achetés a déjà été réévaluée à zéro dans le bilan de la SNCF. Toutefois, cette ligne va mettre à mal la ligne aérienne Paris-Bordeaux, sur laquelle Air France réalise quatorze vols quotidiens depuis Orly, et cinq vols depuis Roissy.

Enfin, la question de la politique aéroportuaire est à peine effleurée dans le rapport de la Cour des comptes. Au-delà de la question de la régulation, quel sens donne-t-on à la privatisation d'aéroports comme ceux de Toulouse ou de Nice ? Quelle sera la suite pour Lyon et Strasbourg et, demain, Montpellier ? Est-ce une stratégie de l'État de vouloir privatiser la totalité des aéroports de province ? Quel sens cela a-t-il ? Cela pose question si l'on en juge par la politique aéroportuaire américaine, une loi interdisant que tout profit sorte de l'aéroport. Lorsqu'un aéroport réalise du profit, soit il le réinvestit, soit il contribue à baisser ses coûts d'exploitation. Il n'y a pas de possibilité d'extraire de la valeur à partir d'un aéroport aux États-Unis. C'est là une politique très favorable au transport aérien américain, dont on connaît le succès.

M. Edward Arkwright, directeur général exécutif du groupe Aéroports de Paris. – Merci d'avoir convié ADP à cette audition. Augustin de Romanet, qui a été retenu à l'extérieur, vous prie d'accepter ses excuses. Il aurait été très heureux d'être là.

La stratégie d'un gestionnaire d'infrastructures comme ADP est de mettre sa productivité et tous ses moyens au service de la compétitivité de ses clients et du secteur, mais également de l'attractivité du pays. Un aéroport comme Roissy Charles de Gaulle est d'abord la porte d'entrée de la France. À ce titre, il pèse évidemment sur son attractivité.

Des éléments extrêmement intéressants sont analysés par le rapport de la Cour des comptes, que la présidente de la septième chambre a mis en évidence, notamment la dimension communautaire, qui est de plus en plus forte, en particulier en matière d'enjeux aéroportuaires. Les conditions de régulation aéroportuaire se déplacent à présent au niveau européen : l'Europe considère que le trafic en correspondance - le *hub* - échappe au monopole et amène des modes de régulation adaptée. C'est un élément qu'il faut prendre en compte.

Le second élément que je retiens du rapport est le fait qu'il met en avant les enjeux de compétitivité et les limites du raisonnement sur l'assiette de certaines taxes, comme la taxe de solidarité.

Nous avons cependant quelques nuances. Certains passages laissent à penser qu'on pourrait oublier que l'État est aussi contributeur à la compétitivité du secteur, notamment pour ce qui est des fonctions régaliennes. Le rapport insiste sur les fonctions de navigation aériennes et sur le rôle de la DGAC. La question du rapporteur général à propos de PARAFE met en évidence qu'il existe d'autres services de l'État qui jouent un rôle majeur dans cette activité, comme la PAF dans le cas du passage aux frontières, par exemple.

Ma deuxième nuance est plus technique : j'appelle votre attention sur le fait que les sources des éléments relatifs à la sûreté ont été contestées par les opérateurs aéroportuaires, et si les méthodologies du CGEDD ne permettent pas de publier les contradictions, je profite de l'occasion qui m'est donnée pour dire que les tableaux auxquels il est fait référence ont donné lieu à des contestations de la part des opérateurs aéroportuaires.

Ma troisième nuance porte sur la concurrence et comporte trois éléments.

S'agissant des outils, nous avons une nuance sur la caisse. La France a fait le choix, en 2010, d'un système de régulation appelé caisse aménagée, qui a pour objectif de révéler les vrais coûts de chacune des activités qui contribuent à l'activité aéroportuaire. Ceci a surtout permis de financer des investissements extrêmement importants. ADP financera 4,6 milliards d'euros d'investissements physiques en Île-de-France entre 2016 et 2020, et a investi 2,6 milliards d'euros entre 2010 et 2015, le tout sans solliciter le contribuable ou des subventions publiques, modes de financement traditionnels des gestionnaires d'infrastructures dans le passé.

Pour ce qui est des instances, tous les acteurs du secteur sont extrêmement attentifs à la manière dont ils travaillent et dialoguent ensemble. Il existe quelques angles morts. Le rapport de la Cour des comptes mentionne notamment celui sur la consultation des usagers en matière de frais de sûreté. C'est un élément sur lequel beaucoup de compagnies et beaucoup de gestionnaires d'infrastructures interpellent la DGAC. Peut-être existe-t-il là un moyen de rapprocher les points de vue sur la question de l'évolution des dépenses de sûreté.

Le second élément de contribution porte sur la question de la sûreté. Je voudrais insister sur ce point. Le contexte met en lumière le fait qu'il s'agit d'un sujet très difficile, sur lequel on peut être tous les jours démenti par une actualité sinistre. Des acteurs se mobilisent tous les jours pour l'éviter. ADP est actionnaire de l'aéroport Atatürk. Treize de nos collaborateurs ont été assassinés dans les attentats de Turquie. Pour certains, il s'agissait d'agents de sûreté. Nous savons donc ce que c'est que de se mobiliser sur ces questions, et c'est d'abord cet angle qui motive l'ensemble des acteurs de cette chaîne.

Deuxième réflexion sur la sûreté : nous cherchons à en diminuer le coût. C'est le cas de tous les acteurs, et même des prestataires. Nous avons ainsi revu, avec la DGAC et les compagnies aériennes, tous les modes de fonctionnement de ceux qui vous inspectent au moment du passage par les postes d'inspection filtrage. Nous allons diminuer les coûts de cette inspection par passager de 10 % entre 2015 et 2019. Cela ne veut pas dire que les dépenses de sûreté vont baisser en général, car il existe des investissements très importants dont nous discutons étroitement avec la DGAC.

Il faut donc avoir, sur le sujet de la sûreté une vision cohérente. On ne peut prendre une décision sans en déterminer le mode de financement. On peut faire des économies d'un côté, mais il faut que la représentation nationale ait bien conscience de certains coûts.

Troisième élément de contribution : le passager a été absent de la discussion jusqu'à maintenant. Selon le gestionnaire d'infrastructures, une stratégie, si elle doit être révisée ou refondée, doit mettre le passager au centre de tout. Cela concerne la sûreté ou la sécurité, mais aussi le prix qui peut être le leur – sous forme de taxe ou de redevance -, la connectivité, l'accessibilité aux gestionnaires d'infrastructures, et bien évidemment la qualité du service dans les infrastructures.

Ceci me permet de répondre aux deux questions évoquées à propos de PARAFE et du taux de contact.

Pour ce qui est de PARAFE, la France est en retard par rapport aux grands gestionnaires d'infrastructures. Des débats extrêmement longs ont eu lieu entre l'État et lesdits gestionnaires pour savoir comment partager le financement de son déploiement. Les débats doivent maintenant cesser, puisque c'est le passager qui en subit les conséquences. ADP déploiera donc un nombre très important de sas PARAFE dans les mois qui viennent et a signé les marchés pour ce faire, sans attendre que les discussions sur le financement soient achevées, de telle sorte que le passager n'en subisse pas les désagréments.

Concernant le taux de contacts, la stratégie est simple : les compagnies comme les aéroports ont intérêt à ce que le maximum de passagers soient au contact. Cela ne signifie pas qu'il faut que le maximum d'avions soient au contact, puisque certains sont plus ou moins remplis.

S'agissant de Roissy Charles de Gaulle, plus de 93 % des avions et de 94 % des passagers sont au contact, et ce taux progresse. À Orly, c'est le cas de 76 % des avions et de 83 % des passagers. Ces taux ont régressé depuis l'année dernière. Pourquoi ? Orly est en travaux. Il faut refaire Orly, alors que le trafic y augmente de 4,5 % par an et que Transavia voit son trafic multiplié dans des proportions très importantes, qui sont très satisfaisantes pour l'ensemble des acteurs. Il faut donc tout refaire, avec un trafic qui augmente de 4,5 % par an.

Nous avons donc décidé, en lien avec les compagnies, de privilégier les avions les plus remplis. Nous mettons en place trois éléments pour répondre à cette problématique : diminuer les trajets en bus, réaliser les investissements pour qu'à partir de 2019-2020 les taux retrouvent ceux de Roissy Charles de Gaulle. Nous avons enfin mis en place des incitations tarifaires pour accompagner les compagnies vers une efficacité croissante de leurs rotations, notamment par des baisses de redevance ou des incitations à la performance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – La redevance est telle la même pour le bus et le contact ?

M. Edward Arkwright. – Non. C'est normal : la compagnie supportant le coût du bus, on ne va pas la faire payer deux fois.

L'engagement des équipes d'ADP, notamment au niveau opérationnel, est quotidien. Cette compétitivité réside d'abord dans nos processus opérationnels et dans leur robustesse. Au-delà des nuances, je crois pouvoir dire qu'il y a quotidiennement sur chacune de nos plateformes des relations excellentes avec chacun de nos clients.

M. Éric Doligé. – Ma question s'adresse à la Cour des comptes.

Vous avez dit qu'il existait trop de petits aéroports. Qu'est-ce qui vous a conduit à cette remarque – peut-être justifiée ?

L'une de vos recommandations préconise de délester l'Île-de-France et de mieux répartir le trafic. Vous parliez de Vatry au Nord, et de Pithiviers au Sud, où tout est à faire : à ma connaissance, il doit seulement y avoir un peu de terre et de pelouse. Il existe toutefois des aérodromes mieux aménagés dans le secteur.

Vous évoquez les vols Schengen. Il existe des réglementations et des décisions au niveau de l'État qui sont en perpétuel mouvement. Les petits aéroports attendent en permanence des décisions pour savoir s'ils seront ou non concernés par les vols Schengen, ce qui pose des problèmes pour l'accueil des passagers, voire pour la fermeture d'un certain nombre de mouvements.

Enfin, les avions d'affaires sont soumis à une taxation. Or, dans nos aérodromes locaux, nous constatons que la plupart des avions sont immatriculés soit en Belgique soit aux États-Unis et nous échappent, alors qu'on pourrait toucher des taxes inférieures mais plus nombreuses.

Ne pensez-vous pas qu'il conviendrait d'étudier les conditions dans lesquelles l'aviation d'affaires est taxée ?

M. André Gattolin. – Ma question s'adresse également à la Cour des comptes.

Tout comme le rapporteur général, je reste sur ma faim. Certes, il s'agit d'une commande, mais j'ai l'impression que l'angle choisi, qui est celui de la compétitivité du transport aérien, occulte la question de la complémentarité entre les différents modes de transport, en particulier entre l'avion et le train.

Un vague passage leur est consacré en pages 21 et 22. Il me paraît difficile de considérer les politiques publiques relatives au secteur aérien sans tenir compte des politiques publiques qui concernent le ferroviaire.

Ce sujet est abordé uniquement sous l'angle de la connectivité et de la durée du trajet. Je pense qu'il y a aussi une question de coût. Aujourd'hui, un billet d'avion Paris-Marseille coûte moins que cette même liaison par le train. Cela pose un certain nombre de questions sur le fait de savoir comment on engage l'argent public.

Pensez-vous que l'on puisse vraiment tendre à l'efficacité des politiques publiques de transport si l'on s'interroge seulement sur l'optimisation de la compétitivité du transport aérien ?

M. Marc Laménie. – Ma question s'adresse aussi à la Cour des comptes.

Je rejoins mes collègues au sujet de la concurrence avec le rail. À qui appartient la décision de complémentarité, qui est réellement indispensable ? On raisonne malheureusement trop individuellement par mode de transport, et on ne peut que le regretter.

Par ailleurs, le site de Vatry est effectivement relié au rail, mais les infrastructures ferroviaires sont sous-utilisées. Pourtant, Vatry possède un embranchement avec l'ancienne ligne de fret Châlons-Troyes, sur l'ancien axe Paris-Strasbourg...

M. Philippe Dallier. – Ma question concerne le fameux projet CDG Express, entre la gare de l'Est et l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. Le rapport y consacre une demi-page, et la Cour de comptes ne s'avance guère, alors qu'on pourrait écrire un roman sur ce dossier qui remonte à vingt ans !

Je me souviens avoir reçu dans mon bureau, à la mairie des Pavillons-sous-Bois, les gens de la SNCF, qui m'avaient expliqué qu'on allait construire un tunnel de quatorze

kilomètres, que tout serait autofinancé par les billets, et que ce serait réalisé en quatre ou cinq ans. On était en 1999 !

Depuis, tout a changé. On nous disait qu'il n'y aurait pas de financement public, pas de garanties d'emprunt, et que tout serait financé par des recettes d'exploitation. La Cour des comptes l'a dit : en fait, on va à nouveau demander à Air France de taxer ses passagers ! Un problème, une taxe : cela continue !

Pourquoi n'êtes-vous pas allé plus loin, madame la présidente, et pourquoi ne demandez-vous pas à l'État de prendre ses responsabilités plutôt que de taxer à nouveau les compagnies aériennes ? Il s'agit d'un projet d'intérêt national, surtout dans l'optique des Jeux Olympiques de 2024.

Enfin, pourrions-nous connaître l'avis d'Air France et d'ADP sur ce point ?

Mme Michèle André, présidente. – C'est un beau sujet, dont nous parlerons sûrement encore dans quelques jours !

M. Antoine Lefèvre. – Je voudrais remercier la présidente Évelyne Ratte, dont on connaît la rigueur et le sens de l'État, pour son rapport.

J'avais, à la suite de mon collègue Dallier, prévu d'évoquer la liaison CDG Express. Vingt-trois ans se seront en effet écoulés depuis le début du projet lorsque la liaison sera mise en service, en 2023. Pensez-vous que la taxe sur les passagers est en mesure d'assurer le financement complet de cette ligne ou faut-il encore craindre un décalage du calendrier, ce qui serait désastreux pour une réalisation essentielle, puisque nous sommes un des rares pays dont la capitale n'est pas reliée directement à son aéroport principal ?

M. Michel Bouvard. – Au regard de la grande qualité du rapport qui nous est livré, j'ai scrupule à émettre un regret : nous continuons à être victime du syndrome de la terre plate, et les aéroports binationaux sont totalement exclus de la lecture qui nous est fournie. Il faut aller dans une note au bas de la page trente-cinq pour trouver mention de la situation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, avec ses cinq millions de passagers. La situation de Genève, quant à elle, est totalement ignorée.

Or, sur les problématiques de transport aérien, en dehors de l'Île-de-France, on ne peut ignorer les zones frontalières. 80 % de la clientèle touristique qui arrive aujourd'hui par avion dans les stations de sports d'hiver du massif alpin viennent de la plateforme aéroportuaire de Genève et non de celle de Lyon, qui connaît d'ailleurs des problèmes d'acheminement très sérieux par le réseau routier. Si on veut avoir une vision complète des choses, il est donc impératif d'évoquer les aéroports binationaux.

En second lieu, je suis de ceux qui militent pour qu'on adopte une logique de redevance pour permettre le financement d'un certain nombre d'infrastructures par ceux qui sont susceptibles de les utiliser, comme la liaison CDG Express. On sait très bien que le budget de l'État n'en aura jamais les moyens. Ces infrastructures ne se feront donc pas et nous connaissons à nouveau un retard dans l'équipement du pays, alors que c'est un atout pour notre attractivité.

M. Michel Canevet. – Je souhaite formuler quelques observations, en remerciant la présidente de la septième chambre.

Éric Doligé a rappelé nos propos sur la suppression d'un certain nombre d'aéroports. Vous avez, dans votre rapport, une formule bien plus édulcorée en évoquant la question de la cohérence du maillage aéroportuaire. À combien estimez-vous le nombre de passagers permettant de conserver un aéroport ?

Je n'ai pas non plus trouvé trace dans le rapport de questions relatives à la TVA. C'est un sujet important, dans un contexte où la concurrence internationale est extrêmement forte. Il importe de savoir si les compagnies qui opèrent sur le territoire national règlent ou non la TVA sur les vols. J'ai essayé de m'y intéresser dans le cadre du contrôle parlementaire, mais je n'ai pu obtenir de réponse explicite du Gouvernement à ce sujet.

Avec mon collègue Vincent Delahaye, nous nous sommes également interrogés sur ce que vous avez écrit à la page 56. Vous indiquez : « *L'État dispose d'une faible marge de manœuvre pour agir en matière sociale* », alors même que l'on sait que, dans un contexte hyperconcurrentiel, la question des coûts de production est essentielle pour la compétitivité des entreprises.

On voit bien qu'il existe une nette différence entre les coûts des charges sociales en France et dans le reste de l'Europe. Il importe donc d'agir à cet égard pour que les entreprises puissent être compétitives. On ne peut considérer que l'État n'a pas les moyens d'agir en la matière.

Je voulais évoquer avec le président-directeur général d'Air France, outre la question des coûts, celle de la fiabilité des transports. Je suis moi-même un usager. Hier, le vol que je devais prendre, qui venait de Quimper, a été annulé. Cela arrive très fréquemment. Peut-on améliorer la fiabilité ?

Enfin, s'agissant du contrôle aérien, je suis indigné par les différents mouvements sociaux qui affectent souvent la qualité du service. Je pense qu'il faudrait trouver des solutions pour éviter tout cela.

M. Éric Bocquet. – Je désirerais apporter un commentaire sur un point que vous soulevez, essentiel dans le contexte du transport aérien, concernant la concurrence, notamment déloyale. On connaît les recettes qui ont assuré la réussite de Ryanair, au-delà des contrôles effectués sur les bases d'affectation, qui est un problème juridique - statut d'autoentrepreneurs des pilotes, subventions des collectivités françaises pour obtenir les liaisons sur leur territoire, ce que je peux comprendre, financement par les agents eux-mêmes de leur propre formation de pilote ou de personnel navigant, immatriculation dans des territoires fiscalement paradisiaques et autres.

Tout cela crée les conditions d'une concurrence déloyale qui pose un véritable problème et qui relève de l'échelon européen, ainsi que l'ont souligné plusieurs d'entre nous. Cela me paraît absolument légitime. La question de l'harmonisation sociale reste toujours une idée neuve en Europe et un chantier à ouvrir enfin.

Il existe cependant une sorte de schizophrénie au sein de l'Union européenne, puisque la Cour de justice de l'Union européenne a validé il y a quelque temps la primauté de la libre prestation de service sur la protection du travailleur. On a donc des velléités de réglementation - il faut effectivement réguler, là comme ailleurs - mais cette décision de justice vient affaiblir cette volonté.

M. Jean-Claude Requier. – Je souhaite bon courage au président-directeur général d'Air France pour sauver son entreprise. Je suis en effet très inquiet pour Air France, où les pilotes gagnent 30 % de plus et travaillent 30 % de moins que les autres pilotes européens. Comment faire pour sauver Air France ? Quand je me rends à l'étranger, je suis très content de constater que notre pavillon flotte presque partout dans le monde, mais pour combien de temps encore ?

S'agissant des contrôles aériens, j'ai mal saisi ce qu'a dit Patrick Gandil à propos du coût et les rémunérations. Les contrôleurs aériens sont-ils moins bien payés qu'à l'étranger ?

Par ailleurs, je voudrais apporter mon témoignage à propos de la ligne Paris-Brives, qui, si elle n'est pas essentielle, doit cependant exister : comme pour Quimper, on enregistre beaucoup de retards, et parfois même des annulations.

Enfin, je voudrais dire au directeur exécutif d'ADP que j'utilise souvent les bus. Ces véhicules sont chaotiques et polluants ! On est relégué tout au fond de l'aéroport, le plus loin possible. De nombreux stops jalonnent le trajet, et on est secoué en permanence. Est-il prévu que l'on puisse accéder à pied aux avions ?

M. Francis Delattre. – Le délestage de la région parisienne est un véritable serpent de mer.

On évoque aujourd'hui de nouveaux satellites pour les deux grands aéroports parisiens. En réalité, il y en a trois, et ce depuis vingt ans : Vatry, Châteauroux-Déols - les pistes existent et l'aviation civile pratique régulièrement des essais importants sur les infrastructures - et Beauvais, au Nord, qui se développe à très grande vitesse avec les compagnies à bas coût, et qui comporte des liaisons par bus avec Paris.

Pourquoi ces trois aéroports ne se développent-ils pas ? En fait, il faudrait que les trois autorités locales qui gèrent ces aéroports confient leurs intérêts à ADP, qui tient tout. C'est un mal français qui existe depuis le gouvernement Raffarin, et rien ne se fait.

Quant à CDG Express, il ne me semble pas avoir rêvé : les gens de la BEI, que nous avons entendus il y a un peu plus de deux ans, nous ont présenté le plan Junker, qui s'élevait à 315 milliards d'euros en nous expliquant que CDG Express constituerait un investissement intéressant. Le montant de ce plan vient de doubler. Il y a quelque chose à faire !

Les touristes empruntent largement nos transports en commun. Nous qui voulons par ailleurs accueillir les futurs jeux Olympiques à Paris, ce devrait être une véritable priorité.

M. Thierry Carcenac. – Madame la présidente de la septième chambre, vous avez limité le périmètre de l'enquête, même si les problèmes d'aménagement du territoire méritent d'être examinés. On voit notamment, pages 20, 21 et 22, que vous renvoyez à des travaux du Conseil supérieur de l'aviation civile sur les territoires, qui ont conduit cette instance à demander au Conseil général de l'égalité des territoires de mener une étude sur le maillage aéroportuaire.

En matière d'aménagement du territoire, il existe des obligations de service. Comment appréciez-vous ces petits aéroports, que vous avez jugés trop nombreux ?

M. Yvon Collin. – Je voudrais remercier Vincent Capo-Canellas de son initiative, ainsi que la Cour des comptes pour ce rapport fort documenté, qui démontre à l'évidence la complexité de ce domaine qu'est le transport aérien. Je puis en témoigner pour avoir été rapporteur du budget de l'aviation civile durant une dizaine d'années.

Je souhaiterais revenir sur un problème récurrent, celui des dépenses de sûreté. Le fait que le transporteur assure 78 % de ces dépenses est effectivement insupportable. Je le faisais observer chaque année, et c'est toujours d'actualité. Quand l'État prendra-t-il à son compte ces dépenses régaliennes qui, indiscutablement, lui reviennent ?

M. Philippe Dominati. – Je voudrais insister, comme un certain nombre de mes collègues, sur la liaison CDG Express. C'est un serpent de mer qui agite les collectivités territoriales – dont la capitale, depuis très longtemps – avec des variations et des études économiques plus ou moins aléatoires, pour desservir des quartiers comme la gare de l'est et le dixième arrondissement de Paris, reconnus internationalement comme quartier d'affaires.

Je voudrais obtenir une réponse claire : Air France, principal utilisateur de la plateforme aéroportuaire, considère-t-il que le fait de taxer 70 % de la clientèle qui n'utilise pas cette liaison améliore sa compétitivité ?

Par ailleurs, les évolutions du capital et l'entrée de partenaires spécialisés comme Vinci ont-ils modifié la vision d'ADP sur cette liaison ?

Concernant la sécurité, en quoi payez-vous plus que d'autres plateformes aéroportuaires en Europe ? Ce peut être un problème en termes de compétitivité et j'aimerais connaître le différentiel que cela représente par rapport à d'autres aéroports européens.

Mme Évelyne Ratte. – Je remercie Vincent Capo-Canellas de ses propos aimables sur la qualité du rapport de la Cour des comptes.

Vous n'êtes pas d'accord avec nous sur l'affectation du surplus de taxe au désendettement du BACEA. C'est une question un peu secondaire.

En réalité, la finalité et l'objectif sont les mêmes, si ce n'est que l'horizon n'est pas tout à fait identique, nous en sommes bien d'accord : soit on affecte ce surplus de taxes immédiatement à une baisse de redevance, et l'effet est immédiat, soit on commence par désendetter le BACEA et améliorer son équilibre financier, ce qui permettra de diminuer les redevances.

J'ai été peinée d'entendre le rapporteur général de la commission des finances dire sa déception au sujet du rapport de la Cour des comptes. Je peux toutefois la comprendre. Je voudrais simplement rappeler que nous n'avons disposé que de peu de temps pour le rédiger. Nous ne pouvons tout faire. Nous exploitons au maximum les travaux que nous avons déjà faits, nous procédons aux enquêtes sur les sujets sur lesquels nous ne sommes pas à jour ou que nous ne connaissons pas vraiment, mais cela reste un exercice difficile.

Vous dites être déçu par ce que nous écrivons à propos des aspects sociaux. Il faut lire notre rapport en creux. Nous affirmons très clairement que nous ne sommes absolument pas favorables à la création de niches sociales supplémentaires. Ce n'est peut-être pas dit de manière aussi directe que vous le souhaitez, ce qui vous fait dire que nous employons une expression édulcorée, mais le message est assez clair sur le fond. Nous avons essayé de nous

démarquer dans nos propositions par rapport à tout ce qui a déjà été proposé et qui nous paraît constituer de fausses bonnes idées.

Vous êtes également resté sur votre faim concernant les compagnies du golfe Persique ou les compagnies à bas coût. Ce sont des sujets que nous ne contrôlons pas. Nous ne contrôlons même plus Air France. Dès lors, nous ne sommes pas en mesure de véritablement fonder des constats et d'émettre des recommandations.

Nous en parlons cependant, et ce que nous disons va tout à fait dans le sens du président-directeur général d'Air France : ce sont des décisions politiques qui peuvent éventuellement établir un peu d'ordre en termes de concurrence.

S'agissant de la taxe de solidarité, madame la rapporteure pour avis, notre titre est très clair. Je vous renvoie au sommaire : « *La taxe de solidarité est un prélèvement défavorable à la compétitivité du secteur aérien* ». La Cour a donc tout dit.

Quelle assiette faut-il rechercher ? Vous avez cité la grande distribution, évoquée dans le rapport Le Roux. C'est une proposition qui a été écartée, mais ce n'est pas à la Cour des comptes d'en décider. Cela relève du pouvoir politique. Nous sommes cependant d'accord quant au constat.

Je vais essayer de répondre aux questions posées par l'ensemble des sénateurs, que je remercie de leurs interventions. Ces questions sont souvent très pertinentes et reflètent bien les enjeux les plus importants du secteur.

Je ne suis pas en mesure de répondre à certains points qui ne sont pas dans notre champ de compétences. Je pense à la question du sénateur Doligé sur l'immatriculation des avions d'affaires. C'est un sujet sur lequel nous n'avons pas travaillé.

C'est en tout cas une question qui se pose. Peut-être faut-il l'adresser à Patrick Gandil.

Il en va de même pour les aéroports binationaux évoqués par le sénateur Bouvard. Nous ne sommes pas compétents pour étudier ce qui se passe à Genève ni même à Bâle-Mulhouse.

Certains sujets sont revenus avec beaucoup d'insistance, comme le CDG Express. Je comprends qu'il soit à l'ordre du jour, une proposition de financement devant figurer dans le projet de loi de finances rectificative qui sera présenté au Parlement. La Cour des comptes ne contrôle pas des projets, mais en principe des situations existantes.

Nous nous autorisons à faire un historique de ce projet d'investissement qui est parlant en lui-même. Le fait que la Cour des comptes décrive par le menu comment tout cela a évolué ou non constitue déjà un constat. Aller au-delà ne relève pas vraiment de nos compétences.

J'ai pris quelques risques en évoquant le sujet du maillage aéroportuaire en allant au-delà de ce qui figure dans le rapport. On dit qu'il faut rechercher la cohérence. On l'a déjà fait dans des rapports antérieurs, notamment en 2008. Le tableau numéro 2, page 20, donne un certain nombre de ratios entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Je suis d'accord avec vous pour dire que la géographie de notre pays n'est pas la même que celle de l'Allemagne.

Quelle est la moyenne de passagers par aéroport ou le nombre d'aéroports par million d'habitants ? Entre 0,45 en France et un en Allemagne, il y a une marge. Quel est le niveau souhaitable ? Je ne crois pas que la Cour des comptes puisse le dire : elle ne dispose ni des experts ni des compétences pour cela.

La question doit être posée - et elle l'est puisque, comme l'a dit le sénateur Carcenac, un travail sur le maillage aéroportuaire est actuellement en cours au sein des services compétents de l'État.

La complémentarité entre l'avion et le rail constitue un sujet important. La Cour des comptes l'a déjà abordé dans d'autres rapports. C'est pourquoi nous avons peut-être été un peu rapides. Lorsqu'on parle de « *valoriser les synergies liées à l'intermodalité* », on a dit beaucoup de choses.

Je renvoie à un rapport que nous avons réalisé à propos de l'aéroport de Bordeaux. Notre rapport se devait d'être synthétique et ne nous permettait pas d'analyser finement telle ou telle situation.

M. Patrick Gandil. – S'agissant des aéroports, la question clé de la compétitivité du transport aérien en France passe par l'analyse de nos aéroports par taille.

Paris est un aéroport assez cher par comparaison avec les grands *hubs* en termes de coûts de toucher, qui représentent l'ensemble des coûts que paye un avion lorsqu'il se pose. Les paramètres de régulation y sont pour quelque chose - choix de rentabilité du capital, simple et double caisse, etc. La sûreté joue un rôle très important et entraîne certainement un différentiel de coûts au détriment de la France, qui n'est cependant pas aussi important que ce qui est dit. Dans la plupart des pays européens, une grosse partie des dépenses de sûreté est payée par le transport aérien, soit directement, par le biais des redevances aéroportuaires, soit du fait d'une taxe dédiée, comme en France.

Dans notre pays, on va très loin dans le paiement des coûts de sûreté. Pour autant, la DGAC est tout à fait hostile à l'idée de financer PARAFE de cette façon. PARAFE n'a rien à voir avec la sûreté au sens antiterroriste du terme : il s'agit de contrôles aux frontières et de faciliter le passage des voyageurs. Les enjeux en matière de lutte antiterroriste sont si importants qu'on est très attentif à ne pas augmenter ce paramètre.

Concernant les petits aéroports de province, l'État a été incapable d'améliorer cette situation - si tant est qu'il faille le faire - quand il en était responsable. Aujourd'hui, on les a décentralisés. Il serait outrancier de ma part de donner des leçons alors que j'ai dirigé les bases aériennes à une époque où on les avait toutes et où on n'a pas été capable de résoudre les problèmes des petits aéroports.

Un aéroport doit-il forcément être rentable ? Ce n'est pas évident. Les gros aéroports commerciaux doivent forcément l'être et être financés par des recettes d'exploitation ainsi mais, quand on descend en gamme, on trouve de petits aéroports avec une seule ligne. Le jour où il n'existera plus d'aéroport à Aurillac, il n'y aura plus non plus de chefs d'entreprise à Aurillac. On a donc besoin de ces aéroports.

On a également besoin d'aérodromes avec des vols sanitaires, des transports d'organes, des vols de plaisance, des services publics. Une route départementale n'est pas rentable en soi. Il y a donc toute une gradation, depuis le petit aéroport qui constitue un

service public comme le terrain de football, jusqu'au grand aéroport rentable. Il faut l'analyser dans toute sa complexité en tenant compte de toutes les missions à assurer.

En matière de sûreté, la péréquation de la taxe d'aéroport est un élément de coût important pour les grands aéroports, notamment ADP et les compagnies aériennes, dont Air France. Mais sans elle, il serait impossible de voler sur les petits aéroports. Nous vous proposons d'année en année de réduire cette péréquation et d'augmenter un peu les coûts acquittés par les usagers sur les petits aéroports, tout en restant dans une fourchette raisonnable. C'est un travail d'équilibre.

Nous sommes bon marché sur le contrôle en route et chers sur le contrôle local des tours et des aérodromes, parce qu'on contrôle de petits aéroports sur lesquels les recettes sont très inférieures aux dépenses. On a fermé dix tours de contrôle sur les plus petits aéroports. Il est certain qu'il y a un équilibre à trouver là aussi.

Le seul aéroport véritablement binational est Bâle-Mulhouse. Il a tout un tas de problèmes particuliers en matière de fiscalité et de droit du travail. Nous sommes en train de régler cette situation, avec de grosses difficultés. Il y a quelques années, nous avons essayé de faire payer la taxe d'aviation civile par les compagnies suisses, comme ailleurs. On m'a fait comprendre que cela devait passer par la voie diplomatique. Cette affaire est sur le point d'être résolue - mais elle n'est pas tout à fait finie.

Quant à Genève, il s'agit d'un aéroport suisse sur lequel la France a un strapontin, mais ce n'est pas un établissement public binational. La situation n'est pas tout à fait la même. La concurrence entre Genève et Lyon doit s'apprécier au regard de toutes les responsabilités diplomatiques de la ville de Genève. Elle jouit d'un statut mondial du fait des nombreuses organisations qui y sont installées. Les long-courriers la fréquentent à cause de sa fonction internationale.

M. Michel Bouvard. – Il faut une meilleure complémentarité entre les deux. Lorsqu'il y a des choix à faire sur Lyon, il faut les prendre en compte !

M. Patrick Gandil. – Je suis d'accord avec vous, mais ce n'est pas facile.

Je confirme qu'il existe un grand écart de coût entre les contrôleurs français et les contrôleurs des pays limitrophes - entre 50 et 100 % de plus pour ceux des pays limitrophes. Ces chiffres ont été établis par Eurocontrol, par comparaison entre tous les aéroports.

Les grèves constituent une situation douloureuse, mais le droit de grève existe dans notre pays. Il est plutôt plus limité dans ce secteur que dans d'autres, puisqu'on a un service minimum relativement important, mais le transport aérien s'apparente à une horlogerie fine : la moindre perturbation - grèves, neige, tempêtes de vent - prend rapidement des proportions considérables. Je fais tout pour essayer de les limiter.

Pour ce qui est de la concurrence de Ryanair, beaucoup de choses ont été revues après les derniers jugements de la Commission européenne. On a largement mis fin aux aides dites d'État dans le vocabulaire européen, constituées de subventions des collectivités locales ou des aéroports. Plusieurs interventions de la justice ont eu lieu autour des conditions de travail des personnels basés ou non. Je ne dis pas qu'on a tout réglé - loin s'en faut - mais cela va mieux. D'autre part, il existe encore des contentieux européens qui ne sont pas tous hostiles à la position française sur ce sujet.

Concernant l'immatriculation des avions d'affaires, le coût est de 91 euros quel que soit l'appareil. Ce n'est donc pas ce qui fait fuir un avion d'affaires. Nous avons toutefois un registre de propriété avec obligation de publicité. Tout le monde peut donc savoir par qui tel ou tel avion a été immatriculé. Certains propriétaires désirent rester discrets et ce facteur peut donc être défavorable. Il est bien plus important que les 91 euros.

Une des raisons de s'immatriculer en dehors de notre pays réside dans le coût général des taxes et des charges sociales, pour lesquelles d'autres sont moins chers que nous. C'est de notoriété publique.

M. Éric Doligé. – Ma question portait plutôt sur les coûts de vérification et de contrôle régulier. Les avions, en France, sont bien plus contrôlés que dans les pays étrangers, ce qui induit des coûts de revient bien plus importants.

M. Patrick Gandil. – On est tous vérifié de très près par l'Agence de sécurité aérienne. On a donc les mêmes types de contrôles et de coûts. En revanche, dès qu'on sort d'Europe, on n'a pas le même niveau de contrôle de sécurité - que je revendique par ailleurs. Dans un certain nombre de pays, il vaut mieux y regarder à deux fois avant d'emprunter l'avion !

Mme Michèle André, présidente. – Et pas bien loin de chez nous !

M. Frédéric Gagey. – S'agissant des retards ou des annulations de vols, au-delà du cas particulier pour lequel je vous présente mes excuses les plus plates, je vous signale que le taux de réalisation des vols d'une compagnie comme Air France est de 99,7 %, même s'il arrive parfois des incidents dont les causes sont tantôt internes, tantôt externes.

Cet été, il y a eu sur les vols domestiques des problèmes opérationnels spécifiques pendant une période de deux mois. La performance a donc été un peu moindre. Depuis la rentrée, les indicateurs de ponctualité et de fiabilité retrouvent leurs niveaux normaux.

Seconde remarque : les pilotes ne sont pas payés 30 % de plus en travaillant 30 % de moins. Les comparaisons sont parfois complexes et peuvent dépendre du déroulement des carrières. Sur les moyens et les long-courriers, on a une population qui n'est pas la moins chère de l'industrie et qui présente parfois des niveaux de surcoût, information que partagent nos représentants syndicaux, mais on est bien loin d'avoir 60 % d'écart !

Troisième remarque : en matière de taxe de sûreté, la contribution est beaucoup plus massive en France que dans d'autres pays.

Enfin, une taxe destinée à financer le CDG Express améliorerait-elle la compétitivité d'Air France ? Ma réponse est non !

M. Edward Arkwright. – S'agissant du rail, 10 % des passagers qui arrivent à Charles-de-Gaulle hors correspondance empruntent le TGV.

Pour ce qui est des bus, j'ai répondu à propos des travaux à Orly. Par ailleurs, nous sommes en train d'investir pour refaire les différents linéaires, pistes, etc. à Roissy.

Concernant la question de Philippe Dominati sur la sûreté, ADP ne gagne pas un euro sur la sûreté. ADP a des dépenses de sûreté. Par ailleurs, ADP prendra en charge le déploiement de sas PARAFE dans des proportions bien plus importantes que par le passé.

Mon propos ne consistait pas à dire que nous avons plus de dépenses de sûreté que les autres, mais de souligner que nous allons avoir collectivement beaucoup de dépenses en matière de sûreté. Il faut donc avoir une vision cohérente de celles-ci. Comme l'a dit Frédéric Gagey, la taxe de sûreté est à un niveau élevé en France par rapport à nos concurrents européens. On ne peut vouloir plus de sûreté et ne pas se poser la question du financement. Il n'y a pas d'intérêt catégoriel dans mon propos.

A-t-on besoin de CDG Express ? La réponse est oui. Selon la Direction générale des routes d'Île-de-France (DiRIF), il faut aujourd'hui quarante minutes pour aller de Paris à Charles-de-Gaule en moyenne. En 2030, ce sera quatre-vingts minutes ! On en a donc besoin pour les Jeux Olympiques. Sans CDC Express, ce ne sera pas facile d'accueillir le CIO en mai prochain.

Est-ce pour autant aisé à réaliser ? La réponse est non. Antoine Veil l'exigeait déjà il y a plus de vingt-cinq ans. Pourquoi ? Il existe d'abord un problème politique : il n'est pas facile de mettre en place un système de transport dédié aux touristes dans une région qui connaît par ailleurs une saturation de ses transports quotidiens. Le Grand Paris et les décisions du Gouvernement en la matière ont permis d'aplanir en partie ce problème et d'avoir un mode de financement et de gestion du projet qui ne provoque pas un effet d'éviction entre cette liaison et les transports quotidiens en Île-de-France.

Ce projet est-il simple à financer ? La réponse est non, en raison de ce que je viens de dire à l'instant : il n'est pas évident de financer 1,4 milliard d'euros d'investissement. Le projet de loi autorisant la mise en concurrence de l'exploitant ferroviaire sera examiné en première lecture par votre assemblée dans quelques jours. Quelle peut-être la ressource affectée ? Le débat se prolonge.

Cette ressource peut-elle venir de la BEI ? On l'aurait tous souhaité, mais la BEI estime que les choses sont compliquées : le cadre d'intervention de la BEI ne lui permet pas d'investir dans ce genre de projet. Cela ne sert donc à rien de prendre des décisions politiques difficiles et de solliciter le Parlement si le système ne peut être financé. C'est pour cela que nous allons nous mobiliser dans les jours qui viennent.

Le projet de loi que vous examinerez présente des éléments extrêmement importants : concession de travaux de gré à gré, création d'un gestionnaire d'infrastructures, mise en concurrence de l'exploitation ferroviaire. Le financement viendra peut-être au moment du collectif budgétaire, ou dans un autre texte.

Les élus d'Île-de-France qui sont autour de la table savent que l'enquête publique qui s'est terminée va amener SNCF Réseau et ADP à prendre des engagements vis-à-vis d'un certain nombre d'élus, notamment de communes traversées par le projet.

ADP a-t-il changé de point de vue ? ADP a changé de point de vue non lorsque son équilibre actionnarial a été modifié en juin 2013, mais lorsqu'Augustin de Romanet a été nommé président-directeur général d'ADP et qu'il a indiqué que c'était la priorité de son mandat.

Mme Michèle André, présidente. – Le mot de la fin appartient à notre rapporteur spécial.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Merci à tous les contributeurs de leurs interventions dans ce débat, qui a été riche et dont l'intérêt a été soutenu.

Je relève un point très positif : le secteur arrive à parler non d'une même voix, mais de manière harmonieuse, avec des points de différence, mais une volonté globale d'avoir un raisonnement de filière et de secteur.

Je pense que c'est ce qui répond à l'interpellation que nous a livré la Cour des comptes : il faut avoir une stratégie un peu plus concertée entre les différents acteurs, même si certains sujets apparaissent difficiles.

Il faut donc travailler sur la taxe de solidarité. Je retiens aussi que beaucoup de pistes sont techniques et qu'il existe un travail à mener avec la Commission européenne. Peut-être pourrions-nous trouver, avec la présidente de la commission des finances et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable comment y contribuer.

Certains points, comme l'harmonisation de la concurrence ou le droit social, relèvent du niveau européen.

Il nous faudra également essayer d'aborder des sujets complexes, notamment en ce qui concerne le partage de la chaîne de valeurs, les questions de redevances et de politique aéroportuaire, autant de sujets qui ne sont pas simples mais qui sont devant nous.

Peut-être pourrions-nous trouver les formes pour prolonger ce débat. Je retiens l'intérêt qu'il y a à poser un raisonnement global sur la filière, afin que le pavillon français puisse continuer à flotter dans le ciel étranger, ainsi que le disait Jean-Claude Requier.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de M. Vincent Capo-Canellas.

Mercredi 19 octobre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

PLF pour 2017 - Mission « Engagements financiers de l'État », comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Examen du rapport spécial (et communication sur son contrôle budgétaire relatif au rôle des banques spécialistes en valeurs du Trésor)

La réunion est ouverte à 8 h 33.

La commission examine tout d'abord le rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État », les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et le compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce », et entend sa

communication sur son contrôle budgétaire relatif au rôle des banques spécialistes en valeurs du Trésor.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – En tant que rapporteur de la mission « Engagements financiers de l'État », je suis chargé de vous présenter les conclusions de la mission d'évaluation relative aux banques spécialistes en valeur du Trésor que j'ai menée et de vous donner des informations sur la situation financière de la France en 2016 et ses perspectives pour 2017.

Ces informations vous permettront, je l'espère, de mieux apprécier les risques financiers qui pèsent sur la France en raison de l'accroissement permanent de son endettement non maîtrisé.

Nous empruntons chaque année environ 200 milliards d'euros : 70 milliards d'euros pour financer notre déficit et 130 milliards d'euros pour payer nos échéances d'emprunt. En règle générale, il est rigoureusement interdit, dans toute gestion financière privée, d'emprunter pour payer des dépenses de fonctionnement et des échéances d'emprunt. Mais notre Gouvernement se l'autorise, depuis un certain nombre d'années... Cela s'appelle de la cavalerie, et c'est synonyme, à long terme, de faillite. Cette pratique est devenue courante en France depuis la présidence de François Mitterrand.

Notre dette publique était de 100 milliards d'euros en 1980 ; elle est aujourd'hui de 2 170 milliards d'euros. Pour la seule dette de l'État, la charge d'intérêts financée par le budget général de l'État sera cette année de 41,8 milliards d'euros. Cela représente plus de la moitié du produit de l'impôt sur le revenu pour 2017, qui sera, d'après les prévisions optimistes du Gouvernement, de 73 milliards d'euros. Ces 41,8 milliards d'euros de charge de la dette représentent 10,75 % des dépenses de l'État.

La charge de la dette, qui est pourtant une dépense stérile, est le deuxième poste budgétaire de l'État, devant les missions « Défense » et « Enseignement supérieur », qui sont pourtant des priorités pour garantir notre sécurité et l'amélioration du taux de croissance potentielle de notre pays.

M. Daniel Raoul. – Attendons de voir 2017 !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Malheureusement, la charge de la dette a vocation à augmenter encore davantage.

En effet, quand nos taux d'intérêt augmenteront, à la suite d'une décision de la Banque centrale européenne ou de la Réserve fédérale américaine, mais aussi et surtout en raison d'une perte de confiance de nos investisseurs, constatant que le Gouvernement actuel ne tient pas ses promesses de réduction de déficit et que la signature de la France n'est plus ce qu'elle était, notre charge de la dette augmentera immédiatement. Nous serons rapidement en cessation de paiement... comme la Grèce !

M. Richard Yung. – Quelle horreur !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Et ce n'est pas l'Europe qui nous sauvera.

D'ailleurs la Commission européenne, par la voix du commissaire Pierre Moscovici, que vous connaissez bien, a récemment rappelé que la France devait

respecter ses engagements de réduction des déficits, ce qu'elle ne fait pas. Le Gouvernement ne veut pas changer de politique et réduire les dépenses de fonctionnement financées par des emprunts. C'est la raison pour laquelle la prévision de 2,7 % de déficit présentée par le Gouvernement me paraît insincère, tout comme au Haut Conseil des finances publiques qui considère ce taux comme improbable, pour présenter les choses de façon agréable.

M. Didier Guillaume. – On verra ça !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Notre besoin de financement atteindra, en 2017, 192 milliards d'euros, correspondant à un déficit de 69,3 milliards d'euros et au financement de la dette arrivant à échéance. Il sera financé par un emprunt de 185 milliards d'euros.

Notre dette ne pourra jamais être remboursée, car elle est alimentée par des emprunts couvrant des dépenses de fonctionnement, qui ne rapportent rien. Et plus elle croît, plus nous empruntons pour la payer.

Si le Gouvernement n'émettait pas en continu de nouveaux titres de dette, la France se trouverait en cessation de paiement. Nos investisseurs, de plus en plus inquiets en raison non seulement de notre incapacité à réduire nos dépenses, mais surtout de notre propension à en créer de nouvelles, se trouveront obligés d'augmenter nos taux d'intérêt, ce qui provoquera une catastrophe et la faillite de la France. Nous sommes de plus en plus menacés.

Pour émettre des nouveaux titres, l'Agence France Trésor, qui gère la trésorerie et la dette de l'État, s'appuie sur un réseau d'une vingtaine de banques avec lesquelles elle entretient des relations privilégiées, et qu'on appelle les « spécialistes en valeur du Trésor », ou SVT. Jusqu'à présent, ces banques sont honorées de participer à ces opérations, et nous n'avons jamais eu de problèmes avec elles, mais l'insistance que met le Gouvernement à ne tenir aucun de ses engagements et à continuer d'augmenter ses dépenses, sans faire aucune économie, commence à les inquiéter. À force, les investisseurs peuvent finir par ne plus vouloir acheter nos bons du trésor ou par augmenter leurs taux d'intérêts, ce qui provoquerait immédiatement la cessation de paiement de la France. Cela va bien finir par nous tomber dessus.

Il faudra que nos futurs présidents de la République, quels qu'ils soient, acceptent de mettre en œuvre une saine gestion de nos finances publiques et cessent d'accorder leur préférence à la satisfaction des électeurs par l'accumulation de niches fiscales, qui représentent aujourd'hui près de 90 milliards d'euros.

M. Didier Guillaume. – Ils vont avoir du travail !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Les impôts ont été créés pour financer les dépenses de l'État et pas pour être redistribués à certains électeurs ; or c'est malheureusement ce qui se passe.

Même le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE, que tout le monde applaudit...

M. Didier Guillaume. – C'est vrai !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – ...coûte à l'État 16 milliards d'euros par an, financés par des emprunts.

M. Didier Guillaume. – Il est fait pour les entreprises !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Il est facile de réduire les charges sur salaire en les faisant payer par des emprunts !

C'est le cas de la réduction des charges payées par l'État aux entreprises pour les dédommager des trente-cinq heures payées trente-neuf, dues à la générosité de Martine Aubry. Cette mesure était gratuite pour elle, mais pas pour les contribuables. En effet, elle coûte chaque année 21 milliards d'euros, qui sont empruntés, ce qui représente plus de 300 milliards d'euros depuis 2000. Quel bénéfice en tire l'économie française ? Aucun ! Que l'on supprime la limitation de la semaine de travail à trente-cinq heures et l'on fera une économie significative de 21 milliards d'euros.

M. Daniel Raoul. – Bon courage !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Il faudrait également que nos futurs présidents de la République suppriment au moins la moitié des niches fiscales, lesquelles représentent 90 milliards d'euros en diminution de recettes. En diminuant le coût de ces niches de 45 milliards d'euros, nous pourrions commencer à réduire nos déficits.

Une épée de Damoclès est suspendue au-dessus de nos têtes : la hausse des taux d'intérêt. Ceux-ci peuvent augmenter dans tous les pays de la zone euro, mais ils pourraient également être relevés uniquement par nos investisseurs, découragés par notre politique budgétaire laxiste. Si nos futurs présidents ne se préparent pas à ces menaces, l'avenir de la France comme puissance économique est très menacé.

Heureusement, nous n'en sommes pas encore là, car nos prêteurs ne semblent pas encore inquiets, mais nous continuons à nous endetter sans limites. La dette publique s'élève aujourd'hui à 2 170 milliards d'euros, mais il est presque certain que nous allons passer à 2 200 milliards d'euros, puis à 2 300 milliards d'euros... Où s'arrêtera cette folie, que nous ne pourrions jamais rembourser ?

Il serait indispensable que les candidats à l'élection présidentielle prennent conscience de ces problèmes, ce qui ne semble pas être le cas. Ils paraissent préférer promettre des cadeaux à leurs électeurs sans penser à la France.

Je tiens enfin à vous signaler notre engagement à l'égard de la Grèce à hauteur de 239,6 millions pour 2017, ce qui n'est pas énorme. En revanche, nous nous sommes engagés à prêter à la Grèce 40 milliards d'euros si ce pays faisait défaut à ses engagements, ce qui est de l'ordre du probable. Nous aurions donc à supporter 40 milliards d'euros de charges supplémentaires.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Engagements financiers de l'État » qui s'élèvent, pour 2017, à 42,15 milliards d'euros, en espérant qu'ils n'augmentent pas plus, et des comptes spéciaux dont je suis également rapporteur.

M. Roger Karoutchi. – A la lecture de la note de présentation, j'ai été interpellé par le comparatif avec l'Allemagne, notre principal partenaire. En effet, il y est précisé que la

dette par actif a augmenté pratiquement de 10 % en France entre 2012 et 2015, contre une baisse de 5 % pour l'Allemagne dans le même temps.

La facilité de la France à recourir à la dette, qu'a regrettée Serge Dassault, n'est-elle pas d'autant plus préjudiciable dans le cadre d'une relation de compétitivité avec notre principal partenaire ? En d'autres termes, n'accroît-on pas nos handicaps commerciaux par rapport à l'Allemagne ?

M. Richard Yung. – Il est effectivement important que les politiques budgétaire et de la dette ne soient pas basées sur la recherche de cadeaux à faire à des électeurs. Une telle attitude serait tout à fait condamnable, quel que soit le bord politique qui en est responsable.

M. Roger Karoutchi. – Ce serait inadmissible.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Tout le monde doit le condamner !

M. Richard Yung. – Concernant le point soulevé par Roger Karoutchi, je ne suis pas sûr que le critère de la dette par actif soit pertinent. Vous connaissez la situation allemande, caractérisée par une population très vieillissante, avec un fort taux d'épargne et un patrimoine immobilier stabilisé. Les Allemands ne sont donc pas dans la même situation que nous.

Le vrai critère, c'est le coût horaire par salarié. Or, sur ce point, les situations française et allemande se sont rapprochées, pour être quasiment au même niveau.

Serge Dassault évoque une baisse des taux d'intérêt qui n'est pas réellement liée à la qualité de la signature de la dette française. Cette affirmation me pose problème, car elle donne l'impression qu'elle pourrait être liée à autre chose, mais alors à quoi ? Pour ma part, je crois savoir que la signature française est au contraire très valorisée, venant juste après l'Allemagne sur l'ensemble des marchés monétaires et financiers. J'en veux pour preuve notre importante contribution à la politique du *quantitative easing* que pratique la BCE en achetant des montants importants de titres français, car elle considère qu'ils sont de bonne qualité.

Reste qu'effectivement le marché peut évoluer...

M. Philippe Dallier. – Les taux d'intérêt sont volatiles !

M. Richard Yung. – La fin de la récréation sera peut-être sifflée en décembre par la Réserve fédérale américaine, la Fed, et nous aurons alors à assumer. Pour autant, je le répète, la signature de la France est bonne et nous n'avons pas de mal à placer notre papier.

M. Éric Bocquet. – Ma première question prolonge ce que Richard Yung vient de dire. Comment la France, qui serait surendettée, au bord de l'apocalypse, peut-elle encore emprunter sur les marchés financiers ? Richard Yung a apporté un début de réponse en affirmant que notre signature était fiable, reconnue, sérieuse, ce que je crois également. Néanmoins, j'aimerais avoir un éclairage sur ce point.

Ma seconde question concerne les aides à la Grèce. J'ai lu dans un article très sérieux sur le site internet du journal *Le Figaro* que 10 % des 125 milliards d'euros d'aides versées à la Grèce depuis 2010 sont allés effectivement dans les caisses de l'État, 90 % de cette somme ayant bénéficié aux banques. Pouvez-vous me confirmer cette information ?

M. Philippe Dallier. – Jusque-là, tout va bien, grâce à la qualité de la signature de la France mais, comme le soulignait Roger Karoutchi, le décrochage entre la France et l'Allemagne aura un jour des conséquences.

M. Didier Guillaume. – Ce n'est pas vrai !

M. Philippe Dallier. – Mais si ! Ce qui m'inquiète, c'est que vous avez l'air non pas de baigner dans l'optimisme, mais de considérer qu'on peut toujours s'endetter plus sans aucun risque de décrochage ou de flambée de nos taux d'intérêt. Plus le temps passe, plus le risque que les taux d'intérêt remontent devient important. Avec une maturité de sept ans en moyenne, nous savons ce que nous coûterait une hausse de 100 points de base.

À l'heure actuelle, il est paradoxal que nous soyons toujours plus endettés et que cela nous coûte à peine plus que l'année dernière, mais cette situation aura une fin. Aussi, il vaudrait mieux que nous nous y préparions en abordant ce sujet avec le recul nécessaire.

À mon sens, nous allons droit dans le mur ; c'est juste une question de temps. Je crains que le réveil, peut-être en décembre après les élections américaines, ne soit douloureux. En tout état de cause, la remontée des taux commence à se profiler, et le jour où elle surviendra, cela fera très mal, sachant qu'une augmentation de 100 points de base représenterait 2 milliards d'euros supplémentaires de charge de la dette dès la première année.

M. Bernard Lalande. – Le rapport de Serge Dassault constitue presque un catalogue de prescriptions sur la manière de gérer la France sans dette. Or je constate que, depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, la France s'est toujours endettée. La situation aurait-elle été très mal gérée jusqu'à aujourd'hui, les prescriptions délivrées par le docteur Dassault permettant enfin, dans les mois qui viennent, de redresser la situation ?

La comparaison permanente avec l'Allemagne m'interroge également. Nous sommes actuellement la sixième puissance mondiale, tandis que l'Allemagne doit être la cinquième. Notre seul objectif serait-il de passer devant l'Allemagne ? Serait-ce le seul enjeu ? À mon sens, il s'agit surtout de pouvoir adapter une économie territoriale à la culture d'un pays, à sa façon d'avoir construit son unité.

Bien évidemment, il peut être nécessaire de recourir au déficit. J'en veux pour preuve la lecture de certains programmes : pour financer le futur, beaucoup de candidats à de hautes fonctions préconisent d'accroître l'endettement et le déficit public. Soit ils sont irresponsables, soit cette voie n'est pas sans issue.

Enfin, vous dites que la dette augmente en nominal, mais il faut aussi prendre en considération l'augmentation de la richesse du pays. Il faut relativiser l'endettement en fonction non pas de l'endettement des autres pays, mais de l'augmentation de notre richesse.

Serge Dassault, vous avez certainement raison, il faut « nettoyer la table » en matière de dette. Mais à condition, bien évidemment, que ce nettoyage n'entraîne pas de récession ou de ralentissement de la distribution de la richesse pour le plus grand nombre dans notre pays.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – On peut toujours dire que la signature de la France est respectée – pour l'instant. Quand j'interroge les banques, elles ne sont pas encore inquiètes, mais cela ne doit pas nous dispenser de l'être. La signature de la France est

liée aujourd'hui à une conjoncture correcte, mais il ne faut pas oublier qu'elle dépend aussi, à terme, de notre endettement, donc de l'absence de réduction des déficits.

Pour être tout à fait honnête, je reconnais que la responsabilité d'une telle situation incombe à tous les présidents, de gauche comme de droite, qui ont tous emprunté pour couvrir des dépenses de fonctionnement. C'est inadmissible ! Si on n'a pas d'argent pour faire ce qu'on a envie de faire, on ne le fait pas, comme dans les entreprises.

En France, depuis toujours, les présidents de la République ont pris l'habitude d'emprunter chaque fois qu'ils voulaient faire un petit cadeau à leurs électeurs, et cela va continuer si l'on considère les programmes de plusieurs candidats à la présidence de la République, qui viennent pour l'instant d'un seul bord politique, puisqu'on ne connaît pas encore les autres protagonistes.

M. Didier Guillaume. – C'est vous qui voulez emprunter !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – C'est de l'inconscience totale ! C'est l'avenir de la France qui est en jeu ! Comme l'a dit Philippe Dallier, la fin des taux d'intérêt bas étant proche, la catastrophe nous pend au nez. Il suffirait que nos investisseurs, qui pour l'instant nous ont maintenu leur confiance, s'inquiètent et arrêtent de nous prêter de l'argent à des taux aussi faibles pour que tout s'effondre.

C'est pourquoi il faut arrêter d'emprunter pour couvrir les dépenses de fonctionnement. Tout le monde s'extasie sur le CICE, mais avec quoi est-il financé ? De l'emprunt. Arrêtons de dépenser l'argent que l'on n'a pas. C'est une évidence qui s'impose partout et toujours. Le problème est purement financier.

La France est mal gérée, au contraire de l'Allemagne, qui a arrêté de financer des dépenses pour faire plaisir à des cibles électorales. Or, en France, le Gouvernement continue à supprimer des impôts à travers l'instauration de niches fiscales toujours plus nombreuses. Les bénéficiaires sont sans doute très contents, mais les comptes publics en pâtissent.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État ».

La commission décide également de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics » ainsi que du compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce ».

La commission donne acte de la communication du rapporteur spécial sur son contrôle budgétaire relatif au rôle des banques spécialistes en valeur du Trésor et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

PLF pour 2017 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial (et communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP))

La commission examine ensuite le rapport de M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », et entend une communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP).

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – Le rapport sur cette mission est toujours un moment d'évasion au cœur du budget, puisque nous nous intéressons rarement à ce sujet sous un angle budgétaire. Certains pratiquent la course le matin, et d'autres regardent plutôt le sport à la télévision.

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » regroupe les crédits de deux programmes : le programme 219 « Sport » et le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

Ces programmes ont pour point commun de ne rassembler qu'une faible partie de l'ensemble de l'effort public en faveur de la politique publique en question. Ainsi, pour la jeunesse et la vie associative, de multiples missions du budget général viennent en soutien des associations, et la priorité du quinquennat sur la jeunesse s'est traduite dans le financement de dispositifs qui relèvent par exemple de l'éducation nationale ou encore de la mission « Travail et emploi ».

Pour le sport, outre les dépenses du centre national pour le développement du sport (CNDS) qui ne sont pas comptabilisées dans le budget, l'effort public est massivement réalisé par les collectivités territoriales. Dans les comparaisons internationales, la France se caractérise ainsi par un fort soutien public au sport non seulement de l'État, mais surtout des collectivités territoriales. Notre collègue François Baroin ne me contredira pas.

Le budget 2017 pour cette mission est celui de la continuité et de la consolidation des engagements pris ces dernières années : poursuite de la montée en puissance du service civique, qui est une réalité, même si l'on peut y être opposé ; pérennisation des mesures prises dans le cadre du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, notamment le plan « Citoyens du sport ».

En conséquence, la dotation de la mission est en forte progression, passant de 610 millions d'euros en 2016 à 734 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017. Cette progression, comme l'année dernière, est due essentiellement à la montée en charge du service civique, pour 95 millions d'euros supplémentaires, et à une mesure de périmètre sur le programme 219, pour 36 millions d'euros. Si l'on neutralise l'effet service civique et que l'on raisonne à périmètre constant, les crédits de la mission sport sont en baisse de 3,3 %, résultat d'une volonté assumée par le Gouvernement de faire participer les budgets qui ne sont pas prioritaires à la baisse des dépenses publiques.

J'en viens au programme 219 « Sport », marqué par une grande stabilité des interventions de l'État. Tout d'abord, les subventions aux fédérations sportives sont strictement identiques, soit 78,7 millions, en tenant compte d'un fonds de concours du CNDS. J'avais fait, l'an passé, des préconisations pour une modernisation des relations financières

entre l'État et les fédérations. En effet, on se passionne pour les grandes manifestations sportives telles que les Jeux olympiques, mais on s'étonne qu'avec 41 médailles, ce qui est un bon résultat, on se retrouve loin derrière d'autres nations, pas forcément plus sportives que la nôtre. Il m'est apparu que le financement strictement annuel des fédérations sportives les gênait pour avoir une vraie visibilité dans leur politique de formation des sportifs de haut niveau. La nouvelle directrice des sports du ministère semble s'engager dans une démarche pluriannuelle afin de laisser plus d'autonomie aux fédérations. J'avais indiqué que les critères d'attribution des subventions étaient beaucoup trop tatillons, alors que le rôle de la direction des sports devrait plutôt être de donner des orientations aux fédérations, et de se contenter d'un contrôle *a posteriori* pour vérifier leur action. J'ai le sentiment que le ministère des sports s'engage dans cette direction, ce qui est souhaité par toutes les fédérations dans la perspective des Jeux olympiques de 2024.

Ensuite, les subventions aux différents opérateurs du sport sont stables ou en augmentation. C'est notamment le cas de la subvention de fonctionnement à l'INSEP, qui est fixée à 22,1 millions d'euros, après une année 2016 où le fonds de roulement de l'opérateur a été mis à contribution, comme d'autres fonds de roulement. C'est également le cas de la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) qui s'établit à 8,5 millions, en hausse de 9 % par rapport à 2016.

Non retracé par les crédits de la mission, le CNDS est marqué par deux mouvements de sens opposés. D'un côté, il connaît une légère réduction de ses ressources et de ses interventions traditionnelles de 4,3 millions d'euros. Je parle dans mon rapport d'un « cœur d'activité maîtrisé », car c'est la réforme engagée en 2012-2013 pour recentrer le CNDS sur les territoires les plus carencés qui a permis de sauver l'établissement de la faillite et de pérenniser son action essentielle à la vitalité de nos territoires, puisque beaucoup de collectivités territoriales y ont recours pour financer leurs équipements sportifs. De l'autre côté, le CNDS voit se développer des interventions nouvelles exceptionnelles, avec le financement renouvelé de la candidature de Paris 2024, à hauteur de 10 millions d'euros cette année, et la première tranche d'un programme de rénovation des équipements sportifs en outre-mer, pour 10 millions d'euros également. À cet égard, je tiens à souligner l'importance de ce plan de rénovation quadriennale, pour permettre à l'outre-mer de disposer d'installations sportives dignes de ce nom et à la hauteur de son rôle majeur dans le sport français. En effet, nous devons de nombreuses médailles olympiques aux athlètes ultramarins, notamment antillais.

J'en viens au programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Le fait marquant de ce programme, c'est la poursuite de la montée en charge du service civique, qui doit accueillir 150 000 jeunes en 2017, contre 52 000 en 2015 et 110 000 en 2016. J'ai entendu le président de l'Agence du service civique, Yannick Blanc, qui m'a indiqué que l'objectif de 110 000 jeunes en 2016 était en passe d'être tenu. En mobilisant l'ensemble des services de l'État sur des grands programmes d'accueil de volontaires depuis 2015, l'Agence a réussi son pari d'une massification du service civique. Pour franchir la deuxième étape en 2016, l'adhésion des collectivités territoriales sera importante, car elle permettra de répondre aux attentes des volontaires au plus près du terrain, alors que la mobilité géographique est souvent un frein à l'engagement.

D'un point de vue financier, la dotation pour le service civique s'établit ainsi à 390 millions d'euros, soit une hausse de 32 %. Le service civique représentera ainsi en 2017, pour la première fois, plus de la moitié des crédits de la mission.

Les dépenses de l'Agence sont, à 90 %, tournées vers l'indemnisation des volontaires, qui perçoivent 467 euros par mois, et des structures d'accueil. Les dépenses de fonctionnement sont limitées, s'établissant à environ 15 millions d'euros, dépenses de personnel comprises. Pour accompagner cette montée en puissance, l'Agence verra son plafond d'emploi remonté de 71 à 81 ETPT.

À côté du service civique, le programme 163 finance également plusieurs dispositifs en faveur de la vie associative. Il s'agit en particulier du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) qui voit ses crédits préservés à hauteur de 31,4 millions d'euros. Ce fonds soutient les emplois, notamment d'encadrement, dans un ensemble d'associations afin d'en favoriser le lancement ou la pérennisation.

Les autres dispositifs en faveur de la jeunesse et de la vie associative connaissent des baisses de crédits, pour un total d'environ 2 millions d'euros.

Au total, la mission « Sport, jeunesse et vie associative » reflète la mise en œuvre des engagements du Gouvernement : le soutien à l'universalisation progressive du service civique, avec un effort supplémentaire d'environ 100 millions d'euros ; la pérennisation de certaines initiatives citoyennes en faveur du sport ou de la vie associative ; la concentration des investissements de l'État et du CNDS dans les équipements sportifs sur les territoires les plus en retard, en particulier l'outre-mer.

Au regard de ces éléments, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

Je vais maintenant vous présenter mon rapport de contrôle budgétaire sur l'INSEP. On en parle beaucoup, mais on ne sait pas toujours quel est son rôle. Il était important de voir comment cet organisme fonctionnait, dans la mesure où la moitié des médaillés olympiques de cette année en sont issus.

M. Francis Delattre. – C'est facile ; ils pillent les clubs !

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – La question à laquelle je cherchais à répondre est la suivante : au terme d'un vaste chantier de rénovation du site, l'INSEP a-t-il et se donne-t-il les moyens de ses ambitions en matière de performance sportive ? À cet égard, je ne suis pas d'accord avec Francis Delattre, car si l'on souhaite des sportifs de très haut niveau « médaillables », ils ne peuvent pas rester dans les clubs. Ce constat est assez largement partagé. Si nous souhaitons atteindre la haute performance, il faut miser sur cet institut.

Tout d'abord, je constate que le financement de l'INSEP est éclaté. Le soutien de l'État se compose de deux dotations : une subvention de fonctionnement et une prise en charge directe des dépenses d'investissement.

S'agissant du fonctionnement, la part de crédits publics est de plus en plus réduite, ici comme ailleurs. Elle a été compensée par une augmentation des frais de pension demandés aux sportifs, ce qui a posé des problèmes à beaucoup d'entre eux. En effet, même si leurs revenus mensuels varient en fonction de leur discipline, ils sont souvent peu élevés en regard des efforts fournis. Certains sportifs n'ont pas les moyens de payer ces frais de pension sans l'aide, variable, de leur fédération. Je pense donc que ces frais de pension ont atteint une forme de plafond, qu'il ne serait pas raisonnable de dépasser.

Je fais donc deux recommandations : il convient que la part de crédits publics soit désormais pérennisée au montant actuel et il faudrait que ce financement soit complété par de

nouvelles ressources propres à imaginer, qu'elles soient publiques ou privées. Au-delà du mécénat, où l'INSEP est en concurrence avec les fédérations partenaires, il pourrait être envisagé le paiement d'une « soule », en cas de transfert d'un athlète formé par l'INSEP vers une ligue professionnelle. C'est ce qui se fait dans certaines disciplines, notamment en football, et peut-être pourrait-on étendre ce système. Du coup, les clubs pourraient récupérer l'argent investi pour la formation du sportif concerné.

S'agissant des investissements, l'État prend en charge directement le paiement des charges. La rénovation a permis à l'INSEP de disposer d'équipements de grande qualité, dans toutes les disciplines. J'ai pu le voir sur place : il s'agit d'un atout majeur pour le sport de haut niveau français et pour la candidature de Paris 2024.

Cette rénovation ne va pas sans poser un certain nombre de questions financières. En particulier, le partenariat public-privé de la zone Nord du site se caractérise par d'importants surcoûts, en raison des avenants qui sont régulièrement conclus. La formule de la maîtrise d'ouvrage publique, retenue pour la partie Sud du site, permet une plus grande prévisibilité des dépenses.

Au total, le coût de la rénovation sur l'ensemble de la période est estimé à 219 millions d'euros, dont 165 millions d'euros qui ont déjà été réglés. Or, le montant prévisionnel était de 115 millions d'euros, soit presque moitié moins.

L'enjeu, désormais, est de maintenir cet outil, de le préserver dans cet état d'excellence qui conditionne la performance de notre sport de haut niveau. Pour cela, il convient de permettre à l'INSEP, en maintenant la subvention, de mettre en œuvre son plan pluriannuel d'investissement pour réaliser des travaux réguliers de remise en état des installations.

Au-delà des aspects financiers, le principal défi de l'INSEP est de se donner les moyens de son ambition en termes de visibilité et d'organisation. C'est la seule possibilité d'obtenir des recettes supplémentaires.

Le directeur général de l'INSEP, Jean-Pierre de Vincenzi, souhaite s'orienter davantage vers la haute performance, plutôt que vers le haut niveau. Il s'agit d'un choix politique assez clair qu'il assume. Pour être plus précis, jusqu'à maintenant, l'INSEP accueillait sans distinction les athlètes de haut niveau inscrits sur les listes du ministère des sports. Or, on s'apercevait que les médailles dans les grands championnats n'étaient pas au rendez-vous. Dorénavant, et dans la perspective de Paris 2024, l'INSEP devra choisir entre une sélection plus importante pour ne recruter que les « médaillables » et l'accueil des tous les sportifs de haut niveau. Cela n'est pas tout à fait la même chose.

En ce qui me concerne, je suis d'accord avec cette approche sélective, sauf à ce qu'elle conduise à une approche britannique de surconcentration des moyens sur les seules disciplines pourvoyeuses de médailles. Ainsi, le Royaume-Uni n'envoie dans les grandes compétitions internationales que les seuls athlètes qui peuvent être médaillés, ce qui est différent de l'approche française, que nous devons conserver, avec un peu plus de sélection.

Pour cela, l'INSEP doit s'appuyer sur le réseau « Grand INSEP » en cours de constitution. La réorganisation des CREPS au niveau régional, prévue par la loi, doit être l'occasion d'une meilleure association et d'une mutualisation avec l'INSEP, pour permettre

cette labellisation, et, surtout, la mise en place de meilleures filières décentralisées au niveau régional.

L'INSEP devra également s'appuyer sur l'attractivité de sa marque, qu'elle pourrait renforcer et enrichir en devenant un centre de préparation olympique, selon le label qui a été récemment créé par le Comité international olympique.

L'INSEP est à la croisée des chemins, au moment où l'État doit réduire ses dépenses. Pour maintenir son ambition et préserver son site exceptionnel, l'INSEP a besoin de ressources stables et d'une dynamique collective avec les fédérations et les CREPS. Si la candidature de Paris est retenue pour les JO de 2024, les crédits et la dynamique suivront assez naturellement. En revanche, si tel n'est pas le cas, la subvention de l'État risque de continuer à décroître. C'est pourquoi il faut dès aujourd'hui expérimenter de nouvelles ressources et tisser des liens régionaux, pour que l'INSEP continue malgré tout d'avoir les moyens de son ambition en matière de haute performance sportive.

M. Éric Bocquet. – Je voudrais revenir sur l'Euro 2016. Des conditions fiscales particulièrement avantageuses ont été accordées à l'UEFA pour organiser cette compétition en France. J'aimerais savoir s'il y a quand même eu des retombées pour le mouvement sportif. En d'autres termes, une partie des recettes a-t-elle été consacrée au développement et à l'aide des clubs amateurs du pays, par exemple ? Il faut savoir que les règles d'organisation de ce tournoi étaient très strictes, notamment pour protéger les grands sponsors. Il y avait notamment un fabricant de boissons gazeuses sucrées et un distributeur de sandwichs américains. À cette occasion, ces sponsors imposent leur règle du jeu, y compris aux commerçants locaux autour des stades quand les matchs ont lieu. Pour assurer la pérennité du financement de l'INSEP, n'y a-t-il pas là une piste de travail pour trouver des recettes nouvelles, dans la perspective des Jeux olympiques notamment ? Autrement dit, les règles du sponsoring imposées par le Comité international olympique seront-elles les mêmes si la France est retenue pour l'organisation des Jeux olympiques en 2024 ?

M. Jean-Claude Boulard. – Notre rapporteur spécial a rappelé que les collectivités locales finançaient l'essentiel des équipements sportifs. C'est peut-être le moment de faire passer un message aux fédérations pour les calmer sur le plan normatif. Elles pêchent en effet par excès de zèle en la matière. Il n'y a pas d'année sans que des vestiaires, des sanitaires, des changements dans le rayon de la raquette du terrain de basket ne viennent impacter gravement les finances des collectivités locales. Il n'y a pas que l'État qui invente des normes. Notre assemblée doit envoyer un message extrêmement fort aux fédérations sportives.

Par ailleurs, je suis souvent frappé par le train de vie des fédérations, qui mérite d'être examiné. Les petits clubs s'agacent du montant des prélèvements sur les licences au profit des fédérations, dans certains cas pour financer des dîners de gala.

Enfin, nous avons supprimé voilà deux ans la taxe sur les spectacles au profit de la TVA à 5,5 %, classant de ce fait le football professionnel dans la catégorie des produits de première nécessité. C'est hallucinant ! Nous devrions peut-être réfléchir à l'opportunité de revenir sur cette décision.

M. Jean-Claude Requier. – Je voudrais à mon tour féliciter le rapporteur pour son rapport, qui est particulièrement sportif, au sens de la camaraderie et de la convivialité. Il est vrai que le sujet est moins polémique que celui de la dette de l'État.

Tout d'abord, je salue la montée en puissance du service civique, puisque 150 000 jeunes seront concernés en 2017, et 350 000 en 2020. Le RDSE est très favorable à cette évolution. Yvon Collin avait d'ailleurs fait un rapport en ce sens.

Je lis dans le rapport qu'il y a une répartition géographique des crédits du CNDS. Quelle est sa logique ? Je vois que la ligue de football de la Méditerranée reçoit de l'argent. Pourquoi pas les autres ?

Je conclurai en illustrant les propos de Jean-Claude Boulard sur les normes. Lorsque le club de football de ma commune est monté en série régionale, comme il manquait quelques lux à l'éclairage du stade, il a fallu faire des travaux importants pour le mettre aux normes.

M. Dominique de Legge. – Je souhaite aussi intervenir dans le même sens que Jean-Claude Boulard. Je constate, à la lecture du rapport, que les dépenses des collectivités territoriales représentaient six fois celles de l'État. À un moment où nous devons tous faire un effort de maîtrise de la dépense publique, je pense que les fédérations devraient être sensibilisées à cette question. Plus précisément, dans les sommes consacrées au sport par les collectivités territoriales, comptabilisez-vous seulement les dépenses de fonctionnement ou y a-t-il aussi les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les mises aux normes, qui sont de plus en plus coûteuses ?

Je voudrais aussi insister sur le reversement aux fédérations départementales et nationales, qui consiste souvent à prendre les trois quarts du coût des licences pour les donner à des gens qui restent bien loin des stades.

M. Philippe Dallier. – Ma question porte sur la situation de l'AFLD. Le rapporteur spécial nous a dit que ses crédits augmentaient de 9 % cette année mais, dans le rapport, il apparaît que cette hausse est en trompe-l'œil, puisque le nombre des contrôles va diminuer. Cela s'expliquerait par le fait que le fonds de roulement de l'agence a été complètement consommé les années précédentes. Le rapport met notamment en cause la réserve de précaution, auparavant de 5 %, maintenant de 8 %. Est-ce à dire qu'après avoir inscrit des crédits en hausse en loi de finances initiale, le Gouvernement les rabote systématiquement en cours d'année avec la réserve de précaution ? Si tel est le cas, je m'interroge sur la sincérité des chiffres qui nous sont présentés.

M. André Gattolin. – On parle beaucoup de l'évaluation des sportifs au regard de leur performance, notamment olympique, mais il ne faut pas oublier que ces athlètes ont besoin d'éducation. Je n'entrerai pas dans la polémique sur leur niveau culturel et leur capacité à assassiner la langue française lorsqu'ils s'expriment à la télévision, mais je m'intéresse à leur avenir post-sportif. La question de la formation et de l'éducation générales des sportifs est un vrai sujet. Il existe dans certains lycées des sections sports-études et l'INSEP dispense des formations assez intéressantes pour gérer l'après-carrière, mais nous sommes quand même en retard, notamment par rapport aux États-Unis et à d'autres pays d'Europe, où le sport universitaire est très organisé. Nos universités sont complètement défaillantes dans leur soutien aux sportifs, non seulement pour ce qui concerne la pratique sportive proprement dite, mais également pour leur permettre d'aborder sereinement leur vie d'après. Qu'est-ce qui est prévu dans le programme 219 pour l'éducation et la formation de nos jeunes sportifs ?

M. Francis Delattre. – Autant j’apprécie l’implication du rapporteur pour présenter son rapport, autant certains aspects de ce rapport me plaisent moins.

Pour les sports olympiques, en dehors des quatre grands que nous connaissons tous, ce sont essentiellement les collectivités territoriales qui assurent les dépenses d’infrastructure et de fonctionnement, il faut le dire avec force.

L’INSEP capte les meilleurs sportifs formés par les clubs, ce qui crée chez eux une grande frustration. À cela s’ajoute le fait que les fédérations sportives – notamment la fédération française d’athlétisme – ne font jamais de retour d’information aux clubs formateurs, à part peut-être la fédération française de tennis.

L’INSEP est-il l’endroit idéal pour la formation des sportifs de haut niveau ? J’en doute fortement : les entraîneurs se disputent pour pouvoir y entraîner, le suivi médical des sportifs est très approximatif, comme le prouvent les blessures récurrentes de Teddy Tamgho, par exemple. Il faut décentraliser la formation des sportifs, la confier à des grands clubs, qui pourraient avoir des résultats meilleurs que l’INSEP.

Dans le petit club d’athlétisme de la ville de Franconville dont je suis l’ élu, on comptait quatre sélectionnés pour les Jeux olympiques. Je ne suis pas sûr que l’INSEP puisse prétendre au même ratio, alors même qu’il nous a pris nos meilleurs jeunes depuis dix ans.

Tous ces sports – athlétisme, natation... – souffrent d’un important déficit de visibilité, sauf quand arrivent les Jeux olympiques ou des grands événements. Les fédérations, et notamment la fédération d’athlétisme, négocient très mal les droits TV, notamment avec France 2.

Cette situation, je le répète, est d’autant plus frustrante pour les clubs que, lorsqu’un des athlètes ou nageurs qu’ils ont formés a une médaille, on ne parle que du sponsor ou de la fédération, jamais du club, qui a financé 90 % de sa formation.

Il y a un autre sport qui a des médailles olympiques : l’équitation. Rien que pour le parc équestre de Lamotte-Beuvron, on compte deux médailles d’or et une médaille d’argent lors des Jeux de Rio. Et c’est ce sport que l’on a assassiné en faisant passer la TVA de 5,5 % à 20 %, prétendument à cause de Bruxelles. Aujourd’hui, un tiers des centres équestres sont en grande difficulté. C’est pourquoi je demande que leur soit appliquée une TVA de 10 %.

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons peut-être l’occasion de discuter de ce sujet demain, dans l’hémicycle, où se tiendra un débat sur les conclusions du rapport d’information de la commission des affaires économiques sur la situation de la filière équine.

M. Serge Dassault. – J’aurai une seule question à poser au rapporteur spécial : comment les subventions arrivent-elles au club ? Par l’Etat, la région, le département, la commune ?

M. Éric Doligé. – J’aimerais, moi aussi, que les chiffres du rapporteur soient complétés en indiquant le nombre de médailles internationales ou olympiques à côté des sommes allouées par pays pour le sport. Nous aurions ainsi une idée de la rentabilité, même si le terme n’est pas adapté, de la dépense publique en faveur du sport par pays, ce qui nous permettrait de comparer.

Il faut aussi prendre garde à une chose : le nombre de médailles distribuées par les Jeux olympiques augmente de façon considérable d'une olympiade à une autre ; on ne peut donc pas prétendre que la France en glane de plus en plus. En proportion, ce n'est pas le cas.

J'ajouterais également à ce tableau une colonne supplémentaire sur la richesse des fédérations sportives. Quand, dans nos petites communes, nous les convions pour inaugurer les petits travaux que nous faisons pour nos petits clubs, les fédérations nous regardent toujours de très haut. Il serait donc intéressant de connaître leurs finances.

Le rapport fournit le montant des primes distribuées aux sportifs médaillés olympiques et à leurs entraîneurs, en fonction de la couleur de la médaille. Certaines primes distribuées par le passé ont été défiscalisées. Est-ce le cas pour les primes accordées aux médaillés olympiques ? Et que se passe-t-il quand un même sportif obtient plusieurs médailles ?

M. Michel Canevet. – Je salue à mon tour la démonstration passionnée du rapporteur. Il a bien expliqué que l'investissement de l'État dans le sport et la vie associative dépasse de loin les seules sommes apparaissant dans le budget.

La dotation au Centre national pour le développement du sport tend à diminuer, ce qui fait peser des contraintes de plus en plus lourdes sur les collectivités territoriales. Le CNDS pourra-t-il au moins accompagner les projets financés par les collectivités territoriales pour les mises aux normes des installations ? La baisse des dotations est-elle fonction de la baisse proportionnelle des taxes affectées ?

Je remarque par ailleurs l'importance des réductions impôts consenties pour le financement de la vie associative : environ 2 milliards d'euros. Sur cette somme, combien est affecté au financement du sport ?

Un mot enfin sur le développement du service civique. Le nombre de bénéficiaires va augmenter de manière très significative dans les années qui viennent, cela a été dit. On parle, pour accompagner ce développement, de 10 postes supplémentaires dans l'Agence du service civique. Quels seront, dans le détail, les moyens nécessaires pour faire face à ce développement ? Cela va-t-il induire des dispositifs particuliers notamment en local, avec une représentation plus forte de l'Agence dans les territoires, alors qu'elle s'appuyait jusqu'alors sur les directions départementales de la cohésion sociale, les DDCS ?

M. Thierry Carcenac. – Un mot sur la décentralisation des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) et pour lesquels la dotation augmente de 6 %. Je préside la commission consultative sur l'évaluation des charges : nous avons traité de ce sujet avant même la fusion des régions et une étude devait être faite par l'État pour quantifier la masse de transferts opérés cette année. Qu'en est-il ? Les 60 millions d'euros de subvention de fonctionnement à destination des CREPS intègrent-ils le traitement des difficultés évoquées par les régions ?

M. Jean Pierre Vogel. – Quelques mots pour revenir sur les propos de Francis Delattre au sujet de la filière équine. L'équitation, c'est la seule discipline individuelle qui se pratique en couple : avec un cheval. C'est un sport qui fait appel essentiellement à des personnes privées pour investir dans les manèges, les carrières, la cavalerie. Quand les collectivités territoriales investissent également, cela crée des situations où la concurrence est disproportionnée.

La TVA dans ce secteur est passée de 5,5 % à 20 %, avec des conséquences désastreuses. Le chiffre d'affaires des centres équestres a baissé de 10 % en deux ans. La moyenne de l'excédent brut d'exploitation par établissement est de 1 500 euros par mois, pour des personnes qui travaillent 70 heures par semaine.

Le sport équestre fait travailler toute une filière professionnelle. Je rappelle tout de même que c'est la troisième fédération de France, derrière le football et le tennis. Et pourtant ses membres, même les meilleurs, gagnent très peu d'argent comparé aux deux premières.

La directive européenne doit donc être revue, et la TVA abaissée au maximum à 10 %. C'est crucial, car une structure équestre disparaît tous les jours en France.

M. Alain Houpert. – Le sport équestre est un élément important d'aménagement du territoire. Tous les centres sont situés hors des villes et des métropoles, dans des zones rurales. Bien sûr, cela a un coût. Un cheval coûte plus cher qu'un ballon. Mais l'augmentation de la TVA a été une erreur pour l'aménagement du territoire.

Il en va de même pour un autre sport, qui peut être considéré comme trop élitiste : le golf. Il y a des golfs ruraux sur tout le territoire, qui eux aussi participent à l'aménagement du territoire, à la pérégrination des touristes sportifs et donc à une meilleure connaissance de la France.

Or, l'an passé, nous avons assisté à une augmentation explosive de la taxe foncière. Pour les agriculteurs, qui louent une partie de leurs terres à des sociétés qui exploitent ces golfs ruraux, souvent en vivotant, c'est intenable : pour un revenu de 700 euros, ils peuvent acquitter une taxe foncière de 4 000 euros.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture. – Je remarque en premier lieu que le budget du programme « Sport » est en hausse de 24 millions d'euros, ce qui, dans le contexte actuel, est appréciable. L'objectif du financement public du sport n'est pas seulement de gagner des médailles, mais de développer les pratiques. De ce point de vue, la progression est réelle, même s'il est difficile de la mesurer, car elle se développe surtout en dehors des clubs.

Pour ce qui concerne le CNDS, n'ayons pas la mémoire courte. Voilà un organisme qui a failli disparaître en 2012-2013. Le plan de redressement mis en place, qui passe par le resserrement des critères sur les zones très carencées, doit s'achever fin 2017. Le CNDS sera ensuite, espérons-le, plus efficace.

J'insiste par ailleurs sur le déploiement du plan « Citoyens du sport », grâce auquel 400 éducateurs seront envoyés sur les territoires, et notamment dans les quartiers difficiles.

Pour ce qui concerne le sport de haut niveau, 2017 sera la première année d'application en année pleine de la loi visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale. Ce n'est pas rien, car cela emporte des effets sur la façon dont les accidents du travail ou la santé des sportifs de haut niveau sont pris en charge.

Les crédits alloués aux fédérations étaient, en 2016, inchangés pour la troisième année consécutive. Ils restent inchangés cette année. Nous attendons les conclusions des États généraux du sport du haut niveau, lancés il y a une dizaine de jours, pour mieux paramétrer

l'action publique en la matière, notamment pour ce qui portera sur l'organisation à mettre en place pour les quatre années qui viennent, celles qui nous séparent des futurs Jeux olympiques.

J'en viens aux remarques sur l'Euro 2016. L'année dernière, à la même époque, lorsque nous avons voté le budget, nous nous posions deux questions : celle du financement des stades construits ou rénovés et celle de la sécurité dans les stades et les *fan zones*. Sur ces deux points, tout s'est passé de manière satisfaisante.

Pour ce qui est de l'exonération fiscale dont ont joui les organisateurs de l'Euro, cette demande figure désormais dans le cahier des charges de tous les organisateurs de ce type d'événement. L'alternative est donc simple : soit on accueille un événement de grande ampleur, et l'on accepte ces exonérations, soit on ne l'accueille pas. Mais n'oublions pas les retombées économiques pour le pays. Notre seule déception vient de la fréquentation dans les stades de football, que nous espérions voir monter après l'Euro, mais qui ne cesse de chuter.

Quelques mots sur le train de vie de certaines fédérations. Beaucoup d'enquêtes à charge sont diffusées par les télévisions, surtout d'ailleurs à propos de fédérations internationales, comme le CIO ou l'UEFA. Mais cela n'a rien à voir avec la fédération française de canoë-kayak ou de volley-ball, par exemple. Nombre de ces fédérations nationales ont d'ailleurs perdu récemment des sponsors privés importants, ce qui les oblige à trouver d'autres sources de financement.

Les critiques sur l'INSEP me semblent rudes : tous les pays comparables à la France nous l'envient, pour la formation sportive comme professionnelle des athlètes. L'année passée a été difficile pour l'INSEP, à qui l'on avait demandé un effort financier, à hauteur de 2 millions d'euros, prélevés sur le fonds de roulement. Avec le budget de cette année, nous revenons à la situation antérieure.

Pour ce qui a trait au transfert des 17 CREPS, le rapport de la Commission consultative sur l'évaluation des charges souligne que cette décentralisation est très réussie. Les CREPS sont tout à fait associés aux politiques de formation et à la préparation des compétitions.

J'en termine avec l'AFLD, dont l'augmentation du budget est effectivement en trompe-l'œil. Voilà des années que cette agence puise dans ses fonds de roulement pour remplir ses missions. Résultat : le nombre des contrôles qu'elle effectue est en baisse, alors qu'elle devrait en faire de plus en plus, du fait de la généralisation des passeports biologiques notamment.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture. – Le programme 163, « Jeunesse et vie associative », connaît une augmentation de 21,5 %, ce qui s'explique par le développement du service civique. Nous avons eu l'occasion d'en discuter lors de nos débats sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté : c'est un développement qui, fort heureusement, fait consensus. Une question seulement se posait : le service civique devait-il être universel ou obligatoire ? Il sera universel, l'obligation étant difficile à mettre en place.

Je rappelle que ce sont 100 000 jeunes qui auront fait leur service civique en 2016, pour un objectif, fixé par le Président de la République, de 350 000 par an dans trois ans. Je voudrais dire l'importance, à mes yeux, que les collectivités territoriales puissent recruter plus

de jeunes en service civique. C'est aujourd'hui le cas pour seulement 10 % de ces jeunes. Ce serait pour les collectivités un vrai réservoir de main-d'œuvre.

Pour ce qui est des autres dispositifs du programme 163, le fonds de développement de la vie associative (FDVA) n'est pas plus doté que l'année dernière, hélas. Une manne pourrait lui être attribuée : les fonds inactifs, sur les comptes d'associations disparues. Ce serait bien que cet argent retourne non pas auprès de l'État, même si c'est ce qui est prévu, mais des associations elles-mêmes.

Mme Michèle André, présidente. – La question des normes imposées par les fédérations n'est pas récente : j'ai été adjointe aux sports à Clermont-Ferrand durant deux mandats et mon directeur protestait chaque année sur ces demandes récurrentes. En revanche, la situation devient de plus en plus difficile.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – Éric Bocquet m'a interrogé sur le financement du football amateur. Depuis la coupe du monde de football en 1998, le football amateur est alimenté par une part des recettes des grandes compétitions. L'Euro 2016 a alimenté ce fonds...

M. Maurice Vincent. – À hauteur de 20 millions d'euros !

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – Je partage par ailleurs les observations d'Éric Bocquet sur le positionnement des grandes marques de soda et de sandwichs dans les grands événements.

Quant aux conditions fiscales accordées aux organisateurs, elles sont définies événement par événement et la commission des finances devrait recevoir sous peu les engagements de l'État à cet égard pour les JO 2024.

Jean-Claude Boulard a de la constance dans les idées, puisqu'il m'avait posé les trois mêmes questions l'année dernière. Les fédérations ont entendu l'appel pour moins de normes, dont vous déplorez la prolifération. Pour ce qui est de leur train de vie, et hormis les quelques cas de fédérations internationales que nous connaissons, il est revenu à un niveau à peu près correct. Et ce n'est pas que je veuille les défendre par principe !

Pour ce qui est de la soumission des spectacles sportifs au taux de TVA réduit de 5,5 %, ce n'est pas à moi de me prononcer.

Jean-Claude Requier m'interrogeait sur le tableau, qui retrace seulement les dix principales subventions de la part territoriale du CNDS en 2015. On pourrait continuer le tableau.

Cela dit, il est vrai que le CNDS a connu beaucoup de problèmes. Il y a trois ans, il était en quasi-faillite. Il bénéficie dans le budget de ressources exceptionnelles : 10 millions d'euros pour le financement de la part État de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024 ; autant pour commencer à financer un plan de rattrapage des équipements sportifs en outre-mer.

Je reviens sur la remarque de Dominique de Legge : oui, les collectivités territoriales donnent beaucoup. D'ailleurs, le différentiel entre les aides d'État et les aides des collectivités territoriales tend à s'accroître. Les dépenses figurant dans le graphique du rapport comprennent investissement et fonctionnement.

Pour ce qui est de l'AFLD, c'est en effet en trompe-l'œil... on puise dans le fonds de roulement tous les ans. C'est grave, car les contrôles vont diminuer alors que le dopage va plus vite que les médecins. L'AFLD fait un excellent travail, mais elle ne peut pas tout faire. Ce fléau doit se traiter à l'échelle mondiale.

J'en viens à la question d'André Gattolin sur la formation des sportifs : tous les cours sont organisés en fonction des entraînements. L'INSEP s'en charge d'ailleurs très bien. C'est vrai également pour les sportifs qui sont non pas à l'INSEP, mais dans des filières d'excellence.

Alors, pour répondre à Francis Delattre, l'INSEP est-il l'endroit idéal pour les sportifs ? C'est en tout cas l'un des endroits où la formation des sportifs de haut niveau peut se faire. Quant à vos remarques sur l'insuffisance des suivis médicaux, je me suis rendu sur place pour constater qu'un effort énorme avait été produit pour les améliorer : des médecins et des psychologues ont été embauchés et tout le matériel nécessaire a été acquis. L'Institut peut même, désormais, suivre des sportifs de haut niveau qui ne sont pas de l'INSEP.

Nous aurons demain, en séance publique, un débat sur la filière équine. C'est un sujet épineux, qui nous a tous interpellés, notamment depuis que le taux de TVA applicable est passé à 20 %.

Jean Pierre Vogel m'interroge sur le réseau des CREPS. La décentralisation est désormais chose faite, et les moyens sont au rendez-vous. Tout cela va pouvoir mieux fonctionner. Je sais que je ne convaincrs pas Thierry Carcenac, mais enfin...

Il m'est difficile de répondre à la question de Serge Dassault : les subventions aux clubs sont versées par les régions, les départements, les filières nationales, les fédérations, les communes... L'enchevêtrement est réel.

Quant à la proposition d'Éric Doligé de faire apparaître le nombre de médailles en face des dépenses publiques consenties pour subventionner le sport, je tiens à dire qu'il est difficile de se livrer à ce genre de comparaison, car la destination et la nature des dépenses varient beaucoup d'un pays à l'autre. En Allemagne, les subventions des Länder sont très importantes, et les clubs entretiennent avec le privé un rapport plus étroit. Il faut également prendre en considération l'argent investi non seulement dans le sport de haut niveau, mais dans chacune des filières.

Pour ce qui concerne les primes des médaillés de Rio : nous avons l'an passé un amendement pour qu'ils puissent les étaler sur trois ou quatre ans, ce décalage leur permettant de payer les impôts de façon lissée dans le temps. Tout le monde n'est pas Teddy Riner... La défiscalisation des primes pour les médaillés a existé, peut-être reviendra-t-elle ?

Certaines fédérations sont riches, c'est vrai, mais d'autres n'ont rien. Quelques-unes ont clairement vécu au-dessus de leurs moyens. Mais, globalement, l'effort a été fait pour améliorer leur gestion. La nouvelle directrice des sports veut amplifier le mouvement en faisant évoluer leur financement.

Michel Canevet me demande si la baisse des interventions du CNDS est liée à la baisse du plafonnement des taxes affectées. C'est le cas. La recette en elle-même ne diminue pas. L'idée est seulement de ne pas augmenter le budget de fonctionnement du CNDS.

Pour ce qui est du service civique, l'Agence dédiée continuera à s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État. Cela implique une augmentation des moyens de l'Agence à l'échelon national. Il est en effet important de centraliser la gestion du programme pour éviter que ne prolifèrent les ETPT en local.

Alain Houpert, enfin, a abordé le sujet du golf dans les territoires ruraux. Il y a une volonté réelle de la fédération française de golf et de l'État de faire un effort pour les clubs ; un effort d'autant plus nécessaire que la France a obtenu l'organisation de la *Ryder cup*. Cet événement international va représenter une manne considérable.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Elle donne acte de sa communication sur l'INSEP à M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

PLF pour 2017 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 63) - Examen du rapport spécial

Puis la commission examine le rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et l'article 63 rattaché.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Pour la dernière année du quinquennat, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est marquée par un désengagement financier de l'État de la politique du handicap. Deux transferts de crédits sont prévus à compter du 1^{er} janvier 2017 : le transfert du financement des dotations de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à l'assurance maladie ; le transfert des moyens de fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA.

Si elles ont pour objet de simplifier les modalités de financement de ces organismes, ces deux mesures conduisent à amputer les moyens consacrés par l'État à la politique du handicap de deux milliards d'euros. L'État ne financera plus que l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ainsi que la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) en ESAT. Ces transferts réduiront l'information du Parlement à propos du financement des ESAT et des MDPH. Leurs crédits de fonctionnement ne seront plus examinés à l'occasion des projets de loi de finances ; ils seront noyés parmi les autres montants alloués aux dépenses sociales et médico-sociales retracés dans les projets de lois de financement de la sécurité sociale.

Par ailleurs, le plan de prévention et d'arrêt des départs non souhaités des personnes handicapées vers la Belgique est largement insuffisant pour faire face aux besoins. Nous avons débattu de ce point l'an dernier. Ce plan est doté de 10 millions d'euros, alors que l'assurance maladie verse tous les ans 152 millions d'euros aux établissements belges accueillant des personnes handicapées françaises.

Enfin, la réforme des modalités de revalorisation de l'AAH, désormais réalisée en fonction de l'inflation constatée et non plus en fonction de l'inflation prévisionnelle, a conduit à une quasi-stagnation de son montant en 2016.

Plusieurs dispositifs financés par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » connaissent une progression dynamique. La prime d'activité, créée au 1^{er} janvier 2016 en remplacement du RSA « activité » et de la prime pour l'emploi, connaît une montée en charge plus rapide que prévu : son taux de recours était de 60 % en juin 2016, alors que la prévision budgétaire avait été construite sur une hypothèse de 50 %. En conséquence, la dépense de prime d'activité est revue à la hausse en 2017 pour atteindre un montant prévisionnel de 4,3 milliards d'euros. Ceci prend également en compte l'ouverture de la prime à de nouveaux bénéficiaires en 2016, comme les allocataires de l'AAH, d'une pension d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

De plus, le coût des mesures de protection juridique des majeurs continue à croître sous l'effet de la progression du nombre de majeurs concernés par des mesures de protection, directement liée au vieillissement démographique.

J'en viens à deux sujets d'inquiétude ou d'insatisfaction.

Tout d'abord : la situation de la politique d'adoption en France. Le nombre d'adoptions internationales réalisées par l'intermédiaire de l'Agence française de l'adoption (AFA) diminue de manière constante : 201 adoptions ont été réalisées *via* l'Agence en 2015, contre plus de 3 000 en 2009. Le Gouvernement a annoncé vouloir fusionner l'AFA avec le groupement d'intérêt public « Enfants en danger ». Plusieurs associations représentant des parents adoptants ont manifesté leur inquiétude. Elles craignent que la disparition juridique de l'AFA entraîne la disparition des accréditations dont elle dispose dans les pays d'origine et l'annulation des procédures d'adoption en cours. Il conviendra d'être particulièrement vigilant sur ce point.

Par ailleurs, les montants relatifs à l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) des anciens migrants dans leurs pays d'origine, créée en 2016 au profit des travailleurs immigrés âgés qui effectuent des séjours de longue durée dans leurs pays d'origine, sont fortement revus à la baisse en 2017. Cela traduit une sous-consommation importante de cette aide, ce qui n'est pas satisfaisant.

Point positif : le renforcement des moyens consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes ainsi qu'à la lutte contre le système prostitutionnel, afin notamment de financer l'aide financière à la réinsertion des personnes prostituées.

Enfin, s'agissant des dépenses support des ministères sociaux, les crédits augmentent en raison de la hausse de la masse salariale, principalement du fait de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Cependant, la politique de réduction des moyens se poursuit avec la suppression de 138 emplois, hors mesures de transfert, en 2017. Cette même politique est menée pour les agences régionales de santé, dont le schéma d'emploi prévoit la réduction de 100 ETPT supplémentaires en 2017.

Au total, au regard notamment des insuffisances de la politique du handicap, je donne, à titre personnel, un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

L'article 63 rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » vise à supprimer le Fonds national des solidarités actives (FNSA) mis en place en 2009 afin notamment de financer le RSA « activité ». Il bénéficie d'une subvention de l'État et d'une fraction du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité des fonctionnaires.

Avec la création de la prime d'activité en 2016, le FNSA a perdu sa principale raison d'être. Il ne finance désormais plus que le RSA « socle » versé aux jeunes actifs, la prime de Noël versée aux bénéficiaires de certaines prestations sociales et les frais de gestion liés à la prime d'activité. La proposition de suppression du FNSA constitue donc l'aboutissement logique de la mise en place de la prime d'activité. Elle va dans le sens de ce que j'avais préconisé l'année dernière.

La suppression du FNSA conduirait ainsi à faire prendre en charge directement par le budget de l'État les dépenses restant à sa charge, majorant les crédits du programme 304 de 205 millions d'euros en 2017. Afin d'assurer l'équilibre budgétaire de cette opération, la part du produit de la contribution allouée au FNSA serait réaffectée au Fonds de solidarité, qui finance l'allocation spécifique de solidarité, et qui verrait en conséquence sa subvention d'équilibre versée par l'État baisser à due concurrence.

Compte tenu de ces éléments, je propose d'adopter cet article sans modification.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales. – Je voudrais d'abord féliciter le rapporteur spécial pour la qualité de ses investigations.

Je voudrais vous faire part de l'avis du rapporteur de la commission des affaires sociales sur cette mission, qui est contrasté. L'évolution des crédits qu'elle prévoit suscite une adhésion et deux réserves.

Je me réjouis de la préservation des crédits en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains.

Ma première réserve porte sur la nouvelle architecture du programme 157 « Handicap et dépendance ». Je ne conteste pas la concentration de l'État au profit, principalement, de l'AAH, pas plus que le transfert d'autres crédits de la politique du handicap au profit d'acteurs nationaux plus indiqués, comme l'assurance maladie et la CNSA. Mais la méthode retenue pour ce faire s'apparente à un désengagement brutal plutôt qu'à un passage de relai. De plus, avec le transfert de la part nationale du financement des MDPH, c'est à une baisse artificielle des dépenses de l'État que ce budget se livre. Cela crée en outre de l'opacité, car les crédits de fonctionnement des MDPH se trouveront noyés, sans chiffrage particulier, dans la nouvelle dotation de la CNSA. Mais alors que les MDPH sont confrontées à un important surcroît de travail, tout ce dont elles ont besoin, c'est de sécurité et de visibilité. Certes, le Président de la République s'est engagé à accorder 8 millions d'euros supplémentaires à la politique du handicap, mais cette hausse ne devra pas reposer sur les seuls départements.

J'en viens au reste du programme et à la prime d'activité. Il faut se réjouir bien sûr du succès de cette nouvelle prestation. Selon nos calculs, le taux de recours dépassera bien les 50 % budgétés, pour atteindre les 70 %. Ce dispositif est en effet beaucoup mieux ciblé. Mais, deuxième réserve, on peut s'interroger sur le coût final de la prestation. De plus, avec la suppression de la prime pour l'emploi, nous nous privons du levier qu'est le crédit d'impôt, qui a des effets positifs sur l'emploi et qui est utilisé par nos voisins européens. Malgré la communication du Gouvernement, la prime d'activité, ne nous leurrera pas, n'aura aucun effet sur emploi : le chômage dans notre pays provient d'une offre d'emploi atone.

M. André Gattolin. – J’adresse toutes mes félicitations au rapporteur spécial et au rapporteur pour avis. Leurs deux interventions soulignent en effet le problème majeur de cette mission : la question du handicap. C’est un enjeu national. Or nous n’avons plus, hélas, de politique nationale du handicap. Un autre exemple, au-delà de ceux évoqués à l’instant, l’Institut national des jeunes aveugles et l’Institut national des jeunes sourds étaient auparavant financés à 60 % par l’État et à 40 % par les agences régionales de santé. Ils le sont désormais à 100 % par les régions.

Je veux bien entendre l’argument selon lequel, pour traiter ces sujets, il faut être au plus près du terrain. Soit, mais le traitement des situations doit être le même pour tous. Or ce n’est pas le cas. Le traitement d’un dossier de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) varie de deux à dix-huit mois en fonction d’un département à l’autre. De plus, dans certains départements, on attribue au maximum un taux d’incapacité de 50 %, sans qu’aucune expertise médicale soit réellement définie à l’échelon national.

M. Marc Laménie. – J’aurai la même question que l’an dernier : quelles solutions apporter au départ des handicapés français vers la Belgique pour s’y faire soigner ? Nous manquons cruellement de capacités d’accueil en France. Il en va de même pour les ESAT. Sommes-nous condamnés à l’impuissance ?

Enfin, comment mieux faire fonctionner les ARS ?

M. Yannick Botrel. – On ne peut pas à la fois dire qu’il est logique que l’État se concentre sur l’AAH et laisse la CNSA et l’assurance maladie prendre en charge des crédits qu’elles ont toute légitimité à exécuter, et regretter que l’État se désengage.

Je fais confiance au contrôle parlementaire pour vérifier la bonne utilisation de ces dépenses.

M. Serge Dassault. – J’aimerais connaître le coût de l’aide personnalisée au retour à emploi. Sait-on exactement combien de retours à l’emploi cette aide a rendu possibles ? Pour ma part, je doute de leur efficacité.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Je rejoins André Gattolin sur l’enjeu que représente la gestion de la personne handicapée dans les politiques nationales. Des difficultés persistent dans le traitement des demandes et dans les délais de réponse. La situation varie selon les départements. Dans le mien, le Nord, c’est assez tendu.

Je partage le souci d’équité de traitement sur le territoire national. L’État doit, parmi ses priorités, veiller au bon déroulement des procédures et faire en sorte que les cas soumis aux maisons départementales des personnes handicapées reçoivent des réponses. Au-delà des non-voyants et des malentendants, le propos pourrait être élargi au handicap en général.

Nous avons eu un débat sur les personnes handicapées françaises accueillies dans des établissements belges l’an dernier. Je m’étais rendu à Charleroi, en Wallonie, pour observer la situation. Une mission spéciale a par la suite été instituée par la commission des affaires sociales du Sénat, ce dont il faut se féliciter. Je doute que la situation ait beaucoup évolué en un an, même si je ne dispose pas de données chiffrées.

La réponse réside dans la création de nouvelles places, de nouveaux établissements. Les listes d'attente sont assez importantes, en particulier dans les régions frontalières, comme la mienne.

Les disparités territoriales en matière de santé et d'espérance de vie sont fortes. Dans les Hauts-de-France, nous sommes en bas de classement depuis de nombreuses années, et l'on ne constate malheureusement pas d'amélioration. Des déserts médicaux s'installent, par exemple dans l'Avesnois, le Cambrésis. Cela devient très inquiétant. Il est urgent de mener une politique nationale volontariste pour éviter que les fossés ne se creusent. Outre la présence de services publics, de commerces et d'écoles, l'accès à la santé est une condition nécessaire pour pouvoir vivre sur un territoire.

Encore une fois, les transferts de compétences, que j'assimile à un désengagement de l'État, sont une vraie préoccupation.

Enfin, sur la question du contrôle parlementaire, je n'aurais pas pu mener le contrôle budgétaire que j'ai réalisé sur les ESAT si leurs dotations de fonctionnement n'avaient pas été financées par l'État et retracées dans la mission « Solidarité ».

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – À la fin du mois de juillet, environ 2,37 millions de foyers – c'est une estimation ; nous n'avons pas tous les chiffres – percevaient la prime d'activité.

Nous ne disposons pas d'éléments tangibles sur le retour à l'emploi, mais nous savons que nous sommes loin des objectifs fixés en la matière, alors qu'il y a des améliorations sur le taux de pauvreté.

Le coût de la prime d'activité s'élève à 4,3 milliards d'euros environ. Cette prime remplace le RSA activité et la prime pour emploi : son automaticité et l'ouverture aux jeunes expliquent le nombre important de bénéficiaires.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et de l'article 63 rattaché.

Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques (DGFIP)

La commission entend M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques (DGFIP), sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Mme Michèle André, présidente. – Nous recevons ce matin Bruno Parent, le directeur général des finances publiques, pour notre deuxième matinée d'audition sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Je vous rappelle que nous entendrons mercredi prochain les représentants des organisations syndicales de l'administration des finances publiques.

Bruno Parent est accompagné de Maryvonne Le Brignonen, chef de projet « Retenue à la source » à la direction générale des finances publiques (DGFIP), de Véronique

Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale, et de Grégoire Deyirmendjian, sous-directeur chargé de la fiscalité des personnes.

M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques. – Le document qui vous est soumis est d’une épaisseur inédite, mais le projet en question le mérite. Nous avons eu à cœur de rédiger les 413 pages de l’évaluation préalable de telle sorte que chacun puisse y trouver les réponses aux questions qui pourraient se poser sur le sujet.

S’il est légitime de vouloir prévoir tous les cas de figure, en tenant compte des situations les plus diverses, la réforme s’appliquera dans des conditions d’assez grande simplicité pour la très grande majorité de nos citoyens. La situation de plus de 90 % des contribuables est simple, et sera encore simplifiée par le prélèvement à la source.

La réforme présente une grande cohérence technique et une grande lisibilité. Si elle prend corps au plan législatif, la DGFIP mettra en œuvre des mesures d’accompagnement, d’assistance et de soutien pour en faire la pédagogie. Nous assisterons les contribuables et les collecteurs pour que tout se passe de manière fluide. C’est notre devoir d’être au service des usagers.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». – Je salue le travail de la DGFIP sur ce dossier, dont je mesure la complexité.

Je n’ai pas trouvé dans le document, que j’ai lu attentivement, d’évaluation des économies budgétaires et d’effectifs que la réforme doit permettre de réaliser à long terme. Il est important de connaître le retour sur investissement escompté.

Nous attendons le même souci de transparence et d’information du Parlement sur le e-commerce. Nous aimerions avoir communication du récent rapport de l’inspection générale des finances évaluant nos propositions sur le sujet. Certains aspects de ce débat – je pense notamment aux travaux sur l’économie collaborative – ont un lien indirect avec le prélèvement à la source. J’aimerais savoir comment cela s’intégrera dans le dispositif.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». – L’épaisseur inédite du document tient en partie aux travaux du Parlement. Les lois de finances successives ont abouti à une complexité des impositions. Je pense à la familialisation, aux niches fiscales, à l’interventionnisme de l’État. Il faut avoir ces éléments en tête pour pouvoir expliciter les conséquences du prélèvement à la source. Par ailleurs, nous avons, par le passé, adopté un certain nombre de réformes : déclaration préremplie, télédéclaration, mensualisation...

Michel Bouvard s’est interrogé sur les économies et le retour sur investissement attendus. Or le dispositif que nous mettons en place vise à mettre en cohérence le paiement de l’impôt et la date de perception des revenus ; cela intéresse en premier lieu les particuliers. Nous ne sommes donc pas dans la même problématique.

À mon sens, la réforme aura pour effet de nous amener à réfléchir sur les manières de modifier notre fiscalité.

Notre vision cartésienne nous conduit à étudier tous les cas particuliers. Or, sur les 36 millions de foyers fiscaux, 17,5 millions sont imposables, dont 11,8 millions qui sont titulaires uniquement de traitements, salaires et de revenus de remplacement. La

communication de la réforme doit être centrée sur les situations les plus fréquentes, et non sur les cas particuliers.

L'évaluation préalable mentionne, à la page 325, un important volet informatique. J'aimerais savoir comment l'État, qui sera collecteur pour lui-même, modifiera ses logiciels. Les fonctionnaires doivent être informés des évolutions à venir et du travail qui sera effectué. Quels coûts ont été identifiés en la matière ? Ils n'apparaissent pas forcément dans le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », où l'on voit seulement une hausse des crédits de suivi logiciel de 24 millions d'euros à plus de 30 millions d'euros.

Au plan informatique, comme il s'agit généralement des traitements et salaires, tout passera par la déclaration sociale nominative (DSN) qui doit être étendue à l'ensemble des collecteurs en juillet 2017. Qu'en sera-t-il ? Pour l'instant, selon le rapport de la Cour des comptes sur la collecte des prélèvements versés par les entreprises, tout va bien. Les entreprises peuvent avoir jusqu'à 233 prélèvements en tant que contribuables et collecteurs, mais il y en a huit qui représentent plus de 15 % des recettes prélevées.

La formation des personnels devra prendre en compte la nécessité d'expliquer aux citoyens le fonctionnement du nouveau système. Le rapport a mis en lumière une tendance à la baisse de la fréquentation dans les centres des impôts de 12 millions de personnes auparavant contre 10,5 millions aujourd'hui, mais on risque d'avoir un peu plus de monde avec la réforme. J'ai vu que des dépenses de formation étaient prévues et que l'administration comptait engager un plan spécifique en la matière avant, je suppose, le 1^{er} janvier 2018.

Les coûts de la communication externe annoncée relèveront-ils des marchés qui existent déjà ? Y aura-t-il au contraire des contrats spécifiques de communication ?

Michel Bouvard a évoqué le e-commerce et la dématérialisation. Les plateformes pourraient être collectrices du prélèvement à la source. Comment cette problématique est-elle envisagée ?

Enfin, un retour en arrière serait-il possible ? Si oui, quel en serait le coût ? Si non, quelles seraient les conséquences sur l'administration ?

M. Bruno Parent. – Sur le retour sur investissement, les choses sont parfaitement claires : le projet n'a pas pour objet, même s'il peut avoir pour effet, de baisser les charges de l'administration fiscale. Les effectifs diminuent depuis longtemps, et ils continueront de diminuer en 2017, mais ce n'est pas la finalité du prélèvement à la source, qui vise simplement à améliorer les services rendus aux contribuables, en leur donnant plus de facilités pour faire face à leurs obligations.

Pour la DGFIP, il y aura dans un premier temps un pic de charge. J'ai souligné la nécessité pour nous d'accompagner les usagers, les entreprises et les collecteurs dans la prise en main de la nouvelle modalité de recouvrement. Ils auront des questions à nous poser et des conseils à nous demander. Nous aurons donc plus de travail, le temps que chacun comprenne le nouveau dispositif et s'y habitue. Cela ne devrait pas durer une éternité. Nous reviendrons ensuite à un rythme de croisière.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Les gains seront modestes !

M. Bruno Parent. – Les retours sur investissement et les allègements de charges seront sans doute moins importants que ce que l'on entend parfois. La réforme concerne seulement le recouvrement de l'impôt sur le revenu des particuliers ; elle n'a d'ailleurs jamais eu d'autre prétention. C'est un champ d'application réduit par rapport à l'éventail des missions de la DGFIP. Nous consacrons 1 200 équivalents temps plein au recouvrement spontané – par opposition aux actions en recouvrement forcé – de l'impôt sur le revenu. C'est le cœur de la fonction concernée par la réforme. C'est donc une erreur de croire que l'on pourrait économiser des dizaines de milliers d'emplois. Le Conseil des prélèvements obligatoires, et Michel Bouvard, ont raison de dire que les gains seront modestes, même s'ils existeront, plutôt dans un deuxième temps.

Le volet informatique concerne l'État et les collecteurs, pas les particuliers. Du côté de l'État, c'est principalement le système d'information fiscale du recouvrement qui est à modifier. Nous avons une certaine expérience de la gestion de systèmes complexes : la déclaration préremplie, qui a été évoquée tout à l'heure, était une réforme différente, mais avec des analogies : les entreprises transmettent une information à l'administration fiscale, qui la resitue ensuite dans les bonnes cases des déclarations de revenus de dizaines de millions de contribuables.

Mais le système d'information fiscale n'est effectivement pas le seul à être affecté. Nous payons les salaires et les retraites des fonctionnaires, et nous sommes assez proches des collectivités territoriales. Nous ferons face au coût informatique lié au fait que nous soyons à la fois producteurs et consommateurs, c'est-à-dire gestionnaires et utilisateurs du système.

Les travaux informatiques seront, pour l'essentiel, effectués à partir des moyens internes de la DGFIP. Nos équipes informatiques sont assez puissantes : nous assumons une grande diversité de tâches, et notre métier consiste à traiter des informations. Ce sont essentiellement les fonctionnaires des services informatiques de la DGFIP qui feront face, même si nous solliciterons aussi une aide externe. Cela représentera peut-être quelques dizaines de millions d'euros ; ce n'est pas considérable. Mais l'essentiel du travail sera effectué par les fonctionnaires déjà à l'œuvre sur les systèmes informatiques, pas seulement pour des raisons d'économie budgétaire, mais tout simplement parce qu'il est plus facile de modifier dans un délai contraint un système d'information si on le connaît déjà. De toute manière, si ces fonctionnaires n'exécutaient pas ces tâches, ils en feraient d'autres, et seraient tout de même payés ; voilà pourquoi ces questions sont peu abordées dans le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

La formation du personnel commencera avant le 1^{er} janvier 2018, dès le début de l'année prochaine.

Si le Parlement adopte cette réforme, nous devons être capables de répondre aux questions que les contribuables pourraient poser par anticipation.

Le prélèvement à la source commencera à compter du 1^{er} janvier 2018. Pour être prêt à cette date, il faudra avoir mené toute une série d'opérations, notamment au cours du second semestre 2017. Par exemple, nous communiquerons aux collecteurs – collectivités territoriales, hôpitaux, entreprises, associations... – les taux de prélèvement figureront sur l'avis d'imposition que les contribuables recevront au mois d'août ou de septembre, afin de leur permettre d'effectuer le premier prélèvement sur la première paye du mois de janvier 2018.

La formation de nos cadres et de nos agents devra être suffisamment précoce pour que ces derniers soient en mesure d'apporter soutien et conseils aux contribuables et aux collecteurs à chacune de ces étapes.

Pour 2017, la campagne d'impôt sur le revenu sera comme celles des autres années. Ce sera l'occasion de poser des questions sur le prélèvement à la source. Néanmoins, certaines dispositions, comme la notion de revenu exceptionnel ou les mesures anti-abus, rétroagissent sur 2017. Il y a aura sans doute en cours d'année des questions légitimes qui seront soulevées.

La formation sera intense dès le premier semestre 2017, même si elle sera essentiellement développée en interne. Son coût sera largement internalisé. Les coûts supplémentaires, par exemple concernant les frais de déplacement, seront marginaux.

Des actions de communication, au sens médiatique du terme, sont en cours de réflexion. Des spécialistes de la communication de l'État, pas uniquement spécifiques à la DGFIP vu l'ampleur de la réforme, travaillent sur une campagne médiatique qui devra rythmer l'année 2017 : presse, radio, télévision, réseaux sociaux. L'objectif est, là encore, d'accompagner le mieux possible les usagers et les collecteurs. L'architecture générale n'en est pas encore arrêtée, mais il y a une ferme volonté de faire le nécessaire.

Cela renvoie à l'un des aspects fondamentaux de la réforme : tout est fait pour que ce soit l'administration fiscale qui soit l'interlocuteur des contribuables. Plus nous aurons une communication généraliste efficace, plus nous aurons une administration fiscale présente et réactive face aux contribuables, moins ceux-ci auront la tentation de s'adresser à quelqu'un d'autre. Faire de l'administration fiscale le cœur du dispositif est un des aspects importants de la réforme.

Michel Bouvard, je me ferai l'écho de votre demande s'agissant du e-commerce auprès du ministre, qui a reçu le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF).

Thierry Carcenac, vous m'interrogez sur la possibilité d'un retour en arrière. Vous avez compris le travail et la mobilisation qu'une telle réforme représente pour une administration comme la nôtre, en termes de logistique, de systèmes informatiques. Nous sommes mobilisés sur la réussite technique du chantier qui nous est confié. Nous ne nous posons pas la question que vous avez soulevée. Je ne peux donc pas y apporter de réponse précise. Elle supposerait une analyse technique, que nous n'avons pas menée, tout simplement parce que nous ne nous situons pas dans cette perspective.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le sujet est complexe et intéressant. Nous avons ouvert un espace participatif sur le projet de de prélèvement à la source, qui a reçu 1 142 contributions à ce stade.

Je rends un hommage sincère à la DGFIP. La France a développé des outils informatiques assez remarquables : la déclaration préremplie, la mensualisation, les prélèvements à l'échéance, le portail www.impots.gouv.fr, avec l'espace « Particuliers », sur lequel on a accès à l'ensemble des avis d'imposition, y compris à l'historique. Notre administration fiscale a donc peut-être compensé l'absence de prélèvement à la source par des outils qui rendent le système plus fluide.

Pourquoi a-t-on écarté deux autres scénarios, qui consistaient à remettre l'administration fiscale – le Parlement avait d'ailleurs amendé le projet de loi de finances pour 2016 en vue d'étudier cette alternative – au centre du dispositif ?

Je me réfère aux préconisations du Conseil des prélèvements obligatoires – j'en parlais ce matin avec son président, Didier Migaud – pour rendre l'imposition contemporaine. Nous sommes d'accord : il est tout de même aberrant de payer un impôt sur la base des revenus de l'année N-1. Mais pourquoi avoir introduit les entreprises comme collecteurs tiers ? Cela va compliquer le système. Nous l'avons vu lorsque nous avons entendu la CGPME et le Medef, ou lorsque nous avons reçu les contributions des syndicats. Un délit pénal lorsque les chefs d'entreprise révéleront des données fiscales, des risques de discrimination salariale si l'on considère qu'il n'y a pas d'augmentation du fait du taux d'imposition... C'est absurde !

Le rapport examine effectivement les deux autres options. Mais pourquoi parlez-vous de « solution dégradée » à propos du scénario dans lequel ce serait l'administration fiscale qui ferait le prélèvement ? Pourquoi ne pourrait-on pas avoir une évaluation contemporaine des revenus et un système d'acomptes, au lieu de créer des problèmes en introduisant un tiers ? Il n'y a pas de risque d'impayés, puisque, comme vous l'expliquez, le taux de recouvrement spontané en France est très bon. Pourquoi introduire un tiers collecteur, au lieu de conserver une relation simple et bilatérale entre le contribuable et l'administration fiscale ? S'agit-il de préparer autre chose ? Pourquoi la DGFIP n'est-elle plus au cœur du système ?

Prenons le cas concret des réclamations, estimées à 200 000 chaque année. Comment le remboursement d'une personne ayant effectué une demande gracieuse après avoir été prélevée se passera-t-il ? Y aura-t-il ajustement sur d'autres impositions, ou une modification du taux de prélèvement à la source ?

On nous dit que l'intérêt de la réforme est de tenir compte des évolutions de revenus et de situation. Or la naissance n'est pas prise en compte de manière automatique. Est-ce une erreur ? Pourquoi n'y a-t-il pas adaptation automatique du taux ?

L'année de transition est une question compliquée. Certes, même avec un système de prélèvement par l'administration, il y aura une année de transition. Mais pourquoi ne pas avoir fait au plus simple en retenant une moyenne de revenus pour évaluer les éventuels abus ? On entre dans le cœur des contrats de travail, pour retenir les rémunérations qui sont exceptionnelles ou pas et évaluer si le contribuable a cherché à optimiser son imposition. Je suis inquiet : on modifie le délai de reprise fiscale. Retenir la moyenne des revenus perçus serait plus simple pour apprécier les cas d'optimisation et permettrait de régler le problème de l'année de transition.

J'ai bien compris votre souci, très légitime, de maintenir un dispositif d'incitation à la réalisation de travaux dans des immeubles loués en 2017, faute de quoi on assisterait à un effondrement du secteur économique. Mais pourquoi avoir limité la déductibilité à 50 % du montant des travaux en 2017 ? Concrètement, pour une copropriété qui ferait des travaux en 2017 et pas en 2018, seulement la moitié du montant des travaux sera prise en compte. Les conséquences sur l'activité économique dans le bâtiment seraient très défavorables.

Le taux par défaut pour lequel le contribuable peut opter est par définition assez défavorable, puisque c'est le taux d'un célibataire sans enfant. Le barème qui risque, de plus, de créer des effets de seuil, pourrait-il être révisé ?

Personne ne peut se satisfaire du système actuel, basé sur les revenus de l'année N-1. Mais pourquoi avoir introduit les entreprises dans le dispositif ? Certaines PME font encore des bulletins de paie à la main. Il y a des problèmes de responsabilité et de confidentialité.

Pourquoi ne pas avoir fait le prélèvement par l'administration fiscale sur la base d'une imposition contemporaine, en utilisant la DSN, notamment pour les revenus salariés ? La DSN, nous dit-on, risque de ne pas être prête pour toutes les entreprises en 2017. La réforme ne serait-elle donc pas prématurée ? Est-on en mesure d'effectuer ce prélèvement au 1^{er} janvier 2018 ?

Je ne conteste pas le principe d'une imposition contemporaine. Mais je ne vois pas l'intérêt d'écarter la DGFIP, qui fait bien son travail par ailleurs, et d'introduire les entreprises comme tiers collecteurs.

Mme Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale. – On peut basculer dans la contemporanéité en faisant intervenir l'administration de deux manières.

La manière un peu fruste consisterait à laisser l'administration continuer de calculer des acomptes, certes contemporains, mais sur la base de situations historiques. L'acompte continuerait d'être calculé sur ce qui s'est passé deux ans auparavant pour les premiers mois de l'année et sur les revenus de l'année précédente pour les derniers mois de l'année. Ce serait un acompte fixe, sur des données historiques. Il servirait juste à payer l'impôt de l'année.

Pour un contribuable qui ne ferait rien, ce serait la même chose qu'aujourd'hui dans le cadre de la mensualisation, avec un prélèvement des acomptes sur une situation historique. En cas de variation du revenu, le montant fixe continuerait d'être calculé par l'administration.

L'avantage par rapport à la situation actuelle est qu'il pourrait moduler. Mais c'est à lui de tout faire. Il n'y a aucun service rendu. L'administration envoie une facture historique. Si le contribuable pense que cette facture historique ne correspond pas à ses revenus de l'année, il doit essayer d'estimer ses revenus de l'année. Cette option est expressément écartée dans un certain nombre de rapports, dont celui de Didier Migaud, lorsqu'il était membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il y avait un système plus élaboré. L'administration prélevait de manière contemporaine sur la base d'informations plus fraîches, que sont les informations que pourraient lui envoyer les collecteurs, c'est-à-dire les employeurs et les caisses de pensions. Chaque mois, ces mêmes collecteurs auraient quand même quelque chose à faire ; ils ne seraient pas du tout hors du dispositif. Ces collecteurs, toujours *via* la DSN, qui est le cœur de notre projet, enverraient à l'administration fiscale le montant des salaires ou des pensions versées le mois précédent. Sur la base de cette information, la DGFIP préleverait à la source en utilisant les informations historiques rafraîchies. Pourquoi parler d'un dispositif dégradé ? Parce qu'il n'existe dans aucun des pays ayant mis en place la retenue à source. Dans ces pays, c'est-à-dire tous les pays de l'OCDE sauf la Suisse et la France, c'est le tiers collecteur

qui fait le prélèvement. Dans le système proposé par le Gouvernement, il y a une information contemporaine à la source. C'est le tiers collecteur qui connaît le montant de la base imposable à l'instant où il verse le salaire ; c'est aussi lui qui a l'argent. Si l'on effectue le prélèvement à ce moment-là, l'information est la plus fraîche possible. Elle est contemporaine du versement du salaire.

Quels que soient les progrès informatiques réalisés par la DGFIP, cette information arriverait avec un décalage de un à deux mois. L'impôt ne serait donc plus contemporain pour le contribuable. Le treizième mois de décembre ne serait ainsi prélevé par la DGFIP qu'en janvier ou février de l'année suivante, alors que le salarié n'aurait plus les revenus correspondants. En outre, avec ce système, nous perdrons une dizaine de milliards au moment de l'année de transition puisque tout le mois de décembre serait perdu, le prélèvement n'intervenant que deux mois plus tard. Pourquoi demander à l'administration qui ne dispose que de l'information historique de procéder au prélèvement alors que l'entreprise dispose de l'information la plus contemporaine possible et verse les salaires ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Un ou deux mois de décalage, ce serait quand même mieux que le système actuel.

M. Bruno Parent. – Certes ! Nous nous rejoignons donc sur l'idée qu'il faut réformer, même si nous divergeons encore sur les modalités à retenir.

Tous les pays développés ont choisi le prélèvement à la source calculé par l'entreprise, car c'est le seul système qui permet aux salariés de percevoir un salaire net, disponible pour la consommation. C'est la grande différence avec la réforme que vous préconisez, monsieur le rapporteur général, puisque l'impôt serait prélevé avec deux mois de retard. En outre, il ne s'agirait plus d'un prélèvement à la source à proprement parler puisque la source, c'est l'employeur.

L'une des vertus du système est sa contemporanéité : nos concitoyens auront beaucoup moins de mal à payer l'impôt sur le revenu puisque l'argent sera pris au moment où il sera disponible. Les demandes gracieuses devraient mécaniquement diminuer. Aujourd'hui, des contribuables viennent nous voir en nous disant qu'ils ne peuvent payer leur impôt en raison d'une perte d'emploi ou d'un départ à la retraite. Avec le prélèvement à la source, cette cause disparaît. Ne restera plus comme problème que le paiement du solde, dont le montant sera étalé sur plusieurs mois au-delà d'un certain seuil.

Mme Véronique Bied-Charreton. – Une fois l'impôt acquitté, les demandes gracieuses ne sont plus possibles. Cela n'est envisageable que pour les impôts qui n'ont pas encore été payés. Le « gracieux » porte sur une incapacité à payer, pas sur des sommes déjà prélevées. Il ne pourra donc désormais porter que sur le solde de l'impôt sur le revenu ou sur d'autres impôts.

M. Bruno Parent. – La DSN, colonne vertébrale du dispositif, fonctionne aujourd'hui. Courant 2017, tous les collecteurs la mettront en œuvre. Reste que l'insertion de certaines entités n'était prévue qu'à partir de 2020. Nous sommes donc en train de construire un succédané de cette DSN qui ne s'appliquera qu'au prélèvement à la source afin que tous les employeurs puissent disposer d'un taux applicable aux salaires versés. La DSN compte 283 lignes, auxquelles il faudra ajouter deux lignes pour le prélèvement à la source. Pour ces professions, il s'agira donc d'une DSN réduite à la portion congrue, c'est-à-dire aux items relatifs au prélèvement à la source. Cette réforme se fera avec le concours des équipes de la

sphère sociale qui ont porté la DSN. La réforme entrera donc en vigueur à la date prévue et, bien évidemment, elle sera testée avant le 1^{er} janvier 2018.

Mme Véronique Bied-Charreton. – Par rapport aux autres États qui, tous, ont mis en place il y a bien longtemps ce prélèvement à la source, notre pays bénéficie de deux facteurs positifs : les entreprises utilisent déjà la DSN et l'administration fiscale saura traduire la complexité de l'impôt sur le revenu par un seul taux synthétique. Aux États-Unis, en Belgique, en Allemagne, la situation est bien plus compliquée car les employeurs doivent se référer à divers barèmes. Nous profitons des progrès informatiques qui rendent cette réforme bien plus facile à appliquer.

M. Richard Yung. – Très bien !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le système que vous proposez est quand même très compliqué et vous avez même été obligés d'allonger le délai de reprise. Pourquoi ne pas prévoir une moyenne sur les deux dernières années pour déterminer le montant des revenus non exceptionnels à prendre en compte lors de l'année de transition

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Comment les frontaliers qui sont déjà soumis au prélèvement à la source seraient-ils traités ?

Mme Véronique Bied-Charreton. – Nous avons choisi d'effacer les revenus d'une année pour éviter une double imposition en 2018. En cas de revenus exceptionnels en 2017, il faudra les prendre en compte. Le salaire imposable ne peut être comparé aux bénéfices réalisés par un indépendant ou à des revenus fonciers.

Pour les salariés, nous avons établi une liste des revenus dits exceptionnels. En prenant la moyenne des revenus constatés au cours des années passées, nous aurions décalé la contemporanéité et nous nous serions écartés de notre objectif. Ainsi, les personnes se retrouvant au chômage en 2018 auraient été pénalisées puisque seule la moitié des impôts pour 2017 auraient été effacés. La moyenne s'adapte donc mal à ce type de situations.

J'en viens à la question sur les travaux réalisés par les bailleurs, à savoir les revenus fonciers. Les travaux réalisés en 2017 bénéficieront d'un double avantage : les déficits fonciers de 2017 seront imputés sur 2018 et seront reportables. Le taux de prélèvement tiendra donc compte de ces travaux. Pour éviter que les bailleurs ne fassent pas de travaux en 2017, ils bénéficieront en 2018 de la moitié du montant des travaux réalisés en 2017. Ainsi, si vous avez réalisés des travaux en 2017 et aucun en 2018, vous aurez le droit de déduire la moitié des travaux de 2017, en plus du fait que le déficit foncier de 2017 sera pris en compte.

M. François Marc. – Il s'agit d'une mesure de relance.

M. Grégoire Deyirmendjian, sous-directeur chargé de la fiscalité des personnes. – La situation des frontaliers qui bénéficient déjà d'un prélèvement contemporain ne sera pas modifiée ; ils continueraient à acquitter l'impôt dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

M. Bruno Parent. – Vous avez dit, monsieur le rapporteur général, que le taux par défaut est par définition défavorable. Je ne puis être d'accord avec vous, car s'il s'applique au salaire du moment, il ne tient pas compte des autres revenus du foyer fiscal. En outre, les contribuables pourront opter pour ce taux, ce qui démontre bien qu'il n'est pas

systématiquement défavorable. Il est d'ailleurs prévu que le contribuable devra payer la différence à l'administration fiscale. Suivant les situations de famille et de revenus autres que salariaux, ce taux peut être favorable ou défavorable.

En outre, le taux par défaut s'appliquera aussi en cas de situation inévitable : entrée sur le marché du travail, retour de l'étranger. Dans ces cas, la DGFIP n'aura pas le temps d'adresser à l'employeur le taux normal du foyer correspondant. L'employeur devra donc appliquer le taux par défaut. Mais ce dernier n'aura pas vocation à s'éterniser : il sera remplacé rapidement par le taux normal dès que l'administration l'aura transmis. Ainsi, dès le premier salaire versé, un prélèvement à la source sera effectué. Nous sommes donc toujours dans la même logique de la contemporanéité.

Mme Véronique Bied-Charreton. – Le texte proposé prévoit différents changements de situation pour lesquels l'administration fiscale recalcule le montant du prélèvement après qu'ils ont été déclarés par le contribuable. Ces changements – mariage, divorce, décès – s'accompagnent de la création ou de la disparition d'un foyer fiscal. Tel n'est pas le cas pour ce qui est des naissances. Il s'agit, en effet, d'événements qui ont une influence sur le montant de l'impôt dont il peut être tenu compte par le biais d'une modulation du taux de prélèvement : le contribuable peut demander une telle modulation et, à cet effet, estimer le montant de ses revenus de l'année, indiquer la modification de la composition de son foyer fiscal, et ce sur le site Internet dédié, permettant à l'administration de calculer un nouveau taux qui, s'il est inférieur au prélèvement appliqué jusqu'alors, sera communiqué à son employeur. L'arrivée d'un enfant pourrait donc être appréhendée à travers les modulations du taux.

M. Charles Guené. – Jusqu'à présent, j'étais favorable à l'établissement d'un prélèvement à la source. Toutefois, à la suite des débats qui se sont tenus, je m'interroge : pourquoi ne pas avoir choisi la mensualisation contemporaine ? Le contribuable aurait pu rester au centre du dispositif en avertissant l'administration fiscale des évolutions de sa situation. Ce sera d'ailleurs le cas pour une naissance, comme vous venez de le dire. En outre, n'oublions pas les multiples niches de notre législation fiscale. Certains vont voir leur revenu disponible largement amputé. Serait-il difficile d'en revenir à une mensualisation contemporaine ?

Le prélèvement libératoire des élus va être supprimé pour entrer dans le moule de cette réforme, qui devait respecter la neutralité fiscale. Les indemnités représentatives de frais de mandat bénéficieront toujours d'un abattement, mais la tranche zéro du prélèvement obligatoire est supprimée. L'abattement général pour frais d'emploi devrait être majoré d'autant, sinon tous les élus de France des communes de plus de 500 habitants vont devoir acquitter des impôts supplémentaires. S'agit-il d'un choix délibéré ?

M. Vincent Capo-Canellas. – N'aurait-il pas été plus prudent de mener cette réforme en début plutôt qu'en fin de mandat ?

Peut-on séparer le mode de collecte de l'impôt sur le revenu d'une réforme fiscale, à moins que le prélèvement à la source n'en soit que le prélude ?

M. Marc Laménie. – Votre grande administration voit ses moyens humains se réduire. Cette réforme va-t-elle conduire à stabiliser les effectifs ?

M. Richard Yung. – Il n'est jamais temps de faire des réformes ! Pourtant, nous sommes le dernier pays de l'OCDE à ne pas prélever à la source. La droite nous parle de prélèvement contemporain... qui ne répond pas au problème. En Allemagne, où j'ai travaillé, on est obligé de prendre un conseiller fiscal pour remplir sa déclaration.

Le 5 octobre, le Medef et la CGPME nous ont affirmé que cette réforme aurait un coût élevé pour les entreprises et dégraderait leurs relations avec leurs salariés. Est-ce le cas ?

M. Michel Canevet. – Les effectifs du réseau territorial de la DGFIP ne risquent-ils pas de continuer à fondre avec cette réforme ? Les implantations territoriales continueront à disparaître puisqu'il leur revient, entre autres, de collecter l'impôt sur le revenu.

Pour quelle raison la DSN ne s'applique-t-elle pas aux collectivités publiques ? Le secteur public ne se doit-il pas d'être exemplaire ?

Nous partageons les inquiétudes des entrepreneurs en ce qui concerne les coûts qu'ils vont devoir assumer.

M. Bruno Parent. – Cette réforme intervient-elle au bon moment ? Je ne suis sans doute pas le plus qualifié pour répondre à cette question mais, techniquement, les échéances électorales ne perturberont en rien sa mise en œuvre. En outre, cette réforme est totalement détachable d'une réforme fiscale globale : prélèvement à la source ou pas, le contribuable payera la même chose.

Le réseau de la DGFIP restera-t-il ce qu'il est ? Non, mais cela n'a aucun rapport avec cette réforme. Je rappelle que, depuis la fin des années 1990, le Parlement vote tous les ans la diminution des effectifs, mais le Gouvernement a tenu compte de cette réforme qui va entraîner un pic de charge momentané et il a donc réduit à 500 ETP la diminution globale des effectifs de la DGFIP entre 2016 et 2017.

Le réseau évolue, notamment parce que les services rendus ne sont pas bons lorsque les centres sont trop petits.

M. Jacques Genest. – Ce n'est pas vrai !

M. Bruno Parent. – Le réseau continuera à évoluer raisonnablement avec ou sans prélèvement à la source.

Concernant les craintes des représentants du Medef, que nous rencontrons régulièrement, je serai très prudent. La plupart des très petites entreprises recourent à un prestataire de services pour leurs paies, qu'il s'agisse d'un comptable, ou d'un éditeur de logiciel. Il ne saurait être exclu que les prestataires de logiciels ne facturent pas les modifications qu'ils devront introduire dans leurs systèmes informatiques, considérant qu'il s'agit là d'une évolution réglementaire, comme il en intervient régulièrement. Qui vivra verra...

Les grandes entreprises ont, le plus souvent, un système de paie intégrée. Or celui-ci a déjà pris en compte la DSN. Elles devront donc récupérer le taux que leur enverra la DGFIP et l'appliquer aux salaires versés. Cette modification ne semble pas d'une complexité extraordinaire puisqu'il s'agit d'appliquer à une assiette connue le taux fourni ou le taux par défaut.

J'en viens à la relation de l'entreprise avec ses salariés : tout sera fait pour que les questions que se poseront ces derniers soient traitées par l'administration fiscale et non par les entreprises. Il se passera quelques semaines entre le moment où l'entreprise collectera l'impôt sur le revenu de ses salariés et celui où elle versera ce montant au Trésor. Dans l'intervalle, ces sommes resteront dans la trésorerie des entreprises.

Mme Véronique Bied-Charreton. – Pour ce qui concerne les prélèvements sur les revenus des élus locaux, la réforme dépasse le cadre du simple recouvrement. Le Gouvernement estime qu'il est difficile de maintenir le système actuel alors que l'ensemble de la population sera prélevé à la source. En revanche, l'abattement sur les indemnités représentatives de frais de mandat sera maintenu. N'oublions pas non plus l'abattement de 10 % qui s'applique sur tous les traitements et salaires. Enfin, un élu ne sera imposable qu'à partir de 2 000 euros par mois. Selon la situation, certains y gagneront et d'autre y perdront.

Mme Véronique Bied-Charreton. – Dès 2017, les élus locaux vont basculer dans le régime général car les indemnités versées l'année prochaine seront effacées. Les élus locaux ne seront donc pas imposés pendant un an.

M. Bruno Parent. – Le système actuel pour les élus locaux est très complexe. Un certain nombre d'élus ont du mal à s'y retrouver.

M. Francis Delattre. – Si nous n'avons pas mis en place le prélèvement à la source, c'est parce que notre système fonctionnait très bien et notre administration fiscale était plutôt en avance sur les autres. Est-il vraiment opportun de transférer aux entreprises la tâche de recouvrement de l'impôt ? Dans quelle mesure le surcoût qui en résulterait pour les entreprises a-t-il pu être évalué ?

Nombre des 60 propositions formulées par François Hollande lorsqu'il était candidat n'ont pas été menées à bien. Cette réforme, qui était annoncée, intervient en fin de quinquennat : seuls les salariés et les retraités seront véritablement concernés par cette réforme : n'est-ce pas discriminant ? Jusqu'à présent, nos concitoyens consentaient à l'impôt ; avec ce système, ils y seront assujettis d'office.

Mme Marie-France Beaufils. – Non, l'impôt est obligatoire !

Comment les choses se passeront-elles lorsqu'un revenu évoluera en cours d'année ou qu'un changement d'employeur interviendra ?

M. Jacques Genest. – Je ne comprends pas les raisons de cette réforme. Pourquoi ne pas instituer la mensualisation actualisée ? Les agriculteurs, les artisans et les commerçants vont devoir avoir recours à des experts comptables.

L'administration fiscale, dont j'ai fait partie pendant trente-cinq ans, n'est pas en mesure de mener à bien cette réforme. Après la fusion entre les impôts et le Trésor, on a vu arriver dans les trésoreries des personnels qui avaient fait toute leur carrière aux impôts et qui étaient incapables de répondre aux élus locaux. Il aurait fallu bien mieux former ces personnels.

Les élus locaux ont d'autres revenus. Avec cette réforme, on va faire payer des impôts à des élus qui sont, avant tout, des bénévoles.

Mme Michèle André, présidente. – Mais qui perçoivent quand même des indemnités.

M. François Marc. – Cette réforme était attendue, la France était en retard.

Nous avons entendu le 5 octobre des représentants d'entreprises qui ont émis des objections, dont certaines étaient de nature politique. En revanche, d'autres portaient sur des points techniques et vous avez levé les doutes. La concertation se poursuivra-t-elle ?

Notre commission des finances a beaucoup œuvré pour la réforme des valeurs locatives des locaux commerciaux mais aussi des locaux d'habitation. Sur ce dernier point, la réforme semble marquer le pas. Est-ce dû à la réforme du prélèvement à la source qui occupe toutes les énergies de la DGFIP ?

M. Bruno Parent. – Le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu est excellent et, comme cela a été dit, le prélèvement à la source ne permettra pas à l'État d'encaisser plus vite. Mais tel n'est pas l'objet de cette réforme. Son principal but est de répondre aux attentes de nos concitoyens : ceux qui partent à la retraite ne comprennent pas pourquoi ils doivent payer un impôt sur un revenu qu'ils ne perçoivent plus. D'autres, comme les agriculteurs, voient leurs revenus varier considérablement d'une année sur l'autre et doivent acquitter un impôt calculé sur l'année N-1. D'autres encore, comme les artisans, peuvent être confrontés au défaut d'un gros client et doivent payer beaucoup d'impôt alors que leurs revenus ont baissé. Coller à la réalité des revenus est une forme de justice. Je n'y vois nulle discrimination, monsieur Delattre. Il faut que tout le monde puisse bénéficier de cette réforme, notamment les professions indépendantes, comme les agriculteurs, les commerçants et les artisans. Dans le monde agricole, cette réforme semble d'ailleurs bien accueillie.

Toute la DGFIP est mobilisée pour la réussite de cette réforme ambitieuse. Les agents et les cadres de la direction générale souhaitent la réussite cette réforme, quelles que soient les positions des organisations syndicales représentatives. La DGFIP relèvera le défi qui lui est lancé.

Comme François Marc, j'ai entendu dire que la concertation avait été insuffisante. Elle a commencé en 2015 et elle s'est poursuivie tout au long de cette année. Nous sommes en train de préparer cette réforme et ce n'est pas faire injure au Parlement que de le dire. Nous verrons quel sera son vote. Bien entendu, la concertation se poursuivra l'an prochain.

La réforme des valeurs locative des locaux professionnels est en marche. L'an passé, le Parlement a d'ailleurs été amené à se prononcer. Pour les locaux d'habitation, des simulations ont été faites sur cinq départements. Certes, il s'agit de résultats trop partiels pour en tirer des enseignements définitifs. Mais il n'y a pas eu d'effet d'éviction du fait de la réforme du prélèvement à la source car il ne s'agit pas des mêmes équipes ni des mêmes structures. Un rapport a été publié fin 2015 et les simulations réalisées sont en train d'être analysées.

Marie-France Beauvils a évoqué le cas de changement d'employeurs en cours d'année. Lors du versement du premier salaire, soit l'employeur aura connaissance du taux qui s'appliquera à son salarié, soit, si tel n'est pas le cas, il utilisera le taux par défaut. Mais dès le salaire suivant, il disposera de l'information délivrée par la DGFIP et pourra donc

calculer l'impôt sur le revenu. Bref, si le salaire fluctue considérablement d'un mois sur l'autre, l'impôt suit.

En cas de multi-employeurs, chaque employeur appliquera le même taux fourni par l'administration fiscale.

Enfin, en fonction de la déclaration de revenus rédigée l'année suivante par le contribuable, nous afficherons les prélèvements déjà effectués de sorte qu'il puisse s'assurer qu'il a payé ce qu'il devait et qu'il connaisse le solde à acquitter. Nous agirons donc en totale transparence.

La réunion est levée à 12 h 55.

Jeudi 20 octobre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente

Enseignement français à l'étranger et accès des Français de l'étranger à cet enseignement – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publiée ultérieurement)

La réunion est ouverte à 10 h 30.

La commission procède à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOFF), sur l'enseignement français à l'étranger et l'accès des Français de l'étranger à cet enseignement.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 12 octobre 2016****- Présidence de M. Philippe Bas, président -****Évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne – Examen du rapport d'information**

Enfin, la commission examine le rapport d'information de M. Pierre-Yves Collombat et Mme Catherine Troendlé, co-rapporteurs, sur l'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons à présent le 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.

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Notre mission avait initialement pour objet d'examiner l'avenir des SDIS dans l'hypothèse d'une suppression des départements alors envisagée. Les départements n'ayant pas disparu, nous l'avons recentrée sur la place des SDIS dans le secours à personne, mission à laquelle collaborent de nombreux acteurs et dont le financement n'est pas parfaitement assuré. L'assurance de recevoir les soins que leur état requiert en cas d'accident est l'une des principales préoccupations de nos concitoyens. C'est particulièrement vrai dans les zones rurales, désertées par des praticiens libéraux déchargés depuis 2001 de toute obligation en matière de gardes, et dans lesquelles hôpitaux et maternités de proximité ferment les uns après les autres au profit de grands hôpitaux plus performants certes, mais à condition d'y arriver à temps...

Le défi est donc simple : assurer une présence médicale minimale permettant le traitement sur place des cas simples, et disposer d'un service de transports médicalisés permettant l'évacuation rapide des cas les plus sérieux vers les plateaux techniques où ils seront pris en charge.

Jusqu'à présent, malgré les problèmes et les dysfonctionnements sur lesquels Catherine Troendlé reviendra et qui justifieraient à eux seuls une réforme en profondeur du secours à personne, le système remplit sa mission. La question est de savoir pendant combien de temps encore il pourra résister à une double évolution : d'une part, les sollicitations de plus en plus nombreuses des SDIS, du fait de la concentration de l'offre de soins dans les secteurs les plus urbanisés, du transfert sur ces services de missions jusqu'alors assumées par d'autres et de leur moindre coût pour les bénéficiaires ; d'autre part, l'impossibilité pour les financeurs des SDIS – les départements et le bloc communal – de continuer à assumer l'essentiel du coût de cette inflation de la demande. Nous nous sommes en conséquence attachés à comprendre comment nous étions arrivés à cette situation, et à formuler des réponses pour y faire face.

En matière de secours à personne, sur le « papier réglementaire » en tout cas, tout est clair : les SDIS, financés par les collectivités locales mais sous tutelle du ministère de l'intérieur, sont sollicités lorsque la dimension médicale de l'intervention est faible ; les services d'aide médicale urgente (SAMU), relevant du ministère de la santé, appuyés par les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) et les ambulanciers privés,

interviennent lorsque la dimension médicale domine. Les SDIS n'interviennent donc hors de leurs attributions qu'en cas de carence des moyens des SAMU, à leur demande ou avec leur accord.

Preuve que cette répartition n'était pas aussi pertinente qu'il y paraissait : les conflits de territoires n'ont pas manqué, empoisonnant les relations entre services en cas de crise d'égotisme des responsables locaux, que l'on s'est contenté de régler par l'adoption de chartes de bonnes conduites ou référentiels communs. En même temps, et paradoxalement, les missions relevant des SAMU exécutées par les SDIS prenaient de plus en plus d'importance. De supplétifs, les SDIS sont devenus indispensables dans le domaine du secours à personne, tout particulièrement dans les territoires ruraux.

Ainsi, s'est construit progressivement et pragmatiquement un système de secours à personne qui, pour répondre aux besoins, s'est affranchi du plan initial de ses architectes. Les raisons en sont multiples : certaines sont bonnes, d'autres mauvaises. Parmi les bonnes figurent l'image très positive des pompiers dans la population, leur proximité et leur présence sur l'ensemble du territoire, même là où le service public de santé s'est fait particulièrement discret, les SDIS réalisant le travail délaissé par d'autres car n'ayant pas les moyens de faire autrement... Parmi les mauvaises raisons, citons, d'une part, l'aisance budgétaire des SDIS, aux frais des collectivités locales, situation appréciée par un ministère de la santé vertueux et, en réalité, pas fâché de voir sa charge réduite d'autant ; d'autre part, la nécessité de justifier, par un supplément de charges de travail, la montée en puissance des moyens et des effectifs des SDIS.

Les évolutions du mode d'occupation et d'équipement sanitaire du territoire et le bon usage des deniers publics ne permettent plus de maintenir le *statu quo*, sous peine de décevoir les attentes – légitimes – de nos concitoyens. Une réorganisation de notre dispositif de secours à personne est indispensable. Elle passe par quatre principes : coordination et généralisation des plateformes communes, sectorisation des intervenants de premier rang en fonction des moyens disponibles et des territoires, mutualisation de l'usage des hélicoptères, mutualisation et mise en cohérence des moyens. Mais nous ne nous berçons pas d'illusions : nos conclusions ont peu de chances de trouver un écho favorable chez des responsables qui estiment que tout fonctionne très bien... Cela n'empêche toutefois pas de faire des propositions !

Mme Catherine Troendlé, co-rapporteur. – Lorsque nous avons débuté cette mission, Pierre-Yves Collombat et moi-même avons conclu un pacte : prendre beaucoup de recul et ne rien laisser au hasard ; approfondir toute question qu'il nous semblerait utile de clarifier, sans préjugé ni complexe. C'est ainsi que nous avons, au gré de nos auditions et de nos déplacements et par la synthèse des questionnaires que nous avons adressés à tous les SDIS de France, mis en évidence un véritable décalage entre ce qui devrait être et ce en quoi consiste réellement le secours à personne. Aller au bout de cette démarche a été très valorisant pour moi, qui présente chaque année un rapport pour avis sur le budget de la sécurité civile et qui n'avais à ce jour pas trouvé le temps nécessaire pour mettre en lumière ces difficultés.

Premier axe de réflexion : les carences ambulancières. Les SDIS sont amenés à intervenir, à la demande des SAMU, en cas d'indisponibilité d'une ambulance privée. Ces carences ambulancières sont réparties de façon très variable sur le territoire : si elles constituent en moyenne 7 % des interventions des SDIS, le taux est de 0,5 % dans l'Indre, 25 % dans l'Oise et 53,33 % à Mayotte. Cette part s'explique tout d'abord par le sous-dimensionnement des permanences de soins ambulatoires, le désengagement des

médecins libéraux ou la disparition totale de la permanence dans tel département ; ensuite, par l'indisponibilité des transporteurs privés en raison de l'organisation de la profession, de la taille des entreprises ou de la répartition géographique des ambulances, moins nombreuses, voire absentes, dans certains territoires ruraux.

Le remboursement aux SDIS de leurs frais d'intervention pour carence du transport sanitaire s'effectue sur la base d'un forfait fixé à 118 euros en 2015. Plusieurs SDIS, dont le nombre de carences a presque triplé en quatre ans, entre 2010 et 2014, estiment que le montant de l'indemnisation pour carence ne couvre pas les charges réellement supportées. Certains évoquent même le « *scandale de l'insuffisance du remboursement au titre des carences ambulancières* », et avancent que le coût d'une intervention s'élève parfois jusqu'à 500 euros. Le remboursement pour frais d'intervention en cas de carence ambulancière représente la seule contribution des organes de santé au fonctionnement des SDIS, alors même que l'aide médicale d'urgence est une mission du ministère de la santé.

Deuxième axe de réflexion : la part croissante du secours à personne dans l'activité des SDIS. Les SDIS sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies, qui constitue leur cœur de métier, et dont ils ont l'exclusivité. À titre supplétif seulement, en collaboration avec les autres services et professionnels concernés, ils concourent aux secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi qu'à leur évacuation. Pourtant, cette dernière mission représente aujourd'hui 69 % de leurs interventions, la lutte contre les incendies seulement 8,5 %. Entre 2004 et 2014, alors que le nombre des interventions des SDIS a crû de 20 %, leurs interventions au titre du secours à personne ont augmenté de plus de 55 %. Cette tendance de fond cache des disparités selon les départements : cette part représente 55,5 % dans la Sarthe, 87,2 % dans le Lot.

Outre la popularité des pompiers auprès de nos concitoyens, cette part croissante s'explique par l'évolution de la carte médicale et par la diminution des permanences médicales de proximité, en particulier dans les territoires ruraux. Pour certains SDIS, la multiplication des interventions ne présentant pas d'urgence est liée à la désertification médicale. Pour nos concitoyens, elle est compensée par le maillage territorial des casernes de sapeurs-pompiers. Aussi les SDIS sont-ils sollicités pour des interventions de « bobologie » qui ne relèvent pas de leurs compétences...

Troisième axe de réflexion : les compétences respectives du SAMU, du SMUR et du SDIS dans l'aide médicale urgente. Le service public de l'aide médicale urgente n'est pas clairement organisé, et les moyens qui y sont consacrés ne sont pas rationnellement utilisés. Les missions du SAMU reposent sur une logique de régulation : le médecin régulateur du SAMU détermine et déclenche la réponse médicale qu'il estime la plus adaptée à l'état du patient, en l'orientant au besoin vers l'unité d'hospitalisation la plus appropriée. Les SMUR sont chargés, par le SAMU, des patients dont l'état requiert une prise en charge médicale et de réanimation urgente ainsi que des transferts inter-hospitaliers. Les transporteurs sanitaires privés apportent un concours à l'aide médicale urgente : l'agrément dont ils bénéficient leur ouvre droit à titre principal à la participation à ce service public et, à titre subsidiaire, aux missions de transport sanitaire sur prescription.

Aux côtés des SAMU, des SMUR et des transporteurs privés, les SDIS sont très actifs en matière d'aide médicale urgente. Leur intervention repose sur le principe du « départ réflexe » qui leur permet d'engager des moyens avant régulation médicale par le SAMU lorsque le délai de la réponse à l'appel est de nature à induire une perte de chance de survie

pour la personne en détresse. Ainsi, les missions exercées au titre du secours à personne pour les SDIS en font un acteur incontournable de l'aide médicale urgente, ce qui renforce la nécessité d'une meilleure coordination entre les intervenants. Mais le risque du départ réflexe est, comme le souligne la Cour des comptes, de « *générer des doublons injustifiés dans les interventions* », car rien n'empêche les SDIS d'intervenir dans les cas où leur présence n'est pas utile, ce qui peut aussi expliquer la part croissante du secours à personne dans leur activité. Une solution réside dans une régulation commune SAMU-SDIS : c'est le quatrième axe de nos réflexions.

Pour répondre aux appels d'urgence, toute personne peut composer le « 15 » pour le SAMU, le « 18 » pour le SDIS, et le « 112 » qui est le numéro d'appel européen unique. Si le « 15 » est dédié au traitement des appels d'urgence médicale, un grand nombre d'entre eux transitent par le « 18 » qui doit en conséquence les transférer au centre de régulation des appels du « 15 », celui-ci faisant de même à l'attention du « 18 ». La mutualisation de deux plateformes - « 15 » et « 18 » - en relation quotidienne permettrait de réaliser des gains d'efficacité importants. Si 19 SDIS ont mis en place un centre commun avec le SAMU, le « chacun chez soi » prédomine encore largement. D'abord en raison de l'éloignement physique du SAMU de l'hôpital : la dissociation de la communauté hospitalière entraînerait une perte de lien pour le personnel médical et conduit à un déficit de renforts par les médecins du SMUR. Cet inconvénient peut être réglé par l'implantation de la plateforme commune dans l'enceinte du centre hospitalier universitaire (CHU).

Autre raison invoquée : les différents régimes de rémunération des opérateurs du « 15 » et du « 18 », qui relèvent respectivement de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale. L'obstacle majeur au regroupement résiderait surtout, selon certains, dans la spécificité des deux métiers et le fait qu'en matière de secours à personne, c'est l'expertise du médecin qui s'impose. Argument étonnant dans la mesure où la création de plateformes communes et l'élaboration de référentiels communs vise à séparer la masse des appels qui ne nécessitent pas d'expertise médicale de ceux qui la requièrent tout en permettant le traitement rapide des cas douteux puisque les régulateurs médicaux sont là.

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Nous avons formulé dix propositions. Je présenterai les cinq premières qui nous paraissent fondamentales.

Notre première proposition vise à programmer la mutualisation physique des plateformes d'appel « 15/18 » dans l'ensemble des départements, en y intégrant les permanences ambulancières, et à prescrire à court terme l'obligation d'interconnecter les deux centres.

Deuxième proposition : sectoriser les compétences des différents services intervenant dans le secours à personne : les sapeurs-pompiers seraient compétents dans des territoires ruraux précisément délimités selon leur éloignement d'une antenne SMUR, ces derniers le seraient dans les agglomérations et partout en cas d'urgences graves.

Notre troisième proposition tend à mutualiser les hélicoptères des services d'urgence au niveau zonal et à établir des règles d'implantation des appareils.

Quatrièmement, instituer auprès du Premier ministre une autorité responsable de l'application du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente car, sauf dans les colloques, les services ne coopèrent guère.

Cinquième proposition : généraliser et organiser la sectorisation territoriale pour la permanence des soins ambulatoires, avec un système d'astreintes comme porte d'entrée des secours.

Mme Catherine Troendlé, co-rapporteur. – Toutes ces propositions que je qualifierai de « décomplexées » ont été construites sur la base des réponses au questionnaire que nous avons soumis à tous les SDIS de France, des auditions et des déplacements que nous avons effectués. Elles ne sont donc pas théoriques, mais bien empiriques.

M. Philippe Bas, président. – Ce rapport est au confluent de plusieurs problèmes. D'abord, il pose la question de la santé en milieu rural, alors que l'offre de soins se concentre sur des plateaux techniques performants pilotés par des équipes expérimentées, mais plus éloignés des territoires ; or cela ne peut fonctionner qu'avec des services d'urgence efficaces. Le dispositif actuel a été construit de manière très empirique, en s'écartant des principes proclamés, puisque les SDIS participent désormais massivement aux missions qui relèvent en principe du ministère de la santé. Pour l'instant, il tient la route, mais rien ne garantit sa pérennité. Or la santé est le premier sujet de préoccupation des Français avant même l'emploi. Il n'est pas dit que les SDIS pourront supporter longtemps leur saturation.

Ce rapport soulève ainsi un deuxième problème, que notre commission connaît bien : celui du transfert de charges insidieux et sournois qui résulte de la prise en charge par les services départementaux de missions qui incombent à l'État, alors même que leur situation financière se dégrade... Est-ce durable ? La réponse ne peut être que négative.

M. Alain Vasselle. – Je veux d'abord féliciter les deux rapporteurs pour la pertinence de leur analyse et de leurs propositions. Je ne suis toutefois pas convaincu que nous arriverons à régler ce problème, qui se pose depuis au moins trente-cinq ans. Nous en parlions déjà régulièrement lorsque je suis entré au Sénat, en 1992, mais aucune solution n'a jamais pu aboutir... Vous avez concentré votre propos sur l'aspect opérationnel du problème, en passant sous silence son volet financier. Qui paye quoi ? Voilà la vraie question, à laquelle le président Bas a fourni une piste de réponse. Vous avez cité deux chiffres, 118 euros et 500 euros, mais quel est le véritable coût de revient d'une intervention du SAMU d'une part, du SMUR de l'autre ? Je rêve de l'époque où, maire d'une petite commune, je ne payais que 1 300 francs au titre de la contribution communale au budget du SDIS... qui sont devenus 5 000 euros en raison de la professionnalisation des sapeurs-pompiers. L'engagement des sapeurs-pompiers volontaires est victime d'une véritable crise des vocations, en raison des normes de plus en plus fortes qui leur sont imposées.

La réglementation est de plus en plus exigeante. Même s'ils suivent des formations, les jeunes s'investissent de moins en moins dans le corps des sapeurs-pompiers volontaires.

Enfin, c'est enfoncer une porte ouverte que de pointer le problème de la carte médicale. Dans l'Oise, les sapeurs-pompiers interviennent dans 25 % des cas, lorsqu'il s'agit du secours à personne. L'ex-Picardie souffre d'une désertification du service de médecine de proximité. On peine à créer et à développer les maisons médicales. La mutualisation peut être une solution ; pourquoi ne pas mettre en place un guichet unique d'appel ? Cela pose le problème de l'expertise médicale. Doit-on considérer que le médecin pompier a les mêmes capacités d'appréciation et les mêmes compétences que le médecin urgentiste d'un CHU ? Telle est la question. Il faudra établir clairement qui paie quoi, entre les départements et les assurances, notamment.

M. Michel Mercier. – Je remercie les deux rapporteurs pour leur travail intéressant et d'autant plus difficile que les situations varient d'un département à l'autre. Monsieur Vasselle, votre analyse se justifie certainement dans votre village. Pour avoir présidé le SDIS du Rhône pendant plus de vingt ans, je ne me situe pas tout à fait sur la même ligne. Une solution efficace pour faire travailler ensemble les « blancs » et les « rouges », les médecins et les pompiers, consiste à leur proposer de travailler un jour sur deux en blanc, payés par la structure hospitalière, et l'autre jour en rouge, avec un salaire de sapeur-pompier volontaire, non imposable...

La proposition n° 7 des rapporteurs est particulièrement pertinente, qui ouvre la faculté pour les SDIS d'armer un véhicule de secours et d'assistance aux victimes avec un équipage de deux sapeurs-pompiers. Monsieur Collombat, vous avez dû vous faire violence, car on ne peut pas tout à la fois défendre les syndicats et l'économie !

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Cette proposition ne me pose pas de problème.

M. Michel Mercier. – Les syndicats de sapeurs-pompiers sont favorables à un équipage de quatre sapeurs-pompiers. Cette proposition contribuera à diminuer le nombre des sapeurs-pompiers professionnels présents sur le lieu d'intervention, en ville comme à la campagne. La sectorisation que vous proposez – sapeurs-pompiers en milieu rural, SMUR en ville – n'est pas tenable. Quoi que l'on fasse, les pompiers arriveront toujours les premiers sur les lieux de l'accident. Et si vous choisissez de leur interdire les interventions en ville, vous n'aurez pas moins de six mois de grève.

Dans mon territoire, la départementalisation a eu pour effet d'augmenter le contingent des sapeurs-pompiers volontaires, avec plus de mille jeunes sapeurs-pompiers qui rejoignent les rangs chaque année, dont beaucoup d'étudiants, en ville, qui trouvent ainsi un moyen de financer leurs études. Votre proposition n° 7 est essentielle. Elle devrait conduire à maîtriser une part importante des dépenses car, dans 80 % des cas, les pompiers interviennent pour des missions de secours à personne.

M. Alain Marc. – Je remercie les rapporteurs. Les sapeurs-pompiers volontaires sont nombreux en milieu rural. On en compte plus de 1 000 dans l'Aveyron, contre 100 sapeurs-pompiers professionnels. On pourrait comparer les rapports entre les pompiers et le SAMU à ceux qu'entretiennent la police et la gendarmerie. La situation ne va pas de soi, malgré les principes affichés. Avez-vous eu accès à des enquêtes attestant que certaines victimes auraient été mises en danger par des problèmes de régulation entre les deux corps ?

En ce qui concerne les hélicoptères, on sait qu'ils ne peuvent pas fonctionner la nuit, ni en cas de tempête. Il me paraît également difficile d'équiper les hélicoptères de la gendarmerie à des fins d'intervention médicale.

Le secours à personne doit être envisagé de manière globale. Il existe des maisons de santé et des permanences de soins. Cependant, en milieu rural, le maillage est extrêmement lâche, notamment les week-ends. Il faudra que nous légiférions un jour sur ce point. Les médecins français sont formés gratuitement, aux frais de l'État, pendant neuf à onze ans. Ce n'est pas le cas aux États-Unis ou en Grande-Bretagne. Ils sont redevables à la Nation. Il serait légitime qu'ils soient d'astreinte obligatoire certains jours de l'année, notamment les week-ends en milieu rural.

M. René Vandierendonck. – Je félicite le binôme décomplexé que forment nos rapporteurs. Leur travail ne manque pas d'intérêt. Comparer les performances économiques et le fonctionnement du service public d'un territoire à l'autre a son utilité. Un autre binôme formé par nos collègues Éric Doligé et Marie-Françoise Pérol-Dumont travaille, sous l'égide de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur l'efficacité de l'État déconcentré. Je suis assez surpris par l'étanchéité quasi-absolue qui caractérise le fonctionnement de l'administration des agences régionales de santé (ARS) avec les autres services de l'État. Beaucoup de préfets se plaignent de ne pas pouvoir travailler avec l'agence. Tout cela manque de transversalité.

M. Jacques Bigot. – Je formule le vœu que les propositions concrètes des rapporteurs trouvent leur aboutissement. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est élaboré par le préfet ; le statut des sapeurs-pompiers professionnels et celui des volontaires sont fixés à l'échelle nationale, non pas par un ministre dédié, mais par des sapeurs-pompiers œuvrant au sein du ministère de l'intérieur. Aux départements d'assurer ensuite le financement, en fonction des ordres donnés. Cela pose une difficulté que nous devons dénoncer encore et encore.

Lorsque le SDIS a été créé dans mon département, un très grand nombre de volontaires se sont déclarés dans les communes hors Strasbourg, et très peu de professionnels. Les candidatures se sont ensuite tariées. Les pompiers volontaires ont été encouragés à suivre des formations de plus en plus longues, acquérant ainsi des compétences identiques à celles des professionnels sans en avoir forcément l'usage, ce qui n'a pas manqué de susciter un certain découragement. Mieux vaudrait déterminer précisément les missions qui reviendront aux pompiers volontaires, si l'on veut susciter les vocations. Pour l'instant, les jeunes pompiers volontaires n'aspirent qu'à passer le concours pour devenir professionnels. Ce n'est pas idéal.

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Nous avons voulu mettre les pieds dans le plat. Faire la liste de toutes les réformes à mener n'aurait servi à rien, car nous savons tous que, tant que certains blocages subsisteront, elles ne seront pas appliquées. Il est essentiel de valoriser un système centré sur la coordination, plutôt que chacun reste sur son pré carré. Les plateformes communes d'appel seront des gares de triage d'autant plus efficaces pour se répartir les tâches, qu'elles ne relèveront ni des services de santé, ni des sapeurs-pompiers. Dès que cette ventilation commune fonctionnera, on pourra parler d'argent et aborder la question du financement du service. En effet, on ne peut pas se contenter de diviser la somme des dépenses par le nombre d'heures d'intervention, sans tenir compte du coût marginal, car les pompiers mobilisés sont toujours plus nombreux que ceux qui interviennent.

Dans la flotte des hélicoptères, il y a ceux qui sont affrétés et payés par le ministère de la santé et ceux qui sont financés par la sécurité civile. La mutualisation fonctionne déjà au niveau local, en zone maritime, par exemple. Dans l'ensemble, la situation s'est rigidifiée et chacun campe sur ses positions, tant pour ce qui est des problèmes syndicaux, que pour les luttes de corporatisme ou pour les difficultés d'argent.

Loin de nous l'idée de confier le rural aux pompiers et le reste aux autres. En zone rurale, on recense davantage de centres de secours. Nos propositions consistent à favoriser les discussions entre les acteurs, à étendre la compétence des pompiers au domaine médical, et inversement celle des SMUR. Lors des auditions, M. Patrice Pelloux nous a indiqué que, dans certains cas, mieux valait l'intervention de pompiers musclés, capables d'agir dans la

« pétarade », plutôt que celle d'un médecin qui n'aurait pas les moyens de parvenir jusqu'à la victime.

Quant à l'ARS, son fonctionnement n'est pas optimal, mais certaines agences ont commencé à évoluer dans certains endroits et la situation s'améliore. Quoi qu'il en soit, je ne suis pas persuadé que la socialisation des coûts et la privatisation des recettes constituent un mode de fonctionnement qui durera à perpétuité.

Mme Catherine Troendlé, co-rapporteur. – Malgré toutes les réticences, la plateforme commune de traitement des appels de Haute-Savoie est totalement aboutie et fonctionne parfaitement bien, avec une coopération entre les « blancs », les « rouges », le SAMU social et les ambulanciers. Pourquoi cela serait-il possible dans certains départements et pas dans d'autres ?

À la suite de la signature d'une charte de 25 mesures au Congrès des sapeurs-pompiers de France, en 2013, on a constaté un gel de la chute du nombre des sapeurs-pompiers volontaires, grâce à une formation allégée et plus spécialisée. Il y a également eu un regain d'engouement pour former les volontaires, avec la création de sections dédiées dans le système scolaire, et la possibilité donnée aux entreprises de signer des conventions avec les SDIS. L'hémorragie est désormais contenue. Dans ma petite commune de 800 habitants, certains sapeurs-pompiers volontaires assurent des gardes pour valoriser leur formation.

Pour les transports sanitaires, les sapeurs-pompiers sortent à quatre, alors que les ambulanciers se déplacent à deux. L'expérimentation d'une sortie de VSAV à deux à laquelle s'est livrée la brigade des sapeurs-pompiers de Paris s'est révélée peu concluante dans la mesure où les sapeurs-pompiers de Paris ont un statut militaire qui les oblige à être opérationnels à tout moment. Cependant, en raison du statut des sapeurs-pompiers professionnels qui relèvent de la fonction publique territoriale et du régime de leur temps de travail, cet exercice peut être transposé aux SDIS, ce qui leur garantirait une meilleure efficacité.

Il n'est pas envisageable que les sapeurs-pompiers n'interviennent qu'en ville. Cependant, il faut prioriser leurs interventions, en zone de désertification médicale et surtout en « nuit profonde ».

À Tours, la délégation de l'ARS a été très offensive, en dédiant une enveloppe financière sur le budget de l'agence à l'indemnisation des médecins libéraux qui assureraient des gardes.

M. René Vandierendonck. – C'est beau comme un conte de fée...

Mme Catherine Troendlé, co-rapporteur. – Cela fonctionne. Quand l'ARS veut être offensive....

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions.

La commission autorise la publication du rapport.

Mardi 18 octobre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35

Statut de Paris et aménagement métropolitain – Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

La commission entend M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie M. le ministre, qui nous fait la gentillesse de venir nous présenter aujourd'hui le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales. – C'est avec bonheur que je reviens dans cette maison, que j'ai beaucoup fréquentée et aimée dans ma carrière.

Je viens en effet vous présenter les grands objectifs du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, délibéré en conseil des ministres le 3 août 2016 et qui, conformément à l'article 39 de la Constitution, est soumis en premier lieu à l'examen de la Haute Assemblée.

Je commencerai ma présentation par quelques rappels historiques.

Paris a longtemps suscité la crainte de l'État central par ses penchants insurrectionnels. Les soulèvements révolutionnaires, entre 1789 et 1800, en 1830 et en 1848 et, enfin, l'épisode de la Commune de 1870-1871 ont conduit à ce que soit forgé, pour Paris, un statut spécifique.

La ville-capitale, siège des institutions de la République, a de surcroît toujours fait l'objet d'un régime administratif particulier. Cependant, depuis les années 1970, il tend à se normaliser, en se rapprochant du droit commun. Sans doute a-t-on constaté alors que les Parisiens étaient devenus un peu plus raisonnables et un peu plus calmes, voire un peu plus sages, en tout cas moins contestataires.

Plusieurs textes ont constitué autant d'étapes pour aboutir à la situation statutaire actuelle de Paris.

La loi la plus emblématique fut celle du 31 décembre 1975, qui a prévu l'élection du maire de Paris au suffrage universel au second degré, mettant fin à l'administration préfectorale de la ville – et aboutissant à l'élection de Jacques Chirac comme premier maire de Paris. Auparavant, la loi du 10 juillet 1964 avait supprimé le département de la Seine et créé les trois départements de la petite couronne et le département de Paris, superposant ainsi le département et la commune de Paris. La loi du 31 décembre 1982, dite « loi Paris-Marseille-Lyon », a instauré pour ces trois villes l'organisation des élections municipales dans

le cadre des arrondissements. Les lois du 29 décembre 1986 et du 27 février 2002 ont transféré au maire de Paris certaines compétences en matière de police jusqu'alors exercées par le préfet de police.

Il est temps d'aller encore plus loin dans la simplification et la rationalisation de l'action administrative, en fusionnant les deux collectivités – la commune et le département – qui recouvrent le même périmètre.

Il est également temps de poursuivre la voie de la décentralisation, en délégrant de nouvelles compétences de proximité aux arrondissements parisiens.

Le projet de loi comporte deux titres distincts – le statut de Paris, d'une part, un ensemble de mesures relatives à l'aménagement, aux transports et à l'environnement métropolitains, d'autre part – soit, en tout, 41 articles.

La réforme du statut de Paris poursuit trois objectifs principaux.

Le premier, c'est la modernisation du statut, qui s'inscrit dans le prolongement de la réforme territoriale, puisqu'il s'agit de rendre plus lisible l'action publique pour les parisiens.

Malgré les réformes successives que j'ai rappelées, le statut actuel apparaît parfois inadapté, comme lorsqu'il réunit deux collectivités – une commune et un département – sur un seul territoire, les deux étant dirigées par une même assemblée délibérante et pilotée par une administration unique, anomalie relevée notamment par un récent rapport de la chambre régionale des comptes de 2015.

Le Gouvernement vous propose donc de fusionner ces deux entités, pour mettre un terme à cette fiction institutionnelle. La mise en place de guichets uniques pour les parisiens et les associations s'en trouvera accélérée ; la gestion municipale, financière notamment, sera facilitée par la suppression de deux budgets ; les procédures, notamment pour les marchés publics, seront raccourcies et plus opérationnelles ; la gouvernance sera plus efficace et plus lisible, tant pour les citoyens que pour les élus.

La nouvelle collectivité à statut particulier, dénommée « Ville de Paris », exercera les compétences actuelles de la commune et du département de Paris à compter du 1^{er} janvier 2019.

Le deuxième objectif du projet de loi est de renforcer la démocratie locale à Paris, ce qui passe par le transfert aux maires et aux conseils d'arrondissement de nouvelles compétences en matière de gestion des équipements de proximité.

Par ailleurs, un nouveau secteur électoral, réunissant les quatre premiers arrondissements, sera mis en place pour une meilleure représentativité des conseillers de Paris, cohérente avec les évolutions démographiques de la capitale. Ce point a d'ores et déjà suscité de nombreuses prises de position. La répartition, déjà modifiée en 1982 et en 2013, fait aujourd'hui apparaître des écarts importants. Il faut en moyenne 13 000 habitants pour élire un conseiller à Paris, mais 17 000 dans le 1^{er} arrondissement et 11 000 dans le 2^e arrondissement, ce qui pose des questions de constitutionnalité.

Avec le présent texte, le nouveau secteur comptera toujours huit conseillers de Paris, un nombre égal à la somme de l'effectif actuel des conseillers de Paris des quatre

premiers arrondissements pour une population de 101 764 habitants, soit un siège pour 12 720 habitants.

Cette réforme n'a quasiment pas d'impact politique, si l'on se fonde sur les résultats des dernières élections municipales de 2014 : le secteur électoral serait toujours représenté par six conseillers de Paris de gauche et deux de droite ; il y aurait 17 maires d'arrondissement au lieu de 20, un de moins pour la droite et deux de moins pour la gauche.

Cette fusion des arrondissements permettrait de renforcer à la fois l'efficacité des services publics de proximité et la mutualisation dans un secteur élargi.

Le troisième objectif du présent texte porte sur l'approfondissement des transferts de compétences entre le préfet de police, qui exerce les pouvoirs de police conférés par l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, et le maire de Paris.

L'État doit bien sûr conserver des prérogatives spécifiques, mais il est possible d'aller vers plus de décentralisation. Compte tenu de la menace terroriste, il apparaît également nécessaire de recentrer la préfecture de police sur les enjeux de sécurité.

Le projet de loi prévoit donc de confier au maire de Paris des compétences de proximité telles que la police du stationnement, la police des baignades, la réglementation des manifestations sur la voie publique à caractère festif, sportif ou culturel, et la police de la salubrité des habitations. L'État, à travers la préfecture de police, se recentrera sur sa mission de sécurité publique. Le préfet de police se verrait ainsi transférer la police des aérodromes de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget, mais pas celle de l'aérodrome d'Orly.

Sans entrer dans le détail, les dispositions relatives à l'aménagement métropolitain ont pour objet d'accélérer la réalisation des opérations d'aménagement et de permettre des mutualisations de moyens entre les opérateurs fonciers.

Les créations de filiales et les prises de participations par les établissements publics fonciers, les établissements publics d'aménagement et l'établissement public Grand Paris Aménagement seraient désormais facilitées ; elles seraient en effet soumises à l'approbation du préfet, et non plus à celle conjointe des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'urbanisme.

Les moyens des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement seraient regroupés. Certains sont déjà engagés dans des démarches de rationalisation de leurs moyens, sans forcément entrer dans une procédure de fusion. La loi leur permettrait d'aller plus loin et de passer par une étape de mutualisation, ce que souhaite faire Grand Paris Aménagement avec les établissements publics d'aménagement Orly Rungis-Seine Amont (ORSA) et Plaine de France, par exemple.

Une nouvelle entité alliant une société publique locale d'aménagement – SPLA –, relevant des collectivités territoriales, et l'État serait créée : la SPLA d'intérêt national, ou SPLA-IN.

Enfin, un établissement public local pour l'aménagement et la gestion du quartier d'affaires de La Défense serait créé, par ordonnance, pour moderniser et hisser au niveau de la compétition économique métropolitaine un quartier qui date des années 1950.

S'agissant des métropoles, le projet de loi complète la réforme territoriale menée par le Gouvernement depuis 2012, notamment la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014, en assurant un maillage du territoire équilibré grâce aux grandes agglomérations, susceptibles de devenir des métropoles. Certaines anciennes capitales de région risquaient en effet de se sentir laissées pour compte, au regard de leurs potentialités de développement. Leurs élus se sont donc fortement mobilisés pour l'élargissement du statut de métropole. Je vous rappelle qu'aujourd'hui, il existe quinze métropoles.

Les métropoles se caractérisent par un degré d'intégration élevé et par la place donnée à la contractualisation avec les départements, les régions et l'État. Un tel statut accroît la cohérence territoriale de leur action et favorise la mutualisation des moyens, notamment en matière de logement ou de transports. La question de son élargissement en faveur des grands centres urbains dotés d'une zone d'emplois fortement peuplée se pose légitimement.

Le projet de loi prévoit donc de donner ces atouts à de grandes agglomérations françaises susceptibles d'engendrer un développement économique sur leur territoire. Il ne s'agit que d'une faculté, mais qui serait porteuse, pour certains territoires, de perspectives de développement.

Le projet de loi prévoit en conséquence de permettre à de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de prétendre au statut de métropole au regard de leurs caractéristiques démographique, administrative et économique. Les zones d'emploi de ces futures métropoles devront être supérieures à 400 000 habitants, ce qui confère à ces établissements une légitimité indéniable. Il est donc proposé d'autoriser la transformation en métropoles des EPCI concernés dans deux cas :

- ceux réunissant la double condition – zone d'emploi de plus de 400 000 habitants, présence du chef-lieu de région – sans que puisse leur être opposée une condition portant sur les compétences exercées. La communauté urbaine de Dijon et la communauté d'agglomération d'Orléans seraient concernées ;

- ceux de plus de 400 000 habitants sans chef-lieu de région, comme la communauté urbaine de Saint-Étienne et la communauté d'agglomération de Toulon.

Le projet de loi poursuit donc plusieurs objectifs : simplification de l'action administrative locale, approfondissement de la décentralisation, meilleure gestion de proximité, tant opérationnelle que démocratique. Il s'inscrit dans la continuité des réformes territoriales menées par le Gouvernement depuis le début du quinquennat.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – J'aurai plusieurs observations à formuler, qui sont autant de questions.

Sur la forme, d'abord, je me pose la question de l'opportunité de présenter un texte de 41 articles, dont 40 portent sur le statut de Paris, et un seul, le dernier, sur l'aménagement métropolitain.

Sur le fond, ensuite. J'ai bien pris note de vos explications selon lesquelles les Parisiens commençaient à devenir plus « raisonnables ». Mais alors, pourquoi ne pas rejoindre définitivement le droit commun des communes de France, en transférant, par exemple, le pouvoir de police générale du préfet de police au maire de Paris ?

J'ai également bien pris note de vos explications sur la pertinence qui s'attache à la fusion des quatre premiers arrondissements de Paris. Ce nouveau « secteur », comme il en existe déjà à Marseille, aurait une taille plus pertinente pour l'action publique, dans la moyenne des autres arrondissements. Mais pourquoi se concentrer sur ces quatre arrondissements seulement, et ne pas avoir mené une réflexion plus globale sur l'ensemble des arrondissements parisiens ?

Sur l'aménagement métropolitain, enfin. La place qui est accordée à cette thématique dans ce projet de loi ne laisse pas d'interroger. Surtout, pourquoi ce texte se limite-t-il aux quatre métropoles que vous avez citées, quand d'autres agglomérations frappent à la porte du statut métropolitain ? Je pense notamment à Tours et à Clermont-Ferrand, qui se sont fortement exprimées, au besoin par une délibération de leur conseil communautaire, en faveur de ce statut.

Et, d'ailleurs, qu'entend-on exactement par le terme de « métropole » ? La loi « Maptam » opérait déjà quelques distinctions. Mais ce texte va plus loin, puisque chaque nouvelle région aurait désormais sa métropole. Ce serait le cas d'Orléans pour le Centre-Val de Loire et de Dijon pour la Bourgogne-Franche-Comté. D'autres territoires frapperont à la porte, les anciennes capitales de région, par exemple, et voudront aussi jouir de ce statut. Il faut l'anticiper.

C'est pourquoi il est important de bien définir ce que l'on entend par métropole, au-delà des compétences et des critères qui régissent leur création. Nous le voyons bien, le seuil retenu dans le projet de loi de 400 000 habitants ne sera pas un obstacle, car certains territoires auront tendance à repousser les frontières des zones d'emploi pour l'atteindre.

M. Michel Mercier. – Pour moi, voir le statut de la ville de Paris se rapprocher du statut de la métropole de Lyon ne peut être qu'une bonne chose, et je m'en réjouis ! C'est aussi le gage de plus de clarté dans la vie politique parisienne.

Vos explications concernant l'intérêt de la réunion des quatre premiers arrondissements de Paris sont claires, monsieur le ministre. J'aimerais seulement que l'on me dise quel sera le résultat exact de la fusion pour la droite et pour la gauche. Il y aura certes un maire d'arrondissement de moins pour la droite et deux de moins pour la gauche, mais qui sera maire de ce nouveau secteur ? Vous avez suffisamment de connaissances sur ces sujets électoraux pour mesurer l'importance de cette question...

J'aurai une autre observation sur l'article 41 du projet de loi : il faut y remplacer le mot « commune » par celui de « métropole ». Faisons-le une bonne fois pour toutes, au lieu de faire des lois tous les trois mois sur le sujet !

L'année dernière, nous avons alerté le Gouvernement sur la difficulté de transformer des communautés d'agglomération en communautés urbaines, la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) se faisant dans le cadre d'une enveloppe normée. Vous vous étiez engagé à corriger les disparités de répartition. Or nous aurons les mêmes difficultés avec les métropoles que vous prévoyez de créer dans ce texte. Vous engagez-vous aux mêmes corrections ? Quand on veut satisfaire toutes les demandes, on finit par déplumer les communes qui n'en formulent aucune ! Mais nous ne nous laisserons pas abattre.

J'aimerais que le Gouvernement nous explique comment la DGF pourra augmenter pour les uns sans baisser pour les autres en restant dans le cadre d'une enveloppe normée. Il fallait un « artiste » comme M. le ministre pour se charger d'une telle mission !

M. Jacques Mézard. – J'ai plusieurs observations.

D'abord, l'article 6 du projet de loi tire les conséquences de la fusion de la commune et du département de Paris. Jusqu'à présent, les apôtres parisiens du non-cumul des mandats cumulaient les indemnités de conseiller municipal et de conseiller départemental sans que cela semble leur poser de problème idéologique ! Certes, désormais, ils ne seront plus « que » conseillers de la ville de Paris. Mais, à la lecture de l'article, j'ai l'impression que le plafond indemnitaire retenu serait égal à la somme des deux indemnités cumulées. Ce serait un très mauvais message !

Ensuite, le projet de loi crée une nouvelle catégorie de sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) : les « SPLA d'intérêt national ». J'ai été rapporteur de la loi créant les SPLA. La mise en place du dispositif avait soulevé des difficultés juridiques, notamment à l'échelon européen, avec le *in house*. Je voudrais savoir ce qu'il en sera de ces nouvelles SPLA.

Par ailleurs – et je rejoins notre collègue Michel Mercier – un certain nombre de communautés d'agglomération, dont la mienne, ont été les victimes directes de la création de nouvelles communautés urbaines et de métropoles. Les conséquences financières ont été lourdes, et elles ne sont toujours pas réparées à ce jour. Nous sommes déjà en fin de vie ; à ce rythme, vous allez accélérer le processus !

Lors de la discussion législative sur le sujet, notre ancien collègue François Rebsamen est descendu de son bureau de président du groupe socialiste pour sauver l'avenir de Dijon. Il y a eu une suspension de séance. J'ai demandé, rejoint par d'autres, au Gouvernement de s'engager à ne pas toucher à l'enveloppe des communautés d'agglomération. L'engagement a été pris, il figure au *Journal Officiel*. Mais, comme les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent, je crains que la situation ne s'aggrave encore, ce qui serait insupportable.

J'aimerais également savoir comment on définit juridiquement le « centre » d'une « zone d'emploi de 400 000 habitants ». Certains se livrent déjà à de savants calculs pour intégrer un certain nombre d'emplois dont l'emplacement géographique paraît pour le moins suspect.

Plus l'on créera de métropoles, plus les zones que l'on qualifie pudiquement à Paris d'« interstitielles » en subiront les conséquences, faute de compensation. Je n'ai rien contre les métropoles sur le principe. Mais le Sénat, dans sa grande sagesse, avait adopté, en 2013, à l'unanimité le rapport Raffarin-Krattinger, dans lequel il est affirmé que le nombre idéal de métropoles est de huit. Or on n'a cessé d'en créer de nouvelles. Les « zones interstitielles » ne seront pas sauvées seulement avec des maisons de santé et des maisons de services au public !

Mme Jacqueline Gourault. – À l'instar de notre collègue Jacques Mézard, je souhaite intervenir sur les métropoles.

Lors de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le Sénat défendait, dans sa majorité, l'idée que les métropoles devaient être en nombre limité. De fait, on reconnaissait comme métropoles les territoires qui en présentaient déjà les caractéristiques urbaines, économiques ou de transports. On avait fini par retenir le chiffre de huit métropoles. On est ensuite passé à onze, puis à quinze. Et on nous propose de porter ce nombre à dix-neuf !

Il y a toujours de bons arguments. Lors du débat, les parlementaires alsaciens arguaient que Strasbourg étant une capitale européenne, il fallait en faire une métropole européenne. On trouve de nouvelles justifications aujourd'hui.

Je m'interroge sur l'avenir du reste du territoire. On le sent bien, hors des métropoles, il n'y aura point de salut ! M. le ministre a mis en avant l'argument selon lequel les métropoles pourront contractualiser directement avec les régions et les départements. Les autres devront courir derrière pour essayer de ramasser les miettes !

Ma région, le Centre-Val de Loire, a toujours reposé sur deux jambes : la « métropole » d'Orléans et celle de Tours.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et Blois !

Mme Jacqueline Gourault. – En effet, Blois est au centre de ce qui sera malheureusement la zone interstitielle !

Je pense que la création des métropoles va introduire, en tout cas dans ma région, un déséquilibre. Vous savez par exemple que l'académie s'appelle « Orléans-Tours ». On va créer un déséquilibre avec la métropole d'Orléans qui, en plus, se situe quasiment dans l'aire urbaine de Paris.

Les Tourangeaux se sont évidemment précipités – M. le rapporteur l'a rappelé – pour réclamer, eux aussi, leur métropole.

Je m'interroge d'autant plus que nous réfléchissions depuis un certain temps avec Orléans, Blois et Tours pour créer un pôle métropolitain.

Je sais bien que ce n'est pas très « chic » pour une région de dire qu'elle n'a pas besoin de métropole. Mais, outre que nous ne serions pas les seuls à ne pas en avoir, je ne vois pas l'intérêt de cette formule pour notre territoire, sauf à déséquilibrer totalement notre région, voire à envisager sa disparition à terme.

M. René Vandierendonck. – J'aimerais savoir, compte tenu de la généralisation des établissements publics fonciers et de l'apparition, sur l'initiative de M. Thierry Repentin, de la société foncière solidaire, ce que pourront représenter les produits, par exemple, de la taxe spéciale d'équipement (TSE), que ces établissements perçoivent.

J'en viens à l'article 41. Lors de l'examen du projet de loi « Maptam », le Sénat a essayé, par un faisceau d'indices synthétiques, mais visant à l'objectivité, de limiter au maximum le nombre des métropoles, afin de leur donner de la consistance au plan de la géographie, de l'aménagement du territoire et du rayonnement. Il y a une logique de complémentarité avec les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), qui ont succédé aux pays. M. Rebsamen avait obtenu à l'arraché, en séance publique,

le passage en communautés urbaines d'un certain nombre de communautés d'agglomération en abaissant le seuil de constitution.

Notre commission des lois a mis en place une mission pluraliste de contrôle et de suivi des conditions de mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale. Dans ce cadre, nous sillonnons les territoires. Nous avons ainsi vu l'intérêt de travailler sur le binôme Besançon-Dijon ou, comme l'a souligné Mme Gourault, sur le rayonnement que pourrait acquérir l'ensemble Orléans-Tours.

On a du mal à imaginer que les choix retenus aient obéi à une quelconque logique d'aménagement du territoire. Honnêtement, on a plus le sentiment d'un échange de bons procédés...

Je pense qu'on a raté l'essentiel.

Autre sujet, le Gouvernement s'était engagé à remettre un rapport sur le bilan du fléchage des conseillers communautaires dans les métropoles.

La loi prévoyait également qu'une réflexion sur le mode de désignation des conseillers métropolitains devrait intervenir avant 2017. Or, M. le ministre, j'ai entendu votre secrétaire d'État déclarer habilement que, si le Gouvernement n'avait pas renoncé à l'élection au suffrage universel direct des conseillers des métropoles dans le cadre d'un scrutin distinct de l'élection municipale, cette évolution pouvait attendre un peu...

De nouvelles métropoles arrivent. Les géographes que nous avons consultés au cours du processus législatif des dernières réformes territoriales font déjà des plans en deux parties. Une fois l'article 41 voté, ce sera : première partie, le « vide de la métropole » ; deuxième partie « la métropole du vide » ! On est en train de vider la notion de métropole de toute réalité objective !

À mon avis, ce n'est pas totalement désintéressé. Certains membres du Gouvernement n'excluent sans doute pas la possibilité de liquider à terme les départements, au profit de « communautés territoriales », expression qui commence à circuler. Il resterait alors sur la plaque minéralogique la mention de la métropole, de la communauté d'agglomération, de la communauté urbaine ou de la région...

Ce n'est pas notre conception. Nous défendons la loi « Maptam », qui n'appartient à aucun parti politique puisqu'elle a été adoptée à une majorité transpartisane. Elle exprime la pensée du Sénat sur notre conception de la décentralisation.

Les services de Dijon et d'Orléans sont loin d'avoir intégré l'ensemble des compétences d'une communauté urbaine pour jouer un rôle métropolitain en matière économique. Qu'on y songe : la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire n'aura le statut de communauté urbaine qu'à compter du 1^{er} janvier 2017.

Tout cela n'est pas très sérieux et dévalorise le travail du Sénat sur le sujet. Je ne voterai jamais un tel article.

M. Alain Marc. – Voilà quelques mois, j'avais été rapporteur d'une proposition de loi sur le renforcement du pouvoir de police du maire de Paris. Or le projet de loi fait référence au « renforcement des prérogatives du maire de Paris »... en matière de circulation. C'est une plaisanterie !

L'article 21 ne prévoit qu'un renforcement à la marge du pouvoir de police du maire de Paris. Les auteurs de la proposition de loi envisageaient la possibilité, avec la dépenalisation du stationnement, d'utiliser les « pervenches », actuellement sous l'autorité du préfet de police, pour mieux accueillir les personnes qui viennent dans Paris. Même le groupe écologiste avait voté avec nous !

Honnêtement, évoquer dans ce projet de loi le renforcement des « prérogatives », mais pas du pouvoir de police du maire de Paris, c'est une occasion ratée ! On pouvait faire beaucoup mieux.

M. Christian Favier. – Nous n'avons pas d'objection s'agissant de ce qui aurait dû être l'objet principal du projet de loi : la fusion entre la commune et le département de Paris, puisqu'il s'agit de la même assemblée œuvrant sur le même territoire.

Mais le Gouvernement confirme-t-il ses engagements ? En effet, je suis totalement opposé à la fusion, préconisée par certains, entre la métropole de Paris et les départements de la petite couronne. Certes, cela ne figure pas dans le texte. Mais je souhaite que le Gouvernement nous confirme ses intentions. Au demeurant, la métropole de Paris fait aujourd'hui l'objet d'un débat assez vif. Son avenir n'est pas assuré, certains prônant sa disparition ou sa fusion avec la région. La situation est donc loin d'être stabilisée.

Or, aujourd'hui, nos concitoyens ont besoin de stabilité. Les services rendus par les départements, y compris en petite couronne, ne doivent pas être perturbés par les évolutions institutionnelles.

Le projet de loi comporte également un volet relatif à la mutualisation des outils d'aménagement. L'établissement public Grand Paris Aménagement a été créé pour remplacer l'ancienne Agence foncière et technique de la région parisienne. Il est prévu – nous n'avons pas d'objection à cet égard – de renforcer cette mutualisation, notamment par la fusion de certaines structures, comme l'établissement public Plaine de France, et par une fédération de plusieurs établissements, dont Orly Rungis-Seine Amont (ORSA).

Je tiens à la distinction entre, d'une part, fusion et, d'autre part, fédération. L'établissement public ORSA, que je préside, a une gouvernance propre, appuyée sur les maires des communes du territoire concerné. Nous tenons à ce que soit parfaitement respectée l'autonomie de son conseil d'administration, même en cas de mutualisation des moyens avec Grand Paris Aménagement. Nous aurons donc certainement des amendements à déposer en séance en ce sens.

Le point qui fera le plus débat – à mon avis, c'est un cavalier législatif ! – concerne la création de métropoles supplémentaires. Nous n'y sommes pas favorables. En effet, une métropole doit correspondre à quelque chose ; elle doit avoir un sens. Il doit s'agir d'un territoire bien défini, notamment en termes d'attractivité internationale. Nous voyons bien que le concept de métropole est complètement dévoyé aujourd'hui, avec une multiplication de métropoles n'ayant de « métropole » que le nom. Cela crée beaucoup de confusion.

Alors que tout le monde parlait de simplifier le millefeuille territorial, on accentue la complexité de l'action publique locale pour nos concitoyens. Les métropoles viennent s'ajouter aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux départements ou aux communes nouvelles.

Il va être de plus en plus difficile pour nos concitoyens de comprendre comment tout cela fonctionne. Nous ne sommes pas favorables à ces nouvelles métropoles, qui risquent d'ailleurs d'en appeler d'autres.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je voudrais que nous examinions ce texte avec sérénité.

J'ai souvent été en accord profond avec Jacqueline Gourault et René Vandierendonck. Mais, aujourd'hui, je voudrais apporter quelques nuances.

Premièrement, sur la question financière, que Jacques Mézard a évoquée à juste titre, on ne pourra pas tenir, me semble-t-il, avec les disparités actuelles en matière de DGF, qui sont très anciennes. Souvenez-vous du bénéfice très grand qu'avaient les communautés urbaines. On se demande bien pourquoi certaines ont été créées sous ce statut ! Je pense à la très bonne et estimable communauté urbaine d'Alençon. Ces communautés urbaines ont touché un « pactole » en termes de DGF pendant des décennies. D'ailleurs, les métropoles et les communautés urbaines sont strictement dans le même cas en termes de DGF par habitant. Mais je pense que l'écart entre communautés urbaines et communautés d'agglomération méritera sans doute d'être revu. Le système ne pourra pas continuer comme cela.

Deuxièmement, je pense qu'il ne faut pas avoir une vision trop figée des métropoles. Si tel était le cas, des villes concernées par des décisions antérieures – je pense à une ville très à l'ouest de notre pays, pour laquelle nous avons tous beaucoup d'affection – pourraient être concernées par ce débat.

Ce que le Gouvernement propose ne me paraît pas scandaleux. Je ne crois pas qu'il y ait là de quoi monter au créneau. Cela ne me choque pas qu'il y ait une métropole dans chaque région – il n'y a que treize régions – et que l'on prenne subséquentement en compte un certain nombre de critères démographiques.

Chère Jacqueline Gourault, lorsque vous avez dit qu'Orléans était dans l'aire urbaine de Paris, cela m'a fait tressaillir. Sans faire de localisme – nous sommes des sénateurs de la Nation –, j'ai quelques raisons d'être attaché à cette ville.

Tout le combat qui a été mené par beaucoup, dont votre serviteur, a consisté à dire qu'Orléans pouvait soit être une grande banlieue de Paris, soit exister en tant que capitale régionale dans le Val de Loire, avec son identité propre. Je ne veux pas faire partie de l'aire urbaine de Paris, pour laquelle j'ai par ailleurs beaucoup de respect.

Je pense que nous pouvons sortir d'un tel débat avec sagesse. J'ai écouté M. le rapporteur avec beaucoup d'attention. Je n'aime pas la logique du couperet, consistant à dire soit que c'est très bien, soit que c'est complètement injustifié. Notre rapporteur a évoqué deux villes, et deux villes seulement. Je pense que cela mérite réflexion.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – J'entends bien les propos de M. Sueur. Pourtant, je ne suis pas convaincu que nos conclusions soient identiques, même si nous partageons le même postulat de départ. Si nous ne posons pas de critères ou ne définissons pas ce que nous entendons par « métropole », nous risquons de pécher par excès de gourmandise, c'est-à-dire que les métropoles vont se multiplier à l'infini, tout le monde leur trouvant une raison d'être ou d'exister.

Je suis très attaché, comme René Vandierendonck et, avant lui, Jacques Mézard, à la nécessité de penser en termes d'aménagement du territoire. Ainsi, il n'est pas dans notre

intérêt d'aboutir à des « régions unijambistes », pour reprendre l'image de Jacqueline Gourault.

Enfin, Monsieur le ministre, pour l'heure, la loi NOTRe a consacré le département, et le Sénat n'y est pas pour rien. Nous avons bien compris, au travers des auditions, qu'aujourd'hui il y avait des accords contractuels entre les départements et les candidats à la métropole pour parvenir à un partage raisonné des compétences mais, le jour où le président de la métropole décidera d'exercer pleinement l'ensemble de ses compétences, qu'advient-il des départements concernés ? Si l'on peut admettre que, à côté de la métropole lyonnaise, le département du nouveau Rhône fasse encore sens avec plus de 400 000 habitants, je doute que d'autres départements concernés aient encore une seule raison d'être sans compétence, sans ressource, et avec un territoire qui sera finalement tellement réduit – réduit à sa plus simple expression – qu'il mourra de sa belle mort.

M. Jacques Mézard. – Eh oui !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Monsieur le rapporteur, vous m'interrogez sur les raisons qui peuvent pousser à vouloir accéder au statut de métropole. La réponse est dans la question : il s'agit d'opportunités politiques pour les élus, qui se fondent sur des réalités démographiques, économiques et historiques.

Vous me demandez également pourquoi le droit commun en matière de police ne s'applique pas intégralement au maire de Paris. C'est tout simplement parce que Paris est une ville « extraordinaire » ! Même si j'ai bien précisé que son statut tendait à se rapprocher du droit commun, il y a quand même à Paris des nécessités absolues, notamment en matière de sécurité, qui font que l'État, par l'intermédiaire du préfet de Paris ou du préfet de police, doit garder un certain nombre de responsabilités qui justifient le maintien de prérogatives particulières pour le représentant de l'État. En même temps, comme partout, la ville doit pouvoir définir sa politique de circulation et de stationnement. Cependant, il est normal que l'État conserve le pouvoir de prendre des décisions qui conditionnent la sécurité publique, y compris celle des institutions de notre République.

Je le répète, Paris n'est pas une ville comme les autres, puisqu'elle abrite le Parlement, le Gouvernement, et qu'il s'y passe des manifestations très importantes, qui nécessitent des dispositions allant au-delà des capacités d'une ville, fût-elle une capitale comme Paris, à prendre des décisions et à assumer un certain nombre de responsabilités. Tout le monde le comprend.

Vous souhaitez savoir pourquoi la fusion ne concerne pas l'ensemble des arrondissements parisiens. En d'autres termes, qui peut le moins peut le plus ! La volonté du Gouvernement n'est pas de porter une réorganisation globale du découpage parisien, mais, comme je vous l'ai démontré en m'appuyant sur des chiffres, de mettre fin à certains déséquilibres criants. En tout cas, je vous l'assure, il n'y aura pas de conséquences électorales immédiates. M. Mercier s'en est inquiété pour le futur, mais je ne peux présumer de ce que les électeurs décideront. Ce projet ne bouleverse pas les équilibres actuels, tout en permettant de corriger les principaux déséquilibres résultant de l'évolution démographique de ces quatre arrondissements qui sont de loin les moins peuplés. Vous savez très bien que le Conseil constitutionnel retient des ratios pour la délimitation de circonscriptions électorales ; or nous étions, à Paris mais aussi ailleurs, à la limite de ces ratios.

Par ailleurs, vous me demandez pourquoi nous n'avons retenu que quatre métropoles dans le projet de loi, alors que d'autres EPCI sont candidats. S'agissant des quatre entités concernées par le texte, il y avait, c'est vrai, une volonté affirmée des élus de rejoindre ce club très fermé des métropoles. Depuis, effectivement, Tours s'est mis sur les rangs. Si ce texte est voté, je ne suis pas défavorable à ce que cette dernière bénéficie de ce statut, car ses élus ont vraiment bien travaillé. Je les ai reçus plusieurs fois et je puis vous dire qu'ils sont vraiment prêts. Clermont-Ferrand semble se mettre aussi sur les rangs, ce qui ferait deux métropoles de plus, mais je n'ai pas vraiment de demandes directes supplémentaires. Je précise de surcroît que je n'ai pas encore rencontré les élus qui portent le projet de Clermont-Ferrand, donc on peut considérer que seuls les responsables du projet autour de Tours ont été vraiment actifs pour rejoindre les quatre candidats retenus dans le projet de loi.

Enfin, vous évoquez la loi NOTRe en rappelant que le Sénat avait protégé les départements. Je me permets de vous rappeler que j'ai également pris un certain nombre d'initiatives au moment où la volonté de supprimer les départements s'est manifestée. Disons que nous y sommes parvenus tous ensemble. Incontestablement, à mes yeux, le département reste la collectivité de proximité et d'aménagement du territoire de proximité. Dans les départements où il y a des métropoles, il faudra trouver le bon équilibre entre les deux. Le département, nous le savons, est quand même plus dédié à l'aménagement du territoire rural, mais ce n'est pas une raison pour vouloir le supprimer. Personnellement, je suis très heureux d'avoir pu compter sur plusieurs d'entre vous pour mener ce combat avec succès.

M. Mercier s'est inquiété de l'impact de la création des métropoles et des communautés urbaines sur la DGF des communautés d'agglomération. À ce sujet, j'ai reçu MM. Mercier et Mézard, et, comme je m'y étais engagé, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une revalorisation de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération pour compenser les effets du changement de catégorie d'EPCI à fiscalité propre. Il faut savoir qu'il y a eu récemment un vrai bouleversement institutionnel, certaines communautés de communes devenant communautés d'agglomération, certaines communautés d'agglomération des communautés urbaines et certaines communautés urbaines des métropoles. Certaines communautés d'agglomération sont même passées au statut de métropole directement. Il en est résulté des conséquences malheureuses dans un certain nombre de cas.

En tout cas, le budget pour 2017 prévoit 70 millions d'euros de plus au titre de la DGF des communautés d'agglomération, et je vous confirme qu'il n'y a aucun impact en termes de DGF quand une communauté urbaine devient métropole : le montant reste de 60 euros par habitant, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de bonus particulier.

Monsieur Mézard, vous m'interrogez sur la nouvelle catégorie des SPLA-IN et les conditions relatives à l'exception *in house*. Cette nouvelle catégorie répond aux mêmes impératifs que celle des SPLA classiques. Le seul changement réside dans le fait que les SPLA-IN sont spécialisées dans l'aménagement et dédiées à des opérations d'envergure nationale.

Quant aux indemnités des élus parisiens, sachez que le projet de loi maintient strictement le plafond actuel. Il n'y a ni gain ni perte. La solution me paraît juste : les élus cumulaient un mandat municipal et un mandat départemental, donc ils faisaient le travail pour les deux niveaux de collectivité ; je ne crois pas qu'ils auront désormais plus ou moins de travail, donc il est normal que les indemnités demeurent identiques. Cependant, comme les élus percevaient parallèlement une indemnité au titre de leur mandat municipal et une

indemnité au titre de leur mandat départemental, nous ferons des économies, puisqu'ils ne recevront plus qu'un seul bulletin d'indemnités au lieu de deux. C'est un gage de rationalisation.

Par ailleurs, concernant vos interrogations sur les zones d'emploi, étant délimitées par l'INSEE, elles reposent sur des critères fiables et clairs, tout comme l'évaluation de la population. Cette notion est déjà utilisée dans notre corpus législatif depuis la loi « Maptam » du 27 janvier 2014 : un EPCI centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants peut se transformer en métropole s'il en exerçait déjà les compétences en 2014. C'est le cas de Nancy et de Brest qui sont devenus métropoles.

Madame Gourault, je crois avoir un peu répondu à vos interrogations tout à l'heure. C'est vrai qu'Orléans était dans la liste, contrairement à Tours. Les Tourangeaux en ont ressenti de l'amertume, considérant qu'on leur préférait Orléans pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec la réalité. Certains m'ont parlé de véritable double peine... Les élus tourangeaux ont présenté un dossier tout à fait remarquable, ils manifestent beaucoup de détermination, avançant ensemble, majorité et opposition main dans la main, pour porter ce projet. Monsieur Sueur, le projet de Blois n'a pas été voté pour le moment, et je ne pense pas qu'il soit besoin d'en rajouter...

Mme Jacqueline Gourault. – Nous avons le sens des réalités !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Surtout, vous connaissez mieux ce territoire-là que moi.

Sur le sujet, je suis d'accord avec celles et ceux qui ne souhaitent pas aller trop loin, mais je pense que l'adjonction de deux métropoles de plus n'affaiblirait pas le territoire.

M. Jacques Mézard. – Jusqu'à la suivante !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – En revanche, le pôle métropolitain est une voie ouverte depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, complétée par celle du 27 janvier 2014. Rien n'interdit qu'une métropole fasse partie d'un pôle métropolitain, avec d'autres EPCI à fiscalité propre. Il s'agit, comme vous le savez, d'un libre choix des élus, qui sont totalement maîtres d'une telle initiative.

Monsieur Vandierendonck, je vous ai bien entendu et j'ai compris votre hostilité absolue à la métropolisation. Nous aurons, si j'ai bien compris, l'occasion d'en débattre de nouveau en séance publique très prochainement. Vous m'avez questionné sur l'articulation de l'ensemble avec la société foncière solidaire (SFS). La maîtrise foncière est un préalable pour toute collectivité en matière d'aménagement du territoire. Plusieurs outils existent, tels que les établissements publics fonciers (EPF) d'État et locaux, et il y a une réelle complémentarité entre ces outils. Les EPF d'État et locaux interviennent sur le foncier privé pour des opérateurs de logement et d'activités. La SFS, dotée d'un budget d'un milliard d'euros, dont une moitié proviendrait de la Caisse des dépôts et consignations et l'autre moitié de l'État, interviendrait en priorité sur le foncier public de l'État et des collectivités qui le souhaitent pour faire uniquement du logement.

M. René Vandierendonck. – C'est clair !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Ma collègue ministre du logement, Emmanuelle Cosse, sera d'ailleurs à mes côtés au banc lors de la discussion en séance publique.

Soyez rassuré, il n'y aura pas de prélèvements nouveaux de TSE. Quant à l'opérationnel, la SFS pourra monter des filiales avec un certain nombre d'autres établissements publics.

J'ai bien entendu que la mission de contrôle de votre commission sur la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale continuait ses travaux. Néanmoins, vous avez rappelé que le rapport sur le fléchage des conseillers métropolitains n'avait pas été commis. À tout bout de champ, des rapports, d'origine soit parlementaire, soit gouvernementale, sont proposés ; or, dans 80 % des cas, ils ne sont jamais déposés. Je ne pense pas qu'il soit de bonne législation d'ajouter encore des rapports. Il y en a certes qui sont indispensables, et ils doivent être rédigés, mais nous devons refuser tous ceux qui ne répondent pas à ce critère.

Cela me permet de faire la transition avec votre question sur la manière de choisir les conseillers métropolitains. La loi prévoit qu'ils sont élus au suffrage universel et que nous devons décider du mode de scrutin avant le 1er janvier 2017, pour une application en 2020. Là encore, deux rapports ont été demandés : l'un d'origine gouvernementale, l'autre d'origine parlementaire. Ni l'un ni l'autre n'ont été déposés ! Je ne peux donc m'appuyer sur rien, si ce n'est sur ma bonne volonté et sur ma détermination absolue à travailler main dans la main avec les élus et à tenir compte de leur avis.

Je me souviens d'autres débats sur d'autres lois, à l'occasion desquels on a pu reprocher au ministre de ne pas être suffisamment à l'écoute des parlementaires et des élus en général. C'est pourquoi je suis allé m'exprimer au congrès de France urbaine, qui regroupe l'ensemble des métropoles. Avec l'accord de M. le Premier ministre, j'ai déclaré que je souhaitais un débat sur ce sujet avec les métropoles et leurs présidents, précisant que je tiendrais le plus grand compte de l'orientation générale qui se dégagerait. Doit-on, comme la loi le prévoit, décider avant le 1er janvier 2017 du mode d'élection au suffrage universel ? Si oui, doit-on différer l'application de la réforme dans le temps ? Si non, doit-on abroger cette disposition ? Les trois solutions qui se présentent à nous sont les suivantes : soit on fait ; soit on ne fait pas ; soit on reporte.

Pas plus tard qu'hier soir, je me suis entretenu du sujet avec M. Jean-Luc Moudenc, président de France urbaine. J'ai demandé que l'ensemble des présidents de métropole viennent me rencontrer pour que nous en parlions les yeux dans les yeux. Je le répète, je tiendrai le plus grand compte de la position majoritaire qui, d'après Jean-Luc Moudenc, a l'air de se dégager. Monsieur Vandierendonck, je vous rassure, il ne s'agit pas de liquider les départements. En tout cas, ce n'est pas moi qui porterai une telle réforme...

M. René Vandierendonck. – Avez-vous consulté l'Association des maires de France (AMF) ? Vous semblez opposer le monde urbain et le monde rural.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Non, je n'ai consulté que France urbaine, association regroupant l'ensemble des métropoles. Je peux aussi consulter l'AMF, mais l'avantage de France urbaine, c'est que tous les présidents de métropole, lesquels sont justement à l'origine de ces demandes, en sont membres. S'ils me demandent d'autres modalités, je m'adapterai sans état d'âme. Mais je vois à peu près ce que l'AMF me répondra, à savoir qu'il faut tenir le plus grand compte de l'avis des principaux intéressés, ce qui est

légitime. Pour autant, si vous le souhaitez, nous consulterons aussi l'AMF. Cela tombe très bien, d'ailleurs, puisque je vais installer, après cette audition, l'Observatoire que nous avons promis au Comité des finances locales. Ce sera l'occasion de m'entretenir de ce sujet avec M. André Laignel.

Monsieur Marc, vous m'interrogez sur les pouvoirs de police. Le maire de Paris aura bel et bien de nouveaux pouvoirs, avec notamment la compétence sur la salubrité des bâtiments. Surtout, les agents chargés du contrôle du stationnement lui seront transférés, et il exercera donc la compétence de droit commun en matière de circulation et de stationnement. Le préfet n'aura plus dans ce domaine qu'une compétence d'exception. Néanmoins, j'ai détaillé les raisons pour lesquelles il était préférable que le préfet conserve tout de même un certain nombre de responsabilités.

Monsieur Favier, je vous confirme qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de fusionner les départements de la petite couronne et la métropole du Grand Paris, non plus que de supprimer ces départements. Je sais qu'il y a une tentative de fusion en cours, mais elle est à l'initiative non pas de l'État, mais des élus locaux. Nous verrons ce qu'il en ressortira. En tout cas, le Gouvernement y est très attentif. Quant à la mutualisation de Grand Paris Aménagement et de l'EPA ORSA, il ne s'agit absolument pas d'une fusion déguisée. Nous souhaitons maintenir l'EPA ORSA en lui permettant de mieux fonctionner. C'est donc bien une mutualisation.

Monsieur Sueur, vous abordez aussi la question de la DGF, rappelant qu'elle est inéquitable, illisible, entre autres reproches. Vous avez ô combien raison, et nous en sommes tous convaincus. Je voudrais simplement vous rappeler que, dès ma nomination, j'ai rencontré l'ensemble des associations d'élus, dont l'AMF. Le constat est unanime, mais, dès que l'on entre dans le débat pour savoir comment réformer la DGF, il n'y a plus aucun accord, chacun voyant midi à sa porte. Les ruraux veulent qu'elle profite aux ruraux, les banlieues aux banlieues, les métropoles aux métropoles, les villes moyennes aux villes moyennes.

J'ai demandé à toutes les associations d'élus de me rencontrer ensemble pour voir si nous pouvions trouver une solution consensuelle, ou à tout le moins rapprocher les points de vue. Lors de cette rencontre, j'ai pu constater que tout le monde, y compris les maires ruraux qui, jusque-là, étaient les seuls partisans de la réforme, telle qu'elle avait été préparée par le Gouvernement, souhaitait temporiser. Le président de l'AMF, M. François Baroin, m'a lu un communiqué demandant à l'unanimité des participants un report de la réforme et formulant le souhait que celle-ci se fasse dans le cadre d'un projet de loi de finances « collectivités » débattu en même temps que le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Le moins que l'on puisse dire est que cette demande a été entendue, puisque le Président de la République, lors du dernier congrès des maires de mai 2016, a annoncé non seulement le report de la réforme, mais également qu'il y aurait, à partir de 2018, outre le PLFSS et le PLF, un « projet de loi de finances des collectivités » (PLFC). C'est dans ce cadre, qui offrira plus de transparence et de lisibilité aux collectivités pour gérer leurs finances, que sera enfin portée cette utile et indispensable réforme de la DGF. Cette année, je me contenterai donc de toucher à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.

Bien naturellement, je n'ometts pas de dire que j'ai aussi rencontré, ici au Sénat, le groupe de travail commun Assemblée nationale-Sénat, dans les jours qui ont suivi mon arrivée au ministère. À cette occasion, j'ai pu constater les mêmes différences, pour ne pas dire les mêmes divergences. Cette réforme est utile mais, à titre personnel, je pense que ce

genre d'entreprise, très compliquée tant techniquement que politiquement, trouverait davantage sa place en début de quinquennat plutôt qu'à la fin, quand les choses ont tendance à se compliquer quelque peu pour le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez le sens de la litote ! (*Sourires.*)

M. Philippe Bas, président. – Nous ne vous le faisons pas dire, Monsieur le ministre. Je vous remercie d'avoir pris le temps de répondre de manière aussi précise à l'ensemble de nos interrogations. Nous nous retrouverons en séance publique le lundi 7 novembre.

La séance est levée à 10 heures 55

Mercredi 19 octobre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10

**Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre –
Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte
paritaire**

MM. Philippe Bas, Christophe-André Frassa, Mmes Jacky Deromedi, Anne-Catherine Loisier, MM. Didier Marie, Jérôme Durain et Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires ; MM. Jacques Bigot, Henri Cabanel, Pierre-Yves Collombat, Yves Détraigne, Mmes Marie Mercier, Catherine Troendlé et M. Alain Vasselle sont désignés en qualité de membres suppléants.

M. Philippe Bas, président. – Cette commission mixte paritaire pourrait se réunir le mercredi 2 novembre après-midi.

**Action extérieure des collectivités territoriales et coopération des outre-mer
dans leur environnement régional – Suite de l'examen du rapport et du texte
de la commission**

La commission poursuit l'examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte qu'elle propose 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.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons différé l'adoption du rapport de M. Darnaud, et du texte de la commission, car plusieurs questions d'ordre diplomatique et juridique avaient été soulevées au cours du débat, notamment par M. Frassa, dont je salue la vigilance. J'ai saisi de ces difficultés le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Jean-Pierre Raffarin, qui m'a répondu que les garanties apportées lui paraissaient suffisantes. De fait, les collectivités territoriales ne pourront pas obtenir de leur propre mouvement certaines immunités diplomatiques pour leurs agents :

l'ambassadeur reste la seule autorité compétente pour proposer à l'État accréditaire les agents aux fins d'obtention des privilèges et immunités à l'État accréditaire, ce dernier disposant également d'une marge de manœuvre en la matière. En conséquence, le dispositif de l'article 16 n'appelle pas de réserves particulières. Le débat ayant déjà eu lieu, je vous propose d'adopter la proposition de loi sans modification.

M. Christophe-André Frassa. – J'entends les explications du président Raffarin. Mais comme il s'agit d'une proposition de loi, aucune étude d'impact n'a été réalisée, et la réponse du Quai d'Orsay me paraît fort prudente. Je m'abstiendrai donc.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 2

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-1.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-2.

Article additionnel après l'article 12 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-3.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Champ géographique de l'action extérieure des départements et des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique			
M. DESPLAN	1	Zone de voisinage de la Guyane	Rejeté
Article 3			
Champ géographique de l'action extérieure des régions d'outre-mer			
M. DESPLAN	2	Rédactionnel	Rejeté
Article additionnel après l'article 12 ter			
M. DESPLAN	3	Représentants des CESER dans les conférences de coopération régionale	Rejeté

Faciliter la recomposition de la carte intercommunale - Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de Mme Catherine Di Folco et le texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 632 (2015-2016), présentée par Mme Jacqueline Gourault, M. Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Il n'est pas facile de simplifier la recomposition de la carte intercommunale. Il faut conjuguer droit et mathématiques, deux disciplines dont je ne suis pas spécialiste ; aussi sollicite-je, en préambule, votre indulgence.

Au 1^{er} janvier 2017, à l'issue de la procédure de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prescrite par la loi NOTRe, la France comptera environ 1 200 communautés de communes et d'agglomération. Les communes membres ont la faculté, parallèlement au nombre de sièges fixé par la loi, de conclure entre elles un accord pour l'attribution à chacune d'un effectif de sièges plus important au sein du conseil communautaire. Il s'agit de l'accord local, prévu par la loi du 9 mars 2015 que nous devons à MM. Sueur et Richard. Cependant les critères fixés à cet exercice, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, interdisent dans un grand nombre de cas, faute d'un nombre suffisant de sièges à répartir, de trouver un accord local avantageux, c'est-à-dire aboutissant à un nombre supérieur de sièges à répartir par rapport au droit commun.

La présente proposition de loi vise à remédier à cette difficulté mathématique pour faciliter la recomposition de la carte intercommunale. J'ai auditionné les auteurs de la proposition de loi, la direction générale des collectivités locales (DGCL), l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ainsi que l'Association des maires de France (AMF). De nombreuses simulations ont été réalisées sur des échantillons variés d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre afin de trouver une solution optimale. Le résultat est clair : impossible de régler tous les cas.

Pour rester dans le cadre constitutionnel et respecter le mode de fonctionnement des collectivités territoriales, nous devons nous contenter de proposer des solutions modestes.

La révision des SDCI conduit à la mise en place d'environ 1 200 communautés de communes et d'agglomération. Les communes concernées ont trois mois à compter de l'arrêté préfectoral de périmètre, sans pouvoir dépasser le 16 décembre 2016, pour s'accorder sur la composition du conseil communautaire. Les opérations sont donc en cours. Elles ont déjà fait apparaître – dans 50 % des cas, selon la DGCL – l'impossibilité de conclure un accord local avantageux. Cela résulte de l'impossibilité de répartir les sièges disponibles. Tôt ou tard, l'une des communes sort du « tunnel » des plus ou moins 20 % de sièges par rapport à la proportion de sa population dans la population globale, sans présenter les critères nécessaires pour bénéficier d'une des deux dérogations prévues par la loi. En outre, pour 2 % du total, soit 24 EPCI, aucun accord, qu'il soit ou non avantageux, ne peut être dessiné.

Le premier facteur d'accord désavantageux découle du volant de 10 % du total du tableau et des sièges de droit auxquels il s'ajoute, dès lors que les sièges de droit constituent plus de 30 % de l'effectif de l'organe délibérant composé à la proportionnelle démographique. En effet, ces sièges supplémentaires n'ont pas été intégrés à la base de calcul des 25 % de sièges ouverts à l'accord.

Le périmètre influe sur la faisabilité de l'accord. Selon les simulations de l'AdCF, un effectif communal nombreux amplifie les obstacles à l'application de la loi du 9 mars 2015. Ainsi, dans la presque totalité des intercommunalités dites « XXL », de 50 communes et plus, un accord local ne peut être conclu. Autre difficulté, le rapport démographique entre les communes : la présence de nombreuses petites communes interdit généralement une représentation équilibrée des communes intermédiaires, voire des agglomérations.

Constatant l'impossibilité de conclure partout des accords locaux, les auteurs de la proposition de loi dénoncent cette inégalité de traitement entre territoires. Ils proposent en conséquence, sans modifier les règles de répartition imposées par la loi du 9 mars 2015 et lorsque cela est nécessaire, de majorer l'effectif prévu par le tableau du nombre de sièges nécessaire et suffisant pour rendre possible une répartition des sièges par accord. L'article 1^{er} limite la création de sièges supplémentaires au nombre strictement nécessaire à la conclusion d'un accord avantageux. Dès lors qu'une combinaison permettrait, dans ces conditions, de composer le conseil communautaire, le réservoir serait fermé et il ne serait plus possible de procéder à une nouvelle attribution de sièges en nombre supérieur.

D'après les simulations, la recherche d'un accord avantageux peut, dans certains cas, nécessiter la création de plusieurs dizaines, voire une centaine de sièges supplémentaires. Cet exercice aboutirait à la composition d'organes délibérants pléthoriques, à la gouvernance difficile. C'est pourquoi, en accord avec Mme Gourault et M. Darnaud, je vous propose une modification plus modeste qui consiste en un gonflement raisonnable et plafonné du panier de sièges à répartir par la voie de l'accord local. Le taux de 25 % pourrait être porté à 45 % au plus, dans la limite de dix sièges supplémentaires en sus. Ce double plafonnement réglerait 40 % des problèmes en suspens. Ainsi, le taux de résolution global passerait de 50 % à 70 %.

L'article 2 aligne le régime indemnitaire des conseillers communautaires délégués sur celui des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles. Actuellement, les élus de ces trois catégories d'EPCI à fiscalité propre perçoivent une indemnité de fonction lorsque le président de l'établissement leur délègue une partie de ses compétences. Ces indemnités sont prélevées sur l'enveloppe indemnitaire globale. L'uniformisation du régime apparaît opportune dans le contexte d'élargissement des périmètres des communautés de communes et de renforcement de leurs compétences obligatoires exercées en lieu et place des leurs communes membres. Je vous propose donc d'adopter l'article 2 sans modification.

J'ai souhaité enrichir ce texte, avec l'accord de ses auteurs, afin de faciliter la mise en place des nouveaux EPCI et de favoriser le fonctionnement démocratique des communautés urbaines et des métropoles. Je vous propose donc d'y ajouter un nouvel article 3 pour reporter du 31 mars au 30 avril 2017 la date limite d'adoption du budget des intercommunalités qui seront mises en place le 1^{er} janvier 2017. Un autre amendement vise à unifier le régime de la suppléance en l'élargissant aux communautés urbaines et aux métropoles, ce qui facilitera la participation des petites communes à la vie du nouvel EPCI.

Enfin, je propose trois dispositions nouvelles clarifiant le régime des compétences. D'abord, pour limiter expressément l'intérêt communautaire aux actions de soutien aux activités commerciales ; la politique locale du commerce, elle, relève pleinement de l'intercommunalité et vise à définir une politique cohérente sur l'ensemble du périmètre.

Il s'agit ensuite de mentionner explicitement la création des aires d'accueil des gens du voyage dans la délimitation de la compétence de l'EPCI à fiscalité propre. La définition actuelle ne comporte que les mots d'aménagement, d'entretien et de gestion, d'où des malentendus dans certains départements, où le préfet considère que la création relève de la commune.

Enfin, je vous propose de préciser les modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire par la référence expresse aux suffrages exprimés, conformément à l'esprit de la loi NOTRe.

M. Philippe Bas, président. – Merci d'avoir éclairé cette question complexe.

M. François Zocchetto. – Je salue la démarche des auteurs de ce texte ; ils soulèvent un problème qui se pose effectivement à nombre de collectivités territoriales et génère en leur sein d'inutiles tensions. Je salue également l'approche empirique de la rapporteure, qui ne satisfera sans doute pas les perfectionnistes mais à laquelle nous devons nous résoudre. Lors des rapprochements de régions, on s'est retrouvé avec des conseils régionaux pléthoriques. En l'espèce, nous ne pouvons accepter qu'un conseil communautaire compte des centaines de membres ! Aussi soutiendrai-je ce texte. Ce dispositif est-il pérenne ou transitoire ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Bravo pour ce travail d'orfèvre. C'est un peu le système de Ptolémée, où l'on rajoute des épicycles pour faire correspondre la théorie à la réalité... Bel exercice de simplification ! Voilà le résultat qu'on obtient quand on change complètement le sens de l'intercommunalité : d'un outil au service des communes, on a voulu en faire la communauté de base pour remplacer les communes. Le Conseil constitutionnel s'en mêlant, on fait des tableaux... Auparavant, le statut d'une intercommunalité était fixé par un contrat passé entre des communes. Apparemment, c'était trop simple, et notre code général des collectivités territoriales ressemble de plus en plus au code général des impôts. Cela dit, on ne peut que soutenir cette proposition de loi qui apporte un peu d'air.

M. Jean Louis Masson. – Cette situation est bien compliquée. La rapporteure elle-même se perd dans ses calculs ! C'est une usine à gaz. Nous n'en serions pas là si nous en étions restés à une logique faisant de l'intercommunalité une fédération de communes, au service de celles-ci.

M. Jean-Pierre Sueur. – M'étant vu refuser un amendement au projet de loi « Égalité et citoyenneté » au motif qu'il n'avait pas de rapport avec l'objet du texte – alors qu'il s'agissait d'y introduire une proposition utile et unanimement réclamée par les associations de victimes – je m'interroge sur le lien entre les derniers amendements de la rapporteure et l'objet de la présente proposition de loi. Ces amendements ne tombent-ils pas sous le coup des articles 41 et 45 de la Constitution ? Je ne suis certes pas favorable à l'autocensure des parlementaires, mais si nous nous l'appliquons, il faut le faire selon des règles claires.

Comme M. Zocchetto, je me demande si ces dispositions sont pérennes ou s'il ne serait pas utile de préciser une date butoir. Du reste, elles ne pourront s'appliquer au 1^{er} janvier prochain, sauf à imaginer une adoption extrêmement rapide de ce texte. Elles ne concerneront donc que d'éventuels accidents de parcours ultérieurs et ne seront pleinement en vigueur qu'en 2020.

Le projet de l'AdCF ne pouvait pas fonctionner, le concept d'accord avantageux n'étant pas bien défini. Une première possibilité, proposée par la rapporteure, est d'accroître le nombre de sièges, et le chiffre de dix paraît raisonnable. Une seconde – c'est l'amendement de M. Darnaud et de Mme Gourault – serait de revenir sur l'affaire de la commune de Salbris, qui a suscité une décision de censure du Conseil constitutionnel à la suite de laquelle, avec M. Richard, nous avons dû déposer dans l'urgence une proposition de loi pour limiter les dégâts et préserver la possibilité de passer des accords locaux. Mais il faut désormais respecter le tunnel que le Conseil a instauré en décidant, en toute souveraineté, que l'égalité se chiffrait à plus ou moins 20 % par rapport à la proportion de la population de chaque commune dans la population globale – chiffre parfaitement arbitraire. Faire le calcul sans compter les sièges de droit donnerait davantage d'oxygène. Sous réserve d'un examen plus approfondi, notre groupe estime que ces deux orientations doivent être retenues.

M. Mathieu Darnaud. – À mon tour de remercier et féliciter Mme Di Folco. L'objet de ce texte est d'éviter que les communes ne se retrouvent noyées par l'accord local, d'en revenir à une vision de l'intercommunalité où la commune a toute sa place.

Or certains conseils communautaires compteront près de trois cent membres, comme l'intercommunalité du pays basque, qui rassemblera plus de 150 communes...

Mais le Sénat fait œuvre utile : l'introduction de suppléants dans les instances représentatives des métropoles résulte d'échanges qu'avec MM. Vandierendonck, Collombat et Mercier nous avons eus à Bordeaux. Nous cherchons, avec ce texte, à ce que la représentation des communes soit la plus juste possible. Nous corrigeons en outre une lacune rédactionnelle sur laquelle certains préfets s'appuient pour refuser aux intercommunalités la compétence en matière de création d'aires d'accueil pour les gens du voyage.

Mme Cécile Cukierman. – Merci à Mme Di Folco pour sa pédagogie. Sans revenir sur la position de notre groupe sur l'intercommunalité, je constate qu'on a voulu aller vite, parfois à marche forcée, pour mettre en place vers des ensembles de plus en plus gros, au nom de l'efficacité. Résultat, plusieurs textes visent à présent à corriger les défauts du dispositif. Nous souscrivons à la volonté de faciliter la recomposition de la carte intercommunale, souvent imposée à des élus qui seront contraints, bon gré mal gré, de travailler ensemble à partir du 1^{er} janvier prochain. Nous avons toujours soutenu les accords locaux. En l'état, nous voterons ce texte.

M. Alain Marc. – Il serait plus juste d'intituler cette proposition de loi : « faciliter la recomposition et la gouvernance de l'intercommunalité ». Certaines intercommunalités n'ont pas bougé en termes de superficie ou de nombre de communes ; or, en cas de difficulté dans une commune, le préfet peut leur enjoindre de modifier le nombre de leurs délégués. Avez-vous tenu compte de ces cas ?

Nous avons fixé la création, en zone rurale, des intercommunalités dès 5 000 habitants. La création d'aires d'accueil pour les gens du voyage est-elle obligatoire dès ce seuil ? Ne peut-elle être déléguée, comme leur entretien, à des communautés de communes de plus grosse taille, qui sont concernées par cet accueil ? En période de restrictions budgétaires, il serait dommage d'obliger les petites intercommunalités à créer des équipements qui demeureront inutilisés.

M. Jacques Mézard. – Cette proposition va dans le bon sens. Nous avons été quelques-uns, lors des débats sur la loi NOTRe du 7 août 2015, à annoncer ces difficultés.

Évidemment, aucun compte n'a été tenu de nos propos. On ne fait pas confiance à l'intelligence territoriale. Pourquoi nous laisser enfermer dans un tunnel par le Conseil constitutionnel ? Certaines usines à gaz fabriquent surtout des gaz toxiques ; c'est le cas de la réforme territoriale dont les incohérences n'ont pas fini de générer des difficultés pratiques. M. Marc en a signalé une : en cas de nouvelle élection dans une commune, l'intercommunalité peut voir baisser le nombre de ses élus ! Les fusions d'intercommunalités à venir auront pour effet que des conseillers élus démocratiquement verront leur mandat interrompu le 1^{er} janvier 2017, quand d'autres deviendront conseillers communautaires sans avoir été élus. Saluons cette remarquable performance de démocratie locale ! À force de vouloir faire de grandes intercommunalités pour supprimer les départements, on a accumulé les incohérences. Nous devons reprendre tout cela dans les mois qui viennent.

M. René Vandierendonck. – Je salue le travail équilibré de la rapporteure. Mieux vaut toutefois éviter le terme d'accord local « avantageux », qui fait songer à un avantage immérité. Avec le bouleversement de la carte intercommunale, le Conseil constitutionnel devra nécessairement assouplir son interprétation, car l'octroi de sièges de droit fausse automatiquement l'application du tunnel. L'amendement proposé par Mme Gourault et M. Darnaud me semble pouvoir franchir la barre du Conseil. Nous n'aurions pas ces problèmes si la représentation des EPCI était bicamérale, avec une assemblée élue au suffrage universel et l'autre représentant les communes selon la règle une commune, une voix.

M. Philippe Bas, président. – Vous ouvrez là une voie innovante. Il ne faudrait pas multiplier, toutefois, les représentants de la population.

M. Michel Mercier. – À mon tour de remercier la rapporteure. J'étais au banc du Gouvernement lorsque la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a été votée. Et je ne vais pas m'en excuser ! Il est vrai, cependant, que l'intercommunalité a changé de nature. Le temps des syndicats de communes est dépassé. Les arrangements locaux ont leur légitimité mais ils ne peuvent pas bafouer l'État de droit. Le Parlement ne peut pas faire tout ce qu'il veut, il est soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. En l'espèce, nous ne pouvons pas améliorer considérablement le dispositif sans sortir du cadre posé par le Conseil. Les propositions de la rapporteure me semblent mesurées, j'y suis favorable.

Un conseil communautaire de plus de cent membres ne fonctionnera pas. C'est son bureau qui gèrera l'intercommunalité, on ne réunira le conseil que deux ou trois fois par an. Or l'objectif est plutôt de promouvoir une participation effective de toutes les communes à la gestion de l'intercommunalité.

M. André Reichardt. – Ce texte est utile, tant l'affaire est complexe. L'intercommunalité a été imposée à marche forcée, cela a généré des difficultés. Avons-nous bien fait ? Cela n'a rien d'évident. Quel bénéfice démocratique dans les intercommunalités où cela ne fonctionnera pas ? Quel gain d'efficacité ?

Le Sénat s'honore en s'efforçant d'aplanir les obstacles à la prise en compte des difficultés de certaines collectivités territoriales. Dès lors qu'un accord local sera possible partout, les difficultés s'effaceront. Le dispositif est déjà une usine à gaz ! Ceux qui doutaient de l'utilité de cette proposition de loi auront été convaincus par les amendements supplémentaires de la rapporteure.

M. Alain Vasselle. – Je remercie la rapporteure, dont je salue les mesures de bon sens. M. Mercier nous met en garde contre les intercommunalités pléthoriques. On constate

déjà une dérive avec la création des grandes régions : les présidents de conseils régionaux veulent réduire le nombre de leurs interlocuteurs et poussent les collectivités à s'organiser en pôles métropolitains. Vous avez récemment auditionné le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, M. Baylet, à ce sujet. Peut-on vraiment éviter des assemblées pléthoriques ? Dans l'Oise, plusieurs communes rurales sont sur le point d'être regroupées, ce qui donnera une assemblée à 200 membres si chacune veut être représentée. Ce sera invivable.

M. Philippe Bas, président. – C'est un sujet essentiel pour le Sénat. Notre rapporteure a su trouver la mesure pour échapper aux foudres du Conseil constitutionnel. Cette déférence obligée ne nous empêche pas de réfléchir à l'évolution des règles. Preuve en est, la proposition de loi constitutionnelle tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires que nous avons adoptée en février 2015, pour imposer la prise en compte des distances et de la réalité du terrain dans l'appréciation des territoires et ainsi conduire le Conseil constitutionnel à assouplir sa jurisprudence. J'espère que l'Assemblée nationale pourra délibérer sur ce texte dès qu'elle marquera une plus grande réceptivité à nos initiatives.

Monsieur Sueur, l'article 41 de la Constitution ne s'applique pas ici : les propositions de la rapporteure sont bien d'ordre législatif. Quant à l'article 45, je rappelle que le Conseil constitutionnel se réfère au contenu du texte et pas seulement à son titre pour qualifier ou non un amendement de cavalier. L'article 1^{er} de la proposition de loi porte sur la répartition des sièges ; l'article 2 sur les indemnités des élus : le champ du texte est plus large qu'il n'y paraît.

MM. Mercier et Vasselle l'ont dit, nous utilisons l'outil intercommunal pour faire fonctionner des entités nouvelles alors qu'il n'a pas été forgé pour cela. Jusqu'à présent, les intercommunalités de proximité avaient un fonctionnement collégial. Désormais, il y aura une assemblée législative : l'intercommunalité ne sera plus gérée par l'ensemble des communes mais par des dirigeants désignés indirectement qui risquent de monopoliser les initiatives, que l'assemblée se contentera d'avaliser. Vu l'étendue de certaines intercommunalités, la modification du mode de scrutin ne suffira pas. L'initiative laissée aux préfets pour faire appliquer la loi NOTRe a créé une dynamique inachevée : le législateur aura à se prononcer à nouveau. Cette proposition de loi est une rustine nécessaire, mais on n'a pas écrit la fin de l'histoire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le président, je salue votre habileté dialectique.

M. Philippe Bas, président. – Je n'ai pas la même formation que vous...

M. Jean-Pierre Sueur. – J'aurais aimé que le président de la commission spéciale sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté » utilise la même dialectique, au lieu d'écarter des brouettes d'amendements au nom de l'article 45. Que penser de la recevabilité de l'amendement de la rapporteure sur la compétence commerciale ? Nous aurions intérêt à réfléchir aux autolimitations que nous nous imposons.

M. Philippe Bas, président. – De plus en plus d'amendements cachent des discours politiques mis en forme de loi, sans portée concrète. Face à ce phénomène, des mesures de régulation sont légitimes. En l'occurrence, l'objectif de cette proposition de loi est plus large que ce qu'on a bien voulu en dire.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Monsieur Zocchetto, le dispositif est pérenne. Monsieur Sueur, nous nous sommes également posé la question de son application au 1^{er} janvier 2017. Bien sûr, il faudra jouer des coudes afin de trouver le temps législatif pour faire aboutir ce texte. Compte tenu des difficultés qu'affrontent les intercommunalités, nous avons choisi de jouer le tout pour le tout.

M. Marc s'inquiète de l'iniquité par rapport au dispositif en place. Ce dispositif a fonctionné...

M. Alain Marc. – Si un maire meurt, on doit recomposer le conseil communautaire, avec une baisse du nombre de membres. Ce texte s'appliquera-t-il aux intercommunalités qui existent déjà et qui n'auront pas été modifiées ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – On les reconstruira de fait, puisqu'on sera obligé de voter.

M. Alain Marc. – Il ne s'agit pas de reconstruire l'intercommunalité mais sa gouvernance. D'où l'intérêt de renommer le texte.

M. Philippe Bas, président. – La solution serait soit de faire confiance à la rapporteure pour modifier l'intitulé, soit que vous présentiez un amendement en séance en ce sens, qui recevrait un avis favorable.

M. Jacques Bigot. – Pourriez-vous être plus explicite sur les chances que ce texte a de passer avant le 1^{er} janvier 2017 ? Les maires vont nous interroger, car les nouvelles compositions vont se décider en décembre ; évitons d'ajouter à la confusion en mentionnant une proposition de loi qui a peu de chances d'aboutir.

Mme Jacqueline Gourault. – Nous aurions peut-être dû présenter ce texte plus tôt. Mais c'est l'expérience sur le terrain qui a montré qu'il n'était pas toujours possible de passer des accords : c'est à cette difficulté que nous avons voulu répondre. Aidez-nous donc à convaincre le Gouvernement d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour le plus vite possible ! J'étais au congrès national de l'AdCF, à Strasbourg : ce texte pourrait résoudre 40 % des 50 % de cas non résolus. Je compte sur l'appui de la majorité présidentielle !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Le texte sera examiné en séance dès la semaine prochaine. Si l'Assemblée nationale le vote conforme, il peut être adopté très rapidement.

M. Simon Sutour. – Ne rêvez pas !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous pourrions relancer le débat sur le tunnel des 20 % lors de l'examen des amendements. Monsieur Marc, la création d'aires d'accueil pour les gens du voyage est obligatoire à partir de 5 000 habitants. Enfin, monsieur Vandierendonck, peut-être pourrions-nous parler d'accord local « positif ».

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

L'amendement COM-7 rectifié est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je salue le travail pédagogique des auteurs de l'amendement COM-6, qui a le mérite d'ouvrir le débat, mais il nous faut aller vite si nous voulons que cette proposition de loi aboutisse. Il n'est pas certain que cette nouvelle exception au critère des 20 % reçoive l'accord du Conseil constitutionnel. Nous n'avons pas le temps de prendre ce risque. Cet amendement permettrait sans doute de résoudre la quasi-totalité des problèmes, mais il est encore prématuré. Mieux vaut se fixer comme objectif de retravailler le sujet avant le renouvellement de 2020. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Jacqueline Gourault. – Cet amendement est important, même si je perçois l'interrogation constitutionnelle. Notre proposition de loi n'engendre pas de grandes intercommunalités ; au contraire, l'amendement de la rapporteure limite le nombre de sièges qui pourraient être ajoutés. Les intercommunalités « XXL » qui ont déjà vu le jour n'ont pas toujours été à l'initiative des élus. Au pays basque, le tiers de la population habite en zones rurales et les deux tiers sur la côte, or le résultat des sièges est inversement proportionnel : il y a tellement de sièges de droit que les villes se retrouvent minoritaires ! Retirer ces sièges de droit du calcul permettrait de mieux répartir les sièges supplémentaires, dans le respect de la loi qui vise à compenser le tassement des villes intermédiaires, désavantagées dans les accords locaux. Jean-Pierre Sueur et Alain Richard ne jugent pas le problème constitutionnel insurmontable. Je me range à la sagesse de la rapporteure...

M. Philippe Bas, président. – Dans la mesure où l'amendement COM-7 rectifié réécrit l'article 1^{er}, l'amendement COM-6 devient sans objet. Cependant, le débat est utile.

M. Alain Richard. – Il aura lieu en séance.

Un bref rappel. Il s'agit ici d'appliquer la Déclaration des droits de l'homme. Le Conseil constitutionnel a considéré que puisque les intercommunalités exercent les compétences et prérogatives des communes, le principe d'égalité devant le suffrage doit s'appliquer entre les communes membres. Le Conseil constitutionnel n'a jamais dit que la présence de chaque commune dans le conseil communautaire était un impératif constitutionnel. Il en a fait une conséquence implicite du fait que l'intercommunalité était, par nature, un établissement public de coopération intercommunale. À ce titre, il ne serait pas cohérent qu'elle exclut une commune. Si ce n'est pas mentionné, c'est que la première loi sur les communautés urbaines de 1966 ne prévoyait pas la représentation de toutes les communes.

Dès lors qu'il existe une voiture-balai, avec des communes représentées de droit, l'application du barème de représentation est forcément décalée. Dans la cohérence du raisonnement du Conseil constitutionnel, l'application de coefficients de représentation ne peut se faire qu'entre communes qui bénéficient du quotient.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je serai reconnaissant aux auteurs de l'amendement de le redéposer avant la séance publique en le rectifiant de manière à ce qu'il ne tombe pas, afin que nous puissions le voter. Les collectivités locales apprécieraient ce geste.

M. Philippe Bas, président. – Cela nous laisserait le temps de la réflexion.

L'amendement COM-6 est devenu sans objet.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-8 diffère le vote du budget des nouvelles intercommunalités, du 31 mars au 30 avril 2017.

M. Philippe Bas, président. – L'article 45 de la Constitution n'est pas opposable.

L'amendement COM-8 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-9 élargit aux communautés urbaines et aux métropoles la possibilité de désigner un conseiller suppléant.

L'amendement COM-9 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-11 dissocie la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales pour n'appliquer l'intérêt communautaire qu'au second.

L'amendement COM-11 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-10 mentionne explicitement la création des aires d'accueil des gens du voyage dans la délimitation de la compétence de l'EPCI pour éviter les interprétations divergentes.

M. Alain Marc. – Je ne suis pas d'accord. Au nord de Saint-Affrique, sur un territoire de 60 kilomètres sur 40, avec une densité très faible, les communautés de communes comptent 5 000 à 5 500 habitants. Il est de bonne politique que l'ensemble des communautés de communes participe à l'aménagement et au fonctionnement de ces aires, mais n'obligeons pas, en temps de disette budgétaire, les communautés de communes rurales à créer des aires d'accueil qu'il faudrait entretenir et qui resteraient désertes !

Mme Jacqueline Gourault. – Il s'agit d'une compétence obligatoire de l'intercommunalité. Le texte ne mentionnant pas la « création », certains préfets font des difficultés aux intercommunalités. Dans la mesure où il s'agit d'une compétence de l'intercommunalité, il est hors de question de créer des aires dans toutes les communes.

M. Alain Marc. – Je parle bien des intercommunalités.

M. François Grosdidier. – Il faudra un jour revoir la législation sur les compétences respectives du département et de l'intercommunalité au sujet des gens du voyage. L'obligation faite aux intercommunalités ou aux communes membres résulte de l'application mécanique de la loi « Besson » ou du schéma départemental des gens du voyage, qui peut prévoir une aire même dans une intercommunalité ne comptant aucune commune de plus de 5 000 habitants. Sans parler de la gestion des grands passages ! Cela ne devrait-il pas plutôt relever de la compétence du département ? Certes, on dépasse le champ du texte...

M. Philippe Bas, président. – Preuve que lorsqu'un amendement est très éloigné de l'objet du texte, il ouvre des débats qui peuvent mener loin...

M. Alain Vasselle. – Le schéma départemental doit être la référence opposable aux intercommunalités, sans pour autant faire obligation d'implanter une aire aux intercommunalités où aucune commune ne dépasse les 5 000 habitants. On ne va pas multiplier ces aires à l'infini !

M. Alain Richard. – Cet amendement apporte une précision utile, dans la mesure où une ambiguïté existe. Il s'agit ici de compétences retirées aux communes. Quelle que soit

la tête de chapitre sur l'énonciation des compétences des intercommunalités, il ne s'agit jamais d'une obligation de réalisation.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Il est important que le mot « création » figure dans l'énumération. Je retire toutefois l'amendement, nous le redéposerons à la faveur d'un autre texte plus approprié.

L'amendement COM-10 est retiré.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-12 précise les modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire telle qu'elle résulte de la loi NOTRe.

L'amendement COM-12 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – *Avis favorable à l'amendement de simplification COM-5 qui supprime la nécessité pour les communautés de communes de recueillir l'accord des membres à la majorité qualifiée pour adhérer à un syndicat mixte.*

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-4 est très éloigné du sujet...

M. Philippe Bas, président. – Il doit être déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

L'amendement COM-4 est déclaré irrecevable en application de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Rien n'interdit aux sénateurs de demander à assister à une réunion de la commission départementale de coopération intercommunale. Avis défavorable à l'amendement COM-3.

M. Alain Richard. – Ces réunions sont publiques.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-1 a déjà été déposé plusieurs fois, notamment lors de l'examen de la loi NOTRe. Il propose de supprimer l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié dans une des communes membres de l'EPCI. Il est irrecevable en raison de son absence de lien, même indirect, avec la proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat l'a rejeté avec constance.

L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable, en application de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Même chose pour l'amendement n° 2.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable en application de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Pour ce qui est de revoir l'intitulé de la proposition de loi, je me rapprocherai de M. Alain Marc.

M. Philippe Bas, président. – La commission donne mandat à son rapporteur pour modifier l'intitulé !

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} Majoration plafonnée de l'effectif du conseil communautaire pour permettre la conclusion d'un accord local			
Mme DI FOLCO, rapporteur	7 rect.	Double plafonnement du nombre de sièges supplémentaires	Adopté
Mme GOURAULT	6	Appréciation de l'écart au quotient	Sans objet
Articles additionnels après l'article 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur	8	Report de la date limite d'adoption du budget 2017 pour les fusions mises en place au 1 ^{er} janvier 2017	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	9	Généralisation à toutes les intercommunalités de la désignation d'un conseiller suppléant	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	11	Précision sur la définition de l'intérêt communautaire en matière de politique du commerce	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	10	Précision sur la compétence en matière d'aires d'accueil des gens du voyage	Retiré
Mme DI FOLCO, rapporteur	12	Modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire	Adopté
Mme GOURAULT	5	Adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte	Adopté
M. GRAND	4	Accord des conseils municipaux pour la fusion d'EPCI bénéficiant d'exemptions	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	3	Assistance des sénateurs aux réunions de la commission départementale de la coopération intercommunale	Rejeté
M. GRAND	1	Suppression de l'incompatibilité entre les fonctions d'agent salarié d'une commune membre et le mandat de conseiller communautaire	Irrecevable (48-3)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	2	Réintégration automatique dans le mandat communautaire en cas de cessation d'incompatibilité	Irrecevable (48-3)
Intitulé de la proposition de loi			
Mme DI FOLCO, rapporteur	13	Conséquence	Adopté

La réunion est levée à 10 h 45

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. -

La réunion est ouverte à 14 heures 05.

Débat d'orientation : échange de vues sur le rapport

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Mes chers collègues, nous en sommes parvenus à un moment important de nos travaux, puisque nous débattons aujourd'hui des orientations à donner au rapport de la mission. Même si nous n'avons pas encore achevé notre cycle d'auditions, Monsieur le rapporteur et moi-même allons réaliser un état des lieux des travaux auxquels vous avez tous peu ou prou participé. L'objectif que nous cherchons à atteindre est de faire avancer la question du revenu de base et de dégager un avis consensuel du Sénat sur le sujet.

Après la constitution de notre mission le 31 mai dernier, nous avons entamé nos auditions le 9 juin et conduit à ce jour huit demi-journées d'auditions, totalisant quatorze auditions individuelles et deux tables rondes regroupant au total neuf organisations ou associations, dont l'ensemble des organisations syndicales et les associations de lutte contre l'exclusion.

Ces travaux seront complétés aujourd'hui et demain, ainsi que le mercredi 28 septembre prochain, par neuf nouvelles auditions et une table ronde.

Par ailleurs, une délégation de la mission comportant, outre le rapporteur et moi-même, nos collègues Chantal Deseyne et Jean Desessard, s'est rendue du 11 au 13 septembre à Helsinki, afin de s'informer sur la réflexion que mènent actuellement les pouvoirs publics et les universitaires finlandais sur la question, ainsi que sur le projet d'expérimentation qui devrait être soumis au Parlement finlandais dans les prochaines semaines.

Enfin, une délégation se rendra à La Haye et à Utrecht, aux Pays-Bas, les 29 et 30 septembre prochains. Elle sera composée du rapporteur et de moi-même, ainsi que de nos collègues Dominique de Legge et Christine Prunaud. Elle aura pour mission d'examiner le cheminement de la question aux Pays-Bas : un rapport sur le sujet est examiné cette semaine par la commission des affaires sociales de la Seconde chambre du Parlement néerlandais, alors que certaines municipalités entendent expérimenter le revenu de base au niveau local.

Nous aurons ainsi eu globalement deux mois et demi utiles pour mener nos travaux. Compte tenu des implications nombreuses d'un tel sujet, il aurait certainement été souhaitable de prolonger nos travaux sur certains aspects. Malheureusement, nous sommes contraints par les règles de la session : une mission d'information créée dans le cadre du « droit de tirage » reconnu à chaque groupe politique, en l'occurrence le groupe socialiste et républicain, doit nécessairement s'achever au début de la session suivante. Il en va ainsi même lorsqu'une mission est lancée tardivement au cours de la session, ce qui est le cas de la nôtre.

Nous devons donc mettre fin à nos travaux dans les toutes prochaines semaines et nous nous retrouverons le jeudi 13 octobre prochain, en début d'après-midi, pour examiner les conclusions de notre mission, c'est-à-dire le rapport établi par le rapporteur et ses éventuelles préconisations.

Avant de laisser la parole à Daniel Percheron pour qu'il évoque le plan du rapport, je me permettrai de préciser quelques points.

L'ensemble de nos travaux nous aura permis de mieux cerner un concept qui recouvre des modalités et des philosophies très variées, sinon parfois radicalement contraires. Il semble en effet que le succès actuel du concept de revenu de base ou de revenu universel tient d'abord et avant tout à sa plasticité.

Pour autant, pour la majorité de ceux qui ont participé aux travaux de la mission, il faut reconnaître que ces travaux ont certainement contribué à faire tomber certaines certitudes – d'un côté comme de l'autre – et à soulever de nombreuses questions philosophiques, économiques, sociologiques et surtout financières.

Dans ces conditions et face à cet objet protéiforme, dont tant de personnes se revendiquent aujourd'hui, peut-on conclure véritablement ?

Monsieur le rapporteur et moi-même avons beaucoup échangé sur le sujet. À quelques semaines de l'échéance, il nous semble possible de vous présenter les orientations que nous pensons devoir dégager de nos travaux.

Je laisse donc le rapporteur vous les présenter, mais je tiens d'ores et déjà à préciser que ces orientations ont été élaborées de concert et qu'elles recueillent donc mon complet assentiment.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Le revenu de base est une grande idée. Or, comme en convenait lui-même Albert Einstein, « une idée, vous savez, c'est rare ! ».

À l'époque de la Révolution française, Saint-Just l'énonçait de manière très lapidaire : « Les malheureux sont les puissances de la terre, ils ont le droit de parler en maîtres aux gouvernements qui les négligent ». Nous ne vivions pas alors à l'époque de BFM. Les élus étaient pétris d'histoire grecque et romaine et avaient le sentiment de changer le monde.

Aujourd'hui, l'idée d'un revenu universel progresse un peu partout. Dans les pays développés, notamment, le revenu de base pourrait constituer l'une des solutions au problème de la pauvreté, puisque la richesse des nations développées n'exclut pas l'existence de zones de pauvreté, ainsi qu'aux problèmes nés des effets néfastes de ce que l'on appelle, de façon sûrement imparfaite, la « révolution numérique » et l'« ubérisation » de l'économie, c'est-à-dire une société dans laquelle le chômage structurel pourrait laisser des millions de personnes au bord du chemin dans les décennies à venir.

Le revenu de base est parfois appelé revenu universel inconditionnel. Pour sa part, la Banque centrale européenne parle d'*Helicopter money* ou d'« hélicoptère monétaire » à propos des États européens endettés. Il s'agit en fait de distribuer une certaine somme d'argent à une population, 500 ou 600 euros par mois selon les cas, afin que chacun soit en mesure de vivre. Après l'avoir envisagée, le peuple suisse a rejeté la mise en place d'un revenu universel de 2 300 euros par mois environ. L'Alaska distribue, quant à lui, 100 euros par mois à ses citoyens, même s'il est vrai que cet État dispose d'une rente pétrolière. Notre

propre Constitution évoque de tels moyens de subsistance, et l'on peut considérer d'une certaine façon que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'est absolument pas indifférente à la prise en compte de cette idée.

Devant cette grande idée, le président et moi-même avons l'humilité de penser que nous n'allons pas tout résoudre en quelques mois et en quelques auditions, aussi passionnantes soient-elles. Nous avançons donc à pas mesurés.

Sur notre chemin, par bonheur, nous avons pu étudier le modèle scandinave et, plus particulièrement, la Finlande. Nous nous sommes en effet rendus dans ce pays de 5 millions d'habitants, qui compte 1,5 million de syndiqués, et dont le produit intérieur brut par habitant, le PIB, s'élève à 38 000 euros, contre 30 000 euros en France. Nous y avons appris beaucoup de choses, car il s'agit d'un modèle où la protection sociale, la compétitivité économique et le consensus ont fait leur preuve.

Le gouvernement de coalition élu là-bas a lancé l'idée d'un revenu universel, alors que les partis qui le composent ne sont pas ceux qui sont à l'origine du compromis social, à savoir le parti socialiste et les partis traditionnels de la droite finlandaise. Ces partis ne sont donc pas les fondateurs historiques de l'État social à la scandinave.

Ces partis de gouvernement ont décidé de conduire une expérimentation sur le revenu universel, ce qui nous pousse nous, modestes artisans et humbles sénateurs, à considérer que l'expérimentation est la voie à suivre en France, pays aussi divers et incertain qu'agile quand il est question de ses territoires.

L'expérimentation finlandaise devrait porter sur un échantillon de 2 000 personnes. Nous avons pu rencontrer l'ensemble de ceux qui acceptent ou qui nuancent l'intérêt de cette expérience. Si le patronat finlandais, par exemple, approuve l'expérimentation, il estime aussi que l'échantillon devrait être dix fois plus large que celui qui a été retenu pour que les résultats soient concluants. Les syndicats finlandais, quant à eux, s'y opposent.

De la même façon, les organisations syndicales françaises refusent l'idée d'un revenu universel. Elles l'ont affirmé avec une force unanime ici, au Sénat : pour elles, la valeur travail et le salariat sont au fondement de la dignité humaine et de l'épanouissement individuel et structurent la société de manière irremplaçable. Les grandes associations luttant contre l'exclusion, le Secours catholique en tête, considèrent également que ce revenu de base ne constitue pas la bonne formule et qu'il serait préférable de les laisser continuer à accompagner les personnes en difficulté. Derrière ces interventions, on perçoit bien l'espoir d'un retour aux Trente Glorieuses et l'idée que le plein emploi en France et en Europe est possible. On raisonne comme en Californie, cet État où le plein emploi est à portée de main, mais où il reste d'importantes zones de pauvreté en raison notamment de la hausse des prix de l'immobilier. La Californie devrait elle aussi s'interroger sur son modèle, aussi séduisant soit-il.

Pour nous, l'expérimentation finlandaise a représenté une précieuse feuille de route. Cela étant, nous souhaitons poursuivre l'échange sur le sujet et nous sommes ouverts au débat. À l'heure actuelle, nous estimons que l'expérimentation devrait être au cœur de la traçabilité sociale et relever de la responsabilité des départements. Nous n'excluons toutefois pas de laisser la possibilité aux départements de négocier le champ de leurs interventions avec les régions et les différentes intercommunalités, comme la loi les y autorise parfois dans le

cadre de la décentralisation. Nous souhaiterions en tout cas retenir des territoires et des échantillons représentatifs. C'est vers cela que nous nous orientons.

Nous avons également auditionné M. Louis Gallois : cet homme symbolise la synthèse entre l'État ou la régulation à la française, et la compétitivité des entreprises au travers de l'exemple d'Airbus. À côté de ses responsabilités, il s'est depuis toujours engagé dans des actions de solidarité. Le dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée » qu'il pilote aujourd'hui nous a particulièrement impressionnés. Son postulat de départ repose sur l'idée qu'il existe du travail pour tous et que tout le monde est employable. Au travers de l'expérience menée par M. Gallois, nous disposons d'un schéma qui connaît le succès, puisque plus de soixante territoires sont candidats à l'expérimentation.

En Finlande, compte tenu du modèle social et de la force des syndicats, l'expérimentation devrait uniquement porter sur les travailleurs très éloignés de l'emploi, les chômeurs de longue durée.

De notre côté, nous avons examiné les différentes initiatives qui ont été prises, lu le rapport Sirugue et étudié le dispositif « Garantie Jeunes ». Nous tenons par ailleurs compte de ce qui se dit sur toutes les travées de notre assemblée.

Aujourd'hui, les jeunes de 18 à 25 ans ne profitent pas des 34 % du PIB consacrés à la protection sociale. Nous n'excluons donc pas de les intégrer à l'expérimentation à venir. En effet, la question obsédante autour de ce que devrait être le revenu de base – complément ou substitut ? – ne les concerne pas. Ils constituent donc un terrain « vierge » sur lequel il est possible de conduire une expérience. C'est d'autant plus intéressant que la part du PIB attribuée aux seniors en France a augmenté de 22 % en quinze ans, quand la part consacrée aux jeunes de 18 à 25 ans a diminué de 1,7 %. Cela signifie que cette société qui vieillit a en quelque sorte laissé sa jeunesse de côté, quels que soient les efforts, les avancées ou encore les grands chantiers privilégiés, comme celui de l'Éducation nationale.

Le Président de la République s'est lui-même rendu au contact des jeunes à Arras dans le Pas-de-Calais, département en partie martyrisé en raison de la désindustrialisation. Il est très sensible à la démarche finlandaise en faveur des chômeurs éloignés de l'emploi et de ces individus qui, parfois âgés d'une cinquantaine d'années, ont besoin d'être accompagnés, car ils n'ont plus droit aux prestations sociales.

Bien entendu, si nous choisissons de conduire une expérimentation, nous devons répondre préalablement à un certain nombre de questions : faut-il que le dispositif cible des catégories d'individus de manière exclusive et fermée ? Doit-on prévoir une expérimentation « à la carte », qui profiterait aux jeunes sur tel ou tel territoire et aux salariés sur tel ou tel autre ? Une expérimentation qui bénéficierait tantôt à tous les jeunes, tantôt à tout le monde ? Nous avons à étudier ces questions avant que l'exécutif ne s'en empare.

Il nous faut également proposer une synthèse autour du refus de la pauvreté. Cette approche existe depuis des millénaires, plus récemment depuis saint Vincent de Paul, et s'est prolongée jusqu'au mouvement ouvrier. Dans un pays comme la France, alors que nous nous interrogeons sur les métiers du futur et la révolution numérique, nous devrions être en mesure de faire partager l'idée selon laquelle il faut parvenir à faire baisser le seuil de pauvreté de 14 % à 8 % ou 9 %.

Je fais confiance aux élus, et aux sénateurs en particulier, pour bien cerner les contours de l'expérimentation : je suis en effet persuadé que celle-ci peut fonctionner. Ensuite, nous examinerons les chiffres : le coût total du revenu de base atteindra-t-il 2 %, 7 %, voire 14 % du PIB, comme le croit la fondation Jean Jaurès ? Dans un pays endetté comme le nôtre, qui emprunte 200 milliards d'euros par an, il nous faut être très prudents et responsables avant de parler de généralisation du revenu de base.

Il est en outre nécessaire de prévoir une contrepartie à l'expérimentation. Si nous annonçons à tous les jeunes qu'ils ont le droit de percevoir 560 euros, il faudra envisager un encadrement du dispositif. À défaut, nous courons le risque de voir invoquer au moindre fait divers l'irresponsabilité d'élites qui n'auraient rien compris au monde moderne et qui seraient incapables de s'adapter à son mouvement.

En conclusion, monsieur le président, je tiens à vous remercier de votre patience et de la disponibilité dont vous avez fait preuve. Vous nous avez menés sur des chemins qui nous semblaient *a priori* escarpés et sur lesquels nous n'avons jusqu'à présent jamais vraiment trébuché !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Mes chers collègues, vous aurez noté le talent et le lyrisme avec lesquels le rapporteur a abordé un sujet pourtant quelque peu austère. Je ne doutais pas de sa capacité à nous emmener sur les hauteurs, puisqu'il voit le problème du point de vue de Sirius...

Nous avons cherché ensemble à clarifier le débat. Si nous parvenions déjà à expliciter la distinction entre revenu de base, revenu d'existence et allocation universelle, nous aurions déjà réalisé du bon travail.

Il faudra également transposer le revenu de base au contexte français, mission que le rapporteur vient de définir à sa façon. Comment peut-on avancer dans cette direction ? Comment conduire l'expérimentation ? Que pouvons-nous faire ? Est-ce, selon vous, mes chers collègues, un schéma plausible ? C'est désormais à vous de nous dire ce que vous pensez de tout cela, étant entendu que nous souhaitons poursuivre nos travaux de la manière la plus consensuelle possible, ce qui ne vous empêchera pas de manifester d'éventuelles réserves, le 13 octobre prochain, lors de l'examen du rapport final. Essayons dans la mesure du possible d'avancer de concert d'ici là.

M. Yves Rome. – J'ai pris bonne note des explications que monsieur le rapporteur vient de nous livrer en embrassant des siècles d'histoire sur le sujet. Je partage sensiblement le même avis, en particulier sur les efforts de clarification qu'il est indispensable de faire sur la notion de revenu de base. De mon point de vue, ce concept reste malgré tout encore à préciser, tant les modalités de sa mise en œuvre varient d'un pays à l'autre.

J'estime par ailleurs que le modèle français doit prévaloir dans l'approche à retenir. J'ai enfin bien noté votre souhait de mettre en œuvre une expérimentation. J'attends cependant une précision de votre part à ce sujet. Si j'ai bien compris, l'expérimentation devrait relever prioritairement de l'échelon qui s'occupe du champ social, à savoir le département...

M. Daniel Percheron, rapporteur. – En effet ! Pour éviter tout reproche et toute caricature, il faut se garder de créer de nouvelles structures et prendre le département comme

référence. C'est la collectivité vers laquelle j'irais d'instinct, ce qui n'empêche pas celle-ci de déléguer une partie de ses attributions à une communauté d'agglomération, par exemple.

M. Yves Rome. – Ce choix me semble cohérent, dans la mesure où l'action sociale fait partie des missions essentielles du département. Pour ma part, j'ai déjà participé à une expérimentation en tant que président de conseil général : il s'agissait alors de la mise en œuvre du revenu de solidarité active, le RSA, par M. Martin Hirsch. Cette expérimentation s'est révélée plutôt fructueuse, et je regrette que ce sujet n'ait pas pu prospérer. De mon point de vue, il s'agissait en effet d'une première réflexion et d'une approche qui annonçait la démarche que nous tentons de mener.

À l'époque du RSA, nous avons décidé de ne retenir qu'une partie du territoire départemental pour conduire l'expérimentation et n'avons choisi que certaines zones. À mon sens, il faudrait laisser le département libre de déterminer les différents partenariats qu'il entend conclure avec d'autres collectivités territoriales et de fixer les lieux de l'expérimentation en fonction des données territoriales qui lui sont propres. C'est en effet le contexte local qui doit prévaloir.

C'est ainsi que l'on pourrait envisager dans certains cas de conduire des expérimentations en direction des jeunes et, dans d'autres, de prévoir un dispositif plus large. J'ai d'ailleurs cru comprendre, monsieur le rapporteur, que vous préconisiez une expérimentation « à la carte », avec un revenu qui n'aurait pas nécessairement une vocation universelle et qui pourrait profiter en priorité à tel ou tel public ou à tel ou tel territoire.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Oui, c'est à envisager !

M. Yves Rome. – J'en viens à ma question : quelles incitations le rapport entend-il préconiser pour que les départements s'engagent dans cette démarche ? Je n'ai rien entendu sur le sujet. Pourtant, je connais bien la maïeutique qui prévaut dans les départements : ceux-ci rencontrent aujourd'hui des difficultés pour faire face à leurs propres engagements en raison de l'absence de compensation financière des transferts de compétences opérés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Selon nous, c'est à l'État de prendre en charge le dispositif, même s'il n'a pas d'argent...

M. Daniel Percheron, rapporteur. – C'est comme cela en Finlande : l'État s'engage à verser de 3 à 7 millions d'euros par an.

M. Yves Rome. – À entendre le discours qui prévaut au sein de l'Assemblée des départements de France, l'ADF, en particulier sur la non-compensation des transferts opérés par l'État en matière de prestations sociales, je vous assure que ce point est déterminant. En l'absence d'incitation claire et d'engagement de l'État sur cette question, la mise en œuvre d'un revenu de base me paraît très compliquée.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je précise qu'il existe un Fonds d'expérimentation pour la jeunesse dont les crédits pourraient être employés à cet effet.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Je rappelle que les syndicats et les associations caritatives nous ont alertés sur la question du non-recours au RSA. Notre expérimentation sur le revenu de base devra donc viser à mettre fin à cette injustice. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons besoin du financement de l'État.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je vous remercie de nous avoir conduits sur des chemins bien souvent synonymes de nourritures intellectuelles.

Au regard du travail accompli, nous sommes en mesure d'établir un rapport qui fera date. Je m'explique : dans le débat actuel, le rapport du Conseil national du numérique fait office de pierre angulaire au même titre que les travaux conduits par M. Marc de Basquiat et un certain nombre d'autres économistes. Or le rapport de notre mission présente un double intérêt, celui de proposer un certain nombre d'éléments de synthèse par rapport aux différentes philosophies et concepts de revenu, et celui de formuler des préconisations concrètes pour nous situer dans l'action.

Je partage votre analyse, monsieur le président : c'est la plasticité du concept qui le rend populaire. Notre attachement à l'idée de revenu de base a des origines diverses. En ce qui me concerne, je suis venu à cette idée par l'intermédiaire du personnalisme et des travaux d'Emmanuel Mounier, mais j'imagine que d'autres ici s'y sont ralliés en suivant d'autres canaux. Dès lors que nous aurons levé ces ambiguïtés et fixé le curseur du dispositif, nous verrons que l'idée sera moins consensuelle.

En tous les cas, l'idée infuse dans la sphère politique. J'ai toutefois été frappé par le refus que les organisations syndicales et les associations caritatives ont opposé à l'idée de revenu universel. Ils ont vraiment gardé le pied sur le frein !

Personnellement, je suis totalement favorable à une expérimentation. Je trouve à cet égard que nous n'en conduisons pas suffisamment en France. En revanche, j'éprouve une certaine réticence à choisir les jeunes comme cible. Je crains en effet que le dispositif soit brocardé à cause de cela et que cette orientation suscite des réactions défavorables. On le sait bien, le risque, c'est que certains parlent de salaire ou de revenu jeune.

C'est la raison pour laquelle je suis assez attaché à l'universalité du revenu de base. Cela étant, prévoir une expérimentation à géométrie variable, comme vous l'envisagez, permettrait peut-être d'étudier les effets induits par le dispositif sur le comportement de ses bénéficiaires.

Mme Annie David. – J'en suis vraiment désolée, mais ma première remarque concerne le calendrier de la mission : le 13 octobre prochain, il est prévu que j'assiste au congrès des élus de montagne à Saint-Dié-des-Vosges. Il ne me sera donc pas possible d'assister à la réunion d'examen du rapport de la mission.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous comprenons parfaitement la situation, madame David. Je tiens au passage à préciser que le Sénat siège le 13 octobre et que c'est pour cette raison que nous avons retenu cette date.

Mme Annie David. – S'agissant du revenu de base, je ferai une remarque liminaire : un revenu ne peut être distribué que s'il existe ! Or, aujourd'hui, comme vous l'indiquiez, 14 % de la population française vivent sous le seuil de pauvreté. Si les moyens de lutter contre cette pauvreté existent, pourquoi ne pas les avoir utilisés jusqu'à présent ?

Ensuite, je partage les interrogations relatives à l'expérimentation. Il est tout à fait envisageable de mettre en place un tel dispositif, même si nous avons déjà adopté une proposition de loi d'expérimentation visant à faire disparaître le chômage de longue durée. Au passage, le fait que cette proposition de loi était appelée de leurs vœux par les associations

caritatives à l'époque, alors que ces mêmes associations s'opposent aujourd'hui à la mise en œuvre d'un revenu de base devrait nous questionner !

J'entends parler d'une expérimentation « à la carte » : les départements pourraient cibler les personnes qui ont le plus besoin de ce revenu de base. Très bien, mais sous quelle forme ce revenu serait-il versé ? C'est ce qui importe en définitive. Cette expérimentation a besoin d'un cadre, car différentes solutions existent : Veut-on substituer ce revenu aux diverses allocations actuelles qui vont du RSA à l'allocation logement, ou s'agit-il au contraire d'un revenu complémentaire ? Beaucoup d'interrogations subsistent : vous affirmez que c'est à l'État de financer l'expérimentation, mais sur quelles enveloppes budgétaires prélèvera-t-on les crédits ? Vous le savez, le groupe CRC a des propositions à formuler à ce sujet. J'entends déjà dire que le Gouvernement a prévu de réaliser 3,7 milliards d'euros d'économies supplémentaires dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. C'est effrayant !

Lutter contre la pauvreté constitue un objectif qui peut évidemment tous nous rassembler. Vous évoquiez tout à l'heure le non-recours au RSA. Pourquoi ne pas inciter à un meilleur recours au RSA, plutôt que d'inventer un nouveau revenu dont le financement reste à définir et dont les bénéficiaires ne sont pas encore connus ?

Je comprends en partie le refus opposé par les organisations syndicales au sujet du revenu de base. Ces organisations doivent s'appuyer sur la valeur travail, ce que je comprends, parce que notre société est aujourd'hui fondée sur le salariat. C'est donc à un véritable changement de société que l'on doit réfléchir lorsque l'on envisage la mise en œuvre du revenu de base. En définitive, cela fait beaucoup de questionnements.

Je m'interroge enfin sur l'une des propositions figurant dans le projet de rapport et qui concerne les économies auxquelles pourrait conduire la mise en place du revenu universel. Cela m'interpelle : l'instauration du revenu de base est-elle destinée à faire des économies ou à véritablement lutter contre la pauvreté et à permettre aux individus de percevoir des revenus dignes ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Dans le projet de rapport, nous envisageons d'éventuelles économies de gestion, et absolument pas des économies sur le plan général. Je tiens à vous rassurer sur ce point, madame David.

M. Michel Amiel. – Compte tenu de l'ampleur de la réforme, j'imagine mal que l'on puisse envisager autre chose qu'une expérimentation. Cela me semble difficilement contestable. En revanche, que compte-t-on expérimenter au juste ? C'est là la véritable question : le revenu de base se veut-il un substitut ou un complément aux allocations actuelles ? Si l'on cherche à créer une allocation complémentaire en ciblant uniquement les jeunes, nous sommes hors sujet. S'il s'agit en revanche d'étudier la mise en place d'un revenu de base au caractère universel et sans contrepartie, ce sur quoi les économistes, les sociologues et le monde politique ont réfléchi, nous sommes tous d'accord sur la définition du revenu de base.

Pour ma part, je considère que l'expérimentation devrait porter sur un véritable revenu de base, c'est-à-dire un revenu qui se substituerait probablement aux dispositifs en vigueur et non un complément aux allocations existantes. Cette option simplifierait peut-être la question du financement de la réforme.

Se pose également la question de l'évaluation du dispositif. On rencontre de nombreuses difficultés pour évaluer correctement les politiques sociales. Tout d'abord, c'est un domaine d'intervention qui est par définition extrêmement flou. Ensuite, il est important de choisir une durée d'évaluation : au bout de combien de temps peut-on juger de l'efficacité d'un dispositif de ce type ? À mon sens, il faut compter au moins trois ans. Enfin, à partir de quels critères doit-on évaluer l'expérimentation ? Selon moi, il faudrait d'ores et déjà mettre en place des grilles d'évaluation.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Très juste !

M. Michel Amiel. – À défaut d'une évaluation correcte, l'expérimentation fera un « flop » et chacun renouera avec les positions dogmatiques qui lui sont propres, qu'elles soient libérales ou dirigistes.

Ensuite se pose la question du financement. Je ne rejoins pas tout à fait les positions politiques et économiques de Mme David ; il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là du sujet essentiel. Si l'on retenait l'idée d'un guichet unique, on pourrait concevoir une expérimentation à budget presque constant. Le financement reviendrait en effet à la somme des allocations existantes, à condition que le montant du revenu de base atteigne un niveau à peu près convenable. Selon les écoles, le coût total du revenu de base fluctuerait entre 15 % et 25 % du PIB par habitant. Cela équivaldrait à un revenu de base représentant entre 465 euros, ce qui correspond au montant du RSA socle actuel, et 1 000 euros dans les cas les plus optimistes. Dans ce cas, on dépasserait même la somme des allocations existantes.

Le revenu de base me semble par ailleurs préférable aux dispositifs de type RSA, car il pourrait contribuer à une simplification du système. Le RSA est une idée intéressante, mais sa gestion est trop complexe.

Pour moi, et bien que j'aie à l'encontre des positions exprimées par les syndicats et les associations caritatives, la notion d'un revenu sans contrepartie est au fondement même du concept de revenu de base. Il faut admettre l'idée selon laquelle nous sommes passés d'un système social caritatif avec saint Vincent de Paul à une politique assurantielle en 1945, avec le Conseil national de la Résistance, et à une politique du dividende aujourd'hui. Cette notion de dividende est née de l'idée du partage des biens agricoles préconisée par Thomas Paine, puis a évolué à l'époque moderne.

C'est autour de cette notion qu'il faut réfléchir, faute de quoi on parlerait de tout autre chose. Ce que propose M. Manuel Valls, par exemple, n'a rien à voir avec le revenu de base, c'est un revenu ciblé sur les jeunes. Le risque que l'on court serait de nous retrouver hors sujet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Soyons clairs, nous ne disposons pas encore de réponses très précises aux questions posées jusqu'à présent sur l'expérimentation en tant que telle. Nous en posons le principe, mais n'en avons pas encore bien défini le champ.

Nous devons à l'évidence définir plus clairement l'objet du dispositif avant de le mettre en œuvre et de l'évaluer. C'est ce que préconise par exemple l'Agence nouvelle des solidarités actives, l'ANSA, dans la contribution qu'elle vient de nous remettre. J'ai moi-même une formation scientifique et suis attaché à une telle méthode.

Le revenu de base doit-il être universel ? Faut-il cibler une population particulière ou une population dont une partie ne bénéficierait pas d'allocations actuellement ? Ce sont de vraies questions. En Finlande, nous avons entendu un certain nombre de critiques à ce sujet : certains considèrent qu'un revenu qui serait destiné aux jeunes constituerait une prime à l'oisiveté. La France, quant à elle, a déjà généralisé une Garantie jeunes, mais pour un public très précaire, puisque ce dispositif est destiné à 150 000 jeunes par génération. C'est donc tout autre chose qu'un revenu universel.

Mme Christine Prunaud. – Je suis complètement d'accord avec vous sur la question du financement.

Pour moi aussi, le revenu universel correspond à une grande idée humaniste et révolutionnaire. Cela étant, je me rends bien compte, pour travailler sur cette question avec le groupe CRC, qu'il s'agit d'une idée difficilement réalisable. Proposer une expérimentation me semble une bonne chose. Comme mes collègues, je m'interroge cependant sur le choix des bénéficiaires et sur les critères d'attribution à retenir.

Il me semble difficile d'envisager un revenu « à la carte ». Personnellement, je suis favorable à un revenu universel, c'est-à-dire un revenu supplémentaire par rapport aux dispositifs existants. C'est à mes yeux le dispositif le plus juste et le plus simple. Je n'ai pas d'idée sur le montant de ce revenu sans contrepartie, mais il faut veiller à ne pas créer de ressentiments chez les personnes qui touchent le SMIC.

J'estime que l'expérimentation doit plus particulièrement porter sur les jeunes de 18 à 25 ans, car c'est une catégorie de la population en détresse, y compris les jeunes qui bénéficient du RSA.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il y en a peu !

Mme Christine Prunaud. – Enfin, puisque les syndicats ont mis en avant la valeur travail lors de nos auditions, il serait intéressant d'étudier cette question : il existe des métiers valorisants, enrichissants, mais aussi des emplois totalement dévalorisants, auxquels on se rend la boule au ventre. Selon moi, il faudrait introduire des nuances autour de la notion de travail et, sur ce point, je ne suis pas entièrement d'accord avec la position défendue par les syndicats.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il est en effet ressorti de nos auditions que le salariat était la référence absolue des syndicats et que l'emploi équivalait pour eux au salariat, et ce alors même que le travail évolue et qu'il faut tenir compte de cette nouvelle réalité.

M. Yannick Vaugrenard. – Ce sujet est extrêmement complexe. Nos ambitions au moment de la sortie du rapport devront donc être tempérées par le réalisme. Trois mois de travail me semblent beaucoup trop courts. Si nous parvenions à poser les bonnes questions sans pour autant y apporter toutes les réponses, nous aurions déjà accompli une bonne partie du chemin.

Je voudrais aborder trois aspects importants du revenu de base.

Premièrement, nous observons avec horreur un non-recours aux dispositifs existants. M. Louis Gallois chiffre ce phénomène à 7 ou 8 milliards d'euros par an, M. Étienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et

l'exclusion sociale, à 10 milliards d'euros. Par ailleurs, 50 % des personnes qui pourraient bénéficier du RSA ne le perçoivent pas pour des raisons qui tiennent à la complexité administrative que chacun connaît. Le chiffre atteignait même 70 % pour le RSA activité. C'est énorme ! Pour empêcher ce non-recours, il existe probablement beaucoup de propositions. Néanmoins, la solution pourrait consister à mettre en œuvre le revenu de base.

Deuxièmement, nous vivons une révolution technologique sans précédent. Pour la plupart des économistes, quoi qu'il advienne, nous n'aurons pas un niveau d'emploi suffisant pour employer l'ensemble de la population active.

Troisièmement, sur un plan davantage philosophique, nous pourrions considérer que nous avons automatiquement une forme de responsabilité collective vis-à-vis de toute personne présente sur notre territoire et que, de ce fait, nous devons lui garantir un revenu minimum de subsistance.

C'est en tenant compte de ces trois aspects qu'il importe d'approfondir notre réflexion. Il faut retenir l'idée d'un revenu universel minimum pour lequel aucune contrepartie ne serait nécessairement prévue, notamment sous la forme d'un travail. On peut très bien être utile à la société tout en étant bénévole. On peut par exemple accompagner des malades en fin de vie sans être rémunéré. Il doit davantage être question d'utilité sociale que du lien entre salariés et entreprises.

Une fois le constat posé, on voit bien que les choses sont compliquées et que les oppositions peuvent naître de nos idées politiques respectives. Pourtant, on pourrait très bien s'accorder sur une orientation qui prendrait en considération les trois aspects que je viens d'évoquer. Cela nous permettrait d'avancer collectivement. Cela ne signifie pas que l'on s'accorde sur les solutions à apporter, mais que l'on peut s'entendre au niveau à la fois économique, philosophique et social sur le fait que le dispositif législatif actuel n'est pas opérant.

L'expérimentation n'est essentielle qu'à la condition de prévoir une évaluation. Cela doit aller de soi.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous sommes tous d'accord !

M. Yannick Vaugrenard. – Enfin, pour faire disparaître cette forme d'idéologie dominante un peu préoccupante qui fait que, aujourd'hui, les pauvres sont à la fois pauvres et stigmatisés, je m'interroge sur l'opportunité de restreindre l'expérimentation à un public particulier. On pourrait cependant envisager de mener l'expérimentation en ciblant tantôt le public jeune à l'échelle d'un territoire donné, tantôt les retraités ou les familles monoparentales à l'échelle d'un autre territoire. On pourrait également imaginer de faire coexister ces expérimentations avec une expérimentation locale où l'ensemble de la population du territoire bénéficierait du dispositif. Cette réflexion doit être collective, conduite au niveau national sous la responsabilité financière de l'État.

Enfin, même si je sais que cette disposition ne figure ni dans notre règlement ni dans la coutume sénatoriale, je pense que nous devrions créer un dispositif de suivi obligatoire des propositions et des orientations formulées par une mission six mois ou un an après la fin de ses travaux. Cela permettrait d'examiner l'état d'avancement de la réflexion et d'observer si le rapport est resté sur une étagère ou non !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Vous avez parfaitement raison, monsieur le sénateur. La commission des affaires sociales a par exemple créé un comité de suivi sur l’amiante en vue d’examiner la réalité de la mise en œuvre des préconisations du rapport de la mission d’information de 2005.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il s’agit d’un débat très riche et intéressant. Je partage à peu près l’intégralité des positions exprimées à l’instant par notre collègue Yannick Vaugrenard. À l’heure de la révolution numérique, il nous appartient de trouver une nouvelle forme de compromis social et de refonder un contrat social dans lequel chacun doit trouver sa place et qui ne reposerait pas nécessairement sur le salariat. Nous devons donc conduire un travail d’approfondissement autour du modèle social de demain et réfléchir à la place que devra occuper chaque individu. Comme M. Michel Amiel l’a déjà dit, nous sommes passés d’une société dans laquelle les individus bénéficient d’un traitement caritatif à une société où l’on partage les dividendes.

Sur la question plus spécifique du financement, je tiens à souligner que, compte tenu du coût du dispositif, il n’est pas envisageable de créer un revenu de base qui s’ajouterait aux allocations existantes.

S’agissant du champ de l’expérimentation, il faut ensuite reconnaître qu’il existe un véritable malaise de la jeunesse : les jeunes sont les plus exclus. Ce sont eux qui paient le prix fort aujourd’hui. Je suis donc partagée : je suis à la fois favorable à la prise en compte des difficultés des jeunes et à l’instauration d’un revenu universel. C’est pourquoi je considère que la recommandation de M. Yannick Vaugrenard au sujet d’une expérimentation « à la carte » est intéressante.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Nous convergions sur ce point, ma chère collègue.

En tant qu’observateur passionné de la V^e République, je pense que la France est aujourd’hui en difficulté parce qu’elle est aux prises avec la mondialisation, comme elle l’a été par le passé avec la décolonisation. Elle rencontre des difficultés à régler les problèmes posés par la mondialisation des échanges, la compétition des territoires, des nations, voire des empires, ainsi que par la révolution technologique.

Aux États-Unis, les conclusions d’une étude qui vient de paraître montrent qu’après sept ou huit ans, le commerce avec la Chine n’a coûté que 2,7 millions d’emplois au pays. Seulement, ces emplois ont été perdus dans des régions où l’on ne parvient pas à les remplacer.

En tant qu’ancien président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, je sais ce qu’est un territoire déstructuré par la désindustrialisation : il existait 173 000 emplois dans l’industrie textile au moment de la conclusion de l’Accord multifibres, il n’en reste plus que 13 000 aujourd’hui... Curieusement, les emplois ne repoussent pas sur les ruines de la deuxième révolution industrielle ! Or le revenu universel répond en partie à cette angoisse.

Ensuite, j’aimerais souligner que les Finlandais m’ont impressionné : ils ont su déminer la question du revenu universel, en premier lieu, parce qu’ils ont imaginé le lancement d’une expérimentation et, en second lieu, parce qu’ils n’ont pas prévu de le verser aux jeunes. En effet, tous les jeunes Finlandais bénéficient déjà d’une allocation d’études pour un montant total d’environ 500 euros par mois. Bien entendu, ils ne perçoivent cette somme

qu'en contrepartie d'un contrôle sur la réalité de leur formation. Autrement dit, un lycéen finlandais doit attester de son assiduité au lycée, l'étudiant finlandais de son assiduité à l'université.

Ce serait une erreur de considérer que le contrat social serait rempli en France, parce que notre pays détient le record du monde des dépenses en matière de protection sociale avec 34 % du PIB national. Dans l'arrondissement de Lens, par exemple, 45 % des jeunes de moins de 25 ans sont au chômage. Aussi, quand j'entends dire que l'avenir se situe au niveau des métropoles et que celles-ci vont créer 70 % des richesses, je sais à quel point il y a danger. Les jeunes de la France périphérique peuvent légitimement s'inquiéter. C'est la raison pour laquelle, moi aussi, je trouve très intéressant de mettre en place une expérimentation à destination des jeunes.

En Finlande, le revenu de base de 560 euros ne sera pas imposable. Il s'ajoutera aux dispositifs en vigueur. Les Finlandais qui retrouveront un emploi conserveront ce revenu non imposable. Ceux qui imaginent un revenu de base en France l'envisagent à l'inverse sous la forme d'un crédit d'impôt positif ou négatif. Une expérimentation sur un public jeune serait donc intéressante, car ils ne bénéficient pas de la protection sociale aujourd'hui. Ils forment un public pour lequel la question de savoir si le revenu de base doit constituer un complément ou un substitut aux allocations ne se pose pas. C'est pourquoi nous pourrions peut-être expérimenter la distribution d'un revenu de base pour l'ensemble des jeunes d'un territoire donné. C'est un terrain nouveau et c'est d'autant plus intéressant que l'on toucherait ainsi davantage les familles et les parents. En effet, qui dit jeunes dit parents...

Un tel dispositif rend nécessaire la mise en place non pas d'une contrepartie, mais d'un encadrement de l'expérimentation : les bénéficiaires du revenu de base devront être en apprentissage, faire une formation, conclure un contrat de professionnalisation, suivre des cours au lycée ou à l'université. Il ne faut pas donner l'impression qu'il s'agit de paresseux qui ont réussi au bout du compte à toucher la prime suprême ! Nous savons désormais que toute une partie de la population est sensible aujourd'hui à l'effet Trump : si M. Donald Trump a autant de succès aujourd'hui, c'est parce qu'une partie de l'Amérique blanche est victime des effets de la mondialisation.

Trouver un consensus à propos de la diversité de l'expérimentation à conduire inciterait vraisemblablement l'État à l'accepter – je suis d'accord avec l'idée que les travaux de la mission devraient dès lors se poursuivre dans la durée. Il faudra néanmoins prévoir une grille d'évaluation du dispositif. On voit bien que la personnalité démultipliée de M. Louis Gallois et la composition du comité de pilotage constituent pour les entreprises une forme de garantie absolue que le dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée » ne dérapera pas.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – L'ensemble des interrogations convergent, qu'il s'agisse de l'expérimentation, des jeunes ou de l'évaluation. Sur certains points, il semble que nous soyons d'accord et qu'il soit possible d'avancer, même s'il risque d'être difficile de fixer le champ de l'expérimentation. Pour ma part, je comprends parfaitement les observations faites sur le ciblage des jeunes. Cependant, expérimenter signifie justement mesurer ! On peut tout à fait retenir une cohorte de jeunes chômeurs, une autre cohorte d'élèves et étudiants, puis évaluer les différences de comportements et de réactions. Il convient de le rappeler : l'objectif est de ramener ces populations au travail,...

M. Yannick Vaugrenard. – À l'activité !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – ... sous quelque forme que ce soit.

On sait déjà que l'emploi marchand ne constituera pas une réponse à la situation de certaines personnes. C'est une préoccupation qui est déjà partiellement prise en compte dans le cadre des « territoires zéro chômeur de longue durée ». Il convient par conséquent de veiller à bien coordonner ces deux expérimentations. Elles sont différentes, l'une consistant à verser aux entreprises une allocation qui l'était auparavant aux individus, l'autre, celle sur le revenu de base, ayant pour objet de profiter directement aux individus. Il y a peut-être là matière à engager une réflexion, car nous ne sommes pas encore parvenus à clarifier le débat qui s'ouvre sur le sujet.

Mme Annie David. – Certaines questions me viennent lorsque je vous écoute.

Il me semblait que le revenu universel devait être versé à tous et à toutes, quel que soit leur statut : salariés, jeunes, chômeurs, étudiants... Or, d'après ce que vous venez dire, ce ne serait déjà plus tout à fait le cas, puisque vous souhaitez avant tout ramener ces personnes à l'emploi. Cela signifie-t-il qu'une fois un emploi retrouvé, elles perdraient le bénéfice du revenu universel ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président et M. Daniel Percheron, rapporteur. – Non !

Mme Annie David. – Reste la question des travailleurs pauvres. Il est difficile pour des personnes qui travaillent à temps plein et qui rencontrent des difficultés pour joindre les deux bouts d'accepter la mise en place d'un revenu universel sans contrepartie attendue de la part de ses bénéficiaires. C'est peut-être la raison pour laquelle les organisations syndicales y sont hostiles. Il s'agit d'un véritable changement de société, il sera donc nécessaire de faire preuve de pédagogie à l'occasion de la présentation du dispositif.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – En effet, il faudra être très attentifs à la manière de présenter les choses, faute de quoi on s'exposera au populisme et à l'effet Trump.

Mme Annie David. – Enfin, à la suite de M. Michel Amiel, je me pose une question sur le financement du revenu de base : quelles participations peut-on attendre de « la finance » pour assurer le financement du revenu de base ? Quelle répartition des richesses envisagez-vous ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – L'Europe découvre soudain qu'il existe un problème avec la jeunesse. On pourrait peut-être réfléchir à la manière d'interpeller l'Europe sur le sujet. On pourrait engager une grande politique européenne en faveur des jeunes. Aujourd'hui, il existe certes des dispositifs comme le programme Erasmus, mais il existe aussi des centaines de milliards d'euros qui pourraient probablement être mieux utilisés si on les consacrait à une politique européenne claire, crédible et populaire. C'est une autre piste à explorer !

M. Yannick Vaugrenard. – Je suis favorable à ce que l'on approfondisse la piste européenne. Cependant, pour moi, la question du financement du revenu de base constitue un autre débat, et je ne sais pas s'il est possible de le mener dans le cadre de la mission.

La pédagogie autour du dispositif est très importante, compte tenu du poids de l'opinion publique. Comme je l'ai déjà dit, il me semble intéressant de cibler l'expérimentation sur les jeunes à l'échelon d'un territoire bien déterminé, sur les retraités

pauvres à l'échelon d'un autre territoire, sur les familles monoparentales encore sur un autre, et enfin de prévoir un versement généralisé du revenu sur un dernier.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Nous sommes d'accord sur ce point.

Lorsque l'on étudie deux arrondissements miniers, Longwy à l'est, Lens dans le Nord, on s'aperçoit que ce sont les territoires où l'économie de marché produit le moins de richesses par habitant. Autrement dit, c'est là où le système ne fonctionne pas. À Lens, cela représente 1 000 euros par an et par habitant. Dans une vallée de Savoie, l'économie touristique rapporte à elle seule 8 000 euros par an et par habitant ! On voit bien que certains territoires ne parviennent pas à surmonter les phénomènes de désindustrialisation liés à la mondialisation. La part de l'industrie dans l'économie a tellement reculé qu'elle atteint 11 % du total.

L'échec de l'économie de marché sur un territoire pourrait constituer l'un des critères de sélection des lieux d'expérimentation du dispositif.

Les jeunes représentent un terrain vierge pour cette expérimentation. C'est pourquoi nous pourrions peut-être verser le revenu universel à l'ensemble de jeunes d'un territoire, en prenant la précaution de ne pas rendre ce versement totalement inconditionnel. Tout le monde doit le percevoir, ce qui nous permettrait de savoir si cela correspond à un éloge de la paresse ou si, au contraire, ce dispositif permet aux jeunes de trouver du travail ou de mener à une activité autre que le salariat.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons auditionné de jeunes entrepreneurs, qui ont déclaré que leur entreprise leur permettait d'augmenter la charge de travail, mais qu'ils n'étaient pas en mesure de la convertir en salaires supplémentaires. En revanche, ils nous ont affirmé que si nous mettions en place un revenu de base inconditionnel, ils seraient prêts à intégrer des personnes dans leur entreprise.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Étant entendu qu'ils ont précisé qu'il ne s'agissait pas de créer une trappe à pauvreté !

Mme Anne-Catherine Loisier. – Aborder la question du revenu de base en termes d'impôt négatif ou d'impôt positif permet aux personnes qui disposent d'un emploi de mieux comprendre l'intérêt d'un tel revenu. Il est donc important de bien définir l'approche que l'on entend retenir.

Je n'ai aucun complexe à dire qu'il existe une énorme injustice et un problème de solidarité entre générations. Il ne faut certes pas stigmatiser les jeunes en en faisant la cible du dispositif, mais il existe dans les faits une injustice fondamentale.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Lorsque j'étais président de conseil régional, j'avais la conscience tranquille. Je connaissais le montant des investissements de la région dans les lycées professionnels, les subventions accordées pour les cantines, les aides à la rentrée scolaire. Or je m'aperçois que, en réalité, le pays n'a pas réalisé tout ce qu'il fallait pour sa jeunesse.

Nous devons tenir compte du fait que les Finlandais, ce peuple à l'intelligence collective exceptionnelle – ils ont tout de même cohabité avec le géant stalinien ! –, ce peuple courageux, mesuré et diplomate, a su déminer ce dossier.

En France, nos grands penseurs déclarent – à juste titre ! – qu’il faut mettre en place un revenu de base et qu’il doit être imposable pour que le système puisse s’équilibrer. Or ils oublient qu’une minorité des Français paient l’impôt sur le revenu et que 10 % d’entre eux seulement paient 70 % de l’impôt. Cette révolution fiscale pourrait en réalité conduire à une révolution tout court. Il faut donc la manier avec précaution.

En Finlande, après un travail considérable, on s’est aperçu que le Parlement, la sécurité sociale et les communes parvenaient progressivement à déminer le dossier en prévoyant une expérimentation ciblée, mesurée et non fiscalisée : ils ont ainsi cherché à « apprivoiser » le revenu de base.

En ce qui me concerne, je trouve qu’il serait passionnant d’envisager une expérimentation du revenu universel pour tous les jeunes d’un territoire, notamment dans les zones où l’économie de marché balbutie.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous venons d’accomplir un vaste tour d’horizon de notre sujet. Il ne reste plus désormais qu’à en faire la synthèse !

La réunion est levée à 15 heures 25.

Jeudi 13 octobre 2016

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe -

La réunion est ouverte à 12 heures 30.

Examen du rapport

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd’hui pour examiner le rapport de notre collègue Daniel Percheron. Vous en avez sans doute déjà pris connaissance. Son contenu donnera lieu, je le crois, à une discussion nourrie.

La constitution de la mission dans les dernières semaines de la session ordinaire 2015-2016, le 31 mai 2016 plus précisément, nous a conduits à réaliser nos travaux dans des délais très resserrés entre juin et septembre 2016. Malgré tout, nous avons pu réaliser quarante-trois auditions ou entretiens en formation plénière ou en formation « président-rapporteur », toutes ouvertes à la presse et au public, ou encore à l’occasion de déplacements. Ces travaux nous auront permis d’entendre quatre-vingt-dix-neuf personnes et d’entreprendre deux déplacements d’une délégation de quatre membres en Finlande puis aux Pays-Bas. Nous avons également reçu une quarantaine de contributions d’internautes par le biais du site participatif ouvert à cet effet sur les pages internet de la mission.

En trois mois, nous aurons eu la possibilité d’écouter un large panel d’intervenants : des promoteurs du revenu de base avec des philosophies parfois très différentes, voire inconciliables ; des personnalités comme MM. Lionel Stoleru et Martin Hirsch – nous n’avons malheureusement pas pu entendre Michel Rocard, pour les raisons que chacun connaît –, qui militent pour qu’un filet de sécurité réel soit mis en place dans notre société, afin d’empêcher nos concitoyens de tomber dans un complet dénuement, ou comme Louis Gallois et Philippe Vasseur ; des *think tanks*, comme Génération libre et l’IFRAP ; des économistes, avec les professeurs Daniel Cohen et Yannick L’Horty ; des représentants du

patronat et des salariés ; des représentants des organisations et instances de lutte contre l'exclusion ; enfin, des représentants de différentes administrations, comme la direction générale du Trésor, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction générale de la cohésion sociale et la direction de la législation fiscale.

En outre, les deux déplacements en Finlande et aux Pays-Bas nous ont permis de puiser les informations là où elles étaient, malgré le peu de temps dont nous disposions. Nous avons essayé de ne laisser aucun aspect du revenu de base dans l'ombre.

Dans ces pays, contrairement à ce qu'on laissait entendre, aucune expérimentation n'a été engagée à ce jour. Des projets techniquement avancés, notamment en Finlande, sont certes sur la table, mais aucun d'entre eux n'a reçu un début d'exécution. Par ailleurs, aucun de ces projets d'expérimentation ne prévoit de tester un réel revenu de base, c'est-à-dire un versement à caractère inconditionnel et universel.

Ce que nos travaux d'audition ont permis de faire apparaître avec clarté, c'est que la notion de revenu de base est utilisée bien souvent pour rassembler et caractériser des dispositifs qui ne présentent parfois aucun caractère inconditionnel et universel. C'est une notion tellement séduisante qu'elle est d'ailleurs souvent confondue, d'une façon parfois loin d'être involontaire, avec un « revenu social minimum garanti », ce qui n'est pas la même chose, puisque le versement d'un tel revenu dépend de conditions de ressources.

Du reste, même lorsqu'on parle effectivement d'un revenu inconditionnel et universel, la plasticité du concept est telle qu'il permet d'englober une multiplicité d'objectifs, parfois inconciliables entre eux, qui se traduisent par des modalités de mise en œuvre très variables.

À cet égard, je crois pouvoir dire que l'étude que nous avons menée ensemble est pionnière, puisqu'elle est la première étude de cette ampleur conduite par une autorité constitutionnelle. C'est l'un des mérites de l'initiative du groupe socialiste et républicain, comme de l'initiative antérieure de notre collègue Jean Desessard, que de nous avoir conduits à nous intéresser à ce vaste sujet, qui soulève des questions de philosophie politique, de sociologie, d'économie et de finances publiques, que peu de thèmes permettent d'aborder en même temps.

Le rapporteur vous présentera sa démarche dans un instant. Avant de lui laisser la parole, je souhaite néanmoins préciser que nous avons eu, lui et moi, de nombreux échanges sur la façon la plus pertinente de rendre compte de la richesse des auditions et entretiens que nous avons menés et sur les conclusions qu'il y avait lieu d'en tirer. Nous nous sommes rejoints sans difficulté pour porter un regard pragmatique sur le revenu de base, loin des présupposés idéologiques et philosophiques qui biaisent souvent le débat. C'est la raison pour laquelle je peux d'ores et déjà vous dire que les développements du rapport et les recommandations qu'il propose recueillent ma pleine approbation.

La parole est désormais au rapporteur, après quoi, mes chers collègues, j'inviterai chacun d'entre vous à s'exprimer de manière générale sur nos travaux et sur la démarche retenue. Dans un dernier temps, nous passerons à l'examen des demandes de modification du rapport.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, je tâcherai d'être bref.

Après la résolution du « père » du revenu universel au Sénat, Jean Desessard, le rapport qui vous est proposé se caractérise par un indiscutable parti pris de synthèse. Comme l'a dit notre président, nous avons cherché à synthétiser les enjeux autour du fameux revenu universel « à la française ».

Le titre du rapport que nous allons proposer – « De l'utopie à l'expérimentation » – résume bien notre démarche, tant le revenu universel apparaît comme une utopie dans le débat politique actuel, en France et au-delà de nos frontières.

À partir de cette utopie, nous nous sommes confrontés au terrain et à la réalité des expérimentations, afin de comprendre comment elles prenaient en compte la grande et belle idée d'un revenu universel versé à chaque citoyen, éventuellement de la naissance jusqu'à la mort, pour lui permettre de faire face à la pauvreté, aux aléas de la vie et aux mutations de la société, bref pour l'accompagner.

Nous avons écouté des personnalités tout à fait remarquables et éloquents, qu'elles soient favorables à l'idée de revenu universel, comme le professeur Philippe Van Parijs ou Gaspard Koenig, ou qu'elles soient sceptiques, réservées, voire opposées au dispositif.

Nous avons rencontré cette opposition sincère et structurée chez les représentants de grands syndicats de salariés et d'associations de lutte contre l'exclusion. Le rôle du travail dans la société, la dignité grâce au travail, l'organisation de la société autour du travail ont été au cœur de la réflexion menée par ces opposants et au cœur de leurs hésitations. Les grandes associations caritatives semblaient, elles aussi, être obsédées par la dignité, à juste titre d'ailleurs, puisque le travail, c'est la dignité et l'épanouissement. Avant de verser un revenu universel, ces représentants nous ont dit qu'il fallait réfléchir aux incidences d'un tel dispositif et à ce vers quoi nous tendons.

Le président et moi-même n'avons pas eu de sujet de désaccord au cours de ces trois mois. Pour la première fois dans un parlement, notre objectif était de « bricoler » une réponse à cette interrogation : le revenu de base, le revenu universel ou inconditionnel est-il la solution à l'évolution actuelle du monde, à la mondialisation et aux inquiétudes qu'elle engendre ? Le président et moi-même avons souvent été sur la même ligne, et ce n'est pas un hasard ! Nous venons en effet tous les deux d'un département martyrisé par la fin de la révolution industrielle, le Pas-de-Calais, et même du bassin minier, où le mouvement ouvrier, parfois le marxisme, et le christianisme social ont, pendant plus d'un siècle, envisagé de répondre aux effets des révolutions industrielles par le progrès social, la mutualisation et la solidarité. Aujourd'hui, cette réponse se heurte aux grandes mutations que vit notre pays.

Ce qui me frappe de plus en plus, c'est la convergence des analyses sur la désindustrialisation. Aux États-Unis, les échanges commerciaux avec la Chine détruisent des millions d'emplois industriels. Vous me direz que les États-Unis sont proches du plein emploi. Certes, mais les régions industrielles qui meurent ont beaucoup de mal à renaître. On ne peut comprendre la trajectoire de Donald Trump que si l'on a à l'esprit les déséquilibres causés par la désindustrialisation et les échanges internationaux. En France, il en est également question. Il n'y a qu'à ouvrir le dernier livre de François Lenglet, dans lequel il est question du nord-est de la France et de cette France désindustrialisée. Les mêmes thèmes sont présents partout.

Nous sommes au cœur de ce que nous qualifierons, pour simplifier, la « demande de protection » que nous adressent ceux que l'on appelle désormais les milieux populaires. C'est d'autant plus important que la mondialisation accroît l'écart entre les métropoles où sont produites les richesses et les territoires désindustrialisés, voire les territoires périphériques. Aussi cette dimension doit-elle faire partie de la réflexion sur le revenu de base.

M. Lionel Stoleru, le père du RMI, grand commis de l'État devenu ministre, a fait preuve d'une grande clarté lors de son audition : le revenu universel, c'est avant tout le refus de la pauvreté et des 14 % de Français qui se situent sous le seuil de pauvreté. Il s'est montré très convaincant grâce aux chiffres et aux arguments qu'il a présentés.

M. Philippe Vasseur, homme de synthèse à lui seul en tant que chef d'entreprise, député, ancien ministre de l'agriculture et père du *World Forum* de Lille, a affirmé qu'il ne voyait pas comment on pourrait échapper à la mise en place d'une forme de revenu de base dans les vingt années à venir, compte tenu des mutations causées par l'économie numérique. Il l'a évidemment énoncé avec beaucoup de prudence, nous renvoyant au rapport et aux modalités concrètes de mise en œuvre du dispositif.

M. Jean Pisani-Ferry, quant à lui, a déclaré qu'il ne fallait pas surestimer la mutation numérique, mais que le processus de destruction créatrice décrit par Joseph Schumpeter ne se vérifiait plus dans l'économie de transition qui caractérise les pays développés aujourd'hui. Il y aurait désormais davantage d'emplois détruits que d'emplois créés. Il faut donc penser à ce besoin de protection exprimé par les populations.

Ensuite, nous avons souhaité observer les pratiques étrangères qui mêlent culture de gouvernement et utopie, culture de gouvernement et revenu universel, culture de gouvernement et expérimentation.

Nous nous sommes donc rendus en Finlande, pays référence du modèle scandinave, même si les difficultés de l'entreprise Nokia et la fin de la rente forestière ont fait croître le taux de chômage à 8 %. Nous avons entendu plusieurs des membres des partis du gouvernement de coalition. Tout d'abord pendant la campagne électorale, puis dans l'exercice du pouvoir, le gouvernement finlandais a promis à sa population de mettre en place un revenu universel pour tous. La Finlande est un pays qui compte 1,5 million de syndiqués pour 5,5 millions d'habitants.

Le revenu de base n'est pourtant pas proposé par les tenants du modèle scandinave, notamment les sociaux-démocrates, mais par la coalition au pouvoir, formé en particulier du centre et des conservateurs. Le gouvernement finlandais formule donc cette proposition hors du cadre politique traditionnel, avec une prudence et une volonté de maîtrise tout à fait impressionnantes. L'expérimentation doit porter sur un échantillon de 2 000 individus, parmi les plus éloignés de l'emploi, que l'on va tirer au sort et accompagner pour retrouver l'emploi. L'objectif affiché en Finlande est d'atteindre un taux d'emploi de 72 %, proche du taux de 73 % observé en Suède.

Sécurité sociale, comité de pilotage, comité scientifique, tout est prévu pour que l'expérience soit maîtrisée. Surtout, rien n'empêche le gouvernement finlandais d'élargir par la suite l'échantillon retenu et les publics ciblés. Ce gouvernement a l'obsession d'orienter les citoyens vers l'emploi et de faire en sorte que les prestations sociales soient cumulables avec ce revenu de base non imposable pour les personnes qui reprennent une activité à temps

partiel ou à temps plein. Le but de l'expérimentation dans ce pays est de sortir du sous-emploi et des trappes à inactivité.

Nous nous sommes également déplacés aux Pays-Bas, à la fois pour rencontrer le père de la proposition d'un revenu universel dans ce pays et pour comprendre la réticence du gouvernement face à cette idée. Les Pays-Bas offrent l'exemple d'un modèle décentralisé : c'est la commune qui assure la sécurité sociale des citoyens. Nous nous sommes rendus à Utrecht, ville riche et dynamique de 350 000 habitants, avec 60 % d'emplois qualifiés, une université ambitieuse et un taux de chômage compris entre 7 et 8 %. Cette ville veut obtenir l'autorisation de mettre en place son propre revenu de base. L'expérimentation porte là-bas sur 500 personnes avec pour cible les individus les plus éloignés de l'emploi qui bénéficient du minimum social. L'expérimentation se veut diversifiée : un groupe de 100 personnes reçoit l'aide sans aucune contrainte, d'autres groupes de 100 personnes voient leur aide conditionnée à l'exercice de certaines activités, selon des modalités différentes. Quatre groupes distincts ont ainsi été créés pour promouvoir la diversité dans l'expérimentation. Les 500 membres de l'échantillon choisis parmi les 9 000 bénéficiaires de minima sociaux que compte la ville perçoivent une allocation comprise entre 125 et 190 euros, selon qu'elle est destinée à un individu ou à un ménage.

Au vu de ces expériences, nous sommes revenus avec quelques certitudes.

Pouvons-nous et devons-nous mener une expérimentation ? Oui, nous devons expérimenter le revenu de base « à la française ». Les auditions nous ont amenés à répondre à une première exigence : l'élaboration de l'expérimentation et son évaluation doivent s'inscrire dans une démarche de rigueur absolue.

Nous avons auditionné un professeur de faculté, M. L'Horty, qui nous a convaincus du fait que l'échec du RSA était lié à la décision d'arrêter l'expérience au bout de dix-huit mois. Les experts que nous avons rencontrés nous ont conseillé de lancer une expérimentation sur trois ans.

Nous sommes également convaincus de la nécessité de mettre en place un comité de pilotage et un comité scientifique totalement indépendant. Sur ce point, nous avons eu la chance d'entendre le retour d'expérience de M. Louis Gallois, homme de synthèse lui aussi, grand serviteur de l'État, indiscutable et indiscuté, mais aussi ancien patron d'Airbus. Il nous a entretenus des territoires « zéro chômeur de longue durée », expérimentation qui se fonde sur le volontariat des territoires et sur quelques postulats : il existe du travail pour tous et tout le monde est employable, à condition qu'on aille chercher chacun et qu'on l'accompagne vers le travail. Nous avons senti qu'une expérimentation menée de cette manière pour le revenu de base serait indiscutable.

S'agissant de la taille de l'échantillon, nous pourrions envisager de transposer l'expérience finlandaise en France : là-bas, l'expérimentation porte sur 2 000 personnes, ce qui correspondrait en France, si l'on restait dans les mêmes proportions, à un échantillon de 25 000 ou 30 000 individus.

L'échelon territorial légitime pour conduire l'expérimentation nous semble être le département. Nous espérons que la simplification engagée par M. Christophe Sirugue et la traçabilité du modèle social français accompagneront la mise en œuvre du revenu universel.

Cela étant, nous sommes conscients qu'un encadrement global de l'expérience est nécessaire. Nous avons bien vu aux Pays-Bas ou en Finlande que la contrepartie au versement du revenu de base repose sur le retour à l'emploi ou sur la formation qui prépare à l'emploi.

S'agissant du montant du revenu de base, nous sommes tous d'accord pour envisager le versement de 500 euros, montant équivalent à celui du RSA. Nous considérons à ce sujet que c'est à l'État de financer intégralement cette réforme, en sollicitant éventuellement une aide de l'Europe. Les Néerlandais envisagent une dépense de 150 millions d'euros par an, budget qui semble supportable aujourd'hui dans notre pays, surtout dans cette période préélectorale. Il est d'ailleurs remarquable d'entendre certains candidats à l'élection présidentielle, toutes familles politiques confondues, parler du revenu universel.

Deux ou trois pistes ont été esquissées sans que nous les développions.

Personnellement, j'ai été impressionné par le raisonnement de M. Jean Pisani-Ferry sur le besoin de protection et de sécurisation des parcours professionnels. Nous devrions peut-être songer à inclure le revenu de base dans le compte personnel d'activité, le CPA. C'est un point de vue personnel : le revenu de base ne serait plus un dû, mais un droit. J'imagine un droit de tirage de cinq ou six ans, auquel on pourrait avoir recours tout au long de la vie pour accompagner les ruptures, les transitions ou certaines décisions. Incrire le revenu de base au cœur du CPA, c'est remettre ce revenu à sa juste place, alors que nous sommes sous la menace d'un débat où le revenu de base serait au service de l'assistanat, de la paresse et de la poésie, et non du labeur, de la richesse collective et de l'intérêt du pays.

Si le revenu de base devenait un droit partiel et limité dans le temps, le coût de sa mise en œuvre, évalué à 330 milliards d'euros par la Fondation Jean-Jaurès dans le cas où il s'agirait d'un revenu réellement universel qui engloberait l'ensemble des prestations sociales versées, serait divisé par huit ou neuf. Son coût ne représenterait alors que 1,5 ou 2 % du PIB, soit à peu près la dépense consacrée aujourd'hui à la formation professionnelle...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Cette piste mérite d'être explorée.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Les défenseurs du revenu de base sont impressionnants, mais pas tout à fait à l'heure française. Ils considèrent, en effet, que c'est à l'impôt de jouer le rôle de régulateur. Le revenu de base est imposable. En conséquence, ceux qui ne sont pas imposables perçoivent l'intégralité de l'aide, 6 000 euros de revenus par an ne rendant pas redevable de l'impôt sur le revenu. Quant aux autres, comme ils paient des impôts, ils ne toucheront qu'une part de ce revenu, voire pas de revenu du tout si leur impôt excède ce montant. En somme, les classes moyennes supérieures et les millionnaires ne percevront pas de revenu de base, quand les pauvres auront la garantie de le toucher. Reste un problème : l'impôt sur le revenu en France représente une part minoritaire des ressources du pays, à savoir 3,5 % du PIB contre 8 à 9 % du PIB dans les autres pays industrialisés. En outre, 57 % des Français n'y sont pas assujettis.

Faire de l'impôt sur le revenu le régulateur du revenu de base, c'est appeler à une profonde évolution de notre fiscalité – la retenue à la source annonce d'ailleurs une telle perspective – avec tous les aléas créés par le débat sur la fiscalité à la française. L'impôt sur le revenu peut difficilement être considéré comme le véhicule idéal pour assurer le financement indolore et équitable du revenu de base. Cela étant, pourquoi pas ? Le revenu de base pourrait être l'une des pistes permettant de faire évoluer la fiscalité française.

Pour conclure, j'ajouterai que notre président souhaiterait se concentrer sur deux cibles particulières : les personnes dont l'âge est compris entre 50 et 55 ans, qui ont parfois du mal à atteindre la retraite sans encombre, et les jeunes qui ont entre 18 et 25 ans, car ces derniers ne bénéficient pas du filet de la protection sociale. Au fond, comme le montre M. Lenglet, avec une simplicité excessive, dans son dernier livre, l'euro est la monnaie de la rente, la monnaie créée par des vieux pour les vieux ! D'une certaine façon, la génération des *papy boomers* a commis le *hold-up* parfait, profitant des Trente Glorieuses mais laissant le soin à la génération à venir de régler l'addition. Les jeunes doivent être une cible privilégiée, je le répète. Dans l'arrondissement de Lens, 45 % des jeunes de 18 à 25 ans sont au chômage. Or c'est l'arrondissement qui a le plus voté en faveur du parti de Mme Marine Le Pen aux dernières élections régionales.

Telle est la démarche que nous avons suivie et les quelques recommandations que nous présentons dans le rapport.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur. Vous avez présenté nos ambitions communes avec talent et une pointe de lyrisme.

Mes chers collègues, vous devez avoir eu connaissance des recommandations figurant dans le rapport. Je suis sûr que nous les partageons sur l'essentiel. Notre mission était avant tout d'informer. C'est ce que nous avons fait, puisque nous nous sommes efforcés de dresser un panorama général de ce qu'est le revenu de base aujourd'hui en Europe et même dans le monde, et de formuler des propositions sur ce qu'il est envisageable de mettre en œuvre dans le contexte français. Nous avons mis l'accent sur les changements possibles, notamment en matière fiscale, et proposons une expérimentation, dont les modalités peuvent être discutées. Quoi qu'il en soit, nous nous en remettons à un comité de pilotage et à un comité scientifique pour en définir les contours. Nous nous sommes en revanche accordés sur un point : si l'expérimentation se met en place, il faudra fixer des objectifs clairs pour parvenir à une évaluation correcte du dispositif retenu. Il ne s'agit donc pas de partir à l'aventure. Il est important que nous puissions nous accorder sur les recommandations figurant à la fin de ce rapport. C'est pourquoi je vous invite maintenant à vous exprimer.

M. Jean Desessard. – J'ai lu votre rapport avec attention et ai quelques questions techniques à vous poser avant que nous ne passions au débat politique à proprement parler.

Premièrement, s'agissant de l'expérience menée à Utrecht, je ne comprends pas la différence que vous faites entre deux des quatre groupes tests créés au sein de l'échantillon. Le deuxième groupe test recevrait un revenu « à la condition d'exercer l'une des activités qui lui seraient proposées par la ville ». Le troisième groupe test percevrait automatiquement ce même revenu, « mais le perdrait s'il n'exerçait pas l'une des activités proposées par la ville ».

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Les élus d'Utrecht ont choisi de mettre en place une expérimentation diversifiée : ils ont créé des groupes tests qui bénéficieront de l'allocation de 125 euros selon des modalités différentes. Certaines personnes la percevront sans avoir à respecter de conditions particulières, d'autres n'en bénéficieront que s'ils exercent telle ou telle activité...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – En réalité, les Néerlandais cherchent à tester la réaction des personnes en fonction des contraintes auxquelles elles doivent faire face.

M. Jean Desessard. – Sincèrement, je ne vois pas de différence entre les deux groupes tests dont je viens de parler

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il existe pourtant une différence. L'un des groupes perçoit automatiquement un complément de revenu qu'on lui reprend en cas de problème. L'autre groupe ne reçoit cette allocation que s'il exerce une activité.

M. Jean Desessard. – Évoquant l'expérimentation territoriale introduite par la loi du 29 février 2016, notre rapporteur écrit que « la création de ce type de dispositifs spécifiques constitue un aveu de l'échec des dispositifs généralistes ». Je trouve que cette phrase est ambiguë, notamment parce que les minima sociaux sont justement des dispositifs destinés à répondre à des besoins spécifiques.

Enfin, vous écrivez que « la proportion de chômeurs au sens du Bureau international du travail depuis un an ou plus a atteint 43,5 % au premier semestre 2016 ». À quel échantillon s'applique ce taux ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C'est simple : 43,5 % des chômeurs sont des chômeurs de longue durée. Il conviendrait peut-être de le préciser plus clairement.

M. Michel Amiel. – Au-delà de toute considération politique et des présupposés idéologiques et philosophiques habituels, je voudrais vous poser une question de méthodologie au sujet de l'expérimentation que vous envisagez de mettre en place. Même si les sciences sociales ne sont pas tout à fait des sciences exactes, cette méthode a-t-elle été validée par des mathématiciens spécialisés en sciences sociales ? Si je pose cette question, c'est que la lecture récente d'un ouvrage de M. Louis Chauvel, intitulé *La Spirale du déclassement*, m'a replongé dans des considérations mathématiques que j'avais complètement oubliées.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – C'est la raison pour laquelle nous prévoyons de faire valider le dispositif par un comité scientifique.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Que voudriez-vous exactement ?

M. Michel Amiel. – On pourrait imaginer que des statisticiens de l'École des hautes études en sciences sociales se penchent sur la question.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous avons auditionné le professeur L'Horty, un homme de bon sens, qui connaît bien le sujet en tant qu'économiste et statisticien. Il nous a livré un certain nombre de conseils, tout comme l'ont fait les représentants des *think tanks* auditionnés. On nous a mis en garde contre les écueils à éviter. Nous sommes prudents et conscients du fait que l'expérimentation doit se dérouler dans de bonnes conditions. C'est pourquoi nous proposons que l'expérimentation soit menée scientifiquement, que les évaluateurs soient ceux qui choisissent les territoires tests et que ce choix ne résulte pas d'une quelconque influence politique ou du copinage. M. Louis Gallois nous a également mis en garde à ce sujet. Rassurez-vous, monsieur Amiel, votre remarque dans le rapport est bien prise en considération dans le rapport.

M. Michel Amiel. – La notion de randomisation est importante en matière statistique. Retenir un échantillon de 20 000 ou de 30 000 personnes ne me paraît pas

forcément très représentatif, sans compter qu'il faut pouvoir tester ensuite les résultats obtenus sur un échantillon d'une taille équivalente.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Vous avez parfaitement raison. Si nous avons choisi un échantillon de cette taille, c'est aussi pour des raisons budgétaires. On pourrait aller plus loin, prendre un échantillon plus large, car cela nous donnerait davantage de certitudes, mais cela coûterait aussi davantage que les 150 millions d'euros dont nous avons parlé tout à l'heure. En tout cas, il ne nous appartient pas de définir les conditions scientifiques de l'expérimentation.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Si j'ai bien compris le rapport, vous proposez une expérimentation avec trois options possibles : la première permettrait à un individu de percevoir une allocation de manière inconditionnelle ; la deuxième prévoit le versement inconditionnel de l'allocation, mais assorti d'une obligation de l'utiliser à des fins ciblées ; enfin, la troisième conditionne le versement du revenu au respect d'une obligation spécifique.

S'agissant des populations ciblées, envisagez-vous de retenir le critère de la précarité et de la fragilité sociale en plus du critère de l'âge ? En d'autres termes, souhaitez-vous réserver le dispositif aux pauvres ou préféreriez-vous, au contraire, jouer la carte de l'élargissement du dispositif ? Aujourd'hui, ce que l'on craint le plus, c'est que le revenu de base désintéresse les personnes du travail.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Oui, c'est la hantise !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je ne suis pas d'accord avec cela, mais je peux le comprendre. C'est pourquoi il me semble qu'il ne faudrait pas trop restreindre le champ de l'expérimentation aux individus les plus précaires.

Deuxième question : comment allez-vous garantir une expérimentation territoriale diversifiée ? Êtes-vous favorables à cette diversité des territoires tests ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Oui, tout à fait, nous y sommes favorables.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Si le rapport donne l'impression d'être vague en ce qui concerne les modalités de l'expérimentation, c'est parce que l'exemple finlandais, l'expérimentation du RSA ou l'expérience de M. Louis Gallois ont montré de manière catégorique qu'il ne fallait trop se mêler des détails et se contenter de décrire les grandes lignes, c'est-à-dire le principe d'une expérimentation diversifiée. La mise en œuvre devra s'opérer selon une méthode scientifique.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il est évident qu'il ne nous appartient pas de choisir les populations ou les territoires cibles. Il importe toutefois que le rapport soit ouvert.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Mais il est très ouvert !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Madame Lienemann, nous proposons dans le rapport d'expérimenter plusieurs formes d'allocation : une allocation sous forme inconditionnelle, un versement inconditionnel avec l'obligation d'utiliser l'allocation à des fins spécifiques, et enfin un versement conditionné au respect d'une obligation spécifique. Telles sont les trois pistes que nous proposons sur des territoires diversifiés, pour tenir compte d'une diversité de publics.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Nous disposons à cet égard d'un outil, les tableaux de M. Laurent Davezies sur les inégalités territoriales.

M. Jean Desessard. – Comme l'indique le rapport, « l'expérimentation doit permettre de tester les effets concrets d'un revenu de base sur plusieurs segments de la société », dans la mesure où « il s'agit de catégories qui connaissent aujourd'hui la situation sociale la plus difficile ». On en revient à la question de Mme Lienemann : cible-t-on uniquement les catégories sociales les plus en difficulté ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Non, ce n'est pas le cas.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Selon moi, il faudrait prendre un panel relativement étendu, dans lequel la part laissée aux plus pauvres serait la plus importante.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Non, je ne partage pas votre avis, car cela fausserait les résultats ! Il faut choisir un panel universel.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Vous avez raison, je suis moi aussi favorable à l'universalité totale du revenu de base. Un tirage au sort comme en Finlande me conviendrait tout à fait.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Vous êtes en parfait accord avec ce que nous proposons. Nous voulons l'expérimentation la plus scientifique possible. Si le panel n'est pas suffisamment large, on ne peut plus parler de revenu universel.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, il s'agirait alors d'une aide sociale améliorée !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – En revanche, le fait de mener une expérimentation sur des territoires différents peut conduire à des résultats différents. Il faut pouvoir les mesurer, et laisser les scientifiques et les évaluateurs procéder à la fois à l'analyse des résultats et au tirage au sort.

Mme Christine Prunaud. – Il est bien précisé dans le rapport que la mission « ne souhaite pas limiter le champ de l'expérimentation ni soumettre, dans ce cadre, le versement d'une allocation à la préexistence d'une condition ou d'un statut ». Ainsi, nous ne stigmatiserons pas les pauvres.

Mme Élisabeth Doineau. – Je souhaite remercier notre président et notre rapporteur pour le travail réalisé.

J'ai eu la chance de conduire l'expérimentation liée au RSA dans mon département. En réalité cette expérience était trop courte : nous avons tout juste eu le temps d'en organiser la gestion. Le revenu de base revêt un aspect davantage philosophique et sociétal. Si nous prévoyons une évaluation scientifique, il faudra absolument intégrer parmi les critères d'évaluation des éléments comme la santé des individus et l'éducation. Il est important d'explorer tous les champs possibles pour montrer que le revenu de base correspond à un changement de pensée et de paradigme.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Vous trouverez un certain nombre de critères d'évaluation à la fin du rapport, madame Doineau.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Les scientifiques que nous avons auditionnés ont été très convaincants, ils m’ont même éloigné de mon schéma de pensée habituel. Ils nous ont recommandé avec force de retenir les critères d’évaluation du dispositif avec le plus de rigueur possible.

M. Yannick Vaugrenard. – Beaucoup d’économistes nous ont dit que la révolution numérique ne nous permettait plus de raisonner comme il y a à peine dix ou vingt ans. Lors des précédentes révolutions industrielles, les emplois supprimés étaient remplacés par de nouveaux emplois. Ce ne sera plus le cas désormais. Dès lors que cette réalité est comprise de l’ensemble de l’échiquier politique, cela change tout.

Cela signifie également que nos propositions doivent en tenir compte : il ne faut plus systématiquement conditionner le revenu de base à une utilité salariale, mais plutôt à une utilité sociale. Or l’objectif prioritaire affiché dans les recommandations est l’insertion par le travail. C’est contradictoire avec le constat que je viens de dresser par rapport à la révolution numérique. Ce n’est pas l’insertion par le travail et donc par le salariat...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Attention, le travail, ce n’est pas le salariat ! Il existe une nuance !

M. Yannick Vaugrenard. – Dans ce cas, il serait utile de le préciser dans le rapport.

Ensuite, tout le monde s’accorde sur l’idée d’une expérimentation et d’une évaluation scientifique. Cela étant, selon les critères politiques que nous retiendrons, l’évaluation sera analysée dans un sens ou dans l’autre. C’est pourquoi je propose que l’on élargisse au maximum l’expérimentation en ne se concentrant pas sur une catégorie d’âge ou un critère géographique. Ce serait une erreur de cibler le dispositif sur les 18 à 25 ans et sur les plus de 50 ans, dans la mesure où les gens qui souffrent de la pauvreté appartiennent à toutes les catégories d’âge : il y a des retraités pauvres, des jeunes pauvres, les familles monoparentales... Je préférerais que l’expérimentation territoriale ne cible pas des publics particuliers.

Enfin, lorsque l’on parle du revenu de base, on s’expose au risque d’une forme de récupération politique de court terme. Je pense notamment aux élections à venir. Je ne voudrais pas que le travail de la mission fasse l’objet d’une récupération de cette nature. En effet, nous en sommes davantage au stade des interrogations qu’à celui des certitudes, même si nous en avons quelques-unes. C’est l’expérimentation qui doit prévaloir, et non l’exploitation politique du sujet dans le cadre des campagnes électorales à venir. Beaucoup de doutes subsistent. Je dis également cela parce que j’ai été frappé par la frilosité des organisations syndicales. Il me semble qu’il faut rester prudent, car il est important d’associer l’ensemble du corps social à cette réforme. Sinon, nous n’y arriverons pas.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Les chiffres le montrent : l’État a abandonné les jeunes de 18 à 25 ans depuis près de quinze ou vingt ans. La part de PIB consacrée à cette catégorie de la population a diminué de 1,7 %, alors qu’elle augmentait de 22 % pour les plus de 60 ans. Nous avons, le président et moi-même, une sensibilité particulière à l’égard de ces jeunes, mais cela ne veut pas dire qu’elle s’imposera ou qu’elle triomphera.

Le chômage des jeunes de 18 à 25 ans s'élève à 25 %, contre 8 % pour les personnes de 25 à 50 ans. Le chômage frappe 16 % des salariés de plus de 50 ans. Il existe donc des segments de la population beaucoup plus concernés par le problème du chômage.

Si nous choisissons de concentrer le dispositif sur les jeunes de 18 à 25 ans, nous obtiendrons indirectement l'assentiment des parents et nous nous rapprocherons d'un consensus sur le sujet. Ce n'est pas un argument électoral, mais un argument politique. Plus le public des bénéficiaires du revenu de base est large, plus les polémiques autour du dispositif enflent.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je précise que le rapport envisage également une expérimentation du revenu de base pour la catégorie des 25 à 50 ans : « L'expérimentation pourrait également être envisagée, sans que cela soit un objectif prioritaire [pour] les familles monoparentales ou des femmes en reprise d'activité après avoir élevé des enfants. »

M. Yves Rome. – Avec les évolutions qu'entraîne la société numérique, on ne peut plus considérer que le monde marche comme avant. Or les organisations syndicales continuent à se référer au monde ancien, raison pour laquelle elles sont réticentes à cette idée de revenu de base.

Ce ne sera pas facile de convaincre de l'utilité d'un tel revenu. M. Martin Hirsch a eu une formule heureuse quand il a déclaré : « Si j'étais gouverneur de la planète Mars, je défendrais sans aucun problème le revenu universel de base. »

L'expérimentation du revenu de base proposée dans le rapport cible deux segments de populations : les jeunes et les personnes âgées. C'est une bonne chose, car ce sont les catégories les plus fragiles. J'ajoute que cette expérimentation devra être suffisamment longue pour que l'évaluation soit la plus certaine et convaincante possible.

Mme Christine Prunaud. – L'intervention de Yannick Vaugrenard me paraît très intéressante. Il faut en effet insister sur l'importance de l'utilité sociale qu'aurait le revenu de base. C'est impératif si, au-delà des partis, nous voulons convaincre les Français de son utilité. Sans cela, on l'opposera au revenu du travail.

Par ailleurs, j'ai été moi aussi très étonnée de la réaction des syndicats. Cette notion d'utilité sociale du revenu de base pourrait peut-être les persuader du bien-fondé de la chose.

Un mot sur les segments retenus pour l'expérimentation : les 18-25 ans sont effectivement ceux qui n'ont rien, sauf ceux qui ont la chance d'avoir une bourse, mais ils sont rares. C'est la catégorie délaissée par les gouvernements, celle qui ne touche pas d'allocations, celle qui n'a pas d'autonomie.

M. Jean Desessard. – Je veux vous dire tout le plaisir que j'ai eu à participer à cette mission commune d'information. Vous avez su, monsieur le président, animer nos travaux de manière intelligente, douce et rigoureuse. Quant à M. le rapporteur, même s'il faut parfois savoir décoder ses propos, il a le verbe haut !

Les personnes que nous avons auditionnées étaient de qualité, et nos travaux se sont répartis de manière agréable dans le temps, même s'ils se télescopaient parfois avec d'autres obligations sénatoriales.

Je ferai maintenant quelques réflexions sur le rapport lui-même.

C'est un travail remarquable. J'associe à mes félicitations l'administration du Sénat. C'est aussi un rapport très complet, qui fait clairement la différence entre revenu de base et allocation garantie.

Tous les minima sociaux, toutes les allocations sont expliqués. Vous exposez les arguments pour ou contre le revenu de base, avec exhaustivité et nuance. Vous avez retranscrit de manière très fidèle tous les problèmes liés à sa mise en place.

Les préconisations sont également excellentes. Il aurait été risqué de prétendre passer immédiatement à la mise en place d'un revenu de base universel. C'est pourquoi j'aime beaucoup le titre d'une partie du rapport : « Abandonner l'utopie et envisager pour le futur un revenu de base réaliste ». Avec l'expérimentation que vous proposez, la France pourrait peut-être aller plus loin que d'autres pays dans cette ambition.

J'approuve également la décision de faire le choix de deux catégories : il fallait trancher. L'esprit du revenu de base, qui doit être inconditionnel, est préservé : c'est le plus important.

Je pourrais à la rigueur discuter des trois approches différentes du revenu de base que vous exposez dans le rapport, monsieur le rapporteur : une approche « libertarienne », une approche « marxiste ou écologiste », une approche « social-démocrate ». Je veux bien que vous vous réserviez le beau rôle en préférant l'approche « social-démocrate », mais, entre nous, l'approche « écologiste » ou « marxiste » pourrait aussi marcher !

Cela dit, la méthode retenue, celle des petits pas, convient à tout le monde.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C'est vrai que nous avons peut-être cédé au travers français de la classification. Que voulez-vous, c'est notre esprit cartésien ! Mais c'est peut-être aussi parce que nous sommes Français que nous pouvons donner au revenu de base un bel avenir.

M. Dominique de Legge. – Je m'associe totalement aux propos de M. Desessard sur la manière dont ont été menés nos travaux.

Nous avons, je crois, trouvé le juste milieu. Deux choses en effet sont difficiles à expliquer à nos concitoyens : verser une allocation y compris à ceux qui n'en ont pas besoin ; verser une allocation sans contrepartie. Dans le contexte actuel, il faut être extrêmement prudent pour éviter toute récupération malhonnête. La solution trouvée par la mission me semble donc équilibrée.

Quelques observations de vocabulaire maintenant.

Dans l'avant-propos, on peut lire qu'« il existe encore [...] des gens qui, dans notre pays, meurent de faim ». Il y a peut-être des gens qui meurent de faim, mais il y a surtout des gens qui meurent de froid. J'aimerais que cela soit précisé.

Dans les recommandations de la mission d'information, il est indiqué : « Si un revenu de base devait être envisagé en France, en cas d'expérimentation favorable... » Qu'est-ce à dire ? Que l'expérimentation aura déjà été faite ? Je propose de préciser : « dans le cas où l'expérimentation serait favorable ».

Plus loin, il est indiqué : « S'agissant de l'expérimentation qu'elle appelle de ses vœux... ». Je préférerais que l'on écrive « qu'elle préconise ».

Par ailleurs, je propose de faire passer le paragraphe qui commence par ces mots avant le précédent, qui commence par « Si un revenu de base devait être envisagé en France », pour plus de clarté.

Pardon pour ces remarques un peu scolaires, mais à mon sens importantes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C'est le but de cette réunion, mon cher collègue ; malgré toutes nos relectures, il reste toujours des scories.

Mme Christine Prunaud. – J'ai une remarque du même type. Je lis dans le rapport : « Enfin, si l'on considère que le chômage des moins qualifiés est dû à un coût du travail trop élevé, au niveau du SMIC... » Je suis désolée, mais le chômage n'est pas dû qu'aux salaires trop élevés des employés ! Il y a d'autres facteurs.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous pouvons enlever la référence au SMIC, bien sûr.

Je précise par ailleurs que ce n'est pas ce que nous pensons. C'est une thèse, d'où le : « Si l'on considère... »

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je tiens à mon tour à saluer la conduite des débats.

J'aurai seulement une question pratique, relative à l'expérimentation : quelles sont les conditions juridiques nécessaires pour la mettre en place sur une partie seulement du territoire et pour des catégories données ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il faut passer par la loi.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je salue moi aussi ce travail, qui est de très bonne qualité. Il fait apparaître tous les débats qui traversent la société française, en y apportant même une touche d'optimisme pour l'avenir.

Je voudrais insister sur un point très important : l'autonomie des personnes, qui ne peut se concevoir que dans le rapport entre sécurité et travail. Cela a été dit, les discontinuités des carrières professionnelles vont être de plus en plus importantes. Un dispositif tel que le revenu universel de base, offert à tous et sans condition, est en mesure de donner confiance aux personnes qui ont des carrières hachées et de les stimuler. C'est une façon de favoriser leur autonomie pour affronter la diversité des solutions qui s'offrent à eux, et c'est donc une sécurité.

La raison pour laquelle nous ne sommes pas sociaux-démocrates quand on est de gauche, en France, et qu'il n'y a pas à droite de libéraux au sens anglo-saxon, c'est que nous avons en commun la trame républicaine, pour laquelle l'être humain est avant tout un citoyen, qui a une utilité sociale.

C'est cela qui amène notre système à donner des droits à l'individu, qu'il soit salarié ou non. Et cela n'enlève rien, bien sûr, à la valeur travail comme élément d'identité et

d'utilité sociales. Nous savons que ces deux questions ne sont pas liées, nous les femmes, qui étions reconnues pour notre travail avant que de l'être en tant que citoyennes.

En contrepartie de ses droits, le pacte républicain attend du citoyen qu'il s'engage dans la cité. C'était le sens du service militaire par exemple. Pour moi, ce revenu de base est une nouvelle étape dans l'histoire du pacte républicain, une étape particulièrement importante dans le contexte actuel.

Le rapport insiste peu sur l'effet redistributif qu'aurait une telle mesure. Il est très judicieux d'avoir ciblé les jeunes pour l'expérimentation : la discontinuité de leurs parcours, la diversité de leurs profils en font un public fragile, qui doit être aidé.

Je suggérerai seulement que l'expérimentation porte sur les jeunes de 15 à 28 ans ; 28 ans, c'est l'âge moyen de l'obtention d'un CDI, en France. C'est très important : les très pauvres ont déjà le RSA, et le revenu de base ne va pas changer grand-chose pour eux. Mais, pour les travailleurs précaires, disposer du revenu de base sera un élément de sécurité, qui leur permettra de faire des projets. Cela sera utile au jeune de 26 ans, en banlieue, qui veut lancer sa PME, par exemple, et qui ne se rémunérera pas la première année.

Il faut fédérer les catégories sociales, et le revenu de base jusqu'à 28 ans le permettra.

Je ferai quelques remarques sur le financement d'un revenu universel de base.

Il y a cette idée du « *quantitative easing for the people* », grâce auquel l'argent des banques centrales serait versé directement aux citoyens. La Banque centrale européenne a eu cette discussion. Elle serait prête à faire évoluer le *quantitative easing* dans sa forme actuelle, qui ne conduit les banques qu'à accumuler l'argent dans leurs caisses ou à acheter des bons du trésor allemand.

L'idée, c'est de le placer plutôt dans des investissements ciblés, ou de l'utiliser pour financer des politiques de pouvoir d'achat. Pourquoi, dès lors, ne pas demander au Gouvernement de négocier avec la BCE pour que cet argent finance, au moins dans un premier temps, l'expérimentation du revenu de base ? Je signale à ce titre que d'autres pays européens s'interrogent à ce sujet.

Le rapport mentionne également la piste d'un financement par l'impôt. Dans tous les cas, la mise en place d'un revenu universel de base devra nécessairement être adossée à une réforme fiscale importante.

Dernier point, qui me tient à cœur. Parmi les trois formes d'allocation dont le rapport préconise l'expérimentation, deux sont réellement ce que l'on appelle un revenu de base, car elles sont inconditionnelles.

Pour la troisième, qui est conditionnée au respect d'une obligation spécifique, je propose une autre appellation, celle de « revenu de base option revenu de participation ». Ça clarifierait le concept.

Le revenu de base dans sa forme pure, c'est-à-dire sans condition requise pour son versement, divise la société française. Les libéraux y voient le complément de salaire que le salaire marchand n'apporte plus. Les gens de gauche y voient un salaire garanti, que le salaire issu du travail peut compléter.

Un revenu de base option revenu de participation permettrait de dépasser cette division.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Cette idée de « revenu de participation » ne dira rien à nos concitoyens.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous disons bien dans le rapport que le propre de l'expérimentation est d'essayer plusieurs systèmes dont certains se rapprochent d'un revenu de participation. Faut-il vraiment être encore plus précis ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – En tout cas, ce n'est pas le même concept.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je comprends en revanche votre souci, chère collègue, mais je rappelle que le rapport indique que le revenu de base est un outil de lutte contre la pauvreté qui ne remet pas en cause l'importance du travail dans la société.

Voulez-vous ajouter que c'est un outil de sécurisation professionnelle autant qu'un élargissement des droits fondamentaux garantis par République ?

Mme Christine Prunaud. – La notion d'utilité sociale du revenu de base nous convient mieux.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – J'aimerais qu'apparaisse le mot de « République » dans ce rapport.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous pouvons y inscrire que le revenu de base a pour objectifs la lutte contre pauvreté, l'insertion par le travail et la sécurité des parcours professionnels. Il est vrai que les parcours professionnels se sont métamorphosés en dix ans.

M. Yannick Vaugrenard. – Notre société est en pleine transformation. Il est important de ne plus penser comme on le faisait avant. Et le concept d'utilité sociale est important en cela, en plus de regrouper l'insertion par le travail, l'engagement dans les associations, le bénévolat, etc.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il faut seulement éviter de le mentionner dans les pages consacrées à l'expérimentation. Rajoutons donc l'utilité sociale à la liste des objectifs du revenu de base.

M. Jean Desessard. – Parler de sécurité des parcours va contre notre objectif. Notre ambition est de sortir le revenu de la conditionnalité. Ce n'est déjà pas facile, car beaucoup penseront que cela incitera les gens à ne rien faire, et d'autres diront que nombre de Français n'en ont pas besoin.

Le revenu de base n'a rien à voir avec la sécurité des parcours. C'est même le contraire ! Je préfère parler d'insertion dans le travail.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il n'est donc pas forcément nécessaire de parler de sécurité des parcours ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je me permets d’insister sur l’importance de la mentionner dans le rapport. On vient de parler des carrières hachées : il faut de la sécurité !

M. Jean Desessard. – Très bien, je n’insiste pas...

M. Michel Amiel. – Je salue à mon tour ce rapport très dense, très riche. C’est le point de départ pour des évolutions futures. Soyons conscients du fait que nous essuierons les plâtres. Les critiques viendront de partout, de tous les bords du champ politique. Mais j’ai confiance : en fervent défenseur du Tibet, je suis aussi le défenseur de la voie du milieu !

Un regret seulement, monsieur le président : j’aurais aimé qu’on parle dans ce rapport des inégalités croissantes dans la société française. Les inégalités se creusent en fonction des différences de patrimoine, d’une part, et d’éducation, d’autre part.

Avoir le baccalauréat aujourd’hui, c’est comme avoir le BEPC dans les années 1950. De la même façon, à salaire égal, ceux qui par transmission ou héritage ont un patrimoine important ne sont pas du tout dans la même situation que ceux qui n’en ont pas.

Cela nous amène à parler d’un autre concept, que j’aurais préféré à celui de « pauvreté », abondamment utilisé dans le rapport : celui de « paupérisation », notamment des classes moyennes.

La révolution industrielle que nous connaissons, comme toutes les révolutions industrielles au cours de l’histoire, va faire disparaître des milliers d’emplois. La grande différence, c’est que ce sont des emplois qualifiés.

Dans ces conditions, et même si je ne suis pas tout à fait certain d’être totalement pour le revenu de base, je pense qu’un filet de protection, sur le modèle de celui prôné par M. Hirsch, peut être utile.

Mme Patricia Schillinger. – Ce rapport est un bel outil de travail. Mais il n’est pas suffisant. Il nous faudrait une analyse plus précise, par type de département – que donnerait un revenu de base dans un département riche, un département pauvre, un département frontalier ? – pour que l’expérimentation soit réellement efficace. Rappelez-vous la fin de la taxe professionnelle, mes chers collègues : nous étions heureux d’en libérer nos communes et, trois ans plus tard, tout le monde était perdant.

Le département dont je suis l’élue est un de ceux où les indemnités chômage sont les plus élevées. Certains touchent 5 000 euros ! Est-il envisageable qu’ils touchent également le revenu de base ?

Par ailleurs, je pense qu’il faut en réalité quatre populations cibles pour l’expérimentation : les jeunes, les actifs, les retraités, le monde agricole.

Il faut aussi avoir le courage de bloquer les loyers. J’imagine déjà les effets pervers de l’instauration d’un revenu de base : les propriétaires vont en profiter pour augmenter les prix.

M. Dominique de Legge. – Je voudrais revenir sur le concept d’utilité sociale. Je suis tout à fait d’accord : on peut s’épanouir autrement que dans le cycle marchand. Mais, l’utilité sociale, où est-ce que cela commence ? Où est-ce que cela se termine ? Quelle est l’utilité sociale d’une personne qui vit seule dans son appartement à écrire des livres que

personne ne lit ? Une des personnes que nous avons auditionnées a prétendu que la méditation était d'utilité sociale !

C'est dans la société que se mesure la plus-value sociale d'une action, d'une attitude.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous allons vous proposer rapidement une rédaction satisfaisante pour introduire l'idée selon laquelle le revenu de base pourra servir à pratiquer une activité sociale reconnue. C'est l'esprit dans lequel nous travaillons.

M. Pierre Camani. – Nous avons vraiment besoin de ce travail, car le sujet est complexe, et il faut bien y réfléchir.

Je veux évoquer la question du revenu des agriculteurs. La presse s'en est fait l'écho ce matin, même si elle a des informations parfois incorrectes : un tiers des agriculteurs vivent avec un revenu de 350 euros. Le revenu de base dans le secteur de l'agriculture aurait donc un effet systémique extraordinaire. Il assurerait la survie des petites et moyennes exploitations. On changerait de paradigme, puisque, aujourd'hui, rien ne prime sur la course à la grande exploitation. Dans le Lot-et-Garonne, par exemple, les productions sont très variées, et les petites exploitations souffrent énormément.

Je propose donc que l'expérimentation cible aussi le monde agricole.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Nous avons bien sûr pensé à introduire des préconisations visant spécifiquement le monde agricole. Mais c'est volontairement que nous y avons renoncé, compte tenu de la charge explosive du texte.

Cependant il faut dire que la situation française est paradoxale. L'agriculture française est subventionnée à hauteur de 18 milliards d'euros par an, dont 11 milliards sont versés par l'Europe. Et pourtant, un tiers des agriculteurs touchent 350 euros par mois seulement. Notre problème, c'est le découplage entre le niveau « salaire » et le niveau « production ».

Il faudrait que la France discute avec l'Union européenne pour sur-subventionner les 100 premiers hectares. Ce serait sauver l'exploitation familiale. Évidemment, les organisations syndicales agricoles doivent être d'accord.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Devrions-nous ajouter un paragraphe selon lequel l'expérimentation pourrait être élargie, notamment en direction du monde agricole ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – J'étais pour qu'on l'introduise au moment de la présentation de la deuxième forme d'allocation. Ce faisant, on s'assurerait que l'argent du revenu de base n'est pas utilisé pour l'équilibre global de fonctionnement de l'exploitation.

M. Dominique de Legge. – Je comprends très bien la préoccupation de nos collègues à l'égard des agriculteurs, mais je préfère vous le dire : je n'assumerai pas, politiquement, la rédaction proposée par le rapporteur. Les agriculteurs veulent vivre de leur métier, pas d'un revenu de base ciblé. Ce n'est pas opportun. Ce serait aussi contribuer à les assimiler aux autres populations cibles, qui sont les populations les plus fragiles.

M. Pierre Camani. – J'ai moi aussi des doutes sur la réaction qu'aurait le monde agricole à cette proposition.

M. Jean Desessard. – J'ajoute une chose : le résultat de l'expérimentation du revenu de base sur cette population spécifique, qui en a grand besoin, sera nécessairement positif. Ce ne serait plus une expérimentation. Restons généraux dans les catégories ciblées, c'est mieux.

Mme Christine Prunaud. – Parmi la catégorie des 18-25 ans, il y a des jeunes agriculteurs qui s'installent. Cela ne sert à rien de les distinguer des autres.

Une question, monsieur le président : nos groupes respectifs voudront peut-être s'exprimer sur ce rapport. Comment peuvent-ils le faire ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Les groupes politiques s'exprimeront après notre vote d'aujourd'hui sur le rapport. Ils ont jusqu'à lundi 11 heures pour déposer une contribution ou émettre des réserves.

Mme Christine Prunaud. – Je pose la question, car, si en tant que communiste je soutiens ce travail et ces propositions, je suis minoritaire dans mon groupe sur ce sujet.

M. Yannick Vaugrenard. – J'aimerais revenir sur la notion d'utilité sociale. Il faut impérativement la conserver dans le rapport, par opposition à celle d'utilité salariale. On trouvera toujours des personnes solitaires qui écrivent des livres que personne ne lit, mon cher collègue ; il y a toujours des exceptions à une règle générale !

On entend trop souvent parler d'assistantat. Le revenu de base n'est pas destiné à un assisté, mais à un ayant droit. Ces deux termes s'opposent.

Mme Frédérique Espagnac. – Des familles où la femme gagne 350 euros et le mari 650 euros, c'est le cas de la plupart des agriculteurs dans mon département. Ces personnes doivent être éligibles au revenu de base.

M. Jean Desessard. – Mais c'est le contraire du revenu de base, qui doit être inconditionnel !

Mme Christine Prunaud. – Le revenu de base, c'est pour tout le monde !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Ne ciblons pas de catégorie socio-professionnelle spécifique. J'ajoute que les agriculteurs sont très clairs : ils veulent vivre de leur travail.

Mme Frédérique Espagnac. – Nous parlons d'hommes et de femmes qui ne se soignent pas ! Ils en ont besoin.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Le revenu universel est pour tout le monde. On ne peut pas faire d'expérimentation pour les agriculteurs seulement. La situation est grave ; elle doit avoir une réponse spécifique. Le revenu de base en est une, pour les agriculteurs comme pour d'autres.

M. Pierre Camani. – C'est le territoire sur lequel portera l'expérimentation qui fera la différence.

Mme Chantal Deseyne. – J’approuve complètement les préconisations du rapport, sous réserve que l’expérimentation soit rigoureuse. J’insiste également sur un point : la précarité n’est pas qu’économique ; elle est aussi sociale et éducative. Le revenu de base ne suffit pas : il faut aussi accompagner les plus démunis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C’est mentionné dans le rapport, ma chère collègue.

Je vais maintenant mettre aux voix le projet de rapport, incluant les modifications proposées aujourd’hui.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Y compris l’extension de la catégorie cible des jeunes de 18 à 28 ans ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Non. À partir de 26 ans, les jeunes ont droit au RSA, même s’ils n’ont pas travaillé.

Je mets donc désormais le rapport aux voix.

Le rapport est adopté à l’unanimité des présents.

La séance est levée à 14 heures 55.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS

Mercredi 12 octobre 2016

-Présidence de M. Jacques Legendre, président-

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Examen et adoption du rapport de la mission

M. Jacques Legendre, président. – J'ai le plaisir de vous accueillir pour cette réunion consacrée à l'examen du rapport de notre mission commune d'information, créée par la conférence des présidents du 6 avril dernier, à l'initiative du groupe communiste, républicain et citoyen, dans le cadre de son droit de tirage annuel prévu par l'article 6 *bis* du règlement du Sénat.

Il s'agissait pour nous d'examiner la déclaration du 18 mars dernier entre l'Union européenne et la Turquie visant à mettre un frein à l'arrivée en Grèce par la mer des réfugiés et des migrants depuis les côtes turques.

L'objectif des autorités européennes était autant d'empêcher les drames liés à des traversées trop souvent meurtrières que d'aider la Grèce, dépassée par ces arrivées massives. Au cours de nos travaux, nous avons examiné l'efficacité des dispositifs prévus par cette déclaration ainsi que les questions juridiques, financières et pratiques qu'elle soulève.

Depuis sa constitution, le 3 mai dernier, la mission d'information a entendu une quarantaine d'intervenants : des représentants des différentes administrations concernées – le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires étrangères et du développement international, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) –, des ONG et des associations humanitaires, le Défenseur des droits, des experts, une conseillère de l'ambassade de Turquie en France...

Nous avons également fait trois déplacements.

Le premier nous a permis de nous rendre en Turquie – plus précisément à Ankara et à Izmir – puis en Grèce. Nous avons rencontré à cette occasion de nombreux acteurs nationaux et européens présents sur place et impliqués dans la mise en œuvre de l'accord, tant en Turquie qu'en Grèce. Je regrette toutefois que nous n'ayons pu visiter de *hotspot*, les autorités grecques les ayant fermés peu avant notre arrivée, compte tenu d'un nombre trop important de visites de délégations étrangères.

Nous nous sommes également rendus au Conseil de l'Europe, où nous nous sommes entretenus avec MM. Nils Muižnieks et Thorbjørn Jagland, respectivement commissaire aux droits de l'homme et secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Nous nous sommes enfin déplacés à Bruxelles, pour des entretiens avec des experts de la Commission européenne, avec M. Pierre Sellal, représentant permanent de la

France auprès de l'Union européenne, et enfin M. Izzet Selim Yenel, délégué permanent de la Turquie auprès de l'Union européenne.

Une conférence de presse sera organisée mardi prochain, à midi, afin de présenter à la presse les conclusions de nos travaux si, bien sûr, nous adoptons aujourd'hui le rapport présenté par notre rapporteur.

Le même jour, à 14 heures 30, nous aurons un débat en séance publique sur la France et l'Europe face à la crise au Levant, à la demande conjointe de notre mission commune d'information et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Pour conclure, je tiens à remercier le rapporteur de la qualité de son travail et les relations amicales que nous avons nouées au cours des travaux de cette mission, relations qui nous ont permis d'aboutir à un rapport dont j'estime les conclusions équilibrées. Il reflète la qualité du travail dont notre Haute Assemblée est capable.

Sachez qu'il est encore possible d'y inclure les modifications que vous jugerez utiles.

M. Michel Billout, rapporteur. – Je regrette également que certaines rigidités du règlement du Sénat aient contraint des collègues à ne pas participer aux déplacements en Grèce et Turquie. Les travaux des missions communes d'information sont des travaux parlementaires à part entière.

Nous avons demandé la constitution de cette mission d'information pour tenter d'en savoir plus sur les conditions de négociation de cet accord controversé et sur les conséquences de sa mise en œuvre. Je rends compte aujourd'hui des travaux que nous avons conduits depuis lors.

Cet accord a répondu à une situation de crise. Depuis des mois, des flux de réfugiés d'une ampleur inégalée transitaient par la Grèce, qui ne parvenait ni à assurer l'enregistrement des demandes d'asile ni à contrôler ses frontières.

Chaque jour, des milliers de migrants accostaient dans les îles grecques de la mer Égée, avant d'emprunter la route terrestre des Balkans pour gagner les pays du nord de l'Europe, au premier rang desquels l'Allemagne.

Les ressorts de ce mouvement massif sont bien connus : l'intensification de la guerre en Syrie, la situation de l'Irak, aux prises avec Daech, la dégradation de la situation des réfugiés dans les pays voisins, les déclarations de la chancelière allemande à l'été 2015, l'activité grandissante des réseaux de passeurs, le positionnement de la Turquie comme carrefour migratoire. Les conséquences humanitaires ont été terribles : 800 noyades en mer Égée en 2015.

Le manque d'anticipation de l'Union européenne, les désaccords profonds entre ses membres sur la définition d'une réponse ont renforcé la crise.

Un premier accord passé avec la Turquie, en novembre 2015, n'avait pas produit de résultats suffisants. Les arrivées sur les îles grecques de la mer Égée se maintenaient malgré l'hiver à un niveau élevé, de l'ordre de 2 000 par jour.

La fermeture progressive des frontières des pays situés sur la route des Balkans à compter de février 2016 a transformé la Grèce, déjà très éprouvée par la crise économique, en cul-de-sac, et a conduit à une crise humanitaire de grande ampleur. L'Union européenne a donc décidé de s'entendre avec la Turquie pour y répondre.

Les conditions de négociation de cet accord l'ont entaché d'un fort soupçon.

Il donnait l'impression d'avoir été conclu en coulisses par l'Allemagne, dans le seul intérêt de celle-ci, l'Union européenne acceptant de payer le prix fort à la Turquie.

Il était également reproché à l'Union européenne de céder au chantage de la Turquie et de se placer dans une situation inextricable : comment promettre une libéralisation des visas « au plus tard en juin 2016 » mais « sous réserve que soient respectés l'ensemble des critères de la feuille de route », alors même que la situation des droits de l'homme dans ce pays ne cesse de se dégrader ?

Le renvoi vers la Turquie de tous les migrants arrivés dans les îles grecques à compter du 20 mars, qu'ils aient ou non besoin d'une protection internationale, a cristallisé les critiques de nombreuses ONG, mais également d'acteurs tels que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'OFPRA. L'Europe était accusée de brader ses valeurs.

Le dispositif dit « du 1 pour 1 » consistant, pour chaque Syrien renvoyé, à en réinstaller un autre dans un pays de l'Union européenne, a été également décrié.

Pour couronner le tout, cet accord a été soustrait à l'approbation du Parlement européen comme à celui des États membres.

Nos travaux nous ont permis d'établir que l'Allemagne avait malgré tout cherché à associer ses partenaires européens et notamment la France, qui a été en mesure de formuler des exigences concernant notamment la vérification de la légalité du dispositif de renvoi.

L'Allemagne n'était d'ailleurs pas seule à rechercher une solution. L'Europe tout entière en voulait une : la paralysie du système de répartition temporaire des réfugiés et la remise en cause de l'espace Schengen l'imposaient.

Enfin, il a été prévu que, conformément au droit international et européen, chaque migrant puisse déposer une demande d'asile en Grèce qui pourrait être déclarée recevable si la Turquie ne constituait pas pour lui « un pays tiers sûr ».

Aujourd'hui, l'objectif de l'accord est partiellement atteint.

De 2 000 arrivées en Grèce par jour en février, nous sommes passés à une cinquantaine par jour au printemps et à une centaine par jour cet été. Mais cette diminution est autant imputable à l'accord qu'à la fermeture de la route des Balkans, les deux effets se combinant.

L'objectif humanitaire, qui était d'empêcher les décès en mer, est lui aussi pour partie atteint, les naufrages ayant cessé.

L'accord améliore également la situation des réfugiés en Turquie, notamment grâce l'aide financière promise. Au 28 septembre 2016, sur les 3 milliards d'euros prévus au titre de la facilité financière, 2,2 milliards d'euros ont été engagés, 1,2 milliard d'euros

contractualisés et 467 millions d'euros effectivement versés. L'Union européenne a finalement accepté de procéder à des versements directs aux autorités turques pour financer des mesures, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Pour construire des hôpitaux et des écoles, il peut être difficile de se substituer à l'État...

Un grand projet a été confié au Programme alimentaire mondial, le PAM : l'instauration, pour un coût de 348 millions d'euros, d'un « filet de sécurité sociale d'urgence », qui permettra à plus d'un million de réfugiés syriens de bénéficier d'une aide mensuelle pour acheter de la nourriture, des médicaments, se loger. Une carte bancaire sera distribuée, qui sera créditée de quarante euros en fonction de la situation familiale.

S'il faut donc souligner les améliorations concrètes que cette aide européenne apporte, il convient de rester prudent, tant la situation interne de la Turquie peut faire craindre beaucoup de dérives.

Mais il s'agit d'un accord fragile.

Les réinstallations de Syriens dans l'Union européenne – la voie légale et sûre de l'asile qui était promue dans cet accord – sont trop lentement mises en place, malgré une légère accélération ces derniers mois. 1 614 réinstallations à la date du 26 septembre, cela reste fort modeste au regard de l'objectif de 72 000. À ce rythme, il faudrait plus de 20 ans...

Le dispositif de renvoi des migrants arrivés dans les îles grecques après le 20 mars – plus de 20 000 – ne fonctionne pas : seuls 633 d'entre eux ont été renvoyés vers la Turquie, et aucun ne l'a été à la suite d'une décision d'irrecevabilité à l'asile. Cela tient non seulement à l'engorgement du service grec de l'asile – qui n'était capable, avant la crise, que de traiter deux dossiers par jour –, mais aussi à sa réticence à considérer la Turquie comme un « pays tiers sûr ».

La Turquie n'octroie en effet l'asile qu'aux ressortissants européens. Pour les autres, un statut de protection internationale est accordé, avec des droits moins étendus. Les Syriens bénéficient toutefois d'un régime que la Turquie présente comme plus favorable, dit de « protection temporaire ». Mais ce régime est octroyé pour une durée non précisée. De plus, 500 000 enfants syriens en Turquie ne sont pas scolarisés, et seuls 8 000 permis de travail ont été délivrés aux Syriens. Cette précarité explique sans doute la position des services grecs.

La conséquence de ce faible nombre de renvois est le maintien d'un grand nombre de migrants dans les *hotspots*, plus de 14 600 aujourd'hui, dans des conditions matérielles très difficiles : les capacités d'accueil n'excèdent pas 7 500 places. Cette situation suscite des tensions et des heurts, comme l'incendie volontaire du centre de Moria, à Lesbos, fin septembre.

Par ailleurs, les frontières restent poreuses et les passages possibles : entre les *hotspots* et le continent, aux frontières turco-grecque, turco-bulgare et gréco-macédonienne. Cela démontre la vitalité de réseaux de trafiquants. Mais l'étanchéité totale d'une frontière est impossible, et la Grèce compte 1 228 kilomètres de frontières terrestres et 13 676 kilomètres de côtes.

Les contreparties politiques consenties à la Turquie, la relance du processus d'adhésion et la libéralisation des visas, pèsent également sur l'accord.

Concernant le processus d'adhésion, des avancées formelles ont été enregistrées. Des questions se posent néanmoins sur sa pertinence, la dérive autoritaire du régime paraissant ne plus devoir connaître de limites depuis le coup d'État manqué du 15 juillet dernier.

Pour ce qui concerne la libéralisation des visas, les progrès faits par la Turquie ont été très rapides. Cinq critères restent néanmoins à satisfaire, dont un, celui sur la loi antiterroriste, constitue un point de blocage apparemment inextricable. L'exécutif turc a pourtant menacé à plusieurs reprises de ne plus tenir ses engagements de contrôle des flux si la Turquie n'obtenait pas satisfaction.

Nous sommes donc obligés d'admettre que la Turquie a la capacité, si elle le souhaite, de remettre en cause l'accord.

Quelle ligne de conduite devons-nous adopter ?

Nous devons d'abord continuer à tenir un discours clair et sans ambiguïté sur nos valeurs et notre attachement à la démocratie, au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En particulier, il ne saurait être question d'accepter quelque accommodement que ce soit en ce qui concerne les critères définis pour les visas.

Sur les négociations d'élargissement, maintenons les enceintes de discussion prévues à cet effet. Elles permettent d'aborder les questions sensibles.

Il faut donc sortir ces deux conditions de l'accord pour se concentrer sur la seule problématique migratoire.

Il faut pour cela montrer à la Turquie que nous appliquons bien les volets spécifiquement liés à la question des réfugiés : l'aide financière, qui est précieuse ; les réinstallations, qui doivent s'accélérer rapidement. La Turquie doit jouer le jeu, en ne sélectionnant pas les réfugiés qu'elle nous envoie.

Il est également urgent d'aider la Grèce : pour le déblocage du traitement des demandes d'asile dans les *hotspots*, ce qui implique de renforcer le Bureau européen d'appui en matière d'asile mais aussi par un soutien financier aux retours volontaires.

En complément de l'accord, le soutien à la Grèce passe aussi par l'accélération de la mise en œuvre des relocalisations. La France honore ses engagements, mais ce n'est pas le cas de tous les États membres.

Il apparaît également nécessaire de tenir compte de la situation de crise humanitaire dans la négociation de la dette grecque. La situation de la Grèce est tellement insoutenable que l'Union européenne a dû mobiliser pour elle des moyens normalement consacrés à l'aide humanitaire extérieure. Enfin, il faut également renforcer la protection des frontières grecques.

La question s'est posée de savoir si cet accord pouvait être reproductible et s'appliquer à d'autres situations. Nous ne le pensons pas. Son principal volet – instaurer une forme de délégation à la Turquie des demandes d'asile – ne fonctionne pas.

En revanche, inciter les pays tiers à une meilleure gestion de leurs frontières et à lutter contre l'immigration irrégulière est une idée que l'on retrouve dans les nouveaux « pactes migratoires » passés avec certains pays d'origine et de transit.

Nous devons surtout inscrire ce type d'actions dans le cadre d'une politique migratoire ambitieuse et cohérente de l'Union européenne. Le rapport *L'Europe au défi des migrants : agir vraiment !* de nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, propose quelques pistes : un effort financier significatif pour favoriser le développement économique dans les pays d'origine ; l'ouverture de véritables voies légales de migration, notamment de travail ; une véritable mobilisation contre les réseaux de trafiquants et de passeurs.

Je regrette qu'il ne nous ait pas été possible de vous transmettre le projet de rapport avant la réunion. Nous n'avons pu travailler que quatre mois, au lieu des six traditionnellement acquis.

Le contexte politique de la Turquie n'a cessé d'évoluer durant cette période rendant plus complexe notre travail d'information.

Aussi, pour vous permettre de réagir plus précisément au contenu du rapport, il vous est proposé de pouvoir y insérer des contributions de groupe, qui devront être transmises avant lundi 17 octobre, à midi.

M. Jacques Legendre, président. – Je remercie M. le rapporteur d'avoir mentionné les conclusions du rapport que nous avons commis avec Gaëtan Gorce. Je signale également le rapport rédigé par Claude Malhuret et Leïla Aïchi, également au nom de la commission des affaires étrangères : *La Turquie : une relation complexe mais incontournable.*

Je passe la parole aux membres de la mission commune d'information.

M. Claude Malhuret. – Je salue la qualité et l'exhaustivité de ce rapport, que j'ai feuilleté durant votre présentation, Monsieur le rapporteur.

J'insisterai sur un point particulier : ce qui a été le plus critiqué dans cet accord, et qui m'a posé le plus problème, c'est le lien qu'il établit entre l'accueil des réfugiés et la libéralisation des visas de court séjour, deux choses qui n'ont pourtant aucun rapport.

De ce point de vue, la conclusion du rapport me satisfait : il est bien indiqué qu'aucun accommodement n'est envisageable en matière de libéralisation des visas. Ce faisant, les deux éléments dont je parlais se trouvent dissociés, et l'ambiguïté qui entourait cet accord est levée : nous ne céderons pas sur les questions relatives à la défense de la démocratie et des droits de l'homme.

De la même manière, terminer le rapport sur l'absolue nécessité d'une politique migratoire européenne était très important.

Je termine sur deux questions pour M. le rapporteur.

Cet accord avec la Turquie est encore virtuel sur le plan juridique. Pour être contraignant, le Conseil européen et Parlement européen devraient l'adopter. Y a-t-il une chance que cela se passe ?

Enfin, cet accord a fait l'objet de nombreux contentieux déposés par des migrants. Avez-vous des informations sur le moment où se prononcera le tribunal de l'Union européenne ? Son jugement pourrait bien remettre en cause tout l'édifice de l'accord !

M. Jean-Yves Leconte. – Une remarque préliminaire : l'actualité évolue de manière si rapide et si importante que l'accord en est toujours plus difficile à décrypter. Entre la tentative de coup d'État et le rapprochement avec la Russie, la situation en Turquie évolue très vite, ce qui complique notre compréhension des enjeux.

Cela dit, avec ce rapport, nous aurons fait œuvre utile. Nous nous permettrons peut-être, d'ailleurs, d'apporter une contribution avant la date limite, monsieur le rapporteur.

Une chose me gêne néanmoins dans l'analyse qu'il fait de l'évolution politique en Turquie. Personnellement, je ne dirais pas que la situation sur le plan des droits de l'homme s'est continûment dégradée depuis l'arrivée au pouvoir de l'AKP. Il y a eu en réalité deux périodes : une première qui, en partie grâce aux négociations avec l'Union européenne, a conduit à une amélioration sur ce plan ; une deuxième, durant laquelle la situation s'est dégradée, l'Union européenne, mais aussi la France et l'Allemagne, ayant aussi leur part de responsabilité, notamment entre 2007 et 2012.

Je veux également souligner l'énorme impact économique, social mais aussi politique de la présence des réfugiés en Turquie comme dans les pays voisins de la Syrie. Il faut prendre en compte les conséquences majeures qu'elle fait peser sur ces pays, notamment quand l'Union européenne demande à la Turquie de garder les réfugiés chez elle.

Les actions militaires récentes en Syrie peuvent aussi se lire à cette aune : elles peuvent viser à empêcher de nouvelles arrivées. Mais ce faisant, la Turquie ne fait qu'aggraver le problème. On pense avoir résolu un problème quand un autre surgit immédiatement après.

Dernière chose : l'Union européenne, peuplée de un demi-milliard d'habitants, accueille moins de réfugiés que le Liban. Si on ajoute à cela les affiches honteuses diffusées par la mairie de Béziers, ou encore le référendum à 50 millions d'euros organisé par la Hongrie, notre discours sur la défense de l'État de droit devient totalement inaudible pour les pays de la région.

M. Jacques Legendre, président. – Les déclarations du maire de Béziers n'engagent pas la France !

M. Jean-Yves Leconte. – Certes, mais tout cela a des conséquences graves sur la crédibilité de l'Union européenne.

M. Didier Marie. – Je regrette moi aussi la rigidité du règlement pour ce qui concerne les déplacements à l'étranger des missions d'information.

L'accord avec la Turquie, cela a été dit, est un accord politique, et non pas un accord contraignant. Il ne peut pas être reproductible et s'appliquer pour la Libye, par exemple. Il a été conclu avec la Turquie, car il s'agissait de répondre à l'urgence, ce qui confère d'ailleurs des circonstances atténuantes...

Mais cela ne doit pas masquer le vrai problème : l'absence de politique européenne commune en matière de migrations et d'asile. C'est pourquoi le rapport insiste à

juste titre sur l'importance de rappeler l'ensemble des États membres à plus de solidarité envers les réfugiés et entre les États membres. Car si les réinstallations butent sur certaines réticences de la Turquie, elles pèchent surtout par l'absence de volontarisme des États membres de l'Union européenne.

J'approuve également la préconisation de séparer ce qui relève de la politique envers les réfugiés du rapport de l'Union européenne avec Turquie. Ces deux questions sont différentes. Mais, ne soyons pas dupes, la Turquie fera systématiquement en sorte de les traiter ensemble. Cette préconisation perd donc de son caractère opérationnel.

Je veux également insister sur l'importance qu'aura dans les discussions à venir la reconnaissance par la Grèce de la Turquie comme « pays tiers sûr ». Si elle ne le faisait pas, cela poserait beaucoup de problèmes.

Par ailleurs, on ne peut dissocier la relation que nous avons avec la Turquie de celle que nous avons avec les autres pays qui supportent la présence d'un grand nombre de réfugiés. Jean-Yves Leconte l'a mentionné : l'Union européenne doit mener une réflexion sur le soutien à accorder également au Liban et à la Jordanie, faute de quoi ce qui se passe aujourd'hui avec la Turquie pourrait très bien, demain, se passer avec ces pays, qui connaissent une réelle situation de saturation.

Autre sujet, qui pourrait faire l'objet d'un ajout dans le rapport : la situation des mineurs, en particulier des mineurs isolés. Ni les Turcs ni les ONG n'ont pu nous répondre précisément sur le nombre, les situations, les mesures mises en œuvre. En Grèce, il n'existe pas de politique de l'enfance comme c'est le cas chez nous ; on ne sait donc pas très bien dans quelles conditions ces enfants sont pris en charge. Il est probable que le nombre de mineurs isolés y est relativement important : beaucoup de familles ont été éclatées au moment du passage sur les bateaux.

Globalement, ce rapport va tout à fait dans le sens des discussions que nous avons eues au cours des auditions. Ma conclusion sera que nous avons besoin de la Turquie et que la Turquie a besoin de nous. De part et d'autre, des efforts restent à faire.

Mme Gisèle Jourda. – Je partage les orientations du rapport et approuve son organisation. Je ne reviendrai pas sur les objectifs développés.

Je souhaite intervenir sur le volet grec. J'ai été frappée, tant du côté grec que du côté turc, par l'absence de prise en compte des mineurs non accompagnés. J'ai été notamment profondément choquée par l'attitude des organisations dites humanitaires. Certaines ONG bien pensantes ont quitté les *hotspots* parce que des mineurs, qui étaient détenus dans des conditions que nous n'aurions acceptées pour aucun de nos enfants, devenaient violents. L'intention, au départ, était louable : les isoler des adultes afin de les protéger. Mais, dans les faits, ils étaient comme des animaux en cage !

Je lis, dans les conclusions du rapport, que nous souhaitons qu'une aide soit apportée à la Grèce s'agissant du traitement des dossiers d'asile, afin que les *hotspots* soient rapidement désengorgés. Il me semble que nous devrions aussi proposer à l'Union européenne de donner à la Grèce les moyens financiers nécessaires pour rendre décentes les conditions de vie dans ces *hotspots* – les parlementaires grecs que nous avons rencontrés étaient vraiment désespérés.

Nous avons visité un centre où étaient installés des réfugiés. Dans ce centre dépourvu de moyens, rien n'était fait pour accompagner les enfants, et le peu de matériel fourni par les ONG présentes était sous clé, afin d'éviter les vols. Le rapport, qui par ailleurs balaie tous les champs du problème, doit mettre l'accent sur cette situation dramatique en Grèce. Après tout, l'accord UE-Turquie a pour vocation de désengorger la Grèce des migrants présents sur son territoire.

M. Jean-Pierre Vial. – Beaucoup de choses ont été dites. S'agissant de la convention, ou accord, ou déclaration – la gêne terminologique reflète les difficultés juridiques et politiques qui s'y attachent –, je m'interroge, comme Claude Malhuret, sur l'absence de contrepartie pour les engagements, y compris financiers, pris par l'Union européenne, notamment en termes de déclenchement d'un processus politique. Quel sera le devenir des recours engagés ? La réponse à cette question nous fournira des éléments beaucoup plus précis, à la fois juridiquement et politiquement, que ceux dont nous disposons pour le moment.

Sur le rapport, je n'ai rien à dire !

Lors de certains entretiens au cours des déplacements, nous avons eu des échanges très forts. J'en retiendrai trois : avec M. Simon Mordue, un Britannique unanimement considéré comme la référence en la matière – nous l'avons notamment interrogé sur le post-conflit – ; avec l'ambassadeur de Turquie auprès de l'Union européenne, qui n'a pas pratiqué la langue de bois ; avec le représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en Suède, qui n'a pas non plus dissimulé sa pensée sur les difficultés liées à la mise en place de l'institution d'appel – celle-ci a été modifiée par le législateur afin de redonner la main au juge grec sur la procédure d'appel. Nous avons également beaucoup appris, au cours de ces entretiens, sur les dégâts faits par certaines ONG, et sur leur fonctionnement, notamment financier.

Est-il prévu d'intégrer dans le rapport, au titre des pièces annexes, le compte rendu de ces différents échanges ?

Concernant la situation des mineurs, j'ai rencontré les institutions françaises compétentes, mais n'ai reçu aucune réponse de la part des Grecs que j'ai interrogés. Il s'agit d'une vraie question, qui doit être examinée, comme l'a reconnu le ministre de l'intérieur, que je me suis permis d'interroger à ce propos lors de la dernière réunion de la commission des lois.

M. Jacques Legendre, président. Le terme officiel est « déclaration », et non « accord ».

Mme Éliane Assassi. – Je félicite les membres de la mission, ainsi que les administrateurs qui l'ont accompagnée, pour la qualité de leur travail. La conférence des présidents a eu raison d'accepter de mettre en place une mission sur ce sujet sensible.

Beaucoup de voix se sont élevées pour s'interroger sur la conclusion de cet accord, notamment au regard de la situation en Turquie. Ce qui s'est passé durant l'été a fait s'élever d'autres voix, notamment lorsque le président Erdoğan a fait savoir qu'il était prêt à rétablir la peine de mort.

Ce rapport me semble équilibré, dans son constat comme dans ses conclusions, et même si certains éléments doivent peut-être encore y être ajoutés. Il serait intéressant que les perspectives qu'il ouvre puissent être mises en œuvre, à condition que la situation internationale, déjà grave, n'empire pas, et que chaque pays de l'Union européenne prenne ses responsabilités dans l'accueil des réfugiés. Nous attendons surtout de l'Union européenne qu'elle construise enfin une vraie politique migratoire.

Concernant les enfants – les mineurs non accompagnés sont bien des enfants, et pas seulement des jeunes gens de 15 à 18 ans : il y a aussi des gamins de 8 ans –, leurs conditions de vie sont insupportables, en Grèce comme en Turquie. Mais nous devons aussi être attentifs à ce qui se passe en France : j'ai passé la journée de lundi à Calais ; 800 à 1 000 enfants sont sur le site, livrés, comme des marchandises, par les passeurs. La place de ce sujet, dans le rapport, mériterait d'être renforcée.

M. François-Noël Buffet. – Tout a été dit. Un seul point : la difficulté de la Grèce à gérer la situation des demandeurs d'asile dans les *hotspots*. Chaque jour, 900 personnes traversent ; il s'agit d'un problème majeur ! Les moyens mis à disposition des Grecs, mais aussi, sans doute, des Italiens – Lampedusa, malheureusement, pose de nouveaux problèmes – sont insuffisants.

Cela dépasse le thème du rapport, mais, aujourd'hui, les vagues migratoires concernent moins les Syriens et les Irakiens que d'autres nationalités : à Calais se trouvent principalement des Afghans, des Soudanais et des Gambiens. Cette situation appelle une véritable politique européenne de l'immigration, et non une gestion au fil de l'eau des situations.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – S'agissant des mineurs, question absolument essentielle, un paragraphe serait bienvenu.

Une toute petite remarque : dans ce rapport excellent, l'OTAN est mentionnée. Je trouverais approprié que trois lignes soient ajoutées pour préciser que l'OTAN a contribué à aider la Turquie dans la gestion des réfugiés.

M. Jacques Legendre, président. – Un encadré y est consacré, ma chère collègue.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Pardonnez-moi : cela m'avait totalement échappé !

M. Philippe Bonnecarrère. – Il s'agit, me semble-t-il, d'un rapport complet et équilibré. Je n'aurai aucune hésitation avant de l'approuver.

Je sais gré à notre rapporteur de s'être préservé de deux risques.

D'une part, il est resté très prudent sur la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ; il a dissocié son analyse de l'accord du problème de l'ouverture de chapitres de négociations avec la Turquie. Je lui sais gré, également, d'avoir insisté sur le fait que l'Union européenne ne devait renoncer à aucune des différentes conditions fixées comme préalables à une éventuelle adhésion, et qu'il n'était pas question de se livrer, à travers l'accord, à un quelconque marchandage.

Je me félicite, d'autre part, que notre rapporteur ait su rester à distance de toute appréciation concernant la façon dont la République fédérale d'Allemagne a pris la main sur la négociation de cet accord. J'entretenais quelques craintes sur le fait que la responsabilité de l'Allemagne soit pointée. Nous savons combien ce sujet est sensible pour nos voisins allemands, et les points de désaccord entre nous sont déjà suffisamment nombreux ; je vous remercie donc, monsieur le rapporteur, pour votre grande modération en la matière. Tout à votre finesse de diplomate, vous êtes allé jusqu'à reprendre les déclarations du secrétaire général des affaires européennes, qui a eu le bon goût d'indiquer que la France avait été associée à chaque étape des négociations, ce que je ne crois pas. On peut le dire rétroactivement, cependant, afin que l'honneur soit sauf ! (*Sourires.*)

J'ai trouvé quelque léger parfum de centrisme dans votre sens de l'équilibre, monsieur le rapporteur, ce dont je ne saurais trop me féliciter !

M. Jacques Legendre, président. – Monsieur le rapporteur, secouez les lauriers dont vous êtes accablés ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Michel Billout, rapporteur. – Comme vous l'avez senti en parcourant le rapport, j'ai recherché non pas le *scoop*, mais l'analyse la plus factuelle possible. Lorsque ce que l'on nous dit ne peut être clairement mis en doute, nous n'avons pas de raison d'affirmer le contraire.

M. Bonnacarrère, sur la façon dont la France et d'autres pays ont pu être associés aux négociations, à partir du moment où le Gouvernement nous dit qu'il soutient pleinement l'accord et a eu son mot à dire, il est difficile d'y trouver à redire, d'autant qu'il ne s'agissait pas du problème le plus essentiel. La façon dont les décisions sont prises au sein de l'Union européenne mériterait malgré tout que nous nous en préoccupions !

Je n'ai malheureusement, à ce jour, aucune réponse aux questions posées par Claude Malhuret. Le choix d'un tel arrangement a été motivé par l'urgence. Personne, parmi les initiateurs de cet accord du côté européen, ne souhaitait entrer dans un débat avec le Parlement européen, qui aurait retardé la conclusion ou compliqué le processus de décision. J'entends l'argument de l'urgence ; mais cela ne doit pas devenir la règle. Nous nous sommes donc employés à remettre ce type d'accord en perspective, comme outil d'une politique cohérente plus globale, qui, malheureusement, n'existe pas aujourd'hui. Si, à chaque problème de vague migratoire – la mer Égée n'est pas le seul lieu concerné, tant s'en faut –, la réponse de l'Union européenne consistait en un accord comme celui-ci, ou plutôt une rustine comme celle-ci, nous ferions complètement fausse route !

Je comprends le mode de fonctionnement adopté par le Conseil européen, avec l'appui de certains États membres, mais nous ne disposons d'aucune information sur les leçons qu'en tirent tant la Commission européenne que le Conseil de l'Union européenne. Un dernier point d'étape a été effectué le 26 septembre, mais son contenu fut uniquement factuel.

Quant aux contentieux, ils sont en cours. Un certain nombre de leçons intéressantes pour l'avenir seront peut-être tirées, ou pas.

Concernant les remarques de Jean-Yves Leconte, la question de la part réservée, dans le plan du rapport, à la situation intérieure et à la politique extérieure de la Turquie, n'était pas facile à résoudre. À partir du moment où l'on conclut un arrangement avec un pays tel que la Turquie, il faut évidemment s'intéresser à ce qui s'y passe. M. Erdoğan utilise

beaucoup la pression médiatique, pour des raisons de politique intérieure mais aussi de politique étrangère, avec des revirements toujours assez rapides et souvent imprévisibles.

Quoi qu'il en soit, il nous semble que la Turquie n'a pas intérêt à se détourner complètement de l'Union européenne, quelle que soit l'issue de la procédure d'adhésion, et cela notamment pour des raisons économiques. Si l'accord tient toujours malgré l'absence d'avancée sur la question des visas et le peu d'avancées sur celle de l'adhésion, c'est que d'autres intérêts le motivent.

Mon souhait n'est pas de diaboliser l'AKP à outrance ; néanmoins, au regard de l'évolution actuelle, on ne peut pas non plus passer sous silence les dangers de la situation et le risque d'une guerre civile en Turquie, qui aurait des conséquences en cascade, y compris sur la question syrienne. On peut apprécier comme on le souhaite l'intervention de la Turquie sur le sol syrien – s'agit-il surtout de combattre Daech, ou d'éviter que les Kurdes syriens constituent une région autonome ? –, mais il faut trouver une solution à cet afflux de réfugiés syriens se massant à la frontière turque, qui est fermée. Nous savons qu'existe, malheureusement, l'idée de « stocker » ces êtres humains, qui feraient office de boucliers, dans une zone tampon. Cette idée, évidemment, n'est pas de nature à résoudre l'état de guerre en Syrie.

Les observateurs nous ont dit que, jusqu'à présent, la population turque avait fait preuve d'un haut niveau d'acceptation dans l'accueil de ces 3 millions de réfugiés – certains y trouvent leur intérêt : les réfugiés ont sans doute pris la place d'autres migrants économiques, notamment des travailleurs saisonniers. Mais cette situation a ses limites. Au-delà de 3 millions, le sentiment pourrait se modifier. L'une des conséquences de cet accord a été la fermeture de la frontière entre la Turquie et la Syrie, afin d'éviter de nouvelles arrivées massives : le résultat, c'est que des populations se retrouvent sous les bombes.

En tout cas, monsieur Leconte, je relirai le rapport et tiendrai compte de votre observation concernant la première phase de l'action de l'AKP en Turquie.

Quant à la question de l'État de droit et de l'exemplarité de l'Union européenne, nous verrons si nous pouvons nuancer le propos afin que le rapport n'apparaisse pas comme trop péremptoire.

Monsieur Marie, l'idée d'apporter une aide aux pays d'origine est présente, me semble-t-il, dans les conclusions du rapport. Un travail avec les pays de transit paraît absolument nécessaire. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de réguler les flux : en Turquie, en Jordanie, au Liban, beaucoup de réfugiés ne souhaitent pas nécessairement aller plus loin. Leur souhait est de rester au plus près de leur pays d'origine. L'Union européenne doit accomplir un effort de solidarité en la matière.

Beaucoup d'entre vous ont soulevé le problème des mineurs isolés. Ce sujet ne nous a pas échappé : un développement y est consacré aux pages 52 et 53, s'agissant notamment des mineurs isolés en Grèce. Ils seraient encore plus nombreux en Turquie. Or, dans ces pays, l'absence de savoir-faire sur cette question est criante : la Grèce a toujours été un pays de transit, jamais un pays d'accueil. La grande majorité de ces mineurs sont des adolescents, mais certains sont très jeunes - nous avons entendu parler d'une petite fille de 7 ans.

Les premières dispositions prises ont consisté à les enfermer, dans un souci de protection vis-à-vis des adultes. On nous a décrit le cas de ce camp de Lesbos où le premier soulèvement a eu lieu au moment du changement de directeur : alors que son prédécesseur autorisait les mineurs à sortir de leur enfermement à certains moments de la journée, le nouveau directeur leur a refusé ce temps de récréation. Cette situation carcérale était devenue intenable.

On manque donc de savoir-faire et de moyens. Et nous sommes parfaitement d'accord sur la nécessité d'accorder une attention particulière, d'un point de vue humanitaire, à la situation des mineurs.

À Jean-Pierre Vial, je réponds que les entretiens dont il a parlé, qui ont en effet constitué des moments forts, ont été utilisés dans les termes mêmes du rapport. Quant à les intégrer en totalité dans les parties annexes, cela me semble compliqué.

M. Jacques Legendre, président. – Pour intégrer de telles déclarations, il faudrait obtenir l'accord des personnes que nous sommes allés rencontrer, je crains que nous n'en ayons pas le temps.

M. Michel Billout, rapporteur. – Toutes les auditions qui ont eu lieu ici, au Sénat, seront publiées dans un tome annexe ; mais cela n'est pas possible pour les entretiens que nous avons menés en Turquie, en Grèce ou à Bruxelles, faute de validation par nos interlocuteurs.

En annexe figurera également le détail de la consommation de la facilité financière. Concernant la consommation des crédits, les Turcs reprochaient à l'Union européenne de passer par des agences onusiennes, voire par des ONG, qui sont très consommatrices de crédits pour leurs frais de structure : les agences onusiennes ne se financent qu'à travers les actions qu'elles conduisent ; pour chaque projet, elles retiennent 20 % environ...

M. Jacques Legendre, président. – Quand ce n'est pas 30 % !

M. Michel Billout, rapporteur. – ... des subventions accordées. Cela donnait aux autorités turques un argument de poids : si vous passez par nos organisations, disaient-elles, la totalité de l'argent ira à l'action. Cela pose évidemment toute une série d'autres problèmes, à commencer par celui du contrôle par l'Union européenne de l'utilisation de crédits accordés à un État tiers.

Je n'ai rien à ajouter aux interventions de Mme Assassi et de M. Buffet.

S'agissant du problème du contrôle des frontières maritimes en Grèce, les gardes-frontières européens ont été déployés. Nous verrons si cela améliore la situation, qui est de toute façon très compliquée.

Quant à la diversité des nationalités aujourd'hui concernées par les flux, elle est en effet très grande. Dans le camp que nous avons pu visiter à Athènes, nous avons rencontré y compris des Libyens, des Marocains, des Palestiniens : les flux migratoires sont d'une redoutable complexité, et les migrants sont prêts à accomplir d'énormes déplacements. Aucune frontière n'est étanche !

Nous avons essayé d'écrire un rapport équilibré, en sorte qu'il puisse être adopté.

M. Jacques Legendre, président. – Nous n'avons exercé sur vous aucune pression insoutenable, monsieur le rapporteur ! (*Sourires.*)

Mme Jacky Deromedi. – Dans le cadre de la mise en place d'un filet de sécurité sociale d'urgence, les réfugiés se voient attribuer une somme d'argent. Est-elle de vingt ou de quarante euros ?

M. Michel Billout, rapporteur. – Quoi qu'il en soit, ils ne feront pas fortune avec ça ! Nous vérifierons ce chiffre.

L'idée était de permettre aux réfugiés de dépenser cette somme n'importe où, ou presque, et ainsi de s'insérer dans le tissu social turc, au lieu qu'un centre dédié leur soit réservé.

Le rapport est adopté à l'unanimité. (Applaudissements.)

La réunion est levée à 16 h 20.

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

Mercredi 5 octobre 2016

- Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, 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 14 h 05.

Audition de M. Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – En votre nom à tous, j'exprime notre profonde gratitude au président Giscard d'Estaing d'avoir accepté de venir s'exprimer devant ce groupe de travail. Monsieur le président, vous opposez souvent l'Europe-espace et l'Europe-puissance. Le Brexit fragilise-t-il cette puissance dont l'Europe a besoin, et en quoi ? Quel est le niveau de gravité du Brexit ? Quels sont ses effets ? Comment le gérer ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous sommes très honorés de votre présence. Au-delà du Brexit, comment rendre l'Europe plus compétitive et créatrice d'emploi ? Comment la faire progresser sur le numérique, l'énergie, et la rendre plus offensive dans sa politique commerciale, avec un fonctionnement institutionnel plus efficace et plus démocratique et, donc, plus respectueux des parlements nationaux ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Face à la profonde inquiétude qui s'est exprimée après le Brexit, vous avez toujours soutenu un point de vue raisonné.

M. Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République. – Je m'en tiendrai au Brexit : le problème de la refondation de l'Europe est trop vaste et nous ne pourrions nous y engager que lorsque ce premier problème sera réglé. Le Brexit est une affaire somme toute normale. Me rendant à Londres régulièrement, j'ai vu se développer l'indifférence des Anglais vis-à-vis de la construction européenne, puis leur hostilité. Ils en avaient assez d'être dans ce système, ils en sont partis. Ce n'est pas une nouveauté : ils n'y étaient pas avant 1973. L'Europe retrouve donc la situation d'autrefois. Dans la négociation, il faudra donc revoir une après l'autre, les choses qui ont été faites depuis.

Tout cela est très compliqué, l'opinion publique n'y comprend presque rien et risque de le dire de façon périlleuse aux prochaines élections européennes. Il faut donc pratiquer le plus possible la clarté et la simplicité.

M. Xavier Pintat. – L'Europe de la défense est essentiellement franco-britannique : les deux pays représentent 80 % de la recherche, 60 % du matériel et 50 % des troupes. Le Brexit nous place donc dans une situation délicate. L'Europe a-t-elle encore un rôle à jouer alors que l'OTAN est clairement l'outil préféré des Européens pour assurer leur défense ? Quelles perspectives pour remédier au Brexit dans ce domaine ? Le couple franco-allemand, s'il peut être un moteur, ne l'est guère pour la défense. L'Allemagne dispose certes

de bases industrielles remarquables mais c'est un pays pacifiste à qui il semble difficile de se projeter. Le Brexit nous force-t-il à renoncer à l'Europe de la défense ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Nous avons tout intérêt à maintenir cette importante question en dehors des négociations sur le Brexit. Elle ne relève pas seulement de l'Union, mais avant tout des relations bilatérales franco-britanniques.

M. Christian Cambon. – Comment aborder la négociation ? Certains préconisent la manière forte, d'autres réclament des aménagements sur l'accès au marché unique, que revendiquent les Anglais qui, dans le même temps, rejettent le flux des étrangers qui voulaient s'installer chez eux. Quel calendrier, quelles orientations adopter ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Qui sont les négociateurs ? Une foule se presse ! Les institutions de Bruxelles font croire que ce sont elles qui négocieront. Mais non ! C'est le Conseil européen qui sera seul en première ligne. Un négociateur a été désigné par le Conseil – est-il du niveau requis ? Sans doute le Conseil européen devra-t-il délibérer et désigner l'un des siens ou quelqu'un qui a siégé en son sein. Il y aura des questions compliquées, ne serait-ce que parce que les gens adorent compliquer, sur lesquels les négociateurs devront naturellement interroger la Commission.

La Commission a nommé un ancien commissaire français qui prévoit de recruter trente personnes. C'est trop. La Commission doit servir d'expert et le Parlement européen n'a pas de rôle à jouer. Nous devons agir dans un délai de deux ans et nous ne pouvons pas tenir des élections européennes avant d'avoir réglé le problème. Mme May a pris ce point en compte puisqu'elle a annoncé que les négociations seront entamées avant fin mars. Cela signifie que les négociations seront finies en mars 2019, deux mois avant les élections européennes.

M. Simon Sutour. – Le Brexit pèsera sur le rapport de forces international : non seulement l'Europe sera moins forte face aux États-Unis et à la Russie mais au sein de l'Union européenne elle-même, la Grande-Bretagne ne pourra plus appuyer la Pologne et ses voisins dans leur attitude hostile à la Russie. Le Sénat a voté une proposition de résolution européenne dont Yves Pozzo di Borgo et moi-même étions les auteurs, demandant une levée partielle des sanctions, en particulier celles pesant sur les parlementaires. Certes, c'est une question en lisière du sujet mais je serais très intéressé par votre point de vue.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Elle a beau être en lisière du sujet, elle mérite d'être posée. À partir du moment où Mme May dit que la Grande Bretagne veut partir, elle est politiquement absente du système. Le débat sur la relation avec la Russie sera donc un peu modifié. Cela ne se traduira pas tout de suite, mais les Européens qui restent devront exprimer plus nettement leur position sans tendre l'oreille au discours des Britanniques. La résolution du Sénat est judicieuse ; il est effectivement très illogique de conserver des sanctions qui ont été prises à la demande expresse des Américains, dès lors que la Russie se comporte assez bien du point de vue de l'application des accords de Minsk.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Membres de la commission des affaires européennes, nous fréquentons régulièrement les institutions de Bruxelles ; c'est effectivement au Conseil européen de négocier mais nous constatons des fragilités, notamment l'absence des politiques. Les ambassadeurs et les directeurs jouent un rôle très important. La nomination par Donald Tusk de ce fonctionnaire —de qualité— pour coordonner les négociations le montre bien. Ne serait-il pas préférable de nommer un politique à sa place ?

M. Jean-Pierre Raffarin président. – La Commission a occupé l'espace médiatique en nommant Michel Barnier, ancien commissaire.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – La communication est effectivement la grande affaire, les médias vont compliquer le déroulement de la négociation. Il faut donc s'en tenir à un schéma simple : la Grande-Bretagne n'a rejoint l'Europe qu'en 1973 ; elle n'y a participé qu'en exigeant des exceptions de taille – monnaie, affaires judiciaires, Schengen. On fera le chemin en sens inverse. Le Conseil a besoin de s'étoffer. Les institutions européennes ont tendance à choisir les représentants parmi les petits pays. C'est une erreur. Il faudrait nommer une Allemande ou un Allemand ou encore une Française ou un Français, pour que le négociateur ait une expérience dimensionnelle de ce qu'est un grand pays.

Je suis le fondateur du Conseil européen. Quand Jean Monnet est venu à l'Élysée, il m'a dit que c'était la plus grande décision qui ait été prise depuis le traité de Rome. Vous avez raison, il faut renforcer la position du Conseil européen, non pas sur les questions techniques, mais sur les sept ou huit grandes décisions qu'il faudra prendre sur le budget ou encore sur l'immigration, sur l'accès au marché intérieur.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le camp du *remain* avait prophétisé des catastrophes économiques à la Grande Bretagne en cas de victoire du Brexit ; or elle se porte bien. Comment éviter la contagion ? Comment dégager des opportunités pour la France, que je trouve inaudible sur ce sujet ? Quelles incidences peut avoir le Brexit sur la situation en Ecosse et à Gibraltar ? Quelles opportunités présente-t-il pour la francophonie ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Pour la francophonie, il faudrait annoncer dès aujourd'hui que les parlements nationaux devront ratifier le traité, et qu'il faudra donc le rédiger en français, faute de quoi le parlement français ne le ratifiera pas. Il faut le dire dès le début car l'habitude est de tout faire en anglais. C'est d'ailleurs souhaitable sur le plan juridique.

Les conséquences économiques sont difficiles à prévoir. Actuellement, nous constatons une forte baisse de la livre qui appauvrit de 10 % les détenteurs de cette devise à l'extérieur ; dans le même temps, nous assistons à une remontée de la bourse de Londres et à un sentiment d'euphorie dans certains milieux – d'origine plutôt psychologique, même s'il y a une hausse limitée de la production. Mais tout cela concerne les Britanniques.

Ce qu'on peut dire, c'est que la baisse de la livre ne nous gêne pas. Elle affaiblit plutôt la prétention de cette monnaie à être une monnaie mondiale : parmi le panier des cinq monnaies mondiales, la livre sera la plus faible et l'euro sera redynamisé. D'un autre côté, elle stimule les exportations britanniques, sans que l'on sache trop dans quel secteur ; la correction finira par se faire. Nous devons être très neutres. Nous avons connu l'Angleterre en dehors du système. Nous avons connu de grandes secousses. La politique économique française devra aussi s'ajuster. Le Brexit est un facteur secondaire.

L'Ecosse et l'Irlande du Nord ont voté contre le Brexit. Mme Sturgeon ne semble cependant pas décidée à mener bataille maintenant. Les Ecossais veulent voir comment cela tourne. Mme May a été très catégorique sur le fait que la discussion se fera avec un Royaume-Uni qui comprend l'Ecosse et l'Irlande du Nord.

Mme Fabienne Keller. – C'est un grand honneur de vous retrouver ici. Vous rappelez que les Britanniques sont passés de l'indifférence à l'hostilité. Quel risque y a-t-il

d'une propagation d'un tel mouvement à d'autres pays comme les Pays-Bas, fondateur de l'Union ? Le principal point qui a motivé le vote favorable au Brexit est l'immigration de Polonais et de Baltes, donc la méfiance face à d'autres peuples européens. Comment retourner cette tendance qui ne mine pas que la Grande-Bretagne ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. – C'est un danger qui ne me préoccupe pas beaucoup. La mobilité des citoyens européens pourrait en revanche bloquer les négociations. Les Britanniques vont annoncer qu'ils suppriment la liberté d'entrée des Européens de l'Est, ce qui sera inacceptable pour ces pays, qui ont des gouvernements combattifs, notamment la Pologne. Normalement, la Commission devrait soutenir leur point de vue car ce serait clairement contraire aux traités. Si les Britanniques trouvent une solution, l'appliqueront-ils à d'autres pays européens ? Peut-être à la Hongrie ou à la Slovaquie qui auront des réactions très vives. Cela engagera donc plutôt un reflux de la posture du Brexit plutôt qu'une tentation de l'imiter. Et soyons francs : la présence des pays récemment entrés n'est pas indispensable. La construction européenne s'est arrêtée à Maastricht. Les pays scandinaves arrivés en 1995 sont assez intégrés et n'envisagent pas de sortir. Ceux qui sont arrivés au début de ce siècle peuvent être tentés de partir mais cela n'aurait que peu d'impact. Ne nous en alarmons pas à l'excès.

Plus tard, il faudra délibérer sur l'organisation future. Il y aura à nouveau une décision fondatrice à prendre : comment on avance et qui avance ? Les pays devront faire savoir s'ils ont l'intention d'avancer ou non. Il ne faudra pas utiliser le référendum, instrument très difficile à manier, mais mener des débats parlementaires forts.

M. Richard Yung. – La volonté de Mme May de limiter le mouvement des citoyens européens est à la fois un point fort de son propos et une exigence inacceptable pour nous. Je ne sais pas si le compromis est possible. Mme May veut cela et en même temps garder l'accès au marché – le passeport européen pour ses entreprises, et surtout pour ses banques. Que se passera-t-il si aucun accord n'est trouvé ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. – C'est un point sur lequel la France et l'Allemagne doivent être inébranlables. L'article 50 du traité de Lisbonne, copie du traité établissant une Constitution pour l'Europe, indique qu'au bout de deux ans, tout s'arrête et le pays qui a souhaité partir s'en va ; il abandonne l'exécution des traités. Il faut se méfier d'un amendement qui repousserait de six mois ce départ – ce qui enjambrerait l'élection européenne, donnant un sentiment de faiblesse politique très mauvais pour l'Europe.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous nous indiquez donc très clairement deux verrous pour poser la discussion avec la Grande-Bretagne : la rédaction en français du traité et le refus d'un accès au marché sans contrepartie.

Une discussion avec les Allemands sur le sujet...

M. Valéry Giscard d'Estaing. – ...serait hautement souhaitable. Vous pourriez en être l'un des instruments. Il serait en effet bon qu'il y ait entre le Parlement allemand et le Parlement français une petite structure chargée de suivre les négociations et d'alerter lorsqu'elle constate des fléchissements ou des difficultés. Les Allemands ont fondamentalement le même point de vue que nous. Cependant, dès lors qu'il y a deux canaux de négociation, il peut arriver qu'il y ait un écart. Une réunion au moins mensuelle est indispensable.

M. Jean Bizet, président. – Permettez-moi une question provocatrice. Imaginons que vous soyez un Britannique. Quel mode d'organisation choisiriez-vous pour conserver un accès au marché unique ? L'Espace économique européen ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Ce serait une bonne orientation, mais assez coûteuse pour le pays. La Norvège l'a accepté car, riche de ses ressources pétrolières, elle n'avait pas à négocier pied à pied. Si la Grande-Bretagne acceptait cette contribution, ce serait un bon modèle.

Un autre modèle serait celui des rapports qu'entretiennent le Canada et les États-Unis. Nous sommes en effet dans une situation analogue : deux pays parents, avec des populations qui traversent beaucoup la frontière, sans toutes les politiques communautaires. Il y a un an, j'avais interrogé les dirigeants britanniques sur le Brexit. Ils m'avaient répondu une chose curieuse : « Nous voulons partir ; nous ne sommes plus intéressés par le gouvernement mondial ; nous ne sommes plus intéressés par les empires coloniaux ; notre but, c'est d'être un pays de l'Europe du Nord qui suit son propre destin. » Le modèle scandinave pourrait donc les intéresser.

M. André Gattolin. – Président du groupe d'amitié France-Europe du Nord, je rencontre beaucoup de dirigeants de ces pays. Ils ne voient pas d'un bon œil l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'AELE car ce pays y aurait trop de poids. En Norvège, les citoyens se sont montrés aux deux tiers hostiles à l'Union dans le référendum, mais 75 % des élus étaient favorables. Cela a permis une dynamique positive puisque ce pays est dans Schengen, Europol et Eurojust.

Je crois que nous n'arriverons pas à un accord avant deux ans : les libertés fondamentales sont intouchables. En revanche, si comme beaucoup de Français, je suis agacé par l'attitude britannique, je crois que le rôle de ce pays est indispensable en termes de surveillance de l'espace ou de renseignement. On arrivera bien un jour à un traité spécifique différent des modèles existants, qui tienne compte des apports de ce pays.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Votre analyse est judicieuse. Je crois que cela se fera en deux temps : pendant la courte période de deux ans, nous n'aurons le temps que de gérer le Brexit classique – défaire ce que les Britanniques ont plus ou moins accepté de faire depuis 1973. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura plus de rapports avec la Grande-Bretagne. Eux et nous avons intérêt à maintenir des coopérations étroites, notamment sur Airbus ou l'énergie.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Un vent de pessimisme a soufflé sur l'Europe après le Brexit, qui est apparu comme une menace de déconstruction. Vous avez été un des seuls à dire que ce n'était pas forcément un drame, que cela pourrait même être l'occasion de raffermir des solidarités, de faire repartir l'Europe sur des bases proches de sa fondation.

M. Jean Bizet, président. – Allons plus loin : cela permettrait-il d'aller vers un fédéralisme économique et monétaire ? Tant qu'on n'y sera pas, l'Europe n'ira pas bien.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Ces derniers temps, je consacre beaucoup de temps à des lectures historiques. L'histoire est faite de phénomènes de longue durée – deux siècles, pas quinze ans. Si vous considérez l'histoire de l'Europe, vous constatez que l'Angleterre n'a jamais souhaité s'intégrer au continent. Elle y est intervenue pour maintenir

l'équilibre ou un déséquilibre à son profit, elle a poussé les Européens à se faire la guerre, lorsqu'une force menaçait de la dominer, comme la France napoléonienne ou l'Allemagne. Qu'elle veuille sortir de l'Union ne m'a donc ni surpris ni inquiété. Cette sortie rend même plus plausible l'intégration fédérale des pays d'Europe continentale qui le souhaiteront. Cette intégration ne concernera que la politique économique, monétaire et la dette, et non les politiques culturelles ou sociales. Il ne s'agit pas de suivre le modèle américain, mais de créer un modèle nouveau, puisqu'il s'agit d'un fédéralisme d'États-Nations. Nous le pratiquons déjà sans trop de problèmes : le fédéralisme monétaire ne soulève pas de débats politiques véhéments. Le président Raffarin a raison, avec le Brexit, le terrain est plus ouvert pour un fédéralisme que je considère comme une nécessité absolue.

Face aux dangers, aux mouvements de populations, au développement prévisible de l'Afrique, à l'impossibilité de surveiller les côtes et les frontières, les pays isolés basculeront dans des extrémismes politiques déplaisants et inquiétants. Seul un ensemble intégré trouvera des remèdes. Le Brexit permet de reconstituer la zone des pays fondateurs, entourés des pays voisins – qui n'avaient pas participé à la fondation pour des raisons politiques, Espagne et le Portugal étant des dictatures. Cela seul permettra au continent européen de se constituer en une véritable puissance. N'allons pas trop vite. Traitons le Brexit, puis envisageons cette construction de l'Europe comme puissance. (*Applaudissements*)

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nos applaudissements témoignent de notre gratitude pour cette rencontre très productive intellectuellement. Nous avons bien reçu votre message en faveur de la hiérarchisation des questions...

M. Jean Bizet, président. – ... et de la coordination avec les Allemands.

Mercredi 19 octobre 2016

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

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Lord Stephen Keith Green, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement, et Lord Michael Hastings Jay, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France

M. Jean Bizet, président. – Votre audition concrétise le projet dont nous avons – avec le Président Gérard Larcher – entretenu Lord Boswell, avec lequel nous avons par ailleurs de fréquents contacts au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). M. Sutour le connaît bien aussi...

M. Simon Sutour. – *He is a good friend !*

M. Jean Bizet, président. – Il est essentiel pour nous d'avoir des échanges approfondis avec nos collègues britanniques sur les suites du référendum du 23 juin.

Nous avons une préoccupation immédiate qui concernait la date de notification de la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne. Elle semble levée depuis l'annonce de Mme Theresa May que celle-ci devrait intervenir d'ici la fin du mois de mars.

Un autre sujet s'est invité dans le débat : le rôle du Parlement dans cette procédure. Vous nous donnerez votre avis sur ce sujet important. Au-delà, nous nous interrogeons sur le cadre qui pourrait être mis en place pour les futures relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Des pistes sont évoquées autour de l'espace économique européen ou d'un partenariat continental. Vous nous donnerez votre point de vue.

M. Jacques Gautier, président. – Je vous prie d'excuser l'absence de M. Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, en déplacement à l'étranger. Notre commission et la commission chargée de la défense à l'Assemblée nationale rencontrent deux fois par an – une fois à Londres, une fois à Paris – une délégation de Lords et de membres de la Chambre des communes pour suivre l'application des accords de Lancaster House qui unissent nos deux pays en matière de défense.

Nous sommes heureux de confronter à la vôtre notre lecture de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. À vrai dire, la situation semble particulièrement embrouillée. Du côté de l'Union européenne, on s'interroge sur la multiplicité des acteurs : le Conseil européen a nommé Didier Seeuws à la tête de la *Brexit Task Force*, la Commission européenne a désigné Michel Barnier comme son représentant et le Parlement européen, Guy Verhofstadt. Les États membres ont aussi leur mot à dire et sont, à notre avis, les interlocuteurs les plus légitimes dans la négociation.

Côté britannique, Theresa May est désormais confrontée à une bataille juridique : est-il possible d'appliquer l'article 50 sans recourir à un vote du Parlement ? Qui peut déclencher l'application de cet article ? La stratégie du Gouvernement qui consiste à négocier seul et dans le plus grand secret le Brexit semble être remise en cause par tous les partis représentés, tant à la Chambre des communes qu'à la Chambre des lords. Des recours ont été déposés devant la Haute Cour de Justice britannique. Pourriez-vous nous éclairer sur les enjeux juridiques de ces recours ? Si un vote devait avoir lieu, est-il envisageable que les résultats du référendum ne soient pas suivis par le Parlement ? Toutes les instances, tous les États membres réfléchissent aux suites du Brexit et à ses conséquences sur la refondation de l'Union... Comment voyez-vous le futur des relations entre l'Union européenne et la Grande-Bretagne : sur le modèle de l'Organisation mondiale du commerce, d'un Espace économique européen rénové, de l'Alena qui unit le Canada et les États-Unis ?

M. Jean Bizet, président. – Je salue parmi nous plusieurs membres du groupe d'amitié France-Grande-Bretagne, dont certains sont d'excellents connaisseurs de ces sujets. Au sein de notre groupe, Mmes Garriaud-Maylam, Keller et M. Bocquet sont plus spécialement chargés de la problématique du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Lord Michael Hastings Jay, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France. – Merci de votre invitation. Les échanges interparlementaires entre nos deux pays sont fondamentaux, surtout depuis le Brexit.

Lors du référendum tenu le 23 juin dernier, 52 % des votants ont choisi de quitter l'Union européenne. Le *Leave* l'a emporté en Angleterre et au Pays de Galles. En Ecosse et en Irlande du Nord, à Londres et dans le Sud-Est de l'Angleterre, autour d'Oxford, de Cambridge et de certaines autres grandes villes, le *Remain* était majoritaire.

Reste à notifier le recours à l'article 50. Le Premier Ministre a annoncé qu'elle le ferait avant fin mars. Cette décision doit-elle être approuvée par le Parlement ? Les deux chambres en débattent. À mon sens, elle appartient entièrement au Gouvernement puisque le

résultat du référendum l'implique sans aucun doute possible : il n'y a pas d'autre manière de sortir de l'Union européenne. Il y aura néanmoins un débat au sein de chacune des deux chambres, probablement suivi d'un vote à la Chambre des communes.

La Cour de Justice examine un recours sur cette question. Mon opinion est qu'elle jugera qu'il s'agit d'une prérogative du Gouvernement. Il y aura sans doute un appel : la Cour d'appel aurait réservé pour son examen les jours précédant Noël. Il y aura donc, en tous cas, une décision finale avant la fin de l'année.

M. Jean Bizet, président. – À la fin des négociations, le sujet reviendra-t-il devant le Parlement avant la sortie effective ?

Lord Michael Hastings Jay. – Oui, les deux chambres se dotent de commissions spécialisées pour suivre les négociations. À la Chambre des communes, la tradition est de créer une commission pour chaque secteur de l'action du Gouvernement : il y en aura donc une nouvelle consacrée à la préparation du Brexit, dont le président devrait être élu aujourd'hui même. À la Chambre des lords, l'*European Union Committee* compte six sous-commissions, qui examinent les implications du Brexit sur chaque domaine : politique extérieure, marché intérieur, environnement, agriculture, etc. La commission elle-même va être élargie et suivra de près les négociations.

M. Jean Bizet, président. – L'organisation des relations économiques futures entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne nous préoccupe. Les propos de Mme May devant le congrès du parti conservateur nous ont surpris, car ils semblent très éloignés de l'ADN britannique. Vous êtes un pays libéral, et devriez le devenir encore plus après la sortie de l'Union européenne. Allez-vous opérer une dévaluation structurelle sur plusieurs politiques de l'Union ? Les modèles actuels – norvégien, suisse ou turc – ne convenant pas à la Grande-Bretagne, quel type de rapports avez-vous en tête ?

Lord Stephen Keith Green, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement. – Lorsqu'elle a accepté la charge de Premier Ministre, Mme May a prononcé un discours de 600 mots, dont seuls soixante étaient consacrés au Brexit. Le reste évoquait la reconstruction de la société, car le résultat du référendum révèle, à ses yeux, qu'une grande partie de la population se sent marginalisée par la mondialisation libérale. Elle entend mener non pas une politique libérale anglo-américaine mais une politique, pour ainsi dire, quasi « social-démocrate », afin de trouver le centre de l'opinion. Elle a parlé de soutenir les familles qui travaillent, de construire une société inclusive... Bref, de rompre avec les politiques menées par ses prédécesseurs. Y parviendra-t-elle ? Il est trop tôt pour le dire.

M. Jean Bizet, président. – Nous ne sommes pas habitués à entendre de tels propos dans la bouche d'un Premier Ministre anglais...

Lord Stephen Keith Green. – Surtout conservateur !

M. Jean Bizet, président. – La voie social-démocrate qu'elle emprunte est à l'opposé de l'arrangement trouvé en février 2016 par M. Cameron.

Lord Michael Hastings Jay. – Le référendum n'a pas porté que sur les questions européennes. Une large partie de la population s'est sentie abandonnée par le Gouvernement. Mme May va s'efforcer de combler ce manque et cherche déjà à convaincre nos concitoyens que le Gouvernement sera à l'écoute de leurs craintes. Cela implique de gouverner au centre.

Résultat, comme me le disait ce matin un éminent journaliste français, nous avons un Premier Ministre conservateur plus à gauche que Tony Blair !

Lord Stephen Keith Green. – Mme May entend mobiliser l'État pour faire face aux difficultés ressenties par les Britanniques. Un tel étatisme n'a pas été vu en Angleterre depuis des années... Mais il est un peu tôt pour juger.

M. Christian Cambon. – Il est clair que l'une des explications du Brexit est le sentiment que les flux migratoires sont mal maîtrisés par les règles européennes. Je me rappelle qu'à Londres, où nous étions quelques jours avant le vote avec M. Raffarin, l'afflux de réfugiés suscitait partout des préoccupations. À l'approche des élections présidentielles françaises, certains candidats demandent la renégociation du traité du Touquet. Qu'en pensez-vous ? Le Gouvernement est en train de disperser le camp de Calais, mais cette région reste le point de passage le plus facile et le problème se reproduira nécessairement.

Quid des travailleurs étrangers implantés en Angleterre ? Mme May a demandé aux entreprises de publier la liste des travailleurs étrangers qu'elles emploient. Je n'ose imaginer l'effet, ni les conséquences, d'une telle décision... Quelles sont les intentions véritables du Gouvernement anglais sur ce point ? Déjà, deux banques japonaises quittent Londres pour Amsterdam. L'incertitude ne génère-t-elle pas des inquiétudes excessives parmi les travailleurs étrangers, qui contribuent à l'activité financière de la City ?

Lord Michael Hastings Jay. – Cette idée n'est plus à l'ordre du jour. Le Gouvernement a changé d'avis – heureusement ! Oui, il y a une vraie inquiétude chez les Européens installés en Grande-Bretagne. Je crois que le Gouvernement a compris que leur présence était fondamentale pour notre culture, notre économie, notre société, et qu'ils devaient pouvoir rester. D'un autre côté, les citoyens britanniques doivent pouvoir demeurer en Europe.

Lord Stephen Keith Green. – Il s'agit d'un sujet considérable : 2,9 millions de citoyens de l'Union européenne vivent en Grande-Bretagne, et 2 millions de Britanniques sont installés en Europe. Le Gouvernement cherche à résoudre les problèmes que le Brexit poserait en la matière. À vrai dire, il s'agit surtout d'une question administrative. Pour l'heure, nous n'avons aucune information sur le nombre d'étrangers et la durée de leur séjour.

Lord Michael Hastings Jay. – Les accords du Touquet relèvent de discussions bilatérales et ne sont donc pas un sujet européen. Leur signature a représenté un progrès. Les deux gouvernements doivent s'entendre pour les faire perdurer. Tant que la frontière externe de l'Union européenne ne sera pas étanche, le problème continuera à se poser.

M. Jean-Pierre Masseret. – Les 27 considèrent unanimement qu'il n'est pas envisageable de déroger aux quatre libertés, et Londres ne peut les accepter telles quelles. La question du statut de la Grande-Bretagne se posera donc inexorablement. Or celle-ci joue un rôle capital dans la défense et la sécurité, au sein de l'Otan comme en Europe. Avec la montée en puissance de la Russie, qui inquiète les Pays Baltes, la Roumanie, la Bulgarie et la Pologne, n'y a-t-il pas là un levier considérable pour elle dans la négociation ? Certainement, les États-Unis, qui souhaitent réduire la voilure en Europe, la pousseront à en faire usage.

Lord Michael Hastings Jay. – C'est la première fois que j'entends cette inquiétude. Je crois que la question des quatre libertés n'a rien à voir avec celles de défense et de sécurité. Il est vrai que le résultat du référendum s'explique par le souhait d'une grande

partie de nos concitoyens de freiner l'afflux d'étrangers dans notre pays, et notre Gouvernement doit traiter cette question. Mais elle n'a rien à voir avec la Russie ! La coopération entre la France et la Grande-Bretagne en matière de défense est capitale et le restera après le Brexit.

M. Jean-Pierre Masseret. – Tout de même, cette coopération ne pourra-t-elle pas être utilisée par Londres pour faire pression sur l'issue de la négociation ? L'objectif serait d'obtenir pour le Royaume-Uni un statut plus avantageux que celui de la Suisse ou de la Norvège.

Lord Stephen Keith Green. – C'est attribuer au gouvernement britannique beaucoup plus de cohésion qu'il n'en a réellement ! Je ne le vois pas remettre en cause des coopérations fondamentales pour faire avancer d'autres dossiers. Il y a un débat au sein du cabinet entre « idéologues » et « pragmatiques ». D'autres questions ont du poids, à commencer par l'avenir de l'Irlande.

Lord Michael Hastings Jay. – Il se peut que certains membres de l'équipe de négociation raisonnent ainsi... Rien n'est impossible en politique ! Mais je n'ai jamais entendu exprimer une telle stratégie.

Lord Stephen Keith Green. – S'il y a bien des sujets de préoccupation, celui-ci n'est pas au premier plan.

M. Olivier Cadic. – Voilà vingt ans que je vis dans le Kent. Depuis le Brexit, j'ai fait une quinzaine de conférences, aux quatre coins du Royaume-Uni, au cours desquelles j'ai rencontré quelque 2 500 Français. Ils sont inquiets. Pourront-ils rester ? La semaine dernière, les directeurs d'école ont demandé aux familles de déclarer la nationalité de leurs enfants ! Des actes de xénophobes se produisent. Bref, il faut une clarification. Après tout, 48 % des Britanniques ont voté pour rester dans l'Union. Quand les droits des Européens seront-ils explicitement garantis ? Le référendum portait sur la sortie de l'Union européenne, mais les électeurs se sont surtout exprimés sur la politique nationale. N'êtes-vous pas dans la même situation que la France après la victoire du « non » lors du référendum sur le traité constitutionnel ? Ne devriez-vous pas recourir à l'arbitrage d'élections nationales pour savoir si la volonté des Britanniques est vraiment de sortir de l'Union ? Beaucoup souhaitent ce dénouement. Enfin, *quid* de l'Irlande du Nord ? Tous les partis irlandais m'ont dit que la paix avait été faite grâce à l'Union européenne. Depuis 1996, l'Europe a consacré 1,5 milliard d'euros à un fonds pour la paix en Irlande du Nord. Lorsque ce fonds s'éteindra en 2020, Londres l'abondera-t-elle ? *Quid* de la frontière ?

M. Jean Bizet, président. – Voilà des questions précises !

Lord Michael Hastings Jay. – Oui, les Européens établis en Grande-Bretagne sont inquiets – comme le sont les Britanniques installés en Europe. Le Premier Ministre essaie de traiter cette question, elle a déclaré que les Européens seront protégés en Angleterre.

Les référendums en France, en Irlande, au Danemark, portaient sur un changement au sein de l'Union européenne. Le nôtre, sur la sortie. Il est plus difficile de renverser une telle décision.

J'étais hier et avant-hier en Irlande du Nord. Le risque est réel. Heureusement, tous les acteurs sont résolus à ce que le processus de paix continue. Le fait que la frontière

entre Nord et Sud devienne une frontière extérieure de l'Union européenne pose toutefois un vrai problème, à l'Irlande comme à l'Union. Nous devons trouver un accord pour que cette frontière ne se fasse pas trop sentir.

Lord Stephen Keith Green. – Voilà presque un siècle qu'un accord entre l'Irlande et le Royaume-Uni organise une totale liberté de circulation entre ces zones. Personne ne veut changer cet état de choses. Une erreur dans la négociation pourrait rallumer la guerre civile. C'est sans doute la question la plus importante posée par le Brexit.

M. Olivier Cadic. – Un nouveau fonds est-il prévu par le Gouvernement britannique?

Lord Michael Hastings Jay. – Les fonds européens bénéficient aussi beaucoup à l'Irlande du Nord. Il sera difficile au Gouvernement britannique de se substituer à l'Europe pour de tels montants.

Lord Stephen Keith Green. – Notre ministre des Finances est très conscient de ce problème, qui se pose aussi en Ecosse ou dans les Cornouailles.

M. Éric Bocquet. – Les propos de M. Cadic m'étonnent. On peut regretter la décision du peuple britannique, mais pas la contester ! Le 29 mai 2005, 55 % des Français ont rejeté le traité créant une Constitution européenne, et nous avons fait fi de leur vote. Je ne remettraï jamais en question la décision souveraine du peuple britannique. Pour refonder l'Union européenne, encore faut-il analyser les causes qui expliquent leur choix. Hétérogènes et parfois contradictoires, elles aboutissent toutes à ce rejet. Nous devons en tenir compte.

Lord Michael Hastings Jay. – Pourquoi un tel résultat ? Le peuple britannique hésite depuis le début sur son adhésion à l'Union européenne. Depuis 1985, aucun Premier Ministre ne lui a expliqué en quoi l'Union européenne servait ses intérêts. C'est une erreur. Dans le Nord de l'Angleterre, le parti travailliste n'a pas été entendu quand il disait que l'Union européenne était capitale pour notre cohésion sociale. Alors que 30 000 ou 40 000 personnes y sont employées par Nissan-Renault, le vote a été favorable au Brexit à 60 %. Je me rappelle pourtant que, dans mon premier poste de diplomate à Paris, je m'efforçais de convaincre le Gouvernement français que ces voitures étant fabriquées au sein du marché intérieur, elles ne devaient pas se voir appliquer de droits de douane... Enfin, partout dans le monde occidental, le peuple est déçu par ses représentants, et chez nous, l'Ukip en a joué.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous avez raison, mais la presse britannique a toujours été europhobe. Je suis élue des Français de Grande-Bretagne depuis 1988, et M. Delors m'avait interrogée sur ce problème. Les journalistes britanniques viennent aux conférences de presse, comprennent parfaitement ce qui y est dit, posent de bonnes questions. Le lendemain, ils écrivent le contraire de ce qui a été dit ! J'avais organisé une conférence de presse lors de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht : pas une ligne ! *Idem* lorsque les travaillistes ont réduit le droit de vote des Britanniques. C'est un vrai problème.

Lord Stephen Keith Green. – Il y a en effet, depuis des décennies, une symbiose entre la presse et la classe politique qui n'est guère favorable à l'Europe. Les causes de ce problème sont complexes. En partie, c'est une question de conception de l'identité nationale. Mais le Royaume-Uni n'est pas le seul pays à y être confronté.

Lord Michael Hastings Jay. – La démocratie suppose une presse libre. Si cette presse est irresponsable...

M. Jean Bizet, président. – Nous avons le même problème en France. Merci pour cet échange. La décision unilatérale de Mme Merkel d'ouvrir les portes de l'Union européenne a sans doute été pour les Britanniques la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. Les messages que vous aviez émis avant février n'ont pas été bien compris. Désormais, nous allons essayer de bâtir un monde meilleur !

Audition conjointe de M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de la défense, M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général exécutif du Service européen d'action extérieure, et Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 16h15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 24 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 25 octobre 2016

à 9 heures

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 21 (2016-2017), adopté par 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).

- Examen du rapport pour avis de M. Daniel Gremillet sur le projet de loi n° 866 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond par la commission des lois (Ameli commissions) : Lundi 24 octobre 2016, à 12 heures

Mercredi 26 octobre 2016

à 9 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Pierre-René Lemas, directeur général du groupe Caisse des dépôts (ouverte au public et à la presse – Captation vidéo).

<p>- Examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi n° 467 (2015-2016) visant à garantir la mixité sociale aux abords des gares du Grand Paris Express (Mme Sophie Primas, rapporteur).</p>

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 4122 (A.N., XIV^e lég.) ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 26 octobre 2016

à 9 h 45

Demi-salle Clemenceau, côté écran

à 9 h 45 :

- Audition de Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor, sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission Aide publique au développement).

à 11 heures :

- Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission défense).

Commission des affaires sociales

Mercredi 26 octobre 2016

à 10 heures

Salle n° 213

- Audition de Mme Agnès Buzyn, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS).

- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 47 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 26 octobre 2016

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen des amendements au texte de la commission n° 28 (2016-2017) 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 (rapporteur : M. Dominique Bailly).

- Examen des amendements au texte de la commission n° 30 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 825 (2015-2016) portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat (rapporteur : M. Jean-Léonce Dupont).

- Examen du rapport de M. Michel Savin et élaboration du texte de commission sur le projet de loi n° 15 (2016-2017) portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 24 octobre, à 12 heures

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 26 octobre 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

à 9 h 30 :

- Audition de M. Jean-François Carenco, préfet de la région d'Île-de-France, sur le Grand Paris (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

à 11 heures :

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 861 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (M. Louis Nègre, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 24 octobre 2016, à 12 heures

Commission des finances

Mardi 25 octobre 2016

à 14 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis en nouvelle lecture de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n° 866, 2015-2016).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (par la commission des lois) sur Ameli : Lundi 24 octobre, à 12 heures

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

- Examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 53 à 55) (et communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'Institution nationale des Invalides (INI)).

Mercredi 26 octobre 2016

à 9 heures

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative » (et communication sur son contrôle budgétaire relatif à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC)).

- Examen du rapport de Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

- Examen du rapport de M. François Baroin, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

à 11 heures

Salle demi-Clemenceau côté vestiaires

Ouverte à la presse – Captation vidéo

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Audition de M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la CGT Finances, Mme Hélène Fauvel, secrétaire générale de FO-DGFiP, M. François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances Publiques, M. Gabriel Grèze, secrétaire général de la CFDT Finances Publiques sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

à 17 h 30

Salle Médecis

- Communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, et 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 les opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 26 octobre 2016

à 8 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte de 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 (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission n° 54 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 632 (2015-2016), présentée par Mme Jacqueline Gourault, M. Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale (rapporteur : Mme Catherine Di Folco).

- Examen du rapport de M. François Pillet et des textes proposés par la commission sur le projet de loi n° 866 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transparence et à la proposition de loi organique n° 865 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 24 octobre 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 24 octobre 2016, à 12 heures

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté

Mardi 25 octobre 2016

à 14 heures

Salle n° 263

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 27 octobre 2016

à 9 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Harlem Désir, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, sur les conclusions du Conseil européen des 20 et 21 octobre.

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 26 octobre 2016

à 8 h 30

Salle A120

- Audition de S.E. M. Gyorgy Karoly, ambassadeur de Hongrie en France.