

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 11 juin 2015

(116<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

### Secrétaires :

MM. Serge Larcher, Jean-Pierre Leleux.

1. **Procès-verbal** (p. 6253)

2. **Débat sur le bilan annuel de l'application des lois** (p. 6253)

M. le président

M. Claude Bérit-Débat, président de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études

M. Michel Houel, au nom de la commission des affaires économiques

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture

M. Jean-Jacques Filleul, vice-président de la commission du développement durable

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

MM. Patrick Abate, Jean-Claude Requier, Mme Esther Benbassa, MM. Jean-Claude Luche, David Assouline

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement

M. le président

*Suspension et reprise de la séance* (p. 6268)

3. **Questions cribles thématiques** (p. 6268)

RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT  
(p. 6268)

MM. André Gattolin, André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale

Mme Marie-France Beaufiglioli, M. André Vallini, secrétaire d'État

Mme Michèle André, M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget

MM. Vincent Delahaye, Christian Eckert, secrétaire d'État

MM. Philippe Dallier, Christian Eckert, secrétaire d'État

MM. Jacques Mézard, André Vallini, secrétaire d'État

MM. Alain Richard, Christian Eckert, secrétaire d'État

MM. Michel Bouvard, Christian Eckert, secrétaire d'État

MM. Vincent Eblé, André Vallini, secrétaire d'État

4. **Communication relative à une commission mixte paritaire**  
(p. 6276)

5. **Modification de l'ordre du jour** (p. 6276)

6. **Communication relative à la modification du règlement du Sénat** (p. 6276)

7. **Ordre du jour** (p. 6276)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

**Secrétaires :**  
**M. Serge Larcher,**  
**M. Jean-Pierre Leleux.**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte en salle Clemenceau à onze heures.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## DÉBAT SUR LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat sur le bilan annuel de l'application des lois (rapport d'information n° 495).

Mes chers collègues, dans le cadre des travaux du groupe de réflexion sur nos méthodes de travail, j'avais réaffirmé l'importance que nous attachions au contrôle parlementaire, qui est, pour nous, je pense, une priorité de même rang que la fonction législative. À nous de concilier, dans notre agenda, cette double fonction !

Je vous rappelle les termes du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, tel qu'il est rédigé depuis 2008 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

La notion de contrôle recouvre une grande diversité : on dénombre au Sénat, en moyenne, 5 000 questions écrites par an – à cet égard, monsieur le secrétaire d'État, je vous rappelle de nouveau notre attachement aux délais de réponse du Gouvernement, notamment sur des questions qui sont importantes par rapport à l'actualité, qu'elle soit législative ou simplement événementielle –, auxquelles s'ajoutent les questions orales du mardi matin et les questions d'actualité au Gouvernement.

Le contrôle est l'une des marques du Sénat : la Haute Assemblée a en effet, selon moi, une place particulière pour contrôler avec détermination et efficacité, au-delà de la confrontation politique, qui est naturelle dans une démocratie.

La parole à M. le président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études.

**M. Claude Bérit-Débat, président de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mesdames, messieurs les présidents des commissions permanentes, mes chers collègues, comme tous les ans depuis 2012, nous voici réunis en séance publique pour faire le point sur l'application des lois, en présence de M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

Cette année, vous aurez cependant noté deux différences importantes de procédure : tout d'abord, nous siégeons en salle Clemenceau, qui est sans doute plus appropriée que l'hémicycle pour un débat de contrôle de ce type ; ensuite, comme l'a décidé le bureau du Sénat, la synthèse des observations des commissions permanentes m'a été confiée, en ma qualité de président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études.

Les années précédentes, ce travail était effectué par une instance *ad hoc* présidée par notre collègue David Assouline, dont je tiens à saluer l'excellence du travail. Tirant les conséquences de la révision constitutionnelle de 2008, il a beaucoup contribué à diffuser la nouvelle culture du contrôle et de l'évaluation.

Au-delà des différences formelles, l'essentiel est la vigilance inlassable que le Sénat exerce depuis plus de quarante ans sur une bonne mise en application des lois votées par le Parlement.

Vous trouverez dans mon rapport écrit tous les chiffres et toutes les données qualitatives de la dernière session, en l'occurrence l'année parlementaire 2013-2014.

Ce matin, je me contenterai donc d'en récapituler les points essentiels, tels que j'ai pu les présenter en conférence des présidents le 27 mai dernier.

Les données ont été élaborées à partir des bilans détaillés des commissions permanentes et des statistiques de la direction de la législation et du contrôle du Sénat, après recouplement avec les chiffres quasi concordants du Secrétariat général du Gouvernement.

Nous avons également eu l'honneur et le plaisir de recevoir le nouveau Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, le 19 mai dernier, quelques semaines seulement après son entrée en fonctions, en présence des présidentes et présidents des commissions permanentes ou de leur représentant.

Je retiendrai sept points de ce bilan.

Premièrement, la production législative a été soutenue. Sur l'année, 66 lois ont été promulguées, hors conventions internationales, contre 50 l'année précédente, soit une augmentation de plus de 30 %. Sur l'ensemble, 40 % des lois ont été d'initiative parlementaire, et le Sénat, avec 9 propositions de loi, a été à lui seul à l'origine de presque une loi sur sept.

Deuxièmement, en nombre de lois, le pourcentage d'application totale ou partielle a atteint 94 % ; mais, comme je l'explique dans mon rapport écrit, ce chiffre impressionnant n'a qu'une signification relative. En effet, 27 des 66 lois de l'année n'appelaient aucune mesure réglementaire et étaient donc « d'application directe ».

Troisièmement, le décompte par mesure sur l'ensemble de la législature, donc depuis le 20 juin 2012, me semble plus révélateur. Le Secrétaire général du Gouvernement annonce à ce jour un taux de 65 %, qui rejoint nos propres estimations.

Nous avons également établi le pourcentage de parution des textes nécessaires à la mise en œuvre des mesures législatives de la précédente session, qui s'élève à ce jour à 55 %. Là encore, il s'agit d'un simple indicateur tendanciel, qui ne prend pas en compte tous les textes déjà parus ou encore à paraître après le 31 mars 2015.

Au total, on peut considérer que le taux réel d'application des lois tourne aujourd'hui autour de 65 %.

Ce taux appelle deux observations de ma part.

De prime abord, on pourrait le juger insuffisant, ou regretter qu'il stagne depuis cinq ans. Certes, il y a encore des progrès à attendre, mais le taux actuel est tout de même très supérieur aux pourcentages calamiteux observés avant 2010, lesquels tournaient entre 15 % et 30 %.

Ensuite, ce pourcentage global masque de gros écarts entre les différentes commissions, avec, par exemple, seulement 30 % pour les lois relevant de la commission des affaires économiques, contre 95 % pour les textes relevant de la commission de la culture. De son côté, le Secrétaire général du Gouvernement a reconnu que des écarts sensibles existaient entre les ministères.

Quatrièmement – et c'est une autre tendance dans la durée –, sur 54 lois votées au début de la XIV<sup>e</sup> législature, du 20 juin 2012 au 30 septembre 2013, seules 2 lois n'ont encore connu aucun début de mise en application. Autrement dit, le stock de lois durablement inappliquées n'augmente pas, même s'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives.

Cinquièmement, s'agissant des délais de publication, une circulaire de février 2008 donne aux ministères six mois à compter de la promulgation d'une loi pour faire paraître leurs textes. En pratique, ce délai est rarement respecté en raison de la complexité du processus de rédaction des décrets.

Là encore, la charge de travail est très inégale selon les ministères : certains sont submergés de décrets quand d'autres n'en rédigent presque jamais. L'an dernier, seulement 30 % des textes d'application sont sortis dans les six mois ; mais ce pourcentage n'a rien d'alarmant, car, en général, les dépassements restent dans la limite du raisonnable : sur 491 décrets d'application de la précédente session, 86 % sont sortis en moins d'un an.

Au total, le délai moyen de parution des décrets d'application tourne autour de huit mois et cinq jours.

Sixièmement, cette année encore, monsieur le secrétaire d'État, le seul vrai point noir réside dans le dépôt – je devrais plutôt évoquer « l'absence de dépôt » – des rapports demandés par le Parlement.

Sur la moyenne des dix dernières sessions, seulement 60 % des lois demandant un rapport ont été suivies d'effet. Cette lacune est certes dénoncée depuis des années, mais la situa-

tion ne s'améliore pas au fil des sessions. Ce constat devrait nous conduire à nous interroger sur les raisons de ce phénomène. Peut-être demandons-nous trop de rapports ? Force est de constater qu'un rapport est aussi, assez souvent, une concession du Gouvernement en échange du retrait d'un amendement. Aussi, il est permis de s'interroger sur ce type de pratique...

Cependant, le constat est là, et quelles qu'en soient les raisons, bonnes ou mauvaises, le défaut de remise des rapports est une atteinte regrettable à l'exercice par le Sénat de sa fonction constitutionnelle de contrôle.

Enfin, septièmement, monsieur le secrétaire d'État, je souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur un point d'ordre plus qualitatif : la pratique montre que, assez souvent, les textes d'application ne sont pas pleinement fidèles aux lois qu'ils sont censés appliquer.

On assiste même parfois à un phénomène de distorsion cumulative : le décret s'écarte un peu de la loi, puis la circulaire s'écarte à son tour du décret, et, d'interprétation en interprétation, le droit appliqué sur le terrain n'est plus conforme à l'intention initiale du législateur. Les élus locaux ont trop souvent l'occasion d'observer des situations de ce genre.

J'ai fait état de ce phénomène lors de l'audition du Secrétaire général du Gouvernement et il conviendra d'y réfléchir. D'autres pistes de réflexion ont été évoquées lors de cette audition, en particulier sur les retards dans les réponses ministérielles aux questions des sénateurs, mais le temps me manque pour les développer.

En conclusion, je crois légitime de dire que les chiffres de 2013-2014, sans être exceptionnels, vont dans le bon sens. Il faut en donner acte au Gouvernement, car il a pris cette question à bras le corps, la coordination étant effectuée par vos soins, monsieur le secrétaire d'État. Une communication mensuelle en conseil des ministres est désormais réalisée à cet égard, innovation dont on ne peut que se réjouir.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les procédures et les techniques du contrôle évoluent d'une année sur l'autre, mais l'application des lois reste un combat de tous les jours. Le Sénat et ses commissions permanentes s'y impliquent activement, et y déploient une grande expertise. Ce travail constitue, à mes yeux, une activité de contrôle parlementaire au meilleur sens du terme : non pas un combat contre le Gouvernement, mais un effort aux côtés du Gouvernement et au service de nos concitoyens. Cette démarche démocratique est essentielle, car la loi votée par le Parlement exprime la volonté générale, et il importe d'en faire, à tous les niveaux, l'application la plus fidèle et la plus rapide possible.

**M. le président.** Monsieur le président de la délégation du Bureau, je vous remercie de cette synthèse, ainsi que du rapport d'information qui est à la disposition de chacune et de chacun de nos collègues.

Je vais maintenant donner la parole aux présidents des commissions ou à leurs représentants.

La parole est à M. Michel Houel, au nom de la commission des affaires économiques.

**M. Michel Houel, au nom de la commission des affaires économiques.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le président de la commission des affaires économiques, M. Jean Claude Lenoir, qui ne

peut être présent ce matin au Sénat vous prie de l'excuser. Il m'a demandé de présenter le bilan d'application des lois relevant du champ de compétences de la commission des affaires économiques pour la session parlementaire 2013-2014.

Sur les 34 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 14 sont totalement applicables. Comme l'année dernière, il est à noter qu'aucune loi figurant dans le bilan n'apparaît comme totalement inappliquée.

L'activité législative de la commission a été soutenue durant la session parlementaire 2013-2014, avec l'adoption de cinq projets de loi importants, tant par leur contenu que du fait de la longueur de certains d'entre eux, prévoyant un nombre impressionnant de mesures réglementaires d'application. Trois propositions de loi ont également été votées au cours de la période de référence : deux sont d'origine sénatoriale et directement applicables.

L'étude des vingt lois qui ne sont que partiellement applicables aboutit à un bilan plus contrasté.

L'exemple le plus emblématique en est la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », qui comporte 210 renvois vers des décrets ou arrêtés.

Je pense, à titre personnel, que cette loi doit être retravaillée et scindée en deux parties. Autant on peut considérer que la partie relative aux rapports entre locataires et propriétaires est relativement bien ajustée, autant on peut estimer que la mise en œuvre des dispositions relatives à l'urbanisme de la loi ALUR se révèle catastrophique dans de nombreuses communes, entraînant de la part des élus une véritable levée de boucliers. Élu d'un secteur sensible du nord de la Seine-et-Marne, je peux vous certifier que l'application de cette loi dans ma commune laisse à désirer : quand la commune dispose de 1 000 mètres carrés de terrain constructible et que 1 000 autres mètres carrés se libèrent à côté, on est obligé de faire trois lots et, du coup, les véhicules sont garés dans la rue ! Il faudrait vraiment revoir les choses.

À ce jour, la loi ALUR affiche un taux de parution des textes réglementaires très bas qui s'établit à 16 %, puisque 33 mesures seulement ont été prises jusqu'à présent.

Il est à noter que la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives et le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en cours d'examen, modifient plusieurs dispositions de la loi ALUR. Les conséquences de ces modifications sur les mesures réglementaires à prendre sont, à ce stade, encore difficiles à évaluer, mais l'abandon de certains dispositifs est probable.

Deux autres lois votées durant l'année parlementaire 2013-2014 affichent un taux d'application peu satisfaisant, avec un peu plus d'un quart des mesures réglementaires attendues déjà publiées. Il s'agit, respectivement, de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, avec 28 % des mesures prises, et de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, avec un taux d'application de 26 % seulement.

Lorsque l'on examine plus en arrière le stock des lois suivies par la commission, force est de constater que très peu de mesures réglementaires – moins d'une dizaine – ont été prises concernant les lois antérieures à 2013, à quelques rares exceptions.

Sur les 34 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, une seule a fait l'objet de la remise d'un rapport en vertu de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit depuis le bilan établi en 2013. Le rapport relatif à la mise en application de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation a été remis au Parlement le 26 décembre 2014, soit plus de neuf mois après la promulgation du texte au lieu des six mois fixés par la loi de 2004.

Comme l'année dernière, il faut enfin déplorer la grave défaillance dont fait parfois preuve l'administration en ce qui concerne la remise des rapports au Parlement. Les chiffres sont éloquentes : trois rapports seulement ont été rendus au cours de la période étudiée cette année sur les textes que nous avons suivis. Pour mémoire, les lois votées sur la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014 prévoyaient au total la remise de 27 rapports. La loi ALUR, à elle seule, devait faire l'objet de neuf rapports, dont aucun n'a pour l'instant vu le jour.

L'inefficacité de la mesure étant depuis longtemps démontrée, je crois, mes chers collègues, qu'il nous faut absolument combattre cette solution de facilité qui consiste à prévoir la remise d'un rapport sur un dispositif dont on ne peut obtenir l'adoption dans la loi, car ces rapports nous coûtent très cher.

Pour conclure, monsieur le secrétaire d'État, la commission des affaires économiques a dû traiter un volume législatif très important ces dernières années. Plusieurs centaines de textes d'application sont attendus et le rythme s'accélère. Dans ces conditions, il ne faut guère s'étonner que l'application des lois ne puisse être satisfaisante. La commission des affaires économiques a une solution à vous proposer : il suffirait de moins légiférer !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.

**M. Jean-Pierre Raffarin,** *président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.* Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme chacun le sait, l'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou d'accords internationaux.

Ainsi, au cours de la session parlementaire 2013-2014, le Sénat a adopté 22 accords internationaux relevant de la compétence de la commission. Certains de ces accords n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et toutes les lois n'ont donc pas été promulguées. Toutefois, les conventions n'entrent pas dans le champ du bilan que nous dressons aujourd'hui.

En dehors des conventions, deux lois relevant du domaine de compétence de la commission des affaires étrangères ont été promulguées au cours de la session 2013-2014 : la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 – c'est une loi que le Sénat souhaite pouvoir actualiser prochainement – et la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Ces deux lois

de programmation ont constitué deux rendez-vous législatifs importants. La commission des affaires étrangères s'est également saisie pour avis de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

À la date du 31 mars 2015, la commission suit l'application de cinq lois adoptées jusqu'au 30 septembre 2014 et applicables à des degrés divers.

Le bilan fait apparaître plusieurs motifs de satisfaction.

En premier lieu, la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a été rendue totalement applicable moins de six mois après sa promulgation.

En deuxième lieu, et contrairement au précédent bilan de l'application des lois, parmi les textes suivis par la commission ne figure plus une seule loi qui soit « totalement inapplicable ». Une des mesures réglementaires que nous attendions depuis trois ans pour permettre l'application au moins partielle de la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure vient d'être prise sous la forme d'un décret en Conseil d'État du 16 mars 2015 portant amélioration et simplification des règles de gestion de la réserve militaire.

Le rapport d'information publié par la commission pour le contrôle de l'application des lois, en juillet 2014, avait considéré que « l'absence des décrets d'application d'une loi censée garantir la continuité de la vie nationale trois ans après sa promulgation » était « une situation tout à fait anormale » et préconisait que les décrets d'application soient publiés dans les plus brefs délais. Cette analyse prend toute sa dimension dans le contexte des attentats de janvier 2012 et de la mobilisation de nos forces armées sur le territoire national dans le cadre de l'opération « Sentinelle ». Le projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire, que nous examinerons en juillet, prévoit que le nombre de réservistes soit augmenté de manière significative. Ce contexte de particulière gravité nous a conduits, monsieur le président, à l'accélération du calendrier que nous appelions de nos vœux.

En troisième lieu, la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, dont nous examinerons prochainement l'actualisation, a reçu 94 % des mesures réglementaires attendues, avec vingt mesures réglementaires prises au 31 mars 2015. J'attire votre attention sur les trois derniers décrets en Conseil d'État publiés le 29 mars 2015 relatifs à la lutte contre la cybercriminalité. La récente attaque dont a été victime TV5 Monde en souligne toute la nécessité.

J'ajoute que la commission a bien reçu, en juin 2014, le rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire préalablement au débat d'orientation budgétaire, rapport qui est prévu par l'article 10 de la loi, ainsi que les deux bilans semestriels détaillés demandés par l'article 8, qui ont été reçus respectivement en juin et en octobre 2014. Le ministre de la défense est venu lui-même nous présenter ces rapports devant la commission.

En quatrième lieu, un rapport global sur la mise en application de cette loi a été déposé au Parlement le 28 juillet 2014, soit sept mois après sa promulgation, en application de l'article 67 de la loi de 2004 de simplification du droit. En dépit de ce mois de retard, la commission en a pris acte avec satisfaction, d'autant qu'il a été précédé par l'envoi à la commission, en juin 2014, d'un rapport du ministère de la

défense présentant son analyse de la mise en œuvre de cette programmation. Ce document très complet faisait l'objet d'une diffusion restreinte.

La commission exprime néanmoins un regret, celui de ne pas avoir reçu, en temps et en heure, le rapport d'application pour la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, qui aurait dû être transmis au Sénat au plus tard le 7 janvier 2015. Ce rapport vient de nous être transmis au début du mois de mai. Ce retard est d'autant plus regrettable que tous les textes d'application attendus ont bien été pris moins de six mois après la promulgation de cette loi.

En conclusion, monsieur le président, nous vous présentons ce bilan assorti d'une appréciation plutôt positive.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales.

**M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, au vu du bilan établi par la commission des affaires sociales, je ne peux qu'appuyer les principaux constats dressés par le président Claude Bérin-Débat.

Tout d'abord, le niveau de mise en application des lois relevant de notre commission paraît nettement plus satisfaisant que par le passé. Au 31 mars dernier, 78 % des mesures attendues pour les textes de l'année 2013-2014 étaient adoptées.

Ce taux est quasiment identique à celui qui avait été constaté l'année précédente à la même période, alors même que le nombre de dispositions à appliquer a doublé d'une année sur l'autre, passant de 132 à 265, et que nous nous situons à un niveau historiquement élevé de production législative dans le champ social.

Il faut saluer ce réel progrès, tout en souhaitant, bien entendu, que les efforts de mise en application rapide soient poursuivis.

Ce *satisfecit* doit cependant être nuancé par un deuxième constat, qui est d'ailleurs récurrent : celui de fortes disparités selon les textes.

Ainsi, les textes qui traduisent les priorités de la politique gouvernementale sont, en général, rapidement mis en œuvre. Tel est le cas des lois de financement de la sécurité sociale, de la loi sur les retraites ou de la loi sur la formation professionnelle.

Nous avons le sentiment que l'exécutif est parfois moins pressé de mettre en œuvre certains textes d'origine parlementaire.

Nous avons évoqué en commission l'application à la fonction publique de la loi permettant le don de jours de repos à un parent d'enfant gravement malade. Les décrets ont finalement été publiés au *Journal officiel* voilà quelques jours, le 29 mai.

Nous nous sommes également inquiétés de l'absence de parution, à ce jour, du décret nécessaire à l'expérimentation des maisons de naissance, alors que le cahier des charges de cette expérimentation a été défini en septembre 2014 par la Haute Autorité de santé. Je rappelle que cette loi a été initiée au Sénat par notre ancienne collègue Muguette Dini et que le

décret est nécessaire pour sécuriser le cadre juridique ainsi que le financement des maisons de naissance qui n'existent aujourd'hui que sous la forme de projets pilotes.

Nous constatons aussi, pour certaines dispositions, des délais d'application anormalement longs. Il s'est écoulé cinq ans entre la parution de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite « loi HPST » de 2009 et celle, en août 2014, du décret d'application de son article 8, lequel ouvre la possibilité de créer des fondations hospitalières associant des acteurs publics ou privés de la recherche clinique. Et c'est il y a un mois à peine qu'est paru le décret approuvant les statuts de la fondation hospitalière « Assistance publique-Hôpitaux de Paris pour la recherche ».

À l'inverse, il faut reconnaître qu'une parution très rapide des textes réglementaires n'est pas toujours non plus gage d'efficacité. Nous le voyons avec les difficultés liées à l'application des décrets relatifs au compte personnel de prévention de la pénibilité, qui ont contraint le Gouvernement à revenir en partie sur le dispositif dans le projet de loi sur le dialogue social.

M. Claude Bérit-Débat a également évoqué, dans son rapport, la question essentielle de la conformité des textes d'application avec l'intention du législateur.

Les cas de divergence existent. Par exemple, l'arrêté de février 2015, relatif à l'article 28 de la loi de bioéthique de juillet 2011 sur les conditions de formation et d'expérience des praticiens exerçant les activités d'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur, n'a que très partiellement satisfait, à nos yeux, l'amendement du Sénat qui visait à établir des règles de bonnes pratiques en la matière. En effet, cet arrêté ne fixe pas les critères que nous attendions pour définir de manière objective la marge d'appréciation laissée aux praticiens s'agissant de l'adéquation entre les caractéristiques physiques des parents et celles du donneur.

Enfin, je confirme le faible taux de remise de rapports au Parlement, qui invite, me semble-t-il, à davantage de discernement dans les demandes formulées.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, ce bilan contrasté s'inscrit dans une tendance qui nous paraît néanmoins plutôt positive. Je suis convaincu qu'elle pourra l'être davantage encore avec une meilleure préparation et évaluation préalables des textes et une attention renforcée de l'exécutif aux dispositions issues de l'initiative parlementaire.

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes réunis, comme chaque année, pour un moment important, qui traduit solennellement l'exercice de notre fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, exercice auquel la commission de la culture, de l'éducation et de la communication est très attachée.

Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs se sont efforcés de raccourcir les délais de parution des textes d'application des lois que nous adoptons.

En pratique, je note que la plupart des textes attendus pour l'application des « grandes » lois votées depuis le début de la législature dans les secteurs qui relèvent de la compétence de

la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sont désormais parus, ce qui confirme les observations générales formulées par M. Claude Bérit-Débat.

Cependant, deux textes manquent encore pour l'application complète de la loi de refondation de l'école de juillet 2013.

Envisagé pour 2014, l'arrêté définissant la périodicité et le contenu des visites médicales reste encore en attente.

L'autre décret prévu et non encore pris concerne l'attestation de maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture par le diplôme national de brevet. Selon les informations qui m'ont été communiquées, ce décret devrait être publié en 2016 ou en 2017.

J'évoquerai un phénomène croissant, celui des mesures d'application non prévues expressément. Il n'a échappé à personne que le Gouvernement a pris, voilà quelques jours, un décret et un arrêté sur la réforme du collège.

Sans entrer dans la polémique sur le contenu de la réforme, je dirai que l'absence de mention de texte destiné à « repenser le collège unique » – mention qui figure dans le rapport annexé à la loi de refondation de l'école, mais pas dans le texte de loi proprement dit – a contribué à alimenter l'effet de surprise.

Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé la publication, d'ici à la rentrée prochaine, des nouveaux programmes. Ceux-ci feront l'objet d'une circulaire qui permettra de préparer très concrètement la mise en œuvre de la réforme des programmes du primaire, comme du secondaire. En 2013, la question de l'approbation de ces programmes par le législateur a été tranchée. Cette proposition n'a pas été suivie. C'est pourquoi il me paraît essentiel que nous soit transmise, en temps et en heure, la circulaire annoncée par la ministre.

Prévoir, dès l'origine, un calendrier prévisionnel pour l'adoption des circulaires pourrait d'ailleurs constituer un pas supplémentaire dans la bonne direction.

Deux décrets pour l'application de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013 restent encore en attente. Il semblerait que le décret fixant les critères d'attribution des logements destinés aux étudiants, ainsi que les modalités de transfert des biens appartenant à l'État ou à un établissement public affectés au logement des étudiants aux collectivités territoriales, soit actuellement en phase de concertation. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet, monsieur le secrétaire d'État ?

Je souhaite que le décret déterminant les conditions dans lesquelles les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel contractant avec les institutions étrangères ou internationales – universitaires ou non – puisse être, lui aussi, publié prochainement.

La récente mission qu'une délégation de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a effectuée le mois dernier au Maroc nous a montré que cette coopération pouvait constituer un élément essentiel pour le renforcement des échanges universitaires et scientifiques.

Enfin, toutes les dispositions de la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public sont désormais applicables, même si le décret définissant les conditions de contribution des éditeurs de services de télévision à la production audio-

visuelle indépendante, dispositions introduites dans la loi sur l'initiative du Sénat, a pris près d'un an de retard par rapport à la date initialement annoncée.

Tel est, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'essentiel de ce que j'avais à partager avec vous au sujet de ce bilan.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Filleul, vice-président de la commission du développement durable.

**M. Jean-Jacques Filleul, vice-président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le bilan de l'application des lois suivies par la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, fait lui aussi apparaître les grandes tendances mises en avant par les autres commissions permanentes du Sénat : une amélioration relative dans la mise en application des lois, mais un taux encore insuffisant de mesures prises dans un délai raisonnable et, par voie de conséquence, des marges de progrès qui nous paraissent encore substantielles.

Plus précisément, qu'avons-nous relevé cette année ?

Je commencerai par évoquer deux motifs de satisfaction.

Premièrement, sur un plan quantitatif, cinq lois dont nous assurons le suivi sont devenues totalement applicables entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 mars 2015.

J'évoquerai deux de ces textes en particulier.

S'agissant tout d'abord de la loi du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, qui résulte d'une initiative du groupe écologiste du Sénat, deux décrets du 26 décembre 2014 ont permis de la rendre pleinement applicable : l'un en fixant la composition et le fonctionnement de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement, l'autre en précisant la liste des établissements et organismes devant tenir un registre des alertes. C'est un vrai motif de satisfaction pour une loi importante voulue par notre assemblée.

Concernant la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires, l'ensemble des mesures réglementaires nécessaires a été publié avant la fin de l'année 2014, soit dans les six mois du vote de la loi, conformément aux engagements pris par le Gouvernement et dans un contexte d'urgence face à la résurgence de la piraterie maritime. Nous nous félicitons de ce délai rapide, qui devrait bien sûr être la norme.

Deuxièmement – c'est le second motif de satisfaction –, aucune des lois suivies par notre commission n'est totalement inapplicable au 31 mars 2015. Toutes ont fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé.

Voilà pour les points positifs.

Toutefois, comme les années précédentes, plusieurs motifs d'insatisfaction demeurent. J'en développerai trois.

Tout d'abord, 35 % des lois adoptées au cours des dix dernières années et qui relèvent du champ de compétence de notre commission sont encore en attente de mesures d'application ; c'est bien entendu beaucoup trop. En effet, sur les 34 lois adoptées au cours de cette période, 12 ne sont encore

que partiellement applicables et seules 5 d'entre elles ont fait l'objet d'une nouvelle mesure d'application entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015.

Ensuite, aucun rapport sur la mise en application des lois suivies par notre commission ne nous a été transmis par le Gouvernement dans les six mois suivant leur entrée en vigueur. Le principe de cette transmission est pourtant posé à l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, déjà citée.

Enfin, mon troisième motif d'insatisfaction concerne le retard, voire l'absence de remise des multiples rapports d'information demandés au Gouvernement au travers des dispositions législatives que nous votons. Sur les 53 rapports d'information demandés au Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2004, 28 ont été remis, soit à peine plus de la moitié. Au cours de l'année parlementaire 2013-2014, seul un rapport intéressant notre commission a été transmis au Sénat : le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013.

Ces chiffres témoignent malheureusement de l'inutilité des amendements parlementaires visant au dépôt de tels rapports. Certes, nous avons parfois tendance à encombrer l'administration par des demandes inutiles ou redondantes. Cependant, il arrive que de tels rapports soient pleinement justifiés, et il est alors bien dommage de constater que le Gouvernement n'accorde aucune importance au respect des mesures votées !

Avant de terminer mon propos, je voudrais insister sur une loi emblématique votée l'an dernier : la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Plusieurs textes d'application ont déjà été pris, notamment sur les nouvelles instances mises en place et sur les missions des différents établissements créés. Un certain nombre de textes particulièrement sensibles et importants restent toutefois à prendre, tels le « décret socle » qui doit fixer les règles sociales communes aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires d'infrastructures, le décret relatif au service interne de sécurité de la SNCF, ou encore le décret précisant les modalités d'application des transferts de propriété du domaine public ferroviaire au profit des régions. Nous attendons également le décret précisant les formalités à remplir par les entreprises ferroviaires pour le versement de la contribution locale temporaire, créée sur l'initiative du Sénat, pour financer les aménagements extérieurs d'une gare ferroviaire de voyageurs.

Ce sont là des mesures importantes qui ne sauraient être encore retardées. Nous estimons nécessaire qu'elles soient prises dans les meilleurs délais. Il en va du succès de la réforme de notre système ferroviaire auquel, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, je suis très attaché.

**M. le président.** La parole est à Mme Michèle André, présidente de la commission des finances.

**Mme Michèle André, présidente de la commission des finances.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens à exprimer ma satisfaction de voir le Sénat continuer à s'investir activement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois. Je remercie particulièrement M. Claude Bérit-Débat pour son implication sur ce sujet.

La commission des finances est particulièrement concernée par le suivi de la mise en application des lois, puisque de 20 % à 30 % de l'ensemble des textes réglementaires attendus



chaque année à ce titre se rapportent à des lois qu'elle a traitées au fond. L'année dernière, nous avons même connu un pic avec 37 %.

Je dirai tout d'abord un mot des principales statistiques.

Au cours de la période de contrôle, les deux tiers des textes attendus sont parus, ce qui est davantage que l'année dernière, mais moins que la précédente.

Beaucoup moins de textes ont été pris dans le délai de référence de six mois : 44 %, contre les trois quarts l'année dernière et les deux tiers voilà deux ans. Par ailleurs, seuls deux des onze rapports attendus nous ont été remis. Cela nécessitera sans doute que les parlementaires que nous sommes s'interrogent sur les demandes de rapports qu'ils formulent.

J'évoquerai maintenant quelques caractéristiques de la manière dont sont mises en œuvre les lois que nous votons.

On trouve ainsi encore – et ce n'est guère original – des exemples de mesures qui ne sont pas appliquées, l'absence de texte d'application pouvant être qualifiée de « bloquante ». C'est le cas de la taxe générale sur les activités polluantes, la TGAP, sur les sacs plastiques. Au contraire, d'autres dispositions sont appliquées alors même que tous les textes nécessaires ne sont pas parus. Il en va ainsi de crédits d'impôts accordés sans attendre que tous les critères d'éligibilité soient opérationnels. C'est le cas de l'éco-conditionnalité du crédit d'impôt développement durable décidée en 2012, mais appliquée seulement depuis 2014.

Enfin, en matière de réglementation bancaire et financière, l'évolution rapide du droit européen rend souvent nos lois, comme leurs textes d'application, très vite obsolètes. On peut ainsi se demander si nous ne sommes pas entrés dans une ère de « législation à durée déterminée ».

Je voudrais évoquer deux lois dont la mise en œuvre est suivie avec attention par la commission des finances.

Trois semaines nous séparent de l'entrée en vigueur de la règle de séparation des activités bancaires, issue de la loi du 26 juillet 2013. La commission des finances a suivi de près, notamment par ses auditions publiques, la préparation de l'entrée en vigueur de cette règle. L'examen de l'effet combiné des textes réglementaires successifs nous a permis de constater que le contrôle de l'effectivité de la règle avait conduit à doter le régulateur de nouveaux pouvoirs de contrôle très importants, non seulement sur les nouvelles filiales contenant les activités dites « risquées », mais aussi sur les maisons mères.

La mise en œuvre plus ou moins rapide d'une disposition législative ne repose pas seulement sur les textes réglementaires. Je pense à la très importante question de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, engagée en 2010, relancée en 2012, et soumise à un calendrier très difficile puisqu'il exige que les services de l'État réalisent dans des délais très brefs les difficiles simulations nécessaires.

J'insiste sur ce point : les ajustements du calendrier de mise en œuvre de cette loi résultent de considérations techniques, et non des conséquences supposées de la réforme puisque, précisément, les simulations n'ont pas encore été réalisées.

Ces exemples me permettent de conclure en considérant que, si ce travail annuel est nécessaire, c'est au quotidien, en suivant la mise en œuvre des réformes que nous votons et en utilisant nos prérogatives en matière de contrôle, que nous exerçons l'essentiel de notre suivi de l'application des lois.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Bas, président de la commission des lois.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, au-delà de sa dimension statistique, l'adoption des mesures d'application des lois, dans un délai raisonnable, constitue l'un des corollaires du respect de la volonté du législateur. C'est la raison pour laquelle un suivi des mesures réglementaires d'application doit être effectué, du point de vue tant quantitatif que qualitatif.

Sur le plan quantitatif, bien que des progrès aient été constatés en la matière, le moins que l'on puisse dire est que l'objectif, annoncé depuis 2012, d'un taux d'application des lois de 100 % six mois après la fin de la période de référence prise en compte est loin d'être atteint. Pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2013-2014, et suivies au fond par la commission des lois, 54 % des mesures réglementaires prévues ont été prises, soit un peu plus de la moitié.

Autrement dit, alors que la situation apparaissait satisfaisante l'an dernier, avec un taux d'application de 92 %, principalement en raison du fait que le nombre de mesures d'application prévues au cours de la période de référence avait chuté en valeur absolue au regard des périodes précédentes, notre taux d'application s'inscrit cette année davantage dans la lignée des taux constatés auparavant, ce qui n'est guère satisfaisant.

Certes, comme chaque année, rappelons qu'un tel taux doit être fortement nuancé : d'une part, il ne traduit pas davantage que lors des sessions précédentes l'aspect qualitatif des mesures prises ; d'autre part, *a contrario*, des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est parfaitement appliquée et que l'essentiel du dispositif est en place sur le terrain. Cependant, personne ne peut se satisfaire de constater année après année que près d'une mesure réglementaire sur deux ne soit pas adoptée six mois après la fin de la session.

Je tiens à préciser que ce travail de suivi des mesures d'application est l'occasion de constater une fois de plus que la charge de travail à laquelle notre commission a fait face s'est encore amplifiée.

En comptabilisant toutes les situations possibles, notre commission a examiné, au cours de la période, 44 textes au fond, auxquels s'ajoutent 29 avis, dont 21 avis budgétaires, 13 rapports d'information et 5 rapports relatifs à des propositions de résolution, niveau d'activité plus important encore que celui qui avait été constaté lors de la session précédente, et jamais atteint auparavant.

Je n'insiste pas, mes chers collègues, sur ces deux éléments statistiques que vous aurez l'occasion d'examiner plus en détail dans le rapport annuel sur l'application des lois.

Plutôt que de détailler ces données, vous me permettrez cette année, monsieur le secrétaire d'État, d'attirer plus particulièrement votre attention sur trois lois de la période de référence dont certaines mesures réglementaires n'ont pas encore été adoptées.

Il s'agit, tout d'abord, de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales : quatre des six mesures d'application prévues par ce texte n'ont toujours pas été prises, alors que

le Gouvernement avait engagé la procédure accélérée sur ce texte. Il y a là une incohérence gouvernementale. Je ne sais pas s'il faut aller jusqu'à y voir le signe d'une difficulté à appliquer cette loi, mais il s'agit, dix mois après la promulgation de ce texte, d'une donnée surprenante.

Peut-être disposez-vous, en particulier, d'éléments d'information sur le décret en Conseil d'État, prévu à l'article 35 de la loi? Cette mesure, non encore adoptée, doit pourtant permettre de rendre effective la faculté donnée aux officiers de police judiciaire d'effectuer, sur autorisation du procureur, des transactions pénales, ce qui n'est pas anodin dans le dispositif législatif dont il est question.

Il en va de même, dans des proportions plus importantes, de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dont 37 mesures réglementaires prévues n'étaient toujours pas prises au 31 mars 2015. Ce constat n'est pas de nature à satisfaire la commission des lois.

Un an et demi après la promulgation de la loi, où en est le décret en Conseil d'État, prévu à l'article 58, qui doit déterminer la nature des biens pris en compte, ainsi que les critères d'éligibilité au fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques?

Enfin, la loi du 27 mai 2014 portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, n'est toujours pas pleinement applicable. Le décret, prévu par l'article 11, est toujours en attente.

J'ai choisi ces données et ces trois mesures réglementaires non encore prises, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, parce qu'elles illustrent bien tout l'intérêt pour notre assemblée d'être attentive à la question de l'application des lois.

**M. le président.** Dans la suite du débat, la parole est à M. Patrick Abate.

**M. Patrick Abate.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en abordant le bilan de l'application des lois, nous interrogeons, au fond, la performance du processus démocratique. Les parlementaires que nous sommes sont au cœur de ce processus, et se trouvent aujourd'hui à la croisée de leurs deux missions : l'élaboration de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement.

Le principe démocratique ne peut être garanti par la seule existence de débats parlementaires, aussi enrichissants soient-ils, mais il doit se traduire par une mise en application des lois qui sont votées.

Quelle portée aurait notre travail si celui-ci ne débouchait pas sur une mise en œuvre réelle des mesures élaborées et votées?

Nous livrant chaque année à ce débat, nous constatons assez régulièrement des manquements quasi permanents au processus démocratique. Malgré certains progrès, nous ne parvenons toujours pas au taux idéal de 100 % de mise en application des lois dans les délais.

Un principe simple doit être rappelé : toute loi votée doit être appliquée, et seule cette issue doit nous satisfaire. Nous ne saurions nous contenter du taux actuel de 60 % ou 65 % de mise en application. Cela est d'autant plus important que le taux d'application des lois d'initiative parlementaire est

plus faible que celui des textes d'initiative gouvernementale, et qu'il tend à être encore moins élevé quand ces lois sont issues du Sénat.

La non-application des lois met donc à mal les droits du Parlement, de notre assemblée, et donc l'initiative législative des groupes parlementaires, lesquels ne disposent déjà que de peu d'espaces dédiés à la discussion des propositions de loi.

Nous constatons également des manquements en ce qui concerne les rapports, prescrits par la loi, que le Gouvernement doit remettre au Parlement. Ceux-ci sont pourtant utiles puisqu'ils permettent au Parlement d'exercer un contrôle sur l'action du Gouvernement.

Au-delà de ces constats, je pense que la question de l'application des lois a beaucoup à voir avec les conditions dans lesquelles celles-ci sont présentées et adoptées.

S'il est vrai que les rapports demandés au Gouvernement, compte tenu de leur nombre important, « nous coûtent très cher », comme le disait M. Houel, au nom de la commission des affaires économiques, et correspondent à des demandes parfois « redondantes », pour reprendre le terme employé par le président de la commission du développement durable, cela est aussi la conséquence, tout au moins pour une part non négligeable, de l'impossibilité pour un groupe parlementaire de proposer des mesures législatives engageant les finances de l'État. Nous ne pouvons ni présenter de telles propositions ni en discuter, puisqu'elles sont invariablement censurées par la commission des finances et n'apparaissent à aucun moment dans le débat public.

Nous sommes donc très souvent contraints, pour faire avancer le débat d'idées – nous sommes là pour cela – et envisager des alternatives, de demander des rapports. Ne vaudrait-il pas mieux laisser s'exercer à plein le débat démocratique, ne pas entraver le droit d'amendement et laisser ainsi les parlementaires s'emparer de tous les sujets, quitte à ce que leurs propositions ne soient pas adoptées, le jeu majoritaire et la responsabilité s'exerçant par la suite? Nous éviterions peut-être ainsi l'inflation de rapports, et par conséquent de rapports non rendus.

Cela étant, nous continuons à faire face à une avalanche de textes qui peinent à trouver leur place dans un calendrier chargé, menant désormais à des sessions qui n'ont plus d'extraordinaires que le nom et à un recours trop important à la procédure accélérée ou, pis encore, aux lois d'habilitation autorisant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance.

En relation avec l'impossibilité de mettre en œuvre toutes les lois votées, une réflexion sur l'utilité et les bienfaits de ces méthodes doit être engagée.

Cette surcharge nuit à la qualité du travail parlementaire et contredit l'exigence essentielle de stabilité, de sécurité et de lisibilité de la loi pour les citoyens.

En conclusion, nous considérons que les progrès accomplis à ce jour sont réels, mais encore largement insuffisants.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Requier.

**M. Jean-Claude Requier.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le Sénat débat aujourd'hui, pour la cinquième fois de son histoire, de l'application des lois.

Notre assemblée a joué un rôle précurseur dans le contrôle de l'application des lois. Chaque commission assure en effet, depuis 1971, le suivi de l'application des textes qu'elle a examinés.

Entre novembre 2011 et 2014, la commission pour le contrôle de l'application des lois, organe *ad hoc* créé par le Sénat, s'est acquittée de cette mission sous l'égide de notre collègue David Assouline, son président. Cette expérience n'a pas été reconduite lors du renouvellement d'octobre 2014, dans le souci de restituer aux commissions permanentes la plénitude de leurs prérogatives de contrôle.

Il ne s'agit pas là d'un débat inutilement technique. Derrière se cachent des enjeux importants pour nos concitoyens, qui attendent les effets et bienfaits des lois que nous avons votées ces derniers mois, et qui concernent de nombreux domaines, comme la consommation, la santé, l'économie réelle, et beaucoup d'autres.

Nous avons dernièrement, par exemple, voté une loi permettant le don de jours de repos à un parent d'enfant gravement malade. Les dispositions relatives à la fonction publique n'ont été publiées que très récemment, comme l'a indiqué tout à l'heure M. le président de la commission des affaires sociales.

Il est vrai que le délai moyen de parution des textes d'application est de plus de huit mois.

Comme le souligne le rapport d'information de Claude Bérít-Débat, le taux d'application des lois de la XIV<sup>e</sup> législature est aujourd'hui de l'ordre de 60 % à 65 %, même si des écarts notables entre les textes existent parfois. D'une manière générale, la tendance est à l'amélioration du taux d'application des lois ; si celui-ci peut sembler insuffisant, il est cependant largement meilleur qu'avant 2010, où il oscillait entre 15 % et 30 %, soit un taux très médiocre.

Nous ne pouvons que regretter que l'engagement de la procédure accélérée, devenue quasi normale, n'ait pas permis d'améliorer encore ce taux d'application. Une fois de plus, on ne constate aucune différence en termes de taux d'application entre les lois pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée et celle dont l'examen a fait l'objet de la procédure parlementaire normale. La procédure accélérée est ainsi devenue un prétexte pour se passer de deuxième lecture, ce qui conduit à surcharger, par la discussion de nouveaux textes, un ordre du jour parlementaire au rythme déjà effréné, qui nous occupe le jour, le soir et nous mène même parfois jusqu'au bout de la nuit...

Les causes de retard ou de carence en matière d'application des lois sont connues et multiples. Le retard peut résulter d'une volonté politique du Gouvernement, en désaccord avec une loi votée par le Parlement, voire avec l'un de ses membres. Il peut également avoir des raisons techniques : difficulté d'élaboration des décrets, obligation de recueillir des avis, complexité des questions à régler, divergence de vues entre ministres, mauvaise rédaction de la loi qui nécessite son interprétation.

Il n'existe pas de véritable contrainte pour obliger le pouvoir réglementaire à s'acquitter de sa mission dans des délais raisonnables. C'est ce constat qui a conduit le groupe du RDSE à déposer une proposition de loi tendant à reconnaître une présomption d'intérêt à agir des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de recours pour excès de pouvoir. Il s'agissait de renforcer la mission de contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement

que prévoit, depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'article 24 de la Constitution. Les auteurs de ce texte avaient, à ce propos, rappelé que le contrôle du Parlement revêtait une nature informelle, par le biais du contrôle de l'application des lois et des mesures réglementaires d'application de celles-ci.

La carence du pouvoir exécutif à édicter les mesures réglementaires d'application dans un délai raisonnable, la dénaturation de la volonté du Parlement ou encore l'empiètement sur une compétence du pouvoir législatif ne peuvent faire l'objet d'injonctions du Parlement. L'examen de la proposition de loi simplifiant les conditions de saisine du Conseil national d'évaluation des normes en a été une nouvelle illustration. En outre, plusieurs commissions permanentes ont, encore cette année, déploré que certains règlements d'application ne soient pas conformes à l'intention du législateur et n'assurent donc pas une mise en œuvre fidèle des mesures législatives qu'ils sont censés appliquer.

Un autre point attire notre attention. Le rapport d'information de Claude Bérít-Débat souligne que « le taux de présentation des rapports demandés par le Parlement reste cette année encore très médiocre » et que « sur la moyenne des dix dernières sessions, seulement 60 % des lois demandant un rapport ont été suivies d'effet ».

Nous souhaitons aller plus loin encore dans ce constat. Le législateur multiplie les demandes de rapports au Gouvernement. Pratiquement chaque article du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, actuellement en cours d'examen par le Parlement, prévoit un rapport. Personnellement, j'y suis très réticent et il me vient à l'esprit cette phrase du président américain Eisenhower, ancien général militaire, qui aimait dire à ses collaborateurs : « Faites-moi un schéma, car un schéma en dit souvent plus long que le plus long des rapports. »

Les rapports se substituent ainsi à de véritables mesures législatives normatives. Ils deviennent des palliatifs à l'action du Gouvernement et anticipent sur une réflexion qui aurait dû être menée en amont même du projet de loi. *Quid* de l'étude d'impact ? Nous en reparlerons lors de l'examen de la proposition de loi organique relative aux études d'impact qu'a déposée le groupe du RDSE. Quand nous votons ce type de dispositions, nous savons le sort qui leur sera réservé. Les demandes de rapport conduisent à dessaisir le Parlement de ses prérogatives, ce qui n'est pas souhaitable !

Il y aurait encore beaucoup à dire sur ce sujet du partage des compétences entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Nous concluons par cette appréciation digne de figurer sur un bulletin scolaire : « Les efforts en la matière sont à poursuivre. Il faut persévérer, particulièrement du côté de l'exécutif, dont la mission est d'exécuter toujours mieux et toujours plus vite ! »

**M. le président.** C'est une excellente suggestion, mon cher collègue ! L'année prochaine, nous essaierons de rendre compte de ce sujet par un schéma ! (*Sourires.*)

**Mme Esther Benbassa.** Certains schémas sont compliqués !

**M. le président.** La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je vous prie d'excuser l'absence de Corinne Bouchoux, retenue par un problème familial, qui aurait dû intervenir ce matin au nom du groupe écologiste.

« L'exemplarité, c'est [...] des lois bien écrites et rapidement mises en œuvre. » Le groupe écologiste partage ces propos tenus par le Président de la République le 20 janvier dernier. Force est de constater un décalage entre les paroles et les actes. C'est la raison pour laquelle je me réjouis de la tenue de ce débat, qui permet de faire un point sur nos travaux.

Monsieur le secrétaire d'État, permettez-moi de profiter de cette intervention pour faire un bilan d'étape sur les quatre lois écologistes définitivement adoptées, dont l'application n'est malheureusement pas satisfaisante.

Premièrement, les membres du groupe écologiste, en particulier Marie-Christine Blandin, souhaitent savoir quand la loi du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte sera réellement mise en œuvre. Certes, les décrets ont été pris, mais personne ne s'y conforme, contrairement à ce qu'a affirmé Jean-Jacques Filleul il y a quelques instants.

Cette loi prévoit deux avancées majeures.

D'une part, elle crée une Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement chargée de veiller aux règles déontologiques s'appliquant à l'expertise scientifique et technique et aux procédures d'enregistrement des alertes en matière de santé publique et d'environnement. Monsieur le secrétaire d'État, quand cette commission verra-t-elle le jour ? Une mission de préfiguration devait être mise en place en amont : nous l'attendons toujours.

D'autre part, les travailleurs ont désormais la possibilité de lancer des alertes en matière de santé et d'environnement. À l'heure actuelle, tout salarié qui constate dans l'entreprise un risque grave pour la santé publique ou l'environnement doit en avertir sans délai son employeur et cette alerte doit être consignée sur un registre spécial. Or de nombreuses entreprises ne disposent pas d'un tel registre. Un réel travail d'information devrait être effectué par les services de l'État pour résoudre ce problème. Monsieur le secrétaire d'État, j'attire votre attention sur cette question.

Deuxièmement, s'agissant de la loi du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, aucune des mesures réglementaires prévues n'a été prise par le Gouvernement. Certes, me rétorquerez-vous, pour les délais d'application, nous sommes sous la barre des six mois et il n'y a pas de quoi s'inquiéter, puisque les décrets sont en cours de rédaction. Je veux bien le croire. Pourtant, nous sommes préoccupés. En effet, le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoit des « ajustements » de la définition des points atypiques – par exemple, les zones du territoire où l'exposition aux ondes est la plus forte – et sur la régulation de la publicité sur les téléphones portables... Nous veillerons à ce que le Gouvernement ne revienne pas sur des sujets qui ont fait consensus lors de l'examen de cette loi dont, je le rappelle, nous sommes à l'origine.

Troisièmement, la loi visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur le développement de l'utilisation des produits de bio-contrôle et à faible risque avant le 31 décembre 2014. Monsieur le

secrétaire d'État, pouvez-vous indiquer à M. Labbé et à l'ensemble du groupe écologiste l'état d'avancée de ce rapport ?

Quatrièmement enfin, je finirai sur une note optimiste (*Marques de satisfaction.*) en évoquant la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, qui prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport présentant l'évolution, sur les années passées, de nouveaux indicateurs de richesse – indicateurs d'inégalités, de qualité de vie, etc. Nous ne manquerons pas de demander un débat parlementaire sur ce rapport et sommes tout à fait confiants sur le fait que ce document sera bien remis au Parlement le mardi 6 octobre prochain.

Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie par avance des réponses que vous pourrez apporter à nos interrogations. Je conclurai par cette remarque de notre collègue Claude Bérut-Débat : « À quoi bon faire des lois, si elles doivent rester lettre morte en tout ou partie ? » (*M. Joël Labbé applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Luche.

**M. Jean-Claude Luche.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le philosophe anglais John Locke le considérait déjà : « Il n'est pas toujours nécessaire de faire des lois, mais il est toujours nécessaire de faire exécuter celles qui ont été faites. » L'autorité, la légitimité et, dès lors, l'efficacité de l'action de la loi – donc de l'État – en dépendent !

À l'heure où tant de nos concitoyens rejettent la politique et ceux qui la font, nous ne pouvons plus nous permettre d'écarter. Les élus de tous bords politiques, qui sont nos relais dans les régions, les départements et les communes, sont désespérés de devoir justifier aux Français qu'ils représentent à quel point le système actuel ne permet pas, dans les faits, de poursuivre l'intérêt général. Ne pas appliquer la loi, faute de directives réglementaires et de moyens humains, institutionnels ou matériels, c'est rompre le lien qui nous unit au peuple que nous représentons et risquer de connaître un rejet du système démocratique en lui-même.

Certes, l'effectivité des lois est la seule garantie de la stabilité et de la sécurité juridiques, voire de l'équilibre entre le législatif et l'exécutif, mais c'est bien plus le préalable nécessaire à la restauration de la confiance des citoyens dans la loi et dans la politique en général.

Au-delà de notre crédibilité, c'est bien du respect des principes républicains qu'il est question. La première condition de l'égalité républicaine est l'effectivité de la loi. Elle doit être une priorité et constituer la base de toute notre action législative.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je vous invite à toujours vous poser les questions suivantes, lorsque vous pensez la loi et que vous la faites naître. La loi est-elle applicable ? Si tel n'est pas le cas, pourquoi ? Où sont les blocages ? Comment les résoudre ? Une fois la loi promulguée, il faut également vous demander si elle est bien appliquée, si les effets attendus sont vérifiés dans les faits, sur le terrain, pourquoi elle ne l'est éventuellement pas et quelles sont les mesures à prendre pour qu'elle le soit.

Force est de constater une fois encore que nous ne nous sommes pas suffisamment posé ces questions. Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2012 et le 30 décembre 2014 en effet, seules 59 %

des dispositions nécessitant décret d'application ont été exécutées. Si nous avons réalisé de grands progrès ces dernières années, le taux d'exécution des dispositions appelant décret d'application est en chute libre depuis 2012.

En 2011, 80 % des textes promulgués ont reçu application. C'était déjà insuffisant, mais, depuis, plus d'un tiers des textes ne trouvent pas application. Ainsi, à ce jour, la loi du 24 décembre 2012 visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A dont nous avons tant parlé n'est toujours pas applicable. Il nous faut nous ressaisir. À l'aune d'un objectif de 100 % des lois appliquées pour une confiance renouvelée, nous avons encore du travail !

Au-delà de l'effectivité de l'application des lois, le débat porte également sur le délai de cette exécution. Si le Gouvernement affiche l'ambition de publier tous les décrets d'application six mois maximum après la promulgation de la loi, il faut constater, là encore, que l'objectif n'est toujours pas atteint. Le schéma législatif, déjà illisible, devient insupportable et injuste pour nos concitoyens, qui ont parfois nourri des espérances légitimes. Or celles-ci n'ont que peu de chances de devenir réalité tant le retard dans l'application des lois est important et le rattrapage lent et difficile.

L'inflation législative est une réalité. Elle devient même un fléau. Ne nous trompons pas de combat toutefois : ce n'est pas la production de normes qu'il faut accuser, car elle n'est que la traduction de la complexification de notre société.

Le fléau, c'est la piètre qualité et l'utilité contestable de certaines lois et de certains décrets d'application. Des élus de tous bords politiques nous interpellent fréquemment sur la complexité de certains décrets d'application, qui sont même parfois contraires à l'objet de la loi. Où est la cohérence lorsque le législateur est obligé de modifier une loi pour la mettre en conformité avec les circulaires préfectorales d'application, alors qu'avaient été prises, sur la base de ces circulaires, des mesures sur lesquelles il n'était pas possible de revenir ?

Le problème n'est pas que nos lois sont lourdes ; c'est qu'elles sont aujourd'hui à la fois lourdes et imprécises. Voilà le véritable fléau !

Ces constats que nous dressons depuis plusieurs années doivent trouver une réponse. Les études d'impact devaient garantir une certaine qualité aux nombreuses lois que nous votons. Tel n'est pas le cas. Ces études, rédigées par les services gouvernementaux, ne sont ni suffisamment larges dans leur champ d'analyse ni suffisamment approfondies. Le 1<sup>er</sup> juillet 2014, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs réduit les études d'impact à un rôle strictement formel. Dès lors, peu importe qu'elles soient imprécises et n'apportent aucune information supplémentaire aux parlementaires chargés de voter la loi.

Quant aux nombreux rapports exigés du Gouvernement, ils sont autant de temps perdu, alors que ce temps pourrait être consacré à la rédaction des décrets d'application, donc à l'application réelle de la loi.

Dans ces conditions, que faut-il faire sinon, évidemment, mieux préparer les lois, effectuer des études d'impact indépendantes et approfondies, renoncer à donner priorité au contrôle de l'exécution au détriment de l'exécution elle-même ?

L'application des lois est un enjeu trop important pour ne donner lieu qu'à un débat annuel. Elle doit devenir une priorité de notre action au quotidien.

**M. le président.** La parole est à M. David Assouline.

**M. David Assouline.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens à saluer le travail effectué par Claude Bérêt-Débat avant de me livrer à une réflexion générale sur le sens de ce travail.

Nous avons toujours considéré que le contrôle de l'application par l'exécutif des lois que nous élaborons était un combat tout à fait crucial. Il est crucial par nature, mais il l'est également compte tenu de la situation particulière dans laquelle se trouve notre pays.

Nous savons, en effet, par les contacts que nous avons avec nos concitoyens, mais également grâce aux études d'opinion de toutes sortes, que les élites sont aujourd'hui regardées avec une grande défiance par les Français. C'est vrai des élites politiques, mais également de toutes les autres, qu'elles soient médiatiques, économiques ou syndicales, ces dernières étant pourtant censées être plus proches des citoyens. Les parlementaires, qui ont la charge de représenter le peuple, subissent cette défiance.

Certes, il est très noble de faire la loi. Mais si nos concitoyens ont un doute sur l'utilité concrète de ce travail, s'ils ne voient pas qu'il a des effets immédiats sur leur vie quotidienne, leur défiance en est accrue et peut se transformer en rejet. Il est fondamental que nous soyons vigilants sur l'application des lois, ce sujet n'étant pas une simple question technique ou pratique.

Le Sénat a été précurseur dans ce domaine, bien avant même la réforme constitutionnelle qui a renforcé le rôle de contrôle des parlementaires. Le contrôle de l'application des lois a été la marque de fabrique de notre assemblée dès 1970.

Jean-Pierre Bel a eu raison, lorsqu'il est devenu président du Sénat, de proposer la création d'une commission dédiée au contrôle de l'application des lois. Le but était non pas de déposséder les commissions – elles ont la prérogative d'effectuer ce travail au quotidien et elles disposent des moyens correspondants –, mais de créer un centre de ressources, d'impulsion et de synergie. Il s'agissait de mettre en commun les actions des commissions, de leur servir d'appui et de faire « rayonner » le travail trop souvent méconnu qu'elles réalisaient en matière de contrôle de l'application des lois, le Sénat étant par nature, du fait de sa place au sein de nos institutions, plus discret dans l'arène parlementaire.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a marqué des points – et cela va bien évidemment au-delà de ma personne –, car elle a placé cette question au cœur du débat, y compris institutionnel. Tous ceux qui s'intéressent à cette question, qu'il s'agisse des juristes, notamment les constitutionnalistes, ou des milieux universitaires, ont été très attentifs au travail que nous avons effectué et nous ont rendu grâce de cette attention particulière.

La décision a été prise de restituer entièrement le contrôle de l'application des lois aux commissions. Or, du fait de l'inflation législative, les commissions, en tout cas celles dont la charge de travail est la plus lourde – on sait qu'il existe des disparités de ce point de vue –, ont une telle tâche pour produire la loi qu'elles ne peuvent pas aujourd'hui, compte tenu des moyens dont elles disposent, se consacrer complètement et de manière aussi efficace au contrôle.

Pour ma part, j'estime que la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois apportait un appui qui fait défaut aujourd'hui. J'aurais d'ailleurs aimé qu'un débat ait eu lieu et qu'un bilan de son action ait été dressé avant de décider de sa suppression. Je ne peux donc que prendre acte des félicitations qui me sont aujourd'hui adressées, car je ne doute pas de leur sincérité ; j'aurais néanmoins préféré, plutôt que des hommages, que cette commission ne soit pas dissoute afin que nous puissions poursuivre le travail que nous avons mené tous ensemble. Car je rappelle qu'aucun groupe n'a jamais remis en cause l'utilité de cette commission, dont la suppression m'a paru brutale et, en tout cas, pas totalement justifiée.

Cela étant dit, les choses continuent d'avancer puisqu'un rapport d'information dressant un bilan annuel de l'application des lois a été fait. Je constate d'ailleurs qu'il s'inscrit dans la continuité des travaux de la commission puisqu'il met en avant des éléments qu'elle avait elle-même pointés.

Les problèmes sont connus. Le taux d'application des lois est de 65 %. Je relève d'ailleurs que vous vous êtes trompé, monsieur Luche : aucune « chute libre » n'a été constatée depuis 2012. Cette date doit avoir une valeur symbolique pour vous : depuis cette année-là, tout va bien entendu très mal dans notre pays ! Vous n'avez pas dû bien regarder les chiffres, car la tendance n'a pas varié depuis 2010, année qui a constitué un tournant.

Durant la décennie précédente, la situation était catastrophique, avec un taux d'application des lois qui oscillait entre 15 % et 30 %. Il s'établit aujourd'hui à 65 %. Le gouvernement Fillon a donné une impulsion, pas dès son arrivée au pouvoir, mais en 2009-2010, avec de véritables directives. Il a ainsi prévu que les décrets d'application des lois devaient être pris dans un délai maximal de six mois et institué l'intervention en conseil des ministres du ministre chargé des relations avec le Parlement.

Un ministre de l'époque m'a raconté sa manière informelle de procéder, avec des petits cartons passés à ses collègues autour de la table du conseil pour leur demander de signer tel décret en retard. Le gouvernement actuel a mis en œuvre une procédure plus institutionnalisée : un état des lieux est effectué tous les mois en conseil des ministres, ce qui permet d'exercer une certaine pression et de maintenir la cadence.

Le taux de 65 % est bien sûr insatisfaisant ; le seul taux acceptable serait 100 %. Cela étant dit, il ne faut pas oublier que ce taux correspond à celui des décrets publiés dans le délai maximal de six mois. Ce taux dépasse 80 % si l'on prend l'ensemble de la législation, ce qui est convenable.

Toutefois, des disparités sont constatées. Ainsi le taux d'application des lois relevant de la commission de la culture est-il de 90 %. Ce résultat s'explique non pas parce que ces lois sont plus faciles à faire exécuter, mais parce que cette commission est saisie d'un nombre plus restreint de textes. En revanche, les lois soumises à la commission des affaires économiques étant plus nombreuses, plus bavardes et beaucoup plus longues, le ministère chargé des décrets d'application rencontre bien évidemment davantage de difficultés. Il faut essayer de réduire ces disparités.

De même, certains des problèmes que j'avais relevés lorsque je présidais la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois subsistent, même s'il n'en est pas fait état dans le rapport d'information dont nous débattons aujourd'hui. Le taux d'application des lois d'initia-

tive gouvernementale est plus élevé que celui des lois d'origine parlementaire. En tant que parlementaires, nous ne pouvons accepter cette disparité, d'autant qu'on ne peut pas dire que le Parlement est au centre de notre système institutionnel et qu'il dispose d'énormément de prérogatives – je rappelle que la grande majorité des lois est d'origine gouvernementale. Nous demandons donc qu'un effort soit fait à l'avenir.

J'avais également remarqué que cette disparité était aussi vraie concernant les amendements d'origine parlementaire et que le taux d'application des amendements parlementaires d'origine sénatoriale était, en outre, plus faible que celui des amendements adoptés à l'Assemblée nationale. J'aimerais savoir si cette tendance se confirme, car je n'ai pas trouvé d'informations sur ce sujet dans le rapport. Je pense toutefois que la situation n'a pas dû beaucoup changer.

Par ailleurs, permettez-moi de faire une observation sur les rapports. Sur cette question, je ne m'adresse pas au Gouvernement, car j'estime que, en tant que parlementaires, nous devons prendre nos responsabilités. Nous ne cessons de réclamer des rapports. Lorsque nous voulons aborder un sujet mais que nous ne savons pas comment le traduire dans la loi, ou lorsque nous savons que ce que nous proposons n'est pas acceptable par le Gouvernement, nous lui demandons un rapport. On critique le Gouvernement car il ne les fournit pas ; mais pourquoi faudrait-il consacrer tant d'énergie, mobiliser tant de fonctionnaires pour les préparer, sachant qu'ensuite ils sont très peu utilisés par les commissions et par les parlementaires ? Je le redis, prenons nos responsabilités, mes chers collègues !

On dit également de certaines lois qu'elles sont bavardes. Il y a là un piège qui est lié à nos institutions. En effet, dans le système de la V<sup>e</sup> République, l'essentiel des lois est d'origine gouvernementale. Il faut en prendre acte et justifier notre rôle. Après leur passage au Parlement, les lois ne « sortent » pas dans le même état : elles ont été modifiées par les apports des assemblées. Or il est plus facile de procéder à des ajouts qu'à des remplacements. La longueur d'un texte est donc souvent doublée à l'issue de la navette parlementaire, les deux assemblées souhaitant imprimer leur marque. C'est ainsi qu'un texte contenant initialement 30 articles peut finalement en compter 200 ! J'en appelle également à la responsabilité collective sur ce sujet.

Pour résoudre ce problème, il faut se rappeler que l'essentiel des lois proviennent du Gouvernement et que nous sommes là pour les amender et y intégrer nos apports : il faudrait peut-être associer les parlementaires à l'élaboration de la loi plus en amont afin qu'ils y trouvent leurs marques, ce qui permettrait certainement de diminuer les ajouts faits en séance et, partant, le volume des textes. Les questions essentielles seraient ainsi traitées plus tôt.

Je voudrais aborder maintenant un point sur lequel on ne peut, me semble-t-il, noter d'avancées, même si une prise de conscience a eu lieu. Nous avons très peu de moyens pour mener notre travail de contrôle comparé aux autres parlements étrangers – sans même parler du Sénat américain. Or l'Assemblée nationale et le Sénat font souvent le même travail, les mêmes rapports, les mêmes contrôles ! Des fonctionnaires y travaillent dans les deux assemblées, et les parlementaires y consacrent beaucoup de temps. Pourquoi les deux assemblées ne rationaliseraient-elles pas leur action de

contrôle en effectuant un travail en commun? Je vous rappelle qu'il s'agit des mêmes lois, qui ont été votées par les deux chambres.

Il faut donc prendre des initiatives sur cette question ; j'en avais proposé. On aurait pu envisager des réunions régulières de la commission d'évaluation de l'Assemblée nationale et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois ; on pourrait organiser des réunions inter-commissions, par exemple entre la commission des lois du Sénat et celle de l'Assemblée nationale.

Je conclus en rappelant que le Sénat a pris conscience du problème. En outre, les gouvernements successifs ont plutôt progressé sur ce point. Nous allons donc dans le bon sens.

Toutefois, il s'agit d'un enjeu important, qui rejoint l'action du Gouvernement, et en particulier de M. Thierry Mandon, pour réduire les normes. Tout cela contribue à rendre plus crédible l'action publique. Les études d'impact témoignent également de cette volonté de légiférer au plus juste. Il est nécessaire que nous ayons tous conscience de l'objectif : légiférer moins mais légiférer mieux ! C'est l'affaire du Gouvernement, mais c'est aussi la nôtre. Nous devons remettre en question nombre d'habitudes afin de renforcer notre rôle essentiel de contrôle.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Monsieur le président, monsieur le vice-président, cher ami Claude Bérít-Débat, mesdames, messieurs les présidents de commissions, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'accueillir pour ce débat sur l'application des lois, débat qui constitue désormais une tradition du mois de juin pour le Sénat comme pour le Gouvernement.

Avant toute chose, je tiens à saluer la qualité du travail accompli par les commissions permanentes du Sénat et par M. Claude Bérít-Débat. Vous avez su cultiver et préserver l'expertise que le Sénat a développée depuis 1971 en matière d'application des lois.

Comme cela a été rappelé par nombre d'entre vous, l'application des lois est un sujet de préoccupation constante pour le Gouvernement et un droit important du Parlement.

En effet, loin d'être une question technique, la publication des décrets d'application est un enjeu politique et démocratique. Enjeu politique, car, en élaborant un décret, nous devons respecter, faire valoir et « mettre en musique » l'intention du législateur. Enjeu démocratique, car une loi qui ne produit pas ses effets porte atteinte à la crédibilité de la parole publique, et donc à la confiance des citoyens envers leurs représentants.

L'application des lois comporte aussi, pour le Gouvernement, un enjeu d'efficacité et de réciprocité dans ses relations avec les parlementaires. Nous demandons parfois aux assemblées de légiférer assez vite, pour relancer l'activité économique, pour lutter contre le chômage, pour assurer la sécurité de la population. Le moins que nous puissions faire, c'est de demander à l'administration d'être rapide et efficace dans l'élaboration des décrets d'application.

Dans cet objectif, le Président de la République et le Premier ministre ont décidé, dès la fin de l'année 2014, une mobilisation du Gouvernement pour la publication des décrets d'application.

Cette action commence à porter ses fruits : en un an, le taux global d'application des lois a augmenté de presque dix points, alors même que le « stock » de mesures à prendre ne cessait de croître.

Ces éléments témoignent de l'importance que le Gouvernement accorde à l'application des lois, mais je suis conscient qu'ils ne sont pas suffisants pour répondre aux questions très précises qui m'ont été posées au cours de la matinée. Je vais tenter, dans toute la mesure du possible, d'apporter des réponses claires et circonstanciées à chacun des orateurs.

Monsieur Bérít-Débat, vous avez évoqué le faible taux de remise des rapports du Gouvernement au Parlement, et vous n'avez pas été le seul. Il est indéniable que le Gouvernement doit faire des efforts pour mieux respecter ses engagements, notamment en ce qui concerne les rapports dits « de l'article 67 », dont le taux de remise est inférieur à 50 %.

Pour autant, je suis persuadé que, comme plusieurs d'entre vous l'ont signalé, les demandes de rapport sont trop nombreuses, car elles sont détournées de leur finalité première : vous l'avez dit, certains rapports visent non pas à solliciter l'expertise de l'administration, mais à exprimer un mouvement d'humeur ou à surmonter une irrecevabilité financière.

Nous sommes donc touchés par une véritable profusion de rapports : depuis juin 2012, ce ne sont pas moins de 280 nouvelles obligations de dépôt de rapports qui ont été adoptées !

En conséquence, nous avons, me semble-t-il, collectivement intérêt à « recentrer » la demande de rapport sur les sujets les plus sensibles et les plus complexes. S'ils étaient mieux ciblés, les rapports auraient davantage d'utilité pour les parlementaires ; symétriquement, si les demandes étaient moins foisonnantes, les administrations respecteraient plus facilement les délais impartis et leurs travaux seraient probablement de meilleure qualité.

Monsieur Houel, vous avez évoqué la loi ALUR, aujourd'hui applicable à 31 %. Je n'ai pas bien compris si vous souhaitez véritablement une accélération de l'application, ou si vous interrogez surtout sur la pertinence de celle-ci...

Le débat politique est toujours ouvert. Pour faire progresser le taux d'application, nous avons pris le parti de soutenir le ministère du logement, qui fait preuve d'une mobilisation exemplaire pour améliorer la situation. Des moyens supplémentaires et temporaires seront déployés et les consultations obligatoires seront conduites dans des délais très resserrés. Grâce à ces actions, cent mesures devraient pouvoir entrer en vigueur d'ici à la fin de l'année 2015, ce qui portera le taux d'application de la loi ALUR à environ 75 %.

Vous avez également cité la loi relative à l'économie sociale et solidaire et la loi relative à la consommation. Pour ces deux textes, des progrès importants ont été réalisés en peu de temps : depuis le 31 mars, leur taux d'application a augmenté de plus de dix points. Le progrès est encore plus net pour la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises : en mars, elle n'était applicable qu'à 26 % ; en juin, elle l'est à 68 %.

Monsieur le président Raffarin, vous avez dressé un bilan positif de l'application des lois relevant de votre commission, et je vous en remercie.

Vous déploriez toutefois, à juste titre, que le rapport d'application de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale n'ait pas été remis au Sénat dans les temps. Néanmoins, comme vous l'avez indiqué, ce rapport a été transmis aux deux assemblées il y a une dizaine de jours.

Monsieur le président Milon, vous avez évoqué le compte personnel de prévention de la pénibilité. Le Sénat débattrait de ce dispositif lors de l'examen du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, dont l'un des articles vise à simplifier le dispositif de déclaration des critères de pénibilité et à apporter davantage de souplesse aux entreprises. Là aussi, après avoir réfléchi et dialogué, nous modifierions la première rédaction de la loi afin de satisfaire tous les acteurs économiques et sociaux et de leur apporter des garanties.

Je tiens également à vous apporter des précisions sur la mise en œuvre de la loi de décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance : après de longues consultations, un projet de décret a été transmis au Conseil d'État au mois de mai. La loi sera donc intégralement applicable au plus tard au mois de juillet.

Enfin, vous m'avez interrogé sur la mise en œuvre de la loi de bioéthique de juillet 2011, et notamment sur un arrêté qui ne vous semble pas conforme à la volonté du législateur. Il y a peut-être ici une confusion : l'arrêté de février 2015 que vous citez vise à définir les conditions d'application non pas de l'article 28, mais de l'article 30 de la loi. L'article 28 doit, lui aussi, faire l'objet d'un arrêté, mais la loi prévoit que ce texte est « pris sur proposition de l'Agence de biomédecine ». Nous sommes encore dans l'attente de cette proposition, qui devrait nous être adressée à la fin de l'année 2015.

Madame la présidente Morin-Desailly, vous avez cité les lois adoptées en 2013 en matière d'éducation.

Dans ce domaine, les perspectives sont encourageantes : la loi pour la refondation de l'école de la République est aujourd'hui applicable à 92 % et il ne manque plus qu'une seule mesure pour atteindre les 100 %. Je ne souhaite pas nourrir une polémique qui nous emmènerait sur un terrain éloigné de l'application des lois à strictement parler ; je constate cependant que cette loi a été adoptée il y a bientôt deux ans et que les derniers décrets publiés ont été soumis à la concertation pendant plusieurs mois, ce qui induit peut-être une certaine lenteur. Là aussi, on s'interroge pour savoir si c'est la publication des décrets ou leur non-publication qui pose question.

Quant à la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, également promulguée en juillet 2013, elle sera intégralement applicable cet été : les deux décrets que vous avez cités, qui portent respectivement sur les critères d'attribution de logements sociaux aux étudiants et sur la passation de contrats avec des institutions étrangères ou internationales, devraient être publiés au mois de juillet. Je partage tout à fait votre impatience sur ce point.

Monsieur Filleul, je vous remercie d'avoir mis en avant les bonnes performances du Gouvernement pour l'application de deux textes : la loi sur les lanceurs d'alerte d'avril 2013 – le décret est publié, même si, comme Mme Benbassa le rappelait, les membres de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement n'ont pas encore été nommés – et la loi de juillet 2014 sur la protection des navires.

Vous avez aussi évoqué un texte pour lequel notre bilan est moins satisfaisant : il s'agit de la loi d'août 2014 portant réforme ferroviaire. Ce texte est aujourd'hui applicable à 52 %, mais ce taux devrait rapidement progresser. En particulier, deux textes importants seront publiés avant la rentrée 2015, à savoir le décret relatif aux modalités de transfert du domaine public ferroviaire et le décret sur la contribution locale temporaire – un sujet que vous connaissez bien. En revanche, plusieurs dispositions de la loi ferroviaire n'entreront en vigueur qu'en 2016, si bien que les décrets correspondants ne devraient pas être publiés à court terme : tel est notamment le cas pour le « décret socle » que vous avez évoqué.

Madame la présidente André, vous avez tout d'abord cité la loi de séparation des activités bancaires de juillet 2013, qui est aujourd'hui applicable à 79 %. Une dizaine de mesures manquent encore à l'appel ; parmi elles, cinq sont « bloquées » en raison d'une modification du droit communautaire. Comme vous l'avez vous-même souligné, le droit de l'Union européenne est mouvant et engendre une « législation à durée déterminée » !

Vous avez également évoqué la révision des valeurs locatives. Pour mettre en œuvre cette réforme, nous avons besoin de disposer de simulations fiables. Dès cet été, grâce au travail des commissions intercommunales des impôts, nous disposerons d'éléments stabilisés qui nous permettront d'évaluer les conséquences de cette révision sur les territoires et sur les professionnels.

Monsieur le président Bas, vous m'avez tout d'abord interrogé sur la mise en application de la réforme pénale d'août 2014 et sur le décret relatif aux transactions pénales, dont vous avez rappelé l'importance. Après avoir mené des concertations approfondies avec les agents concernés, le ministère de la justice s'est engagé à finaliser ce texte à l'été 2015 ; il devrait donc être publié très prochainement.

Vous avez ensuite évoqué la loi de modernisation de l'action publique territoriale de janvier 2014, dite loi MAPTAM, aujourd'hui applicable à 50 %.

Comme vous le relevez, ce taux n'est pas satisfaisant, mais il s'explique pour partie par le fait que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République viendra modifier plusieurs dispositifs issus de la loi MAPTAM. Vous en avez pris la pleine mesure récemment, me semble-t-il. Onze mesures d'application sur dix-huit sont ainsi « gelées » dans l'attente d'une modification de leur base législative. Les sept décrets restants sont en cours de finalisation et seront publiés dans les prochaines semaines. En particulier, je peux vous indiquer que le Conseil d'État a rendu son avis sur le décret prévu par l'article 58 de la loi à la fin du mois de mai 2015 ; la publication de ce texte est donc imminente.

Monsieur Abate, vous avez affirmé que les initiatives parlementaires étaient moins bien appliquées que les initiatives gouvernementales. Or les statistiques les plus récentes démentent légèrement cette analyse : les lois issues de propositions de loi ont en effet un taux d'application de 77 %, contre 63 % pour celles issues de projets de loi. Comme vous le constatez, le Gouvernement accorde une attention toute particulière aux textes initiés par les parlementaires, même si je comprends bien entendu que vous restiez vigilant.



Vous avez également estimé que le recours à la procédure accélérée était devenu trop fréquent. Ce sujet n'a qu'un lien indirect avec l'application des lois ; toutefois, lorsque la procédure accélérée est engagée, je reconnais que le Parlement peut être soumis à des délais resserrés. Il est donc en droit d'attendre du Gouvernement qu'il travaille, lui aussi, d'une manière encore plus rapide et efficace qu'à l'habitude. Je vous confirme que nous nous efforçons de respecter cette logique. Pour preuve, je voudrais citer un chiffre : les lois qui ont été examinées en procédure normale sont, en moyenne, applicables à 57 % ; celles qui l'ont été en procédure accélérée ont un taux d'application de 77 %.

En ce qui concerne le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui nous intéresse tous, nous ferons en sorte que les principaux décrets opérationnels soient publiés en même temps que la loi. Le Gouvernement, singulièrement M. le ministre de l'économie, entend faciliter l'inscription rapide des dispositions de ce texte dans la réalité de la vie économique du pays.

Monsieur Requier, vous avez fait état des difficultés d'application de la loi du 17 octobre 2013 créant le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, le CNEN. Vous soulignez que le décret d'application publié en avril 2014 a mis en place des conditions de saisine trop restrictives, qui iraient à l'encontre de l'intention du législateur. Une proposition de loi a été adoptée par votre assemblée à la fin du mois de mai, sur l'initiative du groupe UDI-UC, pour surmonter ce problème. À cette occasion, le Gouvernement s'est engagé, par la voix de mon collègue André Vallini, à modifier le décret de 2014 pour redonner sa portée initiale à la loi. Comme M. Vallini vous l'a indiqué, nous allons mener très rapidement une concertation avec le CNEN ; sur cette base, nous rédigerons une nouvelle version du décret qui garantira la pleine effectivité du pouvoir de saisine des élus locaux.

Madame Benbassa, vous avez fait le point sur la mise en application des quatre lois adoptées grâce à des initiatives du groupe écologiste. Comme je l'indiquais à l'instant, les décrets nécessaires à l'application de la loi sur les lanceurs d'alerte ont été publiés entre mars et décembre 2014 : ce texte est donc applicable à 100 %. Et comme je vous l'ai laissé entendre, je reviendrai vers vous prochainement pour prévoir sa mise en œuvre concrète, notamment en ce qui concerne les nominations au sein de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

Pour la loi relative aux ondes électromagnétiques, vous vous inquiétez de plusieurs amendements adoptés par le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques, amendements qui vous semblent remettre en cause l'équilibre du dispositif. Sans vouloir préjuger de l'issue des discussions parlementaires en cours, je vous confirme qu'un décret viendra préciser la définition des « points atypiques » pour éviter toute insécurité juridique, et que la publication de ce décret sera précédée d'une vaste concertation – celle-ci ne sera pas non plus éternelle, afin de ne pas sombrer dans une contradiction permanente !

Vous avez également attiré mon attention sur le rapport prévu par l'article 3 de la loi sur les produits phytosanitaires, qui ne vous a pas été remis dans les temps. Je vais saisir Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et

de l'énergie, ainsi que le M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, pour leur demander que ce document vous soit transmis dans les plus brefs délais.

Monsieur Luche, vous avez déploré que les lois, devenues trop « bavardes », viennent empiéter sur le domaine du règlement. Je ne peux que rejoindre ce constat, mais je dois aussi souligner que la responsabilité de cette situation est, malheureusement, partagée entre le Gouvernement et le Parlement. Certes, les projets de loi atteignent parfois un degré de précision excessif, ce qui augmente inutilement leur volume, dégrade leur lisibilité et rend plus difficile leur éventuelle adaptation ultérieure. Pour autant, il n'est pas rare que les amendements déposés par les parlementaires viennent encore alourdir la rédaction des textes.

Le Gouvernement et les Assemblées doivent mener une réflexion commune pour éviter, à l'avenir, de surcharger la loi et pour redonner au domaine réglementaire son juste périmètre.

**M. le président.** L'article 41 de la Constitution !

**M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État.** Exactement, monsieur le président !

Ce travail passe-t-il par un plus grand recours à la procédure de « délégalisation » prévue par notre Constitution, par la mise en place de nouvelles irrecevabilités ? Il nous appartiendra, au regard notamment de l'article 41 de la Constitution et des intentions premières du constituant de 1958, d'en discuter ensemble le moment venu. Quoi qu'il en soit, réactiver des outils de la V<sup>e</sup> République qui sont trop peu utilisés me paraît être une piste très intéressante !

Monsieur Assouline, je tiens à rendre hommage au travail que la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a accompli sous votre présidence jusqu'en novembre 2014. Cette instance avait le mérite de faire travailler ensemble des sénateurs issus de différentes commissions permanentes, et je crois que cette particularité était très appréciée par certains membres de la Haute Assemblée. Elle avait formulé des propositions pertinentes pour améliorer et accélérer l'application des lois.

Je voudrais notamment revenir sur deux d'entre elles : la limitation du nombre de rapports demandés par le Parlement – vous aurez compris que j'y suis évidemment très favorable – et la réduction du nombre de décrets en Conseil d'État au profit de décrets simples. Le recours aux décrets en Conseil d'État devrait, en effet, être limité aux textes les plus sensibles d'un point de vue juridique.

Mesdames, messieurs les sénateurs, en conclusion, je voudrais essayer de tirer quelques enseignements du très riche débat de ce matin.

L'application des lois est un travail quotidien pour les ministres et leurs cabinets, ainsi que pour les administrations ; c'est aussi un sujet de préoccupation régulière pour l'ensemble des parlementaires.

C'est pourquoi je tiens à vous rappeler que je suis à votre disposition pour répondre à toutes les questions relatives à l'application des lois, non seulement lors de nos traditionnels débats du mois de juin, mais aussi tout le reste de l'année.

Ainsi, n'hésitez pas à me saisir lorsque vous constatez qu'un décret tarde à être publié, ou lorsque vous estimez qu'un texte d'application n'est pas totalement conforme à l'intention du législateur.

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'État, mesdames, messieurs les présidents de commission, mes chers collègues, ce débat a été utile, et il faudra continuer à le faire vivre. Je remercie particulièrement le vice-président Claude Bérin-Débat, qui avait déjà présenté son rapport d'information à la conférence des présidents, et compte aussi sur les relations que nous entretenons avec le secrétariat général du Gouvernement.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à douze heures cinquante-cinq, est reprise, dans l'hémicycle, à quinze heures.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

3

## QUESTIONS CRIBLES THÉMATIQUES

### RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les questions cribles thématiques, posées à MM. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, et André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Je rappelle que l'auteur de la question et le ministre pour sa réponse disposent chacun de deux minutes. Une réplique d'une durée d'une minute au maximum peut être présentée soit par l'auteur de la question, soit par l'un des membres de son groupe.

Je rappelle également que ce débat est retransmis en direct sur France 3 et sur Public Sénat.

La parole est à M. André Gattolin, pour le groupe écologiste.

**M. André Gattolin.** Messieurs les secrétaires d'État, puisque me revient l'honneur d'être le premier à m'exprimer, j'aimerais vous poser une question générale, portant sur le lien de solidarité qui unit l'ensemble de nos collectivités territoriales et se concrétise par une péréquation de leurs ressources.

La récente réforme de la carte des régions aura une incidence directe sur la manière d'appréhender les inégalités territoriales. En effet, en diminuant le nombre de régions et en augmentant leur taille, on va transformer mécaniquement un certain nombre d'inégalités interrégionales en inégalités intrarégionales.

Ma question est donc la suivante : quelles conséquences faut-il tirer, au regard de la péréquation, de ce transfert d'inégalités à un échelon subrégional ? Par exemple, ne devrait-on pas transférer une partie de la dotation de péréquation régionale aux échelons inférieurs ? Ne devrait-on pas également fixer des objectifs forts aux régions en matière de réduction de leurs disparités territoriales ?

L'exemple de l'Île-de-France, qui préfigure un peu ce que seront les grandes régions, est en effet préoccupant. Alors qu'elle est la région la plus riche de France, et même l'une des plus riches d'Europe, non seulement les inégalités y sont plus importantes qu'ailleurs, mais elles s'accroissent plus vite, ce qui accentue inexorablement la ségrégation spatiale.

Messieurs les secrétaires d'État, comment faire pour que la fusion des régions n'entraîne pas, sur le plan des inégalités, nos nouvelles régions sur la voie de l'Île-de-France ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.

**M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.** Monsieur le sénateur, la fusion de certaines régions au 1<sup>er</sup> janvier prochain, inscrite dans la loi du 17 janvier 2015, aura bien sûr des conséquences sur leurs ressources fiscales comme sur le montant de leur DGF – dotation globale de fonctionnement.

Le Gouvernement a prévu dans la loi des dispositions relatives à la fusion des ressources fiscales, et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dit NOTRe, que le Sénat a adopté avec modifications voilà quelques jours et que l'Assemblée nationale examinera en deuxième lecture à la fin du mois, précise les mécanismes d'harmonisation des tarifs et des taux de certaines de ces ressources fiscales, aujourd'hui différents d'une région à l'autre.

Les transferts de compétences départementales aux régions et le choix de la région comme collectivité chargée du développement économique nécessiteront évidemment l'introduction de dispositions spécifiques dans les projets de loi de finances à venir.

Le calcul des dotations forfaitaires des régions est simple, et il permet de rapprocher les dotations par habitant, qui sont parfois différentes d'une région à l'autre, sans qu'il y ait d'effets non maîtrisés. Je vous rappelle que la dotation forfaitaire des régions représente 4,6 milliards d'euros sur les 4,8 milliards d'euros de DGF globale que perçoivent les régions. Les 200 millions d'euros de péréquation visent à réduire les inégalités entre régions.

Les mécanismes de la dotation de péréquation se traduiront en 2015, à règles inchangées, par des différences significatives entre la somme des dotations de péréquation perçues par les anciennes régions et les droits des régions fusionnées. L'impact pourrait être étendu par le biais des critères de répartition utilisés pour les autres régions puisque, vous le savez, la répartition se fait à enveloppe fermée.

L'objectif du Gouvernement est de concilier, d'une part, la prise en compte de la situation de chaque région au sein de l'ensemble des régions et, d'autre part, le souci de ne pas déstabiliser les budgets des régions, fusionnées ou non. Des simulations sont en cours. Un travail conjoint avec l'Association des régions de France, l'ARF, nous permettra de présenter au Parlement des dispositions législatives adéquates dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 ; vous aurez donc l'occasion de les examiner à l'automne prochain.

**M. le président.** La parole est à M. André Gattolin, pour la réplique.

**M. André Gattolin.** Je vous remercie de votre réponse, monsieur le secrétaire d'État.

Même si cela ne concerne pas directement la DGF, j'aimerais ajouter que la fusion des régions aura également un impact sur la répartition des crédits alloués par le Fonds européen de développement régional, le fameux FEDER. Il serait intéressant de pouvoir disposer de projections afin de savoir si le volume global attribué à la France sera affecté et s'il n'y aura pas trop de régions perdantes. Il reviendra ensuite

aux régions de s'assurer que la nouvelle répartition des crédits au sein de leur territoire ne méconnaît pas trop la répartition antérieure.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-France Beaufile, pour le groupe CRC.

**Mme Marie-France Beaufile.** Monsieur le président, messieurs les secrétaires d'État, mes chers collègues, depuis quelques mois, Christine Pires Beaune, députée du Puy-de-Dôme, poursuit le travail qu'elle avait engagé avec Jean Germain, aujourd'hui décédé. Elle a déjà procédé à de nombreuses consultations pour définir, si possible avec les associations d'élus et les parlementaires, les principes communs d'une réforme de la DGF. Nous en avons discuté au sein tant du Comité des finances locales que de la commission des finances du Sénat.

Créée en 1979, la DGF constitue encore, avec 40 milliards d'euros en 2014 et 36,6 milliards d'euros en 2015, le principal concours budgétaire de l'État aux collectivités locales. Elle a connu bien des bouleversements au fil du temps, ses transformations jouant sur sa composition, sa fonction même et les objectifs poursuivis à travers son allocation.

Conçue dès l'origine pour remplacer des recettes fiscales supprimées par l'État, elle est un outil de prise en compte à la fois des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des manques à gagner dus aux transferts de compétences, mais aussi un outil de péréquation des ressources.

Pour Christine Pires Beaune, la DGF doit conserver ces caractères essentiels, et je partage cette vision. Mais comment envisager une réforme de la DGF au moment où les collectivités locales paient un lourd tribut – 12,5 milliards d'euros entre 2014 et 2017 – pour répondre au dogme du traité budgétaire européen, selon lequel la réduction de la dépense publique est l'instrument qui nous permettra de redresser la situation ?

Ma question est simple : peut-on, de manière responsable, concevoir une réforme de la DGF digne de ce nom, c'est-à-dire s'attaquant aux écarts injustifiés, et dont la réalité a été confirmée par la mission ? N'est-il pas temps de donner aux collectivités, quelle que soit leur taille, les moyens de leur action pour les services publics indispensables à leurs populations, ainsi que pour l'emploi et les investissements dont dépend la vie de nos territoires ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Madame la sénatrice, nous pensons que c'est précisément eu égard au contexte difficile que vous avez décrit que les inégalités inhérentes à la DGF doivent être corrigées.

Les écarts de dotation non justifiés par des écarts objectifs de richesse ou de charges ne sont plus acceptables. Des correctifs ont certes été apportés par le législateur, par exemple *via* la hausse de la péréquation, notamment cette année, mais comment obtenir une meilleure répartition des ressources en fonction de la richesse des collectivités quand près de la moitié de la dotation forfaitaire correspond à des parts figées, parfois depuis longtemps, à des compensations historiques qui n'ont plus de pertinence aujourd'hui ?

C'est dans cette optique qu'une première étape de la réforme de la DGF du bloc communal a été franchie dans le cadre de la loi de finances pour 2015. Elle a permis d'agréger les anciennes composantes de la dotation forfaitaire

pour y intégrer la contribution au redressement des finances publiques. Cette première étape a également permis de rénover les modalités de financement de la péréquation, en faisant contribuer toutes les collectivités dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % de la moyenne, ce qui a introduit davantage d'équité, de justice et de solidarité.

Néanmoins, ce n'est pas suffisant. Il faut maintenant s'atteler à la recherche d'une meilleure répartition de la DGF, en revoyant ses critères d'allocation et ses objectifs, afin qu'elle soit plus lisible pour les élus locaux et plus juste, en prenant mieux en compte les collectivités les plus favorisées et celles qui le sont moins.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-France Beaufile, pour la réplique.

**Mme Marie-France Beaufile.** Je vous remercie de votre réponse, monsieur le secrétaire d'État.

Vous le savez comme moi, la perte de ressources des collectivités territoriales vient d'avoir des conséquences très lourdes pour notre économie. L'Association des maires de France, l'AMF, a chiffré cette perte à 4,3 milliards d'euros ; c'est un montant très important. Je participe aux réflexions du groupe de travail, mais il me semble difficile, avec une diminution aussi importante de la masse globale, de donner aux collectivités territoriales des perspectives qui correspondent véritablement à ce qui est nécessaire sur le terrain.

Les modifications introduites en 2015 n'ont pas apporté de réponses aux questions soulevées tant par le Comité des finances locales que par les travaux de Christine Pires Beaune. Le niveau des charges supportées par les collectivités territoriales et l'aggravation du sort de leurs populations – je vous renvoie aux derniers chiffres du chômage – sont tels que, en face, les quelques modifications introduites cette année en matière de potentiel fiscal ne pèsent pas bien lourd. Je n'ai pas l'impression que les écarts constatés par le passé aient été modifiés de façon marquante. Quand certaines collectivités perdent plus de 20 % de leur DGF, même si elles sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine – DSU –, leur situation devient très compliquée.

**M. le président.** La parole est à Mme Michèle André, pour le groupe socialiste et républicain.

**Mme Michèle André.** Monsieur le président, messieurs les secrétaires d'État, mes chers collègues, comme l'a rappelé Marie-France Beaufile, le Premier ministre avait confié à notre collègue députée Christine Pires Beaune et à notre regretté collègue Jean Germain la délicate mission de proposer des pistes de réforme de la DGF.

Le 27 mai dernier, Christine Pires Beaune a présenté l'état de ses travaux à la commission des finances. Elle nous a livré quelques éléments de diagnostic : comment expliquer que, pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants, le complément de garantie soit compris entre 0 et 392 euros par habitant ? Comment justifier que 34 803 communes sur 36 553, soit 95 %, soient éligibles à la dotation de solidarité rurale – DSR –, qui est supposée être une dotation de péréquation ?

Christine Pires Beaune a également évoqué cinq pistes de réforme : créer une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes ; renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » pour mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale » ; créer une DGF des EPCI – établissements publics de coopération intercommunale – distincte de celle des communes ; créer une « DGF locale »

qui préserve l'autonomie des communes tout en intégrant le fait intercommunal ; réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF, ainsi que leur cohérence.

Ces pistes devront évidemment faire l'objet de simulations avant de devenir de véritables préconisations.

Sur une question aussi cruciale, messieurs les secrétaires d'État, aucune piste de réforme ne saurait être écartée ; toutes celles qui sont proposées me paraissent devoir, sans exception, faire l'objet de simulations, afin que le Parlement dispose, de même que le Gouvernement, d'une évaluation objective lui permettant de décider en toute connaissance de cause des modalités de la réforme qu'il souhaite mettre en œuvre.

C'est pourquoi je souhaite obtenir du Gouvernement la confirmation qu'il agira de manière que le meilleur parti soit tiré de la mission Pires Beaune-Germain, sans exclure *a priori* aucune des pistes proposées.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé du budget.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, madame la présidente Michèle André, devant une question dont chacun s'accorde à reconnaître le caractère complexe, nous devons nous attacher davantage à ce qui nous rassemble qu'à ce qui pourrait nous diviser.

Nous pouvons nous rassembler, d'abord, autour du constat de l'illisibilité et de l'injustice de la DGF telle qu'elle est aujourd'hui. Cette situation est le fruit de l'histoire, et mon observation n'a pas de caractère politique. En tout cas, on peut craindre qu'elle ne soit pas de nature à réconcilier nos concitoyens avec l'exercice des responsabilités politiques locales...

**M. Philippe Dallier.** Ça, c'est sûr !

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Ensuite, nous pouvons tomber d'accord sur la nécessité d'assurer l'égalité en instaurant une dotation universelle, un socle grâce auquel toutes les communes pourront remplir leurs missions régaliennes dans des conditions égalitaires.

Nous pouvons aussi nous entendre sur la nécessité de la péréquation. La question de la péréquation verticale pourra être approfondie. Par ailleurs, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC, issu d'une initiative sénatoriale et instauré – je le rappelle bien volontiers – sous une autre majorité, contribue déjà à assurer une plus grande égalité.

Madame André, les propositions envisagées devront assurément faire l'objet de simulations. Le Gouvernement s'engage à fournir, avec le concours de l'ensemble des administrations concernées, le plus grand nombre possible d'informations fondées sur des simulations. En outre, comme vous l'avez souhaité, nous entendons n'écarter aucune des pistes esquissées par la mission dirigée par Mme Pires Beaune, qui rendra son rapport définitif cet été.

Compte tenu de la complexité de la question, un dialogue aura nécessairement lieu. Le Gouvernement fera preuve d'un esprit d'écoute, d'échange et d'ouverture !

**M. le président.** La parole est à Mme Michèle André, pour la réplique.

**Mme Michèle André.** Je serai très brève, car j'ai obtenu ce que j'attendais : entendre de la bouche de M. le secrétaire d'État chargé du budget que toutes les pistes seront étudiées. Ici ou là, en effet, on entend dire que certaines seraient *a priori* écartées. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, de nous avoir donné l'assurance qu'il n'en était rien !

**M. le président.** Je suis sûr que, si ce n'était pas le cas, la commission des finances ne manquerait pas de se faire entendre ! (*Sourires.*)

**Mme Michèle André.** Absolument, monsieur le président !

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Delahaye, pour le groupe UDI-UC.

**M. Vincent Delahaye.** Les critères de répartition de la DGF sont devenus souvent inadaptés, et parfois sources d'injustice dans un contexte de réduction drastique des dotations. Pour l'instant, la réforme annoncée de la DGF pose davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses.

Il faut remarquer que la réduction des dotations est bien plus douce pour les régions et les départements que pour le bloc communal. En effet, si les départements et les régions ont bénéficié du transfert des frais de gestion auparavant perçus par l'État, le bloc communal n'a pas eu droit au même traitement. Pourquoi donc frapper durement et prioritairement l'échelon local le plus directement sollicité par le citoyen ? Le Gouvernement veut-il en priorité, pour réduire le millefeuille territorial, la disparition des communes ?

Une autre injustice résulte du pilotage de l'intercommunalité par le biais de la DGF. De fait, les intercommunalités ne sont pas, selon leur statut, logées à la même enseigne, et certaines sont nettement mieux loties que d'autres : généralement, les plus anciennes et les plus intégrées. Ainsi, j'ai observé des écarts de dotation par habitant allant de 1 à 11 pour les intercommunalités, alors que, pour les communes, l'écart est seulement de 1 à 2. Autant ces écarts pouvaient se comprendre au début de l'aventure intercommunale, lorsqu'il s'agissait d'inciter les communes à se regrouper, autant ils semblent injustifiés à l'heure de l'achèvement de la couverture du territoire par les intercommunalités.

De surcroît, la prime à l'intégration maximale est fort surprenante. Pourquoi consacrer de l'argent public au renforcement de l'intégration puisque celle-ci est censée entraîner des économies d'échelle grâce à la mise en commun d'un certain nombre de services. Si les intercommunalités n'opèrent pas de telles mutualisations, qu'elles s'abstiennent de pousser plus loin l'intégration ! Si elles en opèrent, pourquoi les aider, puisqu'elles économisent de l'argent ?

Le Gouvernement voudrait-il décidément, de manière subreptice, sans le dire, la disparition des communes ?

Dans ce contexte, le Gouvernement peut-il me confirmer que la réforme envisagée de la DGF n'aura pas pour but caché la disparition progressive des communes ? Peut-il m'assurer qu'elle visera notamment à réduire les écarts de dotation par habitant entre les intercommunalités, sans favoriser l'intégration, mais en encourageant la mutualisation, source d'économies pour tous ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé du budget.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Monsieur le sénateur, vous soulevez là de vraies questions, mais je note que vous n'esquissez guère de réponses. Or, je le répète, j'attends des différents groupes, des différents acteurs du terrain qu'ils formulent des propositions.

En ce qui concerne la répartition de l'effort lié à la diminution des dotations, je vous signale qu'elle n'a pas été décidée par le seul Gouvernement. Nous jugions plus juste de faire reposer davantage l'effort sur ceux qui ont le plus de moyens, mais le Comité des finances locales a refusé qu'on s'engage dans une telle démarche.

Par ailleurs, alors qu'un partage fondé sur les recettes réelles de fonctionnement aurait conduit à faire supporter 77 % de l'effort par les communes et 23 % par les intercommunalités, le comité des finances locales a décidé d'en faire reposer 70 % sur les communes et 30 % sur les intercommunalités. L'effort pèse donc davantage sur ces dernières, ce qui ne me semble pas forcément opportun au moment où nous souhaitons les renforcer.

Monsieur le sénateur, vous avez insisté sur les avantages de la mutualisation au sein des intercommunalités. Je vous confirme que le Gouvernement est favorable au renforcement de la mutualisation, qui ne signifie aucunement la disparition des communes. Le Gouvernement n'a pas à cet égard d'intentions cachées et encore moins, bien entendu, affichées. (*Mme Catherine Procaccia s'esclaffe.*)

À la faveur du mouvement de décentralisation, qui se poursuit et s'amplifie, les territoires gagnent en autonomie. D'où la proposition, qui n'est qu'une proposition, d'une territorialisation du mode de calcul des dotations versées aux intercommunalités et aux communes.

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Delahaye, pour la réplique.

**M. Vincent Delahaye.** Il va de soi qu'on ne peut pas, en deux minutes, épuiser une question d'une telle complexité.

Je tiens à faire remarquer à M. le secrétaire d'État que ce n'est pas le Comité des finances locales qui a décidé de compenser, parfois même au-delà des ressources perdues, la baisse des dotations versées aux départements et aux régions par le transfert de la perception des frais de gestion, et de laisser les communes supporter le gros de l'effort, comme cela s'est produit en 2014.

Vous avez parlé du renforcement de l'intercommunalité. Je parle, moi, d'intégration et de mutualisation, pour souligner que les deux notions, souvent confondues, doivent être nettement distinguées. Je souhaite que l'on favorise la mutualisation, mais, en ce qui concerne l'intégration,...

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue !

**M. Vincent Delahaye.** ... je répète ce que j'ai dit tout à l'heure : elle n'est pas souhaitable si elle n'entraîne pas d'économies d'échelle et, si elle en entraîne, il n'y a pas lieu de dépenser de l'argent public pour la soutenir !

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Dallier, pour le groupe Les Républicains.

**M. Philippe Dallier.** Chacun, à quelque groupe qu'il appartienne, est prêt à reconnaître qu'il est nécessaire de réformer la dotation globale de fonctionnement, aujourd'hui illisible et inefficace, ainsi que les mécanismes de péréquation, lesquels sont suffisamment étranges pour qu'une commune de Seine-Saint-Denis comme la mienne soit à la fois éligible à la DSU et contributrice au FPIC.

La question est de savoir si l'on peut mener cette réforme dans un contexte budgétaire singulièrement difficile pour les collectivités territoriales.

Je rappelle que les dotations aux collectivités territoriales vont baisser de 12,5 milliards d'euros. Messieurs les secrétaires d'État, croyez bien que c'est extrêmement difficile à supporter ! Du reste, nous en voyons les premières conséquences dans la chute de l'investissement des collectivités territoriales, qui réalisent 70 % de l'investissement public en France ; le secteur du bâtiment et des travaux publics est le premier à en pâtir. Certains vont jusqu'à prévoir une perte de croissance de 0,6 point du fait des baisses des dotations.

Oui, nous devons réaliser des économies et contribuer au redressement des comptes publics. Il s'agit de savoir à quel rythme nous pouvons le faire. Or je crois, messieurs les secrétaires d'État, que les décisions qui sont prises aujourd'hui vont plonger nombre de collectivités territoriales dans une situation budgétaire extrêmement délicate. Songez que, d'ici à deux ans, comme une étude du Sénat l'a démontré, les deux tiers des communes n'auront plus les moyens d'autofinancer leurs investissements et seront dans le « rouge » !

Que devons-nous faire, alors ? Nous endetterons-nous, alors qu'il faut désendetter le pays ? Augmenterons-nous les impôts, alors qu'il faut réduire la pression fiscale ? Des économies, nous en rechercherons, mais nous n'en trouverons pas en proportion de la diminution des dotations.

Oui à la réforme de la DGF et des mécanismes de péréquation, car elle est nécessaire, mais nous avons besoin d'un moratoire sur les baisses des dotations aux communes, ou du moins d'un allongement de la période au cours de laquelle elles seront opérées. Messieurs les secrétaires d'État, y êtes-vous prêts ? (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – M. Jean-François Longeot applaudit également.*)

**Mme Françoise Laborde.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé du budget.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Je me réjouis, monsieur le sénateur, que, par deux fois, vous ayez dit : « oui à une réforme de la DGF ! » Venant d'un membre du groupe Les Républicains, je vois dans cette prise de position un point tout à fait positif, car il s'agit bien d'une de ces idées susceptibles de nous rassembler.

Pour le reste, vous avez plutôt mis l'accent sur ce qui nous divise.

Permettez-moi de faire un simple calcul de « coin de table ». Les 12,5 milliards d'euros de baisse des dotations aux collectivités territoriales que vous avez évoqués s'étalent sur une période de cinq ans : la première année a donné lieu à un moratoire ; la deuxième a vu une baisse de 1,5 milliard d'euros ; au cours des trois autres les dotations baisseront de 3,6 milliards d'euros. Par ailleurs, cette baisse représente environ 6 % des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales, qui sont de l'ordre de 220 milliards d'euros. Une baisse de 6 % en cinq ans, dans le contexte que nous savons, ce n'est certes pas un effort négligeable ; il est même significatif ; mais je pense qu'il peut être géré.

Est-il opportun de le réaliser en ce moment ? Je pense que oui, car la situation actuelle est marquée par une forte hétérogénéité : certaines situations étant confortables et d'autres plutôt tendues, demander le même effort à tous reviendrait à infliger à certains une forme de double peine. Il faut donc

rebondir sur cette difficulté collective pour mener à bien une réforme de la DGF ; mesdames, messieurs les sénateurs de l'opposition, le Gouvernement se réjouit que vous la soutenez, et il attend vos propositions.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Dallier, pour la réplique.

**M. Philippe Dallier.** La baisse des dotations appliquée aux collectivités territoriales porte bien sur quatre ans : elle s'est élevée à 1,5 milliard d'euros l'an dernier et atteindra 3,6 milliards d'euros par an entre 2015 et 2017.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Vous oubliez que, pendant une année, elle a été nulle !

**M. Philippe Dallier.** Je vous l'accorde, monsieur le secrétaire d'État. Toujours est-il que la baisse se produit sur quatre ans.

Vous considérez qu'une baisse de 6 % étalée sur quatre ou cinq exercices, ce n'est finalement pas grand-chose. Seulement, pendant que nos recettes baissent, les dépenses, elles, ne baissent pas ! Nous pouvons certes ralentir leur hausse, mais il est extrêmement difficile de les réduire. Vous savez bien que les dépenses de personnel représentent 60 % du budget des communes, et que celles-ci ne maîtrisent ni l'augmentation du point d'indice, ni le glissement vieillesse technicité, ni les augmentations de charges que Gouvernement décide ou que le Parlement vote régulièrement. Sans compter que tout le reste augmente également : l'électricité, le gaz, les frais de télécommunications !

Les communes sont donc victimes d'un effet de ciseau, prises entre la baisse des recettes et la hausse continue des dépenses, fût-ce à un rythme ralenti. Le Sénat a démontré dans son étude qu'elles allaient se trouver dans une situation très difficile. Le Gouvernement doit en tenir compte, sinon, en définitive, ce sont les entreprises qui trinqueront. On nous annonce 30 000 chômeurs supplémentaires dans le bâtiment en 2015 ! Malheureusement, c'est ce que nous devons constater à la fin de l'année ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour le groupe du RDSE.

**M. Jacques Mézard.** Messieurs les secrétaires d'État, je poserai une question à chacun d'entre vous.

La Haute Assemblée, en vertu de la Constitution, représente les collectivités territoriales. Nous sommes donc la voix légitime de ces collectivités, jusqu'à ce que vous l'étouffiez pas le non-cumul des mandats ! (*Mme Catherine Procaccia s'esclaffe.*)

Or les élus des collectivités, tout comme l'ensemble de nos concitoyens, ont besoin de lisibilité, de simplification et d'équité – l'égalité étant impossible. Les collectivités doivent pouvoir disposer d'une vue globale de leurs ressources, qu'il s'agisse des dotations de l'État ou de leurs recettes fiscales.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le secrétaire d'État, la situation est devenue incompréhensible et injuste, le premier terme étant trop souvent la justification du second.

Il faut bien le dire, l'évolution législative qui est nécessaire ne peut être menée avec succès qu'en début de mandat présidentiel, car ceux qui vont percevoir moins et payer plus vont hurler, tandis que ceux qui en bénéficieront resteront silencieux.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Comme toujours...

**M. Jacques Mézard.** Hélas, le quinquennat nous éloigne d'un tel objectif.

Le Gouvernement a fait le choix d'une baisse brutale d'ici à 2017 : de 12,5 milliards d'euros. Comme nous l'avons fait observer dans le rapport que Philippe Dallier, Charles Guené et moi-même avons établi, un nombre important de collectivités seront contraintes de renoncer à tout investissement et d'augmenter la fiscalité locale.

Quelles mesures comptez-vous prendre pour éviter le naufrage de ces collectivités, du moins de celles qui sont le plus en difficulté, et réaliser une baisse péréquatrice ? Quel est votre calendrier ?

En outre, confirmez-vous, monsieur Vallini, les conclusions du rapport que vous avez commandé à la commissaire générale à l'égalité des territoires ? Selon ce rapport, « la DGF devrait être un outil d'accompagnement de la décentralisation renforcée de la réforme territoriale, alors qu'elle ne pèse actuellement que pour un tiers du budget du bloc communal ». Et de poursuivre : « Le budget des EPCI doit être renforcé pour atteindre les deux tiers du poids total de ce bloc. Dans cette logique, la DGF pourrait être déterminée exclusivement sur la base de critères calculés à l'échelle des EPCI et verser uniquement à ces établissements publics. » Est-ce là votre projet ? (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe Les Républicains et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Monsieur le président Jacques Mézard, c'est vrai, la DGF est illisible et injuste. Nous devons en corriger les effets, qui renforcent parfois les inégalités entre collectivités locales, au lieu d'y remédier.

Le Gouvernement travaille en ce sens en tenant compte des travaux de la mission parlementaire conduite par Christine Pires Beune et, jusqu'à ces dernières semaines, par le regretté Jean Germain. Le Comité de finances locales sera saisi et la Haute Assemblée sera, bien entendu, en tant que chambre représentant les territoires, la première concernée par ces débats.

Quant au rapport de Mme la commissaire générale à l'égalité des territoires, je n'ai ni à l'infirmier ni à le confirmer : il n'engage qu'elle et ses collaborateurs. Ce sont eux qui ont rédigé ce rapport.

Le Gouvernement, je le répète, ne veut pas anticiper sur les conclusions de la mission parlementaire et encore moins sur les travaux des deux chambres du Parlement.

Concernant les mesures que le Gouvernement compte prendre, elles sont nombreuses. Certaines ont d'ailleurs déjà été prises, pour éviter que certaines collectivités renoncent à tout investissement.

Comme vous le savez, et je réponds par là même à M. Dallier, le Premier ministre a reçu tout récemment les responsables de l'Association des maires de France ; Christian Eckert et moi-même étions d'ailleurs présents. De nouvelles mesures ont été annoncées à cette occasion, en plus de celles qui l'avaient été au mois d'avril en matière de remboursement de la TVA, de prêt à taux zéro de la Caisse des dépôts et consignations, permettant d'anticiper le remboursement des sommes dues par l'État aux collectivités locales. Un fonds spécial d'investissement de 1 milliard d'euros pourrait être créé pour aider les communes qui sont le plus en difficulté. Le prêt à taux zéro de la Caisse des dépôts et consignations

pourrait être pérennisé sur deux années. À cela s'ajoute l'aide de 100 millions d'euros aux maires bâtisseurs pour aider les communes dans les zones les plus tendues à investir dans le logement et la hausse de 200 millions d'euros de la dotation d'équipement des territoires ruraux, la DETR.

Voilà les propositions qui ont été faites à l'Association des maires de France. Le Premier ministre a proposé au président François Baroin de renouveler cette rencontre au mois de juillet.

Ces nombreuses mesures prouvent que le Gouvernement est préoccupé par la situation des collectivités locales et entend les aider à continuer d'investir. (*M. Claude Bérit-Débat applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour la réplique.

**M. Jacques Mézard.** Je constate que nous n'avons pas de réponse précise sur les conséquences de cette baisse de 12,5 milliards d'euros. Vous nous dites que le Premier ministre a annoncé une aide de 1 milliard d'euros pour les collectivités qui sont le plus en difficulté. Mais selon quels critères ces fonds seront-ils répartis? La réaction de l'Association des maires de France a d'ailleurs été très claire sur ce point.

Je suis favorable à une réforme de la DGF. Seulement, vous allez cumuler la baisse de 12,5 milliards d'euros, une réforme de la DGF dont le calendrier est hypothétique et une aide de 1 milliard d'euros pour les communes les plus en difficulté, mais sans que l'on connaisse les critères qui présideront à sa répartition!

Or le rapport que j'ai rédigé avec Philippe Dallier et Charles Guéné démontre que c'est une majorité de communes qui seront en difficulté. Dès lors, ce n'est pas avec 1 milliard d'euros que vous allez résoudre le problème!

Peut-être n'appliquerez-vous pas forcément les conclusions du commissariat à l'égalité des territoires... Néanmoins, je continue de m'interroger, sachant que, jusqu'à présent, ce que nous trouvons dans les projets de loi est l'exact reflet du contenu de ses rapports!

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard, pour le groupe socialiste et républicain.

**M. Alain Richard.** Nous sommes nombreux à être engagés dans la réflexion sur cette réforme de la DGF et nous nous accordons tous sur la nécessité de la réaliser, compte tenu du diagnostic que vous avez rappelé, messieurs les secrétaires d'État.

J'ai bien noté que, selon le Gouvernement, il convenait d'explorer toutes les pistes, mais j'attire l'attention sur la difficulté de mener l'exercice dans le mois qui vient.

Premièrement, lorsque nous examinons les critères de répartition qui pourraient remplacer la multiplicité des différents critères actuels, dont le cloisonnement aboutit de plus à des contradictions, il apparaît que l'idée la dotation universelle devrait assez facilement donner lieu à un accord entre nous. Il en va de même concernant la prise en compte de la ruralité. En revanche, sur d'autres points, notamment les modalités d'un resserrement des inégalités et des charges de centralité, nous sommes encore très loin du but.

Deuxièmement, comme l'a souligné M. Vincent Delahaye, l'actuelle dotation d'intercommunalité est le résultat d'un mécanisme d'incitation qui n'a plus d'objet. Toutefois, les

principes mêmes qui doivent guider une nouvelle dotation d'intercommunalité ne sont pas définis ni même clarifiés entre nous.

Troisièmement, lorsqu'on décide d'inscrire une réforme de la DGF de cette ampleur dans une loi de finances, on se donne les conditions les plus restrictives pour en débattre, en particulier au Sénat, qui ne pourra guère y travailler avant la fin du mois de novembre.

Je me vois dans l'obligation de faire ici une révélation importante : nous sommes le 11 juin! (*Sourires.*) Est-il raisonnable de penser que, d'ici à la présentation du projet de loi de finances, nous serons allés au bout de tous ces débats?

Nous avons été quelques-uns à saisir le secrétaire d'État Christian Eckert de la difficulté d'achever, dans un certain délai, la révision des bases. Il nous a entendus.

Aujourd'hui, je plaide auprès du Gouvernement pour que nous nous donnions un peu plus de temps. On peut prévoir une ou deux mesures de justice en 2016, mais il faut que nous gardions toute l'année 2016 pour mener à bien cette réforme de la DGF dans un climat financier qui sera peut-être un peu éclairci.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé du budget.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Monsieur Richard, le meilleur moyen de ne pas aboutir à une réforme est, je le crains, de commencer par penser que l'on n'aura pas le temps de l'élaborer. Différents gouvernements, au fil du temps, qu'il s'agisse de la DGF ou d'autres sujets, comme la révision des valeurs locatives, ont renoncé à des réformes sous prétexte que le contexte n'était pas propice, que c'était trop difficile ou que le temps était trop court.

Aujourd'hui, pour ce qui est de la DGF, j'ai le sentiment que – pardonnez-moi de le dire ainsi – quelque chose est en train de bouger. Il y a encore quelques mois, voire quelques semaines, de nombreuses voix continuaient de s'élever contre toute réforme de la DGF : ceux qui sont assis sur leurs privilèges jouent évidemment la carte du conservatisme!

On trouve toujours toutes les raisons possibles pour expliquer que ce n'est pas le moment : on est en fin de législature, c'est compliqué, il faut attendre la fin de la révision des valeurs locatives...

Cependant, j'ai entendu tout à l'heure un membre du groupe Les Républicains déclarer : « Oui, nous sommes d'accord pour nous engager dans cette réforme. » Alors, allons-y résolument!

Nous mettons à disposition les moyens de l'administration, les outils, les grands ordinateurs, pour procéder à toutes les simulations nécessaires. Il faudra notamment explorer la piste d'une dotation calculée – je ne dis pas « versée » – au niveau territorial. En effet, il existe des communes riches dans des intercommunalités pauvres et des communes pauvres dans des intercommunalités riches : il n'est pas normal que le prélèvement au titre du FPIC ne tienne pas compte de ces situations.

Nous devons travailler sur tous ces sujets avec l'ambition de réussir. En faisant preuve de volonté, nous arriverons, je l'espère, à tenir des délais compatibles avec le projet de loi de finances pour 2016.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard, pour la réplique.

**M. Alain Richard.** J'enregistre votre espoir, monsieur le secrétaire d'État.

Permettez-moi de réagir à un exemple que vous venez de donner.

Le FPIC a été mis en place à l'échelle intercommunale, et nous avons été nombreux à l'approuver. Cela fait maintenant trois ans qu'on expérimente l'exercice. Or les difficultés de répartition interne aux communautés et intercommunalités, sur lesquelles nous avons été quelques-uns à vous alerter voilà déjà quelque temps, n'ont pas encore été résolues.

Certes, des mesures de justice doivent être prises dans la loi de finances pour 2016, mais en nous donnant l'année 2016, nous pourrions conduire un vrai débat parlementaire. Les échanges que nous avons aujourd'hui montrent que nous pouvons nous rapprocher. Si l'on veut que cette réforme s'applique sur le long terme, il faut qu'elle soit très largement approuvée.

J'ajoute que, en 2016, nous verrons la fin du prélèvement pour la contribution à l'équilibre des finances publiques. Vous pourrez aussi nous indiquer le choix du Gouvernement quant à l'évolution annuelle de la DGF, car celle-ci n'est pas nécessairement condamnée à baisser!

**M. le président.** La parole est à M. Michel Bouvard, pour le groupe Les Républicains.

**M. Michel Bouvard.** Personne ne conteste le bien-fondé d'une réforme de la DGF, eu égard à la complexité du dispositif actuel, non plus que la nécessité de la péréquation.

Cela étant dit, après que Vincent Delahaye a insisté sur les risques d'une baisse des investissements des collectivités et qu'Alain Richard a parlé des communes supportant des charges de centralité, permettez-moi d'évoquer la situation des communes touristiques. Celles-ci ne refusent pas la solidarité, mais elles entendent défendre la compétitivité du tourisme français, comme le souhaite d'ailleurs à juste titre M. Laurent Fabius.

Ces communes sont, dans leur quasi-totalité, soumises à une double peine : une réfaction de la DGF, qui n'était pas prévue au moment où le FPIC a été mis en place, et la montée inexorable du FPIC, qui ampute le budget de certaines stations de deux ou trois millions d'euros et prive les communes concernées d'une capacité d'investissement de 20 à 30 millions d'euros, à un moment où la compétition internationale dans le secteur du tourisme est de plus en plus vive.

Messieurs les secrétaires d'État, ma question est simple : comment peut-on avoir une péréquation plus juste ?

Selon le rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances locales, la péréquation ne s'est pas accompagnée de l'adoption d'un cadre global permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble et l'efficacité. Elle repose au contraire sur un ensemble de dispositifs ajoutés les uns aux autres par sédimentation. La Cour des comptes appelle, à travers ses observations et recommandations, à procéder à des évaluations de niveau de ressources et de charges des collectivités qui s'appuient sur des logiques cohérentes.

Par ailleurs, entendez-vous recréer, au sein de la DGF, une dotation spécifique pour les communes touristiques, comme il en existait une avant 1995, avec ses propres mécanismes péréquateurs, incitant à l'investissement, au lieu de favoriser l'effet de rente dont bénéficiaient un certain nombre de collectivités ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé du budget.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Monsieur Bouvard, vous évoquez là un sujet qui vous est familier. Vous reconnaissez que les communes touristiques bénéficient déjà d'un certain nombre de dispositions visant à tenir compte de leur spécificité.

Ainsi, dans le calcul de la DGF, les résidences secondaires sont prises en compte à raison, me semble-t-il, d'un habitant par résidence secondaire, ce qui permet un avantage certain dans les répartitions. Il existe aussi la possibilité d'instituer une taxe de séjour, ainsi qu'un certain nombre d'autres dispositions pour les stations classées en zone touristique qui permettent, elles aussi, d'accéder à des majorations de dotations.

Faut-il mettre en place une dotation spécifique pour les communes touristiques ? Le Parlement en décidera, mais le Gouvernement reste prudent, dans la mesure où créer des dotations spécifiques pour l'ensemble des communes ayant un caractère spécifique conduirait à multiplier les dotations. En effet, les communes de montagne, qui ne sont pas nécessairement touristiques, demanderont également des dispositions particulières, tout comme les communes d'outre-mer ; je pense, par exemple, aux débats que nous avons souvent eus avec votre collègue Georges Patient sur la question de la dotation proportionnelle à la surface et sur le plafonnement de celle-ci. Il y a aussi les communes inondables...

Bref, nous pourrions sans doute donner libre cours à une certaine créativité, mais nous ne devons pas perdre de vue notre objectif central de lisibilité et de simplification.

Le Parlement travaillera et débatera sur ces questions tout à fait légitimes, puis il se prononcera à leur sujet...

**M. le président.** La parole est à M. Michel Bouvard, pour la réplique.

**M. Michel Bouvard.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre réponse, mais on ne peut pas dire que le nombre de résidences secondaires soit partout représentatif du nombre de lits.

De même, le produit de la taxe de séjour couvre parfois à peine les investissements en matière de sécurité qu'une station est amenée à faire.

Une station touristique, c'est une commune plus une entreprise. L'ensemble des stations touristiques sont aujourd'hui insérées dans une compétition internationale. C'est particulièrement vrai pour les stations alpines, qui sont confrontées à la très vive concurrence des stations autrichiennes, italiennes et suisses. Dans ces pays, les communes ne sont pas forcément autorités gestionnaires des domaines touristiques ; c'est ce qui fait la différence avec la France.

Tout cela mérite d'être pris en compte si nous voulons que le tourisme continue à apporter son écot à la balance commerciale, sa contribution à la création d'emplois et au redressement des finances publiques.

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Eblé, pour le groupe socialiste et républicain.

**M. Vincent Eblé.** Messieurs les secrétaires d'État, l'avancement des travaux du Comité des finances locales nous a permis de comprendre qu'il était envisagé de distinguer, dans la réforme de la DGF, celle du bloc communal et celle des autres collectivités.



Nous sommes d'accord, sur toutes les travées, quant à la nécessité de faire cesser les inégalités qui perdurent au détriment des communes modestes, mais il convient également de se préoccuper de la situation des départements.

Celle-ci illustre bien le vieillissement des mécanismes actuels de la DGF, qui a cristallisé des situations héritées de l'histoire sans prendre en compte le développement et la dynamique des territoires.

Si l'écart touchant la DGF versée aux départements est de moindre ampleur que celui qu'on observe s'agissant des communes, il n'en est pas moins extrêmement préjudiciable au bon fonctionnement des compétences contraintes qu'exercent les conseils départementaux, en particulier dans le champ des solidarités.

Permettez-moi de prendre l'exemple de mon département, dont la DGF est anormalement faible.

En 2014, alors que le potentiel financier de la Seine-et-Marne est inférieur au potentiel financier moyen des départements, elle a reçu une DGF par habitant de 113 euros, alors qu'elle est de 152 euros pour les Hauts-de-Seine, qui disposent pourtant d'un potentiel financier infiniment supérieur.

Comment cela est-il possible ?

**M. Roger Karoutchi.** C'est parce que le département des Hauts-de-Seine est mieux géré ! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Vincent Eblé.** Ce très faible niveau de DGF en Seine-et-Marne trouve son origine dans les ajustements historiques des mécanismes de répartition de la DGF, qui sont venus cristalliser des situations existantes.

L'intégration en son sein de dotations et de compensations auparavant indépendantes a figé les écarts de richesse. Ainsi, les départements sont aujourd'hui financés par ces dotations selon des situations non actualisées, qui datent par exemple de 1999 – seize années ! –, date de la réforme de la taxe professionnelle par la disparition de la part « salaires ».

**M. le président.** Veuillez poser votre question, mon cher collègue !

**M. Vincent Eblé.** C'est donc la dynamique économique et démographique des territoires qui n'est pas prise en compte et qui est pénalisée.

C'est extrêmement préjudiciable sur le plan de la croissance économique et sur celui de la mobilisation des territoires, qui ne sont plus intéressés à leur propre développement.

Je vous remercie de me dire si vous partagez cette analyse.

Nous réclamons une réforme des mécanismes de répartition de la DGF des départements selon le même calendrier que celui intéressant les autres échelons territoriaux. J'aimerais connaître également votre avis sur ce dernier point.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Monsieur Eblé, nous pensons qu'il faut commencer par réformer la DGF du bloc communal.

D'une part, elle représente la part la plus importante de la DGF – 22,9 milliards sur 36 milliards d'euros, soit 60 % – ; d'autre part, c'est là que les injustices et les inégalités sont les plus fortes.

C'est donc avec l'accord de l'Assemblée des départements de France que nous envisageons de reporter la réforme de la DGF départementale au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Pour autant, monsieur le sénateur, le Gouvernement est très conscient des problèmes que vous avez exposés, et il est vrai que la Seine-et-Marne, si l'on compare sa situation à celle des Hauts-de-Seine, département très favorisé, est défavorisée par le mécanisme actuel de la DGF.

Si nous n'avons pas prévu de réformer tout de suite la DGF des départements, nous avons pris des mesures dès juillet 2013 – ce que l'on a appelé les « accords de Matignon » – concernant notamment la compensation des trois allocations individuelles de solidarité. Le président de conseil général que j'étais à l'époque s'en était réjoui, sans doute comme vous.

En 2015, en outre, la DGF des départements, à l'instar de celle des communes, a été simplifiée par l'agrégation de la dotation de base et du complément de garantie, et elle continue à tenir compte des évolutions de la population.

Quant à la péréquation verticale, elle poursuit sa progression : elle augmente de 20 millions d'euros pour les départements, soit une croissance de 4 %, pour atteindre 1,443 milliard d'euros en 2015.

Il en va de même pour la péréquation horizontale : les départements les plus pauvres bénéficient de l'augmentation de 30 millions d'euros des ressources du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements, ce qui porte son volume total à 86 millions d'euros.

Comme vous le voyez, monsieur le sénateur, le Gouvernement est très conscient des problèmes des départements ; néanmoins, il pense qu'il faut commencer par réformer la DGF du bloc communal, tout en aidant les départements.

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Eblé, pour la réplique.

**M. Vincent Eblé.** Quelques mots pour réagir à la mention qui est faite de la position de l'Assemblée des départements de France.

Dans cette affaire, nous travaillons à somme nulle ! Ceux qui gagnent le font au détriment de ceux qui vont perdre ! Évidemment, 50 % des collectivités concernées sont contre la réforme. Nous parlons de péréquation, mais nous faisons exactement l'inverse : l'État donne plus aux riches qu'aux pauvres.

Il est urgent de conduire cette réforme ! (*Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste et républicain et du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** Nous en avons terminé avec les questions cibles thématiques sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

4

### COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2014 relative à l'octroi de mer est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

5

### MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Le Sénat examinera en séance publique la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie les mardi 16 et mercredi 17 juin prochain.

J'ai proposé au Gouvernement et aux présidents des groupes, qui m'ont donné leur accord, que les explications de vote en séance et le vote en salle des conférences sur l'ensemble de ce texte d'importance – il s'agit en effet d'une question de société majeure – aient lieu le mardi 23 juin à 14 heures 30.

Comme à l'accoutumée, le temps attribué aux orateurs des groupes pour les explications de vote serait de sept minutes, à raison d'un orateur par groupe. Les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe disposeraient de trois minutes, à raison d'un seul orateur également. La durée du scrutin serait fixée à une demi-heure.

Par ailleurs, par lettre en date de ce jour, le Gouvernement demande de compléter l'ordre du jour du jeudi 18 juin 2015 par l'inscription, après l'espace réservé au groupe RDSE, des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi modifiant la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Le temps attribué aux orateurs des groupes dans la discussion générale serait de 1 heure.

Il n'y a pas d'observation?...

Il en est ainsi décidé.

En conséquence, l'ordre du jour des jeudi 18 et mardi 23 juin s'établit donc comme suit:

#### Jeudi 18 juin

De 9 heures 30 à 13 heures 30:

Ordre du jour réservé au groupe socialiste et républicain:

- Proposition de loi visant à réformer la gouvernance de la Caisse des Français de l'étranger;

- Proposition de loi visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

À 15 heures:

- Questions d'actualité au Gouvernement

De 16 heures 15 à 20 heures 15:

Ordre du jour réservé au groupe RDSE:

- Proposition de loi organique visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1<sup>er</sup> juillet 2014;

- Débat sur le thème: « Comment donner à la justice administrative les moyens de statuer dans des délais plus rapides? »

À 20 heures 15:

- Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi modifiant la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

#### Mardi 23 juin

À 9 heures 30:

- Questions orales

À 14 heures 30:

- Explications de vote des groupes sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

De 15 heures 15 à 15 heures 45:

- Vote par scrutin public sur cette proposition de loi.

À 15 heures 45:

- Proclamation du résultat du scrutin public sur cette proposition de loi.

À 16 heures et le soir:

- Suite du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi.

6

### COMMUNICATION RELATIVE À LA MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

**M. le président.** Je vous rappelle que la réforme du règlement du Sénat que nous avons adoptée le 13 mai dernier a été soumise au Conseil constitutionnel.

Je vous communiquerai sa décision aussitôt qu'elle m'aura été notifiée. Elle devrait être rendue publique aujourd'hui en fin de journée.

Comme nous en sommes convenus, cette réforme commencera à être mise en œuvre à compter de la dernière semaine de la session ordinaire, selon un calendrier qui sera précisé par la conférence des présidents lors de sa prochaine réunion. Je pense notamment à l'ajustement des temps de parole en séance publique, au sujet duquel nos collègues Alain Richard et Roger Karoutchi, rapporteurs du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, avaient formulé un certain nombre de propositions.

7

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 16 juin 2015:

À quatorze heures trente et le soir:

Débat préalable à la réunion du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie (n° 348, 2014-2015) ;

Rapport de MM. Michel Amiel et Gérard Dériot, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 467, 2014-2015) ;

Avis de M. François Pillet, fait au nom de la commission des lois (n° 506, 2014-2015) ;

Texte de la commission (n° 468, 2014-2015).

En outre, de 14 heures 30 à 15 heures : scrutin pour l'élection d'un juge suppléant à la Cour de justice de la République, en remplacement de M. Jean-René Lecerf (ce scrutin se déroulera, pendant la séance, dans la salle des conférences).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à quinze heures cinquante-cinq.)*

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART









## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 6 mois	<b>103,90</b>
<b>33</b>	Questions..... 6 mois	<b>76,95</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 6 mois	<b>93,40</b>
<b>35</b>	Questions..... 6 mois	<b>55,85</b>
<b>85</b>	Table compte rendu.....	<b>19,80</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 8 décembre 2014 publié au *Journal officiel* du 10 décembre 2014

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,90 €**