

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES.....	1077
• <i>Loi de finances pour 2015 - Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.....</i>	<i>1077</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 - Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.....</i>	<i>1090</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 - Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt.....</i>	<i>1097</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	 1111
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Soutien de la politique de la défense » - Mission « Défense » - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration.....</i>	<i>1111</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Équipement des forces » - Mission « Défense » - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement.....</i>	<i>1122</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 - Programme « Coordination du travail gouvernemental » - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.....</i>	<i>1137</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 - Audition de l'Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>1144</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur.....</i>	<i>1144</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 1147
• <i>Réformer le système de sécurité sociale des étudiants – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>1147</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Examen des amendements.....</i>	<i>1154</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 - Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	<i>1161</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Suite de l'examen des amendements.....</i>	<i>1161</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Suite de l'examen des amendements.....</i>	<i>1164</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Suite de l'examen des amendements.....</i>	<i>1167</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Fin de l'examen des amendements.....</i>	<i>1168</i>

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 1173

- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Action extérieure de l'État » – Examen du rapport pour avis..... 1173*
- *Communication diverse..... 1178*
- *Loi de finances pour 2015 – Audition de MM. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports..... 1179*
- *Loi de finances pour 2015 – Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel - Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication (sera publiée ultérieurement)..... 1187*
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) 1187*
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la Direction générale des collectivités locales 1192*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » - Examen du rapport pour avis 1200*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis 1206*
- *Organismes extraparlimentaires-Désignations..... 1211*

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 1213

- *Audition de M. Alexandre de Juniac, Président-directeur général du groupe Air France-KLM (sera publiée ultérieurement)..... 1213*
- *Aménagement numérique du territoire - Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique auprès du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique, sur l'aménagement numérique du territoire 1213*
- *Loi de finances pour 2015 – Crédits « Transports maritimes » - Examen du rapport pour avis 1221*

COMMISSION DES FINANCES..... 1229

- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Médias, livre et industries culturelles » et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (et articles 56 quinquies et 56 sexies) - Examen du rapport spécial 1229*
- *Loi de finances pour 2015 - Examen des principaux éléments de l'équilibre - Tome I du rapport général 1236*

- *Loi de finances pour 2015 - Examen des articles de la première partie – Tome II du rapport général.....* 1246
- *Prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 1262
- *Échange de vues sur la poursuite par une mission d'information de la commission des finances du travail entrepris conjointement par la commission des finances et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur les dispositions législatives relatives aux pouvoirs de sanction des régulateurs financiers, et éventuelle désignation de co-rapporteurs.....* 1266
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » - Examen du rapport spécial* 1267
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Sécurités » (et article 59 septies) et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » - Examen des rapports spéciaux.....* 1272
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen du rapport spécial* 1281
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Immigration, asile et intégration » (et communication sur son contrôle budgétaire relatif aux centres provisoires d'hébergement (CPH)) - Examen du rapport spécial* 1284
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables », compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux.....* 1290
- *Loi de finances pour 2015 - Examen des articles précédemment réservés et position de la commission sur la première partie.....* 1314
- *Loi de finances pour 2015 – Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » – Examen du rapport spécial.....* 1317
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)* 1321

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 1323

- *Nomination de rapporteur.....* 1323
- *Lutte contre les discriminations – Vote sur la publication du rapport d'information* 1323
- *Favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 1323

- *Rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 1327
- *Loi de finances 2015 – Mission « Conseil et contrôle de l'État », programmes « Juridictions financières » et « Juridictions administratives » – Examen du rapport pour avis.....* 1333
- *Loi de finances 2015 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés » – Examen du rapport pour avis.....* 1336
- *Loi de finances 2015 – Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique* 1338
- *Loi de finances 2015 - Mission « outre-mer » - Audition de Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer* 1348
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l'Assemblée des départements de France : M. Claudy Lebreton, président, président du Conseil général des Côtes d'Armor, et M. Bruno Sido, sénateur et président du Conseil général de la Haute-Marne, secrétaire général.....* 1356
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l'Association des régions de France : M. Alain Rousset, président, président de la région Aquitaine, et M. Jean-Paul Huchon, président de la région Île-de-France.....* 1365
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l'Association des maires de France : M. Jacques Péliissard, président de l'AMF, et M. Jean-Louis Puissegur, membre du Bureau de l'AMF et président de l'Association des maires de Haute-Garonne.....* 1377
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l'Assemblée des communautés de France : M. Marc Fesneau, président de la commission « Institutions et pouvoirs locaux », et M. Alain Berthéas, vice-président de la commission « Développement économique et emploi » de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).....* 1385

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 NOVEMBRE ET A VENIR..... 1395

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 12 novembre 2014

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

Loi de finances pour 2015 - Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger

La commission auditionne M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Notre commission a entrepris une série d'audition des ministres dont le champ des compétences la concerne. Après Laurent Fabius, nous avons le plaisir d'accueillir Matthias Fekl, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation. Nous attendons de vous, monsieur le ministre, un éclairage sur la politique du gouvernement dans les domaines du commerce extérieur et du tourisme.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. – Je vous remercie de votre invitation. C'est toujours avec bonheur que je reviens au Sénat, où j'ai eu naguère l'honneur de travailler. J'ai toujours plaidé, lorsque j'étais député, en faveur d'un Parlement fort, et le même souci continue de m'animer depuis que je suis au Gouvernement.

Après avoir fait le point sur l'état des négociations commerciales internationales, je m'attacherai à vous résumer la situation de notre commerce extérieur et les priorités du Gouvernement en la matière, sans oublier d'évoquer le tourisme. Enfin, même si j'ai conscience que le troisième volet de mon portefeuille, qui concerne les Français de l'étranger, n'est pas au cœur de notre rencontre d'aujourd'hui, je suis tout prêt à répondre à vos questions sur ce point, sachant combien leur rôle est important, y compris pour notre commerce extérieur.

Alors que les négociations commerciales internationales menées dans un cadre multilatéral, en particulier sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), s'essouffent, un transfert s'est opéré, ces dernières années, vers un cadre bilatéral de négociations, conduites, pour ce qui nous concerne, par l'Union européenne, et qui viennent se juxtaposer les unes aux autres.

S'agissant, en premier lieu, de l'accord entre l'Union européenne et le Canada, la fin des négociations a été officiellement proclamée lors du dernier sommet, et nous entrons dans une phase de toilettage juridique et de traduction de l'accord dans toutes les langues de l'Union européenne, à la suite de quoi viendra le temps de la ratification, selon les procédures spécifiques à chaque État membre.

Quelle est l'appréciation de la France sur le résultat des négociations ? En mettant de côté la question du mécanisme de l'arbitrage, nous estimons que sur le fond, il s'agit d'un bon accord, qui fait significativement progresser nos intérêts offensifs. Je pense à l'ouverture

des marchés publics canadiens, à tous les niveaux – national, provincial, local –, qui profitera aux quelques 10 000 entreprises françaises qui exportent vers ce pays, parmi lesquelles 80 % de PME. Le deuxième motif de satisfaction concerne la protection de nos indications géographiques. Je sais que vous y êtes très attentifs, parce que nos produits de terroir sont concernés. Ce ne sont pas moins de 42 indications géographiques qui, au-delà de celles sur les vins et spiritueux déjà reconnues en 2004, sont entrées dans le champ de l'accord.

Reste la question complexe du mécanisme d'arbitrage entre les investisseurs et les États. Vous connaissez les principaux termes du débat : il porte sur le caractère de ces juridictions, sur le respect des principes fondamentaux tels que l'indépendance et l'impartialité de la justice, ainsi que sur le droit des États à édicter des normes, à les faire appliquer, et à faire respecter les choix collectifs qui sont les siens. La France a émis des réserves sur le mécanisme envisagé et une consultation européenne est en cours : elle a donné lieu à 150 000 contributions, dont 10 000 émanant de notre pays.

Enfin, selon notre analyse, partagée par l'ensemble des États membres, il s'agit d'un accord mixte, qui suppose à la fois une ratification européenne et nationale. Ce sont donc les parlements nationaux qui auront le dernier mot.

En ce qui concerne, en second lieu, l'accord en cours de négociation avec les États-Unis, l'année 2014 – marquée par la fin de mandat de la Commission européenne et les élections de mi-mandat aux États-Unis – n'aura pas permis d'avancée significative, même si les rencontres se sont poursuivies. La France se réjouit de la transparence enfin obtenue sur le mandat de négociation, et sa publication, en octobre, doit beaucoup à l'action successive de Nicole Bricq et de Fleur Pellerin, que j'ai à mon tour relayée. J'estime que les citoyens ont le droit d'être informés et suis donc très attaché à la transparence sur ces négociations commerciales. C'est là un sujet neuf, sur lequel tout reste à construire, et c'est pourquoi nous nous attelons à élaborer un agenda de la transparence. Vous faites partie, monsieur le Président, du Comité de suivi stratégique, qui s'est réuni il y a quelques semaines. Ce comité, auquel participent à la fois les parlementaires et, ainsi que je l'ai souhaité, des représentants de la société civile, doit être un lieu de débat où tous les sujets sont mis sur la table.

Je précise que là encore – et c'est là encore une analyse convergente des États membres – nous sommes en présence d'un accord mixte, ce qui signifie que les parlementaires auront le dernier mot, une fois qu'il aura été finalisé – et nous en sommes encore loin, l'horizon se situant, à mon sens, au-delà de l'année 2015.

J'en viens aux difficultés que connaît, depuis une décennie, notre commerce extérieur et aux priorités qu'elles appellent. Nous soulignons la nécessité d'une approche extrêmement volontariste, et en tout premier lieu dans l'ordre des politiques économiques internes. C'est pourquoi le Gouvernement a engagé un grand chantier de réformes structurelles en faveur de la compétitivité et de l'attractivité de notre pays. C'est la condition absolue pour améliorer les performances de notre commerce extérieur. Voyez l'Allemagne : si elle est performante à l'export, c'est avant tout parce que son tissu économique est robuste, innovant, et pugnace dans la conquête de nouveaux marchés.

Viennent ensuite les actions qui relèvent spécifiquement du secrétariat d'État au Commerce extérieur, désormais placé auprès du ministre des Affaires étrangères et du développement international. Notre premier objectif est de rationaliser un dispositif devenu peu lisible, en particulier pour nos PME, parce que trop d'acteurs interviennent. Nous finalisons la réforme d'UbiFrance et de l'Agence française des investissements internationaux

(AFII), engagée par mes prédécesseurs. La fusion des deux entités en une nouvelle agence, dont le nouveau nom sera bientôt choisi, sera effective au 1^{er} janvier 2015. Cette fusion doit nous faire gagner en efficience. J'ajoute que d'autres opérateurs ont vocation à rejoindre le dispositif. Je pense à la Sopexa, dont j'ai récemment rencontré les responsables. Une mission de l'Inspection générale des finances est en cours pour rechercher les voies et moyens de la simplification dans les domaines agricole et agro-alimentaire. D'autres acteurs pourraient également s'associer au dispositif. Je pense aux chambres de commerce et d'industrie, dont je rencontre régulièrement les responsables. Il s'agit, en somme, d'aider nos petites et moyennes entreprises à se consacrer pleinement à leurs projets au lieu de perdre leur temps à rechercher le bon interlocuteur.

J'ajoute que les régions, pilotes en matière de développement économique, ont, dans ce dispositif, un rôle fondamental à jouer au bénéfice de notre politique à l'export. Coordonner les intervenants, voilà ce qui importe. Je pense aussi aux conseillers au commerce extérieur de la France, très impliqués sur le terrain, et également au volontariat international en entreprise (VIE). Il s'agit d'un dispositif très innovant, et qui fonctionne bien – plus de 50 000 jeunes sont passés par là, et leurs taux d'insertion dans l'emploi à la sortie font rêver...

Deuxième axe de notre action : faire de nos PME une priorité. Nous souffrons, en ce domaine, d'une faiblesse structurelle. La France compte deux fois moins de PME exportatrices que l'Italie, quatre fois moins que l'Allemagne, et nos PME peinent à exporter dans la durée. J'ajoute que notre dispositif à l'export est extrêmement concentré : 1% des exportateurs réalisent 70 % des exportations. Il faut agir, et c'est là un constat que l'on peut me semble-t-il partager, quelles que soient nos sensibilités politiques. La force de l'Allemagne vient de son fameux *Mittelstand*, de ses PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) exportatrices, innovantes, conquérantes sur tous les marchés, et en particulier en Asie. Je me suis rendu en Chine il y a quelques semaines, aux côtés du président Raffarin, qui a monté un forum PME à Chengdu. Nous y conduisons une délégation de quelque 350 PME, qui ont pu prendre plus de 5 000 contacts directs avec des entreprises chinoises. De telles initiatives, qui aident nos entreprises à s'ouvrir des portes, méritent d'être encouragées. N'oublions pas que nos PME créent des emplois non délocalisables. Pour qu'elles puissent le faire partout en France, il faut qu'elles conquièrent de nouveaux marchés. Ce n'est pas simple, mais j'ai la conviction qu'en s'appuyant sur l'ensemble des acteurs, sur les régions, sur les opérateurs à l'export, on peut bâtir des dispositifs robustes, concrets, simples, et qui fonctionnent dans la durée.

Il faudra adapter notre outil diplomatique à ces priorités. Laurent Fabius prend très à cœur cet enjeu de la diplomatie économique. La réunification de l'action économique extérieure de la France autour du ministère des affaires étrangères et de nos ambassadeurs suppose des redéploiements et une adaptation de notre réseau diplomatique aux priorités stratégiques, sectorielles, géographiques de la France, afin que notre réseau – le deuxième au monde – suive les évolutions et de nos communautés françaises à l'étranger, et des intérêts stratégiques de notre pays. C'est là une action d'intérêt général, que pilote Laurent Fabius, et qui suppose une réorganisation administrative et budgétaire, déjà engagée, afin que la présentation du budget soit en cohérence avec la manière nouvelle dont s'organise l'action de l'État.

J'en arrive au tourisme qui constitue une priorité fondamentale pour ce Gouvernement. Les recettes du tourisme mondial l'an dernier, d'après les chiffres de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), ont été de 873 milliards d'euros, en progression de 5 % par rapport à 2012. Alors que l'on recensait un milliard de touristes en 2012, ce flux

devrait presque doubler d'ici à vingt ans. La France a accueilli l'an dernier, 84,7 millions de touristes, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2012. C'est dire combien ce secteur économique est important pour notre pays. Plus de 2 millions d'emplois y sont directement ou indirectement liés. Le tourisme représente 7 % dans notre PIB et contribue de façon significative à notre balance commerciale, devant l'agro-alimentaire, les vins et spiritueux, les industries pharmaceutique et cosmétique.

Au cours des Assises du tourisme, qui se sont tenues le 19 juin dernier, des priorités ont été définies, avec l'ensemble des acteurs, autour de cinq axes, déclinés en 30 mesures. Il s'agit, tout d'abord, de hiérarchiser notre démarche de promotion internationale autour de quelques marques fortes, visibles, regroupées autour de cinq pôles d'excellence. Nous avons, avec Laurent Fabius, inauguré le premier de ces pôles il y a quelques jours, au Mont-Saint-Michel, autour des « savoir-faire », l'idée étant de réunir autour d'une même table les acteurs traditionnels du tourisme qui opèrent sur ce site extraordinaire et des entreprises qui veulent faire connaître des métiers, en organisant des visites de leur site – en l'occurrence Saint-James, fabricant de pulls marins, dont le PDG, M. Lesénécal, a été nommé fédérateur du pôle d'excellence, afin de diffuser ailleurs ces bonnes pratiques. La France recèle des savoir-faire extraordinaires, qu'il convient de valoriser.

Nous voulons également stimuler la politique d'hospitalité en travaillant sur les maillons du parcours touristique, pour supprimer tout ce qui peut ternir, dans l'accueil ou la qualité du service, l'expérience des voyageurs. Il nous faut aussi être davantage présents sur la scène numérique, et bâtir des sites internet unifiés, des applications accessibles depuis des téléphones mobiles, afin que la marque France soit lisible depuis l'étranger.

Enfin, le Gouvernement souhaite développer le tourisme au bénéfice des Français et ouvrir l'accès aux vacances au plus grand nombre, et nous appuyons, à cette fin, l'action que mène Carole Delga.

Le ministre est très impliqué sur ce vaste dossier. Il reste beaucoup à faire pour que notre pays s'insère mieux dans les flux touristiques mondiaux. Nous devons travailler sur des sujets très concrets, comme les dessertes aériennes, car bien des pays dont proviennent de nombreux touristes, comme la Chine, sont mal reliés à la France.

Il va de soi, enfin, que les Français de l'étranger ont un rôle déterminant à jouer, tant pour notre commerce extérieur qu'au bénéfice du tourisme. Formant une communauté de 2,5 millions de personnes, bien insérée dans la vie économique, sociale, éducative de leur pays de résidence, ils sont nos premiers ambassadeurs.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci de nous avoir brossé ce tableau très précis, qui vient compléter ce que nous avait exposé Laurent Fabius il y a quinze jours.

Que le portefeuille du commerce extérieur soit rattaché au ministère des affaires étrangères, tandis que les crédits qui se trouvent encore à Bercy y seront bientôt transférés, est une première. Chez nous comme dans bien d'autres pays, tel le Japon, avec son puissant MITI, c'est le rattachement au ministère des finances qui a longtemps prévalu. Bien que votre expérience en soit encore courte, peut-être percevez-vous déjà les avantages et les inconvénients de ce nouveau découpage ?

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, nous avons, à la faveur d'un amendement porté par Elisabeth Lamure,

longuement débattu de la question du regroupement des opérateurs. Outre les opérateurs que vous avez cité, il ne faut pas oublier le rôle important que jouent les collectivités territoriales, et notamment les régions. Laurent Fabius a évoqué devant nous celui de la région Rhône-Alpes, mais toutes les régions n'ont-elles pas vocation à jouer un rôle à l'international ?

Vous avez également soulevé la question des PME et des ETI. Chacun ici peut témoigner qu'une entreprise qui cherche à se tourner vers l'international rencontre vite un problème de financement. La participation à un salon n'est guère qu'une étape initiale. Quelles solutions, ensuite pour « transformer l'essai » ?

Laurent Fabius a indiqué que l'action extérieure de la France en faveur du commerce international devrait sans doute être recentrée sur certaines zones. On devine quelles peuvent être les priorités, hors Union européenne : l'Asie, l'Amérique du Nord... Pouvez-vous nous apporter quelques éclairages sur ce qui pourrait être entrepris ?

Il est désormais gravé dans le marbre que l'accord entre l'Union européenne et le Canada est un accord mixte, qui devra donc être ratifié par le Parlement français. Il est bon que les choses soient claires, car tel n'a pas toujours été le cas... Je me suis rendu en septembre, avec une délégation de notre commission, au Canada, où nous avons appris que le mandat donné là-bas était fédéral, et n'engageait pas les provinces. La situation est, au fond, analogue de ce côté de l'Atlantique, puisque l'accord passé par l'Union européenne devra être ratifié par les parlements nationaux. Il me semble important, si l'accord est signé, que les deux continents marchent d'un même pas.

Ce qui nous inquiète surtout, c'est l'accord avec les États-Unis. En particulier, on sent poindre une grande préoccupation chez les agriculteurs et dans le secteur de l'agro-alimentaire. Va-t-on vraiment vers un accord gagnant-gagnant ? Certains esprits informés sont aujourd'hui nuancés. On sait combien les États-Unis sont compétitifs dans certains secteurs, comme l'élevage. Il ne serait pas inutile, s'agissant du déficit de notre balance commerciale, de rappeler quel est le poids de l'énergie et, en regard, l'apport de l'agriculture et de l'agro-alimentaire.

Enfin, j'ai eu l'occasion de rappeler, lors de l'audition de Laurent Fabius, tout l'intérêt, pour le tourisme, de la procédure des contrats de destination, initiée il y a déjà un an et demi. Je réitère ma question : où en est-on pour le Perche ?

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat. – Vous comprendrez que je manque encore de recul pour tirer un bilan du rattachement du portefeuille du commerce extérieur aux Affaires étrangères. Sur le plan des principes, cependant, il me semble cohérent de regrouper action extérieure de l'Etat et diplomatie économique autour d'un pôle, celui qui agit à l'extérieur. Avoir clairement conféré un rôle pivot à nos ambassadeurs donne une grande force à notre diplomatie économique. C'est autour de ces fédérateurs, de ces animateurs de réseau que les acteurs prendront ainsi leur place. Sous réserve que les crédits soient unifiés, comme cela devrait intervenir dans le courant de l'année prochaine, c'est une bonne décision, vouée à durer. Je constate d'ailleurs que les administrations jouent le jeu et souhaitent que cela fonctionne. J'en veux pour preuve la convention signée entre le Quai d'Orsay et la direction du Trésor. Chacun a conscience que la situation est trop grave pour se lancer dans des guerres administratives.

Je vous rejoins sur les régions, dont j'ai dit combien le rôle est central. Pour avoir été, jusqu'en 2012, vice-président de la région Aquitaine, en charge du développement

économique, je considère que bien des compétences – politique économique, soutien à l'exportation – doivent reposer sur elles, parce qu'elles disposent de la masse critique pour agir dans la cohérence, en même temps que du lien avec le terrain.

J'approuve également vos propos sur les PME. Leur appréhension à l'export est liée, pour beaucoup, au financement. Si des problèmes juridiques ou d'impayés viennent s'ajouter à l'éloignement, à la barrière de la langue, cela peut être fatal pour elles. Il faut donc faire mieux connaître les garanties financières de la Coface, ou ce que peut leur apporter la Banque publique d'investissement (BPI), pour que les PME s'en saisissent.

S'agissant des priorités stratégiques par zone, il me semble préférable, plutôt que de raisonner sur des aires géographiques dans leur ensemble, de privilégier une approche fine, par pays. J'ai récemment proposé que soit élaboré, en lien avec les parlementaires et les acteurs de terrain, un document stratégique annuel, discuté devant le Parlement, afin d'identifier des priorités et de se donner une feuille de route dans la durée.

C'est l'analyse convergente des États membres et du Conseil de l'Union européenne que de reconnaître un caractère mixte aux accords transatlantiques en cours de négociation avec le Canada et les États-Unis. J'ai demandé qu'une expertise juridique sur ce point soit prochainement rendue publique. Je partage votre analyse sur le lien entre les deux accords. Si les négociations avec le Canada sont si sensibles, c'est parce que le traité transatlantique avec les États-Unis va suivre, et celui-ci concernera, sur un immense marché, 800 millions de citoyens. Connaissant la force de frappe des entreprises américaines, on peut effectivement craindre pour nos préférences collectives – alimentaires, sociales, environnementales et le Gouvernement y est tout particulièrement attentif.

S'agissant de notre balance commerciale, son déficit dépasse, en 2013, 61 milliards d'euros, dont 13 milliards hors énergie. Les chiffres les plus récents – ceux du premier semestre 2014 – font apparaître un déficit de 29 milliards, dont 8,9 milliards hors énergie et matériels militaires. Et c'est là une tendance lourde. Les secteurs agricole et agro-alimentaire comptent parmi nos principaux excédents, après l'aéronautique qui demeure un secteur stratégique, avec sa sous-traitance. Viennent ensuite les secteurs pharmaceutique, cosmétique, la chimie et les industries du luxe – où interviennent aussi de petites entreprises artisanales. Tels sont les secteurs qui tirent notre commerce extérieur et dont je relève qu'ils se portent également mieux que d'autres à l'intérieur de nos frontières, preuve qu'il est vain d'opposer compétitivité externe et interne.

Les contrats de destination, sur lesquels vous m'interrogez, seront bientôt rendus publics. Une dizaine seront retenus, mais ceux qui ne le seront pas dans cette première vague feront l'objet d'un examen très attentif, afin qu'ils puissent être perfectionnés au cours de l'année 2015. Je sais que dans le Perche, beaucoup d'actions sont engagées, notamment autour du « *slow tourism* ». Nous y serons très attentifs.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le *slow* évoque la tortue et la lenteur, mais vous connaissez la fable...

Mme Élisabeth Lamure. – Je reviens sur la fusion entre UbiFrance et l'AFII. Je partage votre constat sur la multiplicité des intervenants, au nombre d'une cinquantaine, et c'est bien pourquoi il serait bon d'aller plus loin que cette seule fusion, en encourageant le regroupement d'un certain nombre d'acteurs, afin de donner à nos entreprises des repères lisibles.

Un mot sur les dotations budgétaires. Les deux entités ont bénéficié, en 2014, de 111 millions d'euros. Elles en recevront 108,8 en 2015. Les 5 millions que le Gouvernement doit accorder à UbiFrance pour accompagner la fusion en font-ils partie ? Quelle appréciation portez-vous sur cette diminution des crédits à l'heure où les entreprises ont plus que jamais besoin de soutien, au profit de notre économie ?

J'ajoute que les principaux bénéficiaires du CICE, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, ne sont pas les entreprises les plus exportatrices. Ne pourrait-on imaginer un rééquilibrage du dispositif puisque je rappelle que parmi les grands bénéficiaires de ce crédit d'impôt figurent les entreprises de la grande distribution, ou La Poste, qui a reçu 300 millions en 2013 ?

Pour aider les PME, il n'est certes pas inutile de se rendre en Chine sur un salon, mais on constate bien souvent que l'accompagnement, ensuite, fait défaut. Les PME qui veulent exporter doivent réaliser d'importants investissements, et quand les financements manquent, elles se découragent. On sait, en revanche, que lorsqu'elles s'adosent à un grand groupe, cela fonctionne mieux. Comment faciliter de tels parrainages ?

M. Martial Bourquin. – Je remercie le ministre de son intéressant plaidoyer. Si la question de l'export est directement liée à la qualité de notre industrie – sa compétitivité, sa capacité à monter en gamme, il nous faut aussi, et au-delà, surmonter un problème culturel : les Français ne sont pas suffisamment exportateurs dans l'âme. En Italie, il est naturel, même pour les TPE, d'exporter ; pas chez nous. Certes, la fusion d'UbiFrance et de l'AFII facilitera l'accompagnement, mais beaucoup dépend aussi de la qualité de notre industrie et de sa volonté de rayonner dans le monde.

Par ailleurs, l'absence de transparence dans la négociation du traité de libre échange transatlantique, le TAFTA, m'a stupéfié. Alors que les économies européennes sont directement intéressées, nous sommes restés, pendant un an et demi, sans information. Je salue donc vos efforts, et ceux de vos prédécesseurs, dont Nicole Bricq, ainsi que ceux de nos amis italiens, pour obtenir la transparence.

Je suis très inquiet de ce qu'on peut lire sur les tribunaux d'arbitrage. La Commission européenne a relevé de nombreux abus. Que de tels tribunaux puissent être chargés de trancher chaque fois que des entreprises américaines soulèveront un problème n'est pas pour rassurer. Notre modèle social européen est une admirable conquête, chacun le reconnaît. Comment ne pas craindre pour lui quand on sait que ces tribunaux, partout où ils ont sévi, ont presque toujours tranché en faveur des multinationales américaines. De deux choses l'une, soit on traite à part cette question de la négociation, ce que les Américains ne veulent pas, soit il nous faudra vivre avec une épée de Damoclès au-dessus de nos têtes. J'estime que sur ce sujet, il ne faut pas hésiter à engager un bras de fer. J'ai cru comprendre, également, que les services publics de l'éducation et de la santé figuraient toujours dans la négociation. Le confirmez-vous ? Compte tenu des répercussions énormes de ce traité, le Parlement doit se saisir de ces questions.

M. Alain Chatillon. – Je suis moi aussi très inquiet sur ces négociations. Prenons l'exemple de l'agriculture. Nous devons au Gouvernement de Mme Thatcher de payer, depuis 1984, plus de 4,6 milliards d'euros aux Britanniques. Cela fait 30 ans qu'on les aide ainsi à faire rentrer sur le marché européen des produits alimentaire du Commonwealth, à des prix très compétitifs puisqu'ils ne payent pas un centime à l'Europe. J'irai encore plus loin : en ce qui concerne les protéines végétales, alors que nous étions autosuffisants à 70 % jusqu'il y a

une vingtaine d'années, nous ne le sommes plus qu'à 30 %. Le reste, 70 %, ce sont des organismes génétiquement modifiés (OGM) qui arrivent tous les jours dans nos ports, en provenance d'Amérique du sud et du nord. La raison en est qu'en France, on n'a pas le droit de produire d'OGM. Combien de temps opprimerait-on ainsi nos agriculteurs, qui étaient 2,2 millions en 1980 et ne sont plus aujourd'hui que 450 000, c'est à dire cinq fois moins ? Je suis consterné de voir que l'on continue de défendre l'Angleterre, allié des États-Unis, et que nous ne sommes pas capables de faire respecter nos frontières, alors que dans le même temps, nos produits sont brimés Outre-Atlantique – je pense, en particulier, à ce qu'il est arrivé au foie gras. Alors qu'il faut être plus que jamais vigilants, nous ne sommes pas au courant de ce qui se négocie.

Sur la compétitivité des entreprises, bien des rapports ont été produits, parmi lesquels celui de la mission d'information du Sénat sur la désindustrialisation des territoires, présidée par Martial Bourquin et dont je fus le rapporteur. Nous avons fait des propositions, mais n'avons pas été entendus. Je le regrette.

Vous avez évoqué l'excellence des pôles de compétitivité. Vous savez combien je m'y suis impliqué, dans votre région et dans la mienne. Or, je viens d'apprendre, par mon successeur, que l'État allait réduire son aide. On ne peut pas dire une chose et son contraire. Ces 70 pôles, créés à la demande du Gouvernement, vont être doublement pénalisés : d'un côté les régions disent qu'elles vont réduire la voilure parce qu'elles reçoivent moins d'aide de l'État, de l'autre, l'État lui-même les abandonne peu à peu.

Un mot, enfin, de la Coface. Quand on voit l'aide que reçoivent les pays du sud-est asiatique ou l'accompagnement que l'Allemagne assure à ses entreprises, on a du mal à admettre que la Coface réduise ses soutiens. Or, et je parle en tant qu'industriel, il devient très difficile d'obtenir des crédits sur certains pays, y compris voisins, comme l'Espagne.

Vous avez évoqué un éventuel rapprochement entre UbiFrance et la Sopexa. Il est grand temps de trancher, sans attendre le résultat d'improbables études ! A cause de querelles qui opposent les deux structures depuis des années, les personnels ne travaillent pas assez ensemble. Il est temps de faire jouer les synergies. Songez, encore une fois, à ce que fait le MITI japonais pour ses entreprises, à l'accompagnement que les Allemands offrent aux leurs, au travers de leurs ambassades. C'est une bonne initiative que d'avoir rapproché le Commerce extérieur des Affaires étrangères, mais il faut maintenant la concrétiser ! Tournez-vous vers les opérateurs, plutôt que de faire travailler des énarques sans doute très compétents, mais auxquels manque l'expérience industrielle. Prenez l'avis de ceux qui ont fait, et pas seulement de ceux qui ont lu ! Ce n'est d'ailleurs pas une critique que j'adresse à ce seul Gouvernement.

Un mot, pour terminer. J'assistais à un congrès des notaires, samedi, dans ma région...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pas besoin d'être grand clerc pour deviner quel en était le sujet...

M. Alain Chatillon. – ...et j'ai eu la surprise d'apprendre qu'il avait été décidé de prolonger l'augmentation de 0,70 % des droits de mutation. Arrêtons donc de taxer ! Et simplifions les procédures. Un patron de TPE, qui doit être en relation avec pas moins de 38 organismes, consacre 35 % de son temps à répondre à l'administration. Nous avons proposé depuis des mois, avec Eric Doligé, qu'une *box* soit créée où les entreprises pourraient transférer toutes les informations qu'on leur demande. Cela nous est refusé ! Il est temps de

changer de braquet, et de passer à la vitesse supérieure, car je peux vous dire que les Allemands ne nous attendent pas pour avancer.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pour prolonger ce qu'a dit Martial Bourquin sur la transparence, peut-être pourriez-vous nous en dire un peu plus, monsieur le ministre, sur le comité de suivi stratégique auquel participent des parlementaires, dont je suis.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat. – Je partage, sur cette question, le constat de Martial Bourquin. On ne peut plus admettre que les négociations commerciales restent opaques ; il faut bâtir un agenda concret en vue de la transparence. Nicole Bricq y a beaucoup travaillé ; c'est elle qui avait mis en place le comité de suivi stratégique, pour rendre compte régulièrement aux parlementaires. Dans le prolongement de son action, j'ai voulu que ce comité accueille officiellement des représentants de la société civile – associations, syndicats, fédérations professionnelles – réunies dans un collège distinct de celui des parlementaires. Dès lors qu'il vous reviendra de vous prononcer en dernière instance, il est normal que vous soyez informés en temps réel, et je suis prêt à venir devant vous chaque fois que vous le souhaitez, en particulier en amont des conseils européens.

Nous entendons faire de ce comité de suivi stratégique un lieu de travail, où tous les sujets de préoccupation pourront être mis à l'ordre du jour. Nous rendrons également davantage d'informations publiques sur les pages internet du Quai d'Orsay. Le Gouvernement français a été le premier à demander la transparence sur le mandat de négociation, et la présidence italienne de l'Union européenne en a fait une priorité. Ce ne fut pas simple, il a fallu beaucoup insister pour que l'on finisse par avancer. Mais la publication officielle des termes de ce mandat n'est, pour moi, qu'un début ; il faut aller beaucoup plus loin. Le chantier est immense. Il faut contraindre tous ceux qui négocient à mettre l'information sur la table. La France ne peut être seule à le faire, ce ne serait pas rendre service au pays. C'est pourquoi le Gouvernement est animé d'une détermination absolue pour avancer avec tous ses partenaires, en Europe et dans le monde. C'est là un vrai chantier pour le XXI^{ème} siècle : un travail d'appropriation, par les citoyens, du débat démocratique.

S'agissant de la fusion entre UbiFrance et l'AFII, je partage, Elisabeth Lamure, votre constat. Il faut aller plus loin, et c'est ce que nous entendons faire avec la Sopexa. Nous attendons les conclusions de la mission en cours pour disposer d'un diagnostic précis. Nous avons tous constaté combien les préoccupations des entreprises sont avant tout concrètes. La fusion des deux entités constitue une étape importante dans la réponse que nous entendons leur apporter. Afin de l'accompagner, 5 millions seront nécessaires, qui n'étaient pas prévus dans la version initiale du projet de loi de finances. Il faudra les dégager courant 2015. Une telle dépense n'a rien d'anormal : toute fusion a d'abord un coût, avant de dégager, à terme, des économies, ainsi que j'ai pu le constater lorsque j'ai eu à engager, auprès d'Alain Rousset, celle des agences de développement économique de la région Aquitaine.

Sur le CICE, je suis prêt à regarder de près si l'on peut mieux faire pour l'export, mais la position du Gouvernement est claire : priorité est donnée à la stabilité du dispositif.

Je vous rejoins sur les PME. L'accompagnement compte beaucoup, et il peut leur être très utile de s'adosser aux grands groupes. Cela passe par une meilleure structuration des filières, afin que les sous-traitants aient une relation plus étroite et plus prévisible avec leurs donneurs d'ordres.

M. Alain Chatillon. – C'est précisément le rôle des pôles de compétitivité.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat. – C'est leur rôle en effet, et beaucoup y travaillent. Il y a eu des avancées, mais on peut encore mieux faire.

Martial Bourquin connaît parfaitement bien les problématiques industrielles de notre pays. Il sait que les performances à l'export sont directement liées à la situation de notre industrie. D'où la nécessité de mener les réformes en cours et d'être ambitieux dans l'identification des filières d'excellence. Je fais mienne la stratégie engagée par Nicole Bricq, déployée autour de grandes familles à l'export – tourisme, urbanisme, santé...

Les services publics sont officiellement exclus du mandat de négociation sur le TAFTA. Quant aux tribunaux d'arbitrage, la France n'a pas été demandeuse et ils ont été inclus au mandat avant que ce Gouvernement n'arrive aux affaires – mais là n'est pas l'essentiel. Ce qui importe, c'est de préserver le droit des Etats à édicter des normes et à en assurer l'application, le principe de l'indépendance et de l'impartialité de la justice ainsi que la capacité des peuples à faire valoir leurs préférences collectives. Nous ne voulons pas manger du poulet chloré ou du bœuf aux hormones et souhaitons continuer à produire et à consommer nos produits de terroir. Le Gouvernement est très offensif sur ce point.

Il est normal, Alain Chatillon, qu'un effort budgétaire soit demandé aux pôles de compétitivité, comme on le demande à tous les opérateurs de l'État.

Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de rationaliser notre dispositif d'aide à l'export, mais je souhaite rendre hommage à ceux qui y travaillent. Les équipes font de leur mieux, en France et à l'étranger, pour aider les entreprises. Ce qui reste difficile, pour nos PME, c'est d'identifier la bonne porte d'entrée.

M. Alain Chatillon. – Vous ne m'avez pas répondu sur la Coface, outil déterminant à l'export.

Par ailleurs, depuis dix-huit ans, les industriels, dont je suis, militent pour pouvoir embaucher en alternance, à l'étranger, des jeunes issus des écoles de commerce. Ce serait plus efficace et moins cher.

Je vous rappelle enfin, s'agissant des pôles de compétitivité, que l'aide de l'État à celui consacré à l'agro-alimentaire, qui rayonne dans votre région qui est aussi la mienne, et que je connais bien pour l'avoir présidé sept ans durant, s'élève en tout et pour tout à 80 000 euros. Qu'on ne nous dise pas qu'il faut encore faire des économies, alors que ce pôle aide 350 entreprises de l'agro-alimentaire, qui représentent, avec les agriculteurs de nos deux régions, 200 000 emplois. Ce serait une ânerie !

M. Yannick Vaugrenard. – Monsieur le Ministre, merci, de vos précisions sur l'accord entre l'Union européenne et le Canada. Disposer d'une information complète est essentiel, tant aux parlementaires qu'à l'opinion publique. Qu'un manque d'information, attisé par la crainte de l'avenir conduise le pays à un repli sur soi serait dramatique. De ce point de vue, l'élargissement du comité de suivi stratégique est une excellente initiative. Il nous sera également utile d'avoir avec vous des points d'étape, ne serait-ce que pour prévenir des inquiétudes nées d'un simple manque d'information.

Je rappelle que les mille plus gros exportateurs réalisent à eux seuls plus de 70 % des ventes à l'international. Ces mille exportateurs représentent 1 % des entreprises exportatrices, tandis que près de 90 % des exportateurs sont des PME, et ne comptent que pour

14 % des exportations. Tout est dit. Nos PME peinent à atteindre la dimension d'entreprises de taille intermédiaire, d'où l'impérieuse nécessité de simplifier, et de parer aux effets de seuil. Ne pensez-vous pas qu'il serait bon que les partenaires sociaux s'emparent du sujet, afin de mettre les choses à plat ?

Certaines collectivités, départements ou régions, sont actives à l'international, mais agissent en ordre dispersé. Quand on se tourne vers un pays comme la Chine, qui nous regarde, et *a fortiori* à l'échelle régionale, comme des nains, mieux vaut, comme on dit, « chasser en meute » : il serait donc utile que les régions – je pense au grand ouest, mais aussi à d'autres ensembles – se regroupent pour s'adresser aux décideurs étrangers.

Développer le tourisme, c'est aussi développer le tourisme industriel et je pense notamment à la construction navale. Les chantiers de Nantes-Saint-Nazaire sont en train de construire le plus grand paquebot au monde : le tourisme industriel y connaît un succès remarquable, et il en va de même pour l'agro-alimentaire.

M. Bruno Sido. – Le rattachement du Commerce extérieur aux Affaires étrangères est une très bonne chose. M. Fabius semble d'ailleurs très impliqué sur le tourisme, ce qui est de nature à faire bouger les lignes.

Cependant, je me demande si nos ambassadeurs, restés jusqu'à présent très éloignés de ce qu'ils considèrent peut-être encore parfois comme de simples contingences, sont assez mobilisés autour du commerce extérieur.

Le commerce extérieur doit aussi s'appuyer, avez-vous dit, sur les régions. La réforme territoriale, qui les agrandit, est-elle propre à répondre à ce vœu ? Combien de temps mettront-elles à s'adapter à leur nouvelle taille ? Arriveront-elles à suivre ?

Vous comptez sur les effets des réformes structurelles engagées en faveur de la compétitivité. Quelles sont celles qui sont spécifiques au commerce extérieur ?

Alors que l'agriculture française a longtemps occupé le premier rang en Europe, les Allemands nous ont désormais dépassés pour le chiffre d'affaires à l'export. Alors que les mêmes règles s'appliquent à nos deux pays, comment expliquer que la France ait ainsi rétrogradé ?

Dernière question, enfin : livrerons-nous les Mistral aux Russes ?

M. Gérard César. – Je tiens à souligner le rôle exemplaire que joue UbiFrance. Pourquoi changer son nom ? Je sais bien que le changement d'appellation est aujourd'hui une mode, y compris en politique, mais enfin... Comme vous l'avez souligné, le rôle d'UbiFrance sera de fédérer les acteurs – régions, départements, chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture. N'oublions pas le volontariat international en entreprise, qui mérite d'être soutenu à bien des titres.

Enfin, on a besoin, en matière de diplomatie économique, d'un chef de file et Laurent Fabius nous a indiqué qu'il entendait fédérer les missions économiques autour des ambassadeurs. Pourquoi pas... à condition qu'ils sachent évoluer et je reconnais que certains ont déjà su le faire, je tiens à le souligner.

M. Henri Tandonnet. – Je reviens sur la négociation en cours avec les États-Unis. Le mandat de négociation de l'Union européenne a été publié, et les États membres

s'accordent à voir dans le futur traité un accord mixte. Fort bien. Mais au-delà, quels mécanismes permettent au Gouvernement français de suivre les négociations ? Comment le ministère de l'agriculture, par exemple, peut-il s'assurer que la négociation préserve les intérêts de nos agriculteurs ?

Le débat sur le mécanisme d'arbitrage traduit une lutte d'influence entre deux approches du droit, d'un côté, celle du système anglo-saxon, qui inspire ces tribunaux, et de l'autre côté, la tradition latine, que nous partageons avec nos amis allemands, davantage appuyée sur le droit écrit. Beaucoup dépendra de l'issue de ce combat. Le parallèle est sans doute osé, mais je m'étonne, du même coup, que le Gouvernement entreprenne de remettre en cause le statut des notaires, des géomètres, au moment même où de nombreux pays, comme la Chine, commencent à s'intéresser à ce système de professions réglementées, pour la sécurité juridique qu'elles apportent, notamment en matière de transactions immobilières.

M. Michel Le Scouarnec. – Sur le terrain, les petits producteurs nous ont tous exprimé leurs inquiétudes face aux négociations en cours. Et l'on peut craindre, de fait, que les multinationales n'en sortent grandes gagnantes. On nous assure que le traité devra être ratifié par le Parlement : mais lorsque le « paquet » nous arrivera, il sera sans nul doute bien ficelé et pourra-t-on encore changer la donne ?

A-t-on songé qu'avec ce traité, on va voir des produits de toutes sortes franchir des milliers de kilomètres ? Que restera-t-il du développement durable, de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie et de l'émission de gaz à effet de serre ? Il y a là un paradoxe. (*M. Alain Chatillon approuve*). Les services publics, nous dites-vous, sont exclus de la négociation. Mais cet accord aura des effets si puissants que l'on peut se demander s'ils seront longtemps protégés...

M. Franck Montaugé. – Je veux ici porter la voix des territoires ruraux. Si je souscris à vos orientations stratégiques en matière de tourisme, j'attire néanmoins l'attention sur les pôles d'excellence dont vous avez parlé, en citant l'exemple de celui qui s'est constitué autour du Mont-Saint-Michel. Il serait bon, à mon sens, de mener de telles démarches à vaste échelle, peut-être celle des régions, afin d'associer l'ensemble des acteurs de terrain, depuis la métropole jusqu'aux territoires ruraux, depuis les professionnels de l'hôtellerie et de la restauration jusqu'aux coopératives de l'agro-alimentaire de nos zones rurales. Est-ce la méthode que vous entendez retenir ? Il serait regrettable qu'un tel dispositif ne fonctionne qu'autour de quelques acteurs, sur des périmètres réduits.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat. – Oui, Alain Chatillon, il faut faire connaître les possibilités qu'offre la Coface, mais aussi coordonner l'action des opérateurs sur le terrain. Nous entendons y parvenir en faisant travailler les équipes de la Coface et celles d'UbiFrance, sur le terrain, main dans la main. Ce sera le rôle des chargés d'affaires internationaux, une quarantaine sur l'ensemble du territoire, que d'offrir ce guichet unique vers la couverture assurantielle, les financements, le conseil à l'export.

M. Alain Chatillon. – Quand seront-ils en place ?

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat. – Début 2015.

M. Alain Chatillon. – Et entretemps ?

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat. – On ne part pas de rien ! Nous essayons simplement de lever des difficultés.

M. Alain Chatillon. – La Coface fonctionnait très bien il y a dix ans. Aujourd'hui, les PME se retrouvent face à un mur, alors qu'elles ont à résoudre des problèmes que ne connaissent pas les grandes entreprises.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat. – Nous sommes d'accord, d'où nos efforts pour lever les obstacles. Si vous songez à des difficultés spécifiques, je suis prêt à examiner avec mes services tous les dossiers dont je serai saisi.

J'approuve les propos de Yannick Vaugrenard : il faut « chasser en meute », repérer les entreprises pour les réunir autour de la région, et emmener les PME dans le sillage des grands groupes, qui ont l'expérience de l'international et peuvent leur ouvrir des portes. C'est ce à quoi je veille dans tous mes déplacements officiels. En Chine, un dirigeant de PME m'a dit que cela lui avait fait gagner deux ans.

Vous avez évoqué la question des seuils. Nous devons, en effet, aider nos entreprises à croître, nos PME à devenir des ETI. On y parviendra aussi en renforçant la participation des salariés à tous les niveaux, et en les associant aux décisions stratégiques. Cela fonctionne très bien dans d'autres pays. Le ministre du travail s'est attelé à la tâche, en lien avec les partenaires sociaux. C'est en s'y prenant ainsi que l'on règlera le problème des seuils.

En matière de tourisme industriel et de patrimoine industriel, il y a des choses magnifiques à faire, qui permettront d'irriguer tout le pays plutôt que de laisser l'activité se concentrer dans quelques sites prestigieux. En matière de tourisme rural aussi. Telle est l'idée des pôles d'excellence : identifier, dans les territoires, ceux qui ont des compétences, pour que les recettes qui marchent puissent être transposées ailleurs.

Laurent Fabius, ainsi que vous l'avez souligné, Bruno Sido, prend le sujet du tourisme très à cœur. La diplomatie française est susceptible de faire bouger les lignes dans bien des domaines. N'oublions jamais que la France est l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'Onu, et qu'elle mène, dans le monde, une action diplomatique importante et attendue. Beaucoup de nos ambassadeurs sont totalement mobilisés autour de la diplomatie économique. Ils connaissent bien le tissu économique du pays dans lequel ils sont en poste, et vont à l'offensive pour débusquer les opportunités.

L'un des objectifs de la réforme territoriale est bien de consolider les régions, pour qu'elles atteignent la taille critique nécessaire pour peser, y compris dans la compétition européenne.

C'est l'ensemble des réformes structurelles conduites par ce Gouvernement en faveur de la compétitivité économique qui renforce notre commerce extérieur. S'il en est une qui soit spécifique à mon portefeuille, c'est sans doute la priorité donnée aux PME.

Notre agriculture n'a pas rétrogradé, elle est parmi les plus performantes du monde. Elle est innovante et dégage des excédents commerciaux. L'Allemagne est devant nous ? Mais elle l'est dans bien des domaines économiques. Il est bon de prendre exemple sur ce qui fonctionne bien outre-Rhin – les PME, l'innovation – sans en faire béatement un

modèle en tout. Il y a aussi beaucoup de choses, en Allemagne, qui ne fonctionnent pas si bien que cela.

Le Président de la République a indiqué qu'il prendrait sa décision sur les Mistral entre fin novembre et début décembre, en tenant compte de la réalité des contrats et notamment de la soumission ou non des cocontractants à sanction.

Nous changeons le nom d'UbiFrance, Gérard César, parce que nous changeons l'opérateur. Ce nouvel opérateur aura vocation à s'occuper de l'export et des investissements ; ce sera un nouvel outil, doté de nouvelles missions. Je partage votre constat sur le VIE, qui favorise le multilinguisme et salue, comme vous, l'action souvent remarquable de nos ambassadeurs en matière économique.

Vous avez raison de souligner, Henri Tandonnet, la lutte d'influence qui se joue entre le droit anglo-saxon et le droit d'inspiration latine. C'est un grand combat dans le monde d'aujourd'hui. Il est vrai que l'arbitrage n'est pas dans la tradition latine. Je vous laisse, en revanche, la responsabilité du parallèle que vous établissez avec le débat sur les professions réglementées.

Sur la négociation, menée par la Commission européenne, tous nos services sont mobilisés. Nos ambassadeurs à Bruxelles la suivent pas à pas dans le cadre du Comité des représentants permanents, le Coreper. La direction du Trésor et toutes les directions concernées dans les différents ministères entretiennent des échanges permanents sur les questions qui relèvent de leur compétence. C'est aussi le cas des représentants du Gouvernement. Je rencontre régulièrement, quant à moi, mes homologues européens, et je m'entretiendrai prochainement avec la commissaire au commerce, Cécilia Malmström.

Je crois, Franck Montaugé, avoir répondu à votre question sur le tourisme. Quant à la négociation sur le TAFTA, soyez assuré que nous restons attentifs, tant sur le sujet des services publics, exclus du mandat, mais auquel nous veillons, qu'en matière de santé, d'environnement et d'alimentation, afin de faire prévaloir nos choix. Je suis totalement ouvert au débat. Il y a des craintes que je partage, d'autres que je ne partage pas. Ce qui importe, à mon sens, c'est de lever les craintes infondées et de nous mobiliser autour celles qui sont fondées, en bâtissant avec nos partenaires européens des positions communes.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie de ces éclairages. Il me semble utile de prévoir, ainsi que vous nous l'avez proposé, des rencontres privilégiées à la veille des grands rendez-vous européens.

La réunion est levée à 11h50.

Loi de finances pour 2015 - Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique

La commission auditionne Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.

La réunion est ouverte à 15h45

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Madame la Ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir. Vous venez d'être auditionnée par nos collègues de la commission

du développement durable, principalement sur les problématiques d'aménagement numérique du territoire ; il sera ici question du projet de loi de finances pour 2015 et de la stratégie numérique du Gouvernement.

Le secteur français des télécoms fait l'objet d'une importante restructuration en ce moment. Ce mouvement de concentration va-t-il selon vous se poursuivre ? Pensez-vous que nos opérateurs soient potentiellement des cibles pour de grands groupes internationaux ?

Le cadre national n'est plus pertinent aujourd'hui pour réguler les géants mondiaux de l'Internet, qui interviennent depuis l'étranger. Cela est vrai en matière fiscale, mais aussi pour ce qui est du droit de la concurrence. Quelle est selon vous la stratégie que doit adopter l'Union européenne pour mieux intégrer des marchés numériques encore très nationaux, et favoriser l'émergence de « poids lourds » européens ? Il est important de souligner le nombre d'opérateurs en Europe par rapport à celui des États-Unis, par exemple, pour un marché de consommateurs similaire.

Enfin, vous nous donnerez peut-être des précisions sur le projet de loi numérique annoncé par le Gouvernement depuis près de deux ans ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique. – L'action économique menée à Bercy vise les *start up* et les jeunes entreprises innovantes d'une part, le reste du tissu économique – grands groupes, très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME) – d'autre part.

S'agissant des *start up*, en premier lieu, j'ai annoncé cet après-midi le nom des métropoles s'étant vu attribuer la labellisation « French tech », qui favorise l'émergence d'écosystèmes au cœur de nos territoires. Jusqu'à présent, ces *start up* n'entraient pas dans le « radar » des décideurs publics, bien qu'elles soient agiles et innovantes. La French tech va permettre de les fédérer, de maintenir leur ancrage sur le territoire national, d'améliorer leur visibilité à l'international et de faire prendre conscience de « l'innovation ouverte » qu'elles permettent.

Plusieurs dispositifs vont être consolidés à leur profit : le statut de jeune entreprise innovante (JEI) ; le crédit d'impôt recherche (CIR), étendu au crédit d'impôt innovation (CII) ; le label « French tech » justement ... 215 millions d'euros d'investissement leur sont dédiés dans le projet de loi de finances pour 2015, à travers le programme d'investissements d'avenir (PIA) :

- 200 millions d'euros de fonds propres pour soutenir les accélérateurs, qui font l'objet d'un co-investissement de la Banque publique d'investissement (BPI) avec des fonds privés ;

- 15 millions d'euros consacrés à l'attractivité internationale du programme.

Le « French tech ticket », au sein de ce programme « attractivité », offre un visa, une bourse et un guichet administratif aux entrepreneurs étrangers talentueux pour mettre en œuvre leurs idées sur notre territoire. La compétition internationale se joue aujourd'hui autant sur les dispositifs réglementaires, sociaux et fiscaux que sur l'attractivité des talents et des ressources humaines. C'est pourquoi il y aura un volet consacré à l'actionnariat salarié dans le projet de loi « croissance » préparé par mon collègue Emmanuel Macron à Bercy.

L'an II de la French tech, qui s'ouvre aujourd'hui, va être consacré à l'innovation ouverte chez les grands groupes. Je vais tenter de convaincre les patrons des entreprises du CAC 40 d'ouvrir leur structure aux *start up*, en finançant des projets, en ouvrant des débouchés commerciaux par la commande privée, en les incitant à placer des capitaux dans ces entreprises, en créant des incubateurs pour faire le lien avec les équipes de recherche et développement (R&D) ...

Nos entreprises doivent acquérir une maturité numérique supérieure ; ce niveau, actuellement insuffisant, explique notre incapacité à anticiper l'avènement du numérique. Aujourd'hui, celui-ci est partout, et pas seulement dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Mon rôle est de sensibiliser nos acteurs économiques, trop éloignés de ces problématiques, à leur importance fondamentale.

S'agissant des PME et des ETI, elles doivent pouvoir exporter plus facilement dans le domaine du numérique. Elles le font insuffisamment, moins en tout cas que leurs homologues allemands ou italiens. Il s'agit également d'accompagner leur passage au numérique, faute de quoi s'en occuperont les géants de l'Internet, qui y trouveront un moyen de capter les données que possèdent nos entreprises. C'est l'objet du programme « transition numérique de l'économie », géré par la direction générale des entreprises à Bercy.

Passons à présent à un volet plus industriel. Nous avons été aveuglés par l'impératif de libre-concurrence appliqué à nos propres acteurs, sans voir l'arrivée de grands acteurs mondiaux dont les stratégies divergeaient profondément. Les « over the top » (OTT), en gros les « GAFA » – Google, Apple, Facebook, Amazon – ont en effet une approche horizontale de captation des données dans toutes sortes de service en ligne.

Le temps est venu d'une contre-offensive en Europe. 78 % des entreprises cotées dans le secteur numérique sont américaines, 2 % seulement européennes, ce qui n'est absolument pas représentatif de la place de nos industries dans l'économie mondiale ! Il est urgent d'agir, en adoptant une stratégie industrielle comme nous en avons eu dans d'autres secteurs, par exemple l'aéronautique, visant à créer les conditions d'émergence d'acteurs économiques de cette envergure. Il nous faut aussi identifier les secteurs de croissance future, comme les objets connectés, le « *big data* », la cybersécurité, la e-santé, la e-éducation, les logiciels embarqués, les services « sans contact » ... À Berlin, il y a peu, j'ai invité nos partenaires allemands à travailler ensemble sur des standards opérationnels communs, par exemple dans l'« infonuagique », comme on appelle le « *cloud computing* » au Québec.

S'agissant du projet de loi numérique, le Premier ministre a lancé une consultation le 4 octobre dernier. Vous devriez, en tant que parlementaires, recevoir un courrier vous invitant à y participer et à organiser des rencontres dans vos circonscriptions autour des enjeux numériques. C'est la première fois que l'État, à cette échelle, lance un tel processus de dialogue avec l'ensemble de la société civile. Le projet de loi qui en découlera sera présenté au Parlement et examiné en première lecture, je l'espère, au premier semestre 2015. Il comportera trois volets : l'un économique, qui visera à libérer les possibilités d'innovation, à réviser le déploiement du très haut débit et à identifier les secteurs dont le cadre réglementaire doit évoluer ; l'autre juridique, qui aura trait aux données numériques ; et enfin le dernier à l'action publique, à travers l'« *open data* ».

Quelques mots à présent de la restructuration du secteur des télécoms. Le rapprochement entre SFR et Numericable va faire évoluer le marché dans son ensemble. D'autres opérations de ce type restent possibles. Nous souhaitons, au Gouvernement, que ces

mouvements permettent de consolider le secteur de façon à ce qu'il puisse investir. C'est une priorité, avec celle de l'emploi. Nous avons besoin d'acteurs puissants au niveau européen, et encourageons dans ce but la mutualisation des infrastructures et le respect des engagements d'investissement dans le programme national très haut débit, notamment dans les zones publiques.

Aux États-Unis, loin d'être considéré comme déclinant, notre marché est perçu comme conquérant. J'en veux pour exemple l'opérateur Free, qui a tenté de racheter un opérateur américain, ce qui a eu une grande répercussion dans les esprits outre-Atlantique. Cela valide notre politique, qui a permis de faire émerger ce type d'acteurs, mais aussi d'avoir un marché dont les prix de détail sont deux à trois fois moins élevés qu'aux États-Unis et au Canada, pour des débits deux à trois fois supérieurs. Numericable serait aujourd'hui intéressé par une acquisition au Portugal. Les mouvements de concentration, le cas échéant, doivent avoir lieu à l'échelle européenne désormais.

J'aborde maintenant la problématique de la régulation. Aux États-Unis, la lutte contre les monopoles et les oligopoles existe de longue date ; Roosevelt est ainsi resté comme le « président de l'anti-trust ». En Europe, le cadre en a été créé avant l'avènement des « géants du Net ». Or, cette approche traditionnelle ne permet plus d'appréhender ces grands acteurs de l'Internet, tel Google, qui totalise 78 % de parts de marché dans les moteurs de recherche. La réponse se situe aujourd'hui dans une évolution des règles du droit européen de la concurrence. Notre pays se trouve parfois isolé dans ce combat, alors qu'il en est à l'avant-garde. J'ai demandé que le prochain Conseil européen traite de ce sujet. Toutefois, ce sera difficile, nous le savons bien. Le rapport annuel du Conseil d'État, qui porte sur les droits et libertés numériques, propose des évolutions intéressantes, telles que la reconnaissance du principe de loyauté des plateformes, ou l'application de la réglementation du pays de destination, comme ce sera le cas au 1^{er} janvier prochain pour ce qui est de la perception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Fort heureusement, ces considérations sont partagées par plusieurs de nos partenaires européens, et l'opinion publique les appuie. Par ailleurs, le sujet est à l'ordre du jour de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi qu'à celui du prochain G20.

Enfin, je terminerai avec la problématique des données personnelles. Nous sommes en pointe dans ce domaine, vu notre longue tradition de protection des libertés individuelles. Se profile toutefois le risque d'une concurrence internationale accrue entraînant une forme de « *dumping* de la data », qui favorise le moins-disant dans la protection des données. Nos entreprises ne resteront compétitives, dans un tel contexte, que pour autant qu'elles protègent convenablement les données de leurs clients. La bataille se jouera à Bruxelles, où se négocie le projet de règlement européen sur les données personnelles. Le calendrier s'est accéléré ; un texte pourrait être adopté l'année prochaine. Nous y travaillons activement avec ma collègue Christiane Taubira et les commissaires européens.

M. Philippe Leroy. – Je vous félicite, Madame la Ministre, pour l'approche européenne et mondiale que vous avez des sujets numériques. Cependant, je m'inquiète également de ne pas vous avoir entendu évoquer les enjeux de fracture numérique. Les situations sont en effet extrêmement diverses d'un département à l'autre, certains possédant plusieurs réseaux à très haut débit quand d'autres attendent toujours une desserte satisfaisante. Or, le Gouvernement fait preuve d'atermoiements, et laisse aux collectivités le soin de régler ce problème.

Vous avez bien développé le projet French tech, Madame la Ministre. Toutefois, les crédits mobilisés cette année dans le projet de loi de finances sont équivalents à ceux du dernier exercice : cette action, mise en œuvre depuis un an, n'a donc rien d'une nouveauté. Derrière de grands discours et des effets d'annonce, je crains qu'il n'y ait pas de résultats tangibles. L'enveloppe votée dans la loi de finances pour 2014 a-t-elle été consommée ?

Le rapprochement entre Numericable et SFR soulève une importante question : quelle est la stratégie de notre pays pour l'accès au très haut débit fixe entre opérateurs sur câble et opérateurs sur fibre ? Il faudrait que le Gouvernement nous donne une idée de ce qu'il compte faire à cet égard.

Vous avez mis en place, Madame la Ministre, une Agence du numérique. Son positionnement vis-à-vis du Conseil national du numérique (CNN) et de la mission très haut débit – sans parler du régulateur national, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) – me paraît toutefois confuse ...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que les questions liées à la fracture numérique des territoires ne relèvent pas du champ de compétences de notre commission, mais de celui de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, elles ne seront pas abordées lors de cette audition ...

M. Martial Bourquin. – Merci Madame la Ministre pour votre plaidoyer en faveur du numérique. Notre pays est plutôt bien avancé en la matière, comme le prouvent des comparaisons internationales des taux de pénétration du haut et très haut débit. Il nous faut toutefois accélérer l'intégration du numérique dans les processus de production. C'est ce vers quoi tendent les 57 objectifs prioritaires que s'est fixé le gouvernement pour le Plan France numérique 2012-2020.

Le budget de l'État dans ce domaine doit être utilisé pour entraîner une dynamique chez les acteurs privés et publics, aboutissant à des territoires équipés et attractifs. Il faut un État-stratège capable d'accompagner les mutations que sont l'e-commerce, l'e-administration, l'e-éducation, l'e-santé ...

Une entreprise n'ayant pas accès au réseau très haut débit est aujourd'hui potentiellement en danger. La connexion constitue, d'un point de vue économique, une impérieuse nécessité.

Notre pays est en pointe en ce qui concerne l'usage du numérique : nous sommes par exemple le cinquième marché au monde en matière de téléchargement de musique.

La loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « loi Pintat », présentait certains manques auxquels il faudra pallier. La ruralité, ne l'oublions pas, c'est aussi l'industrie ; il nous faut une capacité d'innovation sur les territoires.

M. Daniel Dubois. – Vous avez établi un lien, Madame la Ministre, entre développement numérique et territoires. Vous avez mis en avant l'aspect fiscal ; vers quel type de fiscalité souhaitez-vous aller pour favoriser le développement d'entreprises dans ce secteur ?

Le besoin de cohérence est important : vous avez évoqué l'« open data », dont le lien avec la réforme de l'État est évident. Mais le sujet s'étend aux collectivités : il faut une

couverture convenable de nos territoires si l'on éloigne le citoyen de ces dernières. Or, tel n'est pas le cas.

Les opérateurs télécoms, que nous avons entendus en commission, nous ont dit faire un « métier d'industriels » et ne souhaitent visiblement pas payer pour l'aménagement numérique des territoires ruraux. Qui va le financer, dans ces conditions ? Comment faire le lien entre le Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) figurant dans la « loi Pintat » et les quelques centimes qui pourraient être prélevés sur chaque communication électronique ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Je me félicite d'entendre que le Gouvernement se soucie de la compétitivité des entreprises et de leur développement numérique. Mais comment faire en sorte que les banques soutiennent les entreprises dans ce passage au numérique ? L'égalité de traitement entre les citoyens et les entreprises sur l'ensemble du territoire ne tient plus aujourd'hui ; y a-t-il là aussi des initiatives ? J'ai reçu le témoignage d'une société organisant des séminaires d'entreprises et se trouvant en difficulté car n'étant pas couverte par l'ensemble des opérateurs mobiles ...

En matière fiscale, plutôt que de prélever quelques centimes d'euros sur les communications électroniques de nos acteurs nationaux, il faudrait, me semble-t-il, travailler sur la taxation des grands groupes internationaux du secteur, qui bénéficient de nos infrastructures numériques sans les financer. Certes, c'est un sujet européen, mais notre pays pourrait être force de proposition.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique. – Je suis à votre entière disposition pour évoquer l'aménagement numérique de nos territoires, mais ce sujet, que j'ai évoqué lors de la précédente audition devant vos collègues de la commission du développement durable, ne me semblait effectivement pas devoir être abordée avec vous ...

Quoiqu'il en soit, le plan France très haut débit est aujourd'hui inégalé en Europe. Il mobilise 20 milliards d'euros de financement, dont 3,4 à la charge de l'État – 1,5 milliard étant sanctuarisés dans le présent projet de loi de finances, le reste provenant du produit de la redevance des opérateurs télécoms –, autant à celle des collectivités, le reste provenant des opérateurs privés. Dans la plupart des autres pays, les pouvoirs publics n'interviennent pas et laissent la concurrence jouer dans les zones urbaines.

La mise en œuvre de ce plan va demander du temps, car il faut former les techniciens nécessaires, développer les sites de production de fibre optique, sécuriser le cadre juridique pour les différents acteurs ... Je me réjouis de ce que les projets locaux, soumis par les collectivités, avancent plutôt bien.

Je me tiens à votre disposition pour organiser éventuellement une audition commune avec la commission du développement durable, sur ce thème qui occupe une majeure partie de mon temps. J'ajoute qu'il y aura des inflexions dans le plan France très haut débit pour inciter les opérateurs à investir davantage dans les zones d'initiative publique, voire ouvrir une partie de celles-ci à des investisseurs étrangers, et pour peut-être étendre ce plan à la couverture mobile du territoire, pour favoriser les complémentarités entre les deux types de réseaux.

On ne peut parler d'« effet d'annonce » à propos de la French tech : des décaissements étaient annoncés pour 2014, mais il était prévu que les crédits soient mis en

exécution à partir du 1^{er} janvier 2015, et nous sommes dans les délais. La BPI co-investira dans des accélérateurs avec des fonds privés pour aider les *start-up*.

Le PIA, ce sont 350 millions d'euros, également sous forme de décaissements, planifiés pour 2015. L'année 2014 a servi à finaliser les très nombreuses conventions qui permettent de déployer les actions en ce domaine.

L'Agence du numérique, liée au ministère de l'économie, n'a rien à voir avec le CNN, instance totalement indépendante qui rend des avis sur tous types de sujets. On part en la matière de l'existant. Mais en vue d'une plus grande cohérence administrative et stratégique, nous allons regrouper la mission French tech, la mission très haut débit et la délégation aux usages de l'Internet, qui deviendra la mission aux services et aux usages du numérique. Nous serons ainsi plus réactifs, en lien avec les élus, les collectivités et les entreprises, sans concurrencer les instances déjà existantes.

Le câble permet d'apporter du très haut débit. Mais Numericable, c'est 10 millions de lignes câblées au mieux. L'entreprise a annoncé qu'elle déploierait, en outre, de la fibre, qui constitue bien l'horizon technologique vers lequel il faut tendre. La complémentarité avec les autres technologies est toutefois nécessaire ; ainsi, le plan « écoles connectées », qui permettra de desservir 16 000 établissements, aura recours au satellite.

Les enjeux de transformation de l'économie et de compétitivité sont en effet liés à l'industrie. Les allemands sont très conscients de la nécessité d'une modernisation de leur tissu industriel par le numérique, ce qu'ils appellent « l'industrie 4.0 ». En France, nous avons mis en place à cet effet le PIA et le plan industriel « usines du futur », qui accompagnent les entreprises dans cette transition. Les entreprises et les services publics doivent être raccordés en priorité dans les zones dites AMII (appel à manifestation d'intention d'investissement), et nous veillons à ce que ce soit le cas. Le cahier des charges du plan France très haut débit sera infléchi davantage en ce sens d'ici quelques semaines.

Martial Bourquin, vous avez raison de souligner le paradoxe de Français gros consommateurs de services en ligne, peut-être grâce à l'expérience du Minitel, et d'entreprises qui sont insuffisamment présentes sur Internet. De retour récemment des États-Unis, je me suis toutefois réjouie de l'achat par Netflix de la série française *Les revenants*, comme quoi cette plateforme peut être source d'opportunités pour nos entreprises, y compris sur le marché américain.

Daniel Dubois, vous avez parlé des opérateurs de téléphonie mobile. Ceux-ci ont déjà réalisé trois milliards d'euros d'investissements et se sont engagés à couvrir 60 % de la population en très haut débit. Ceci dit, je souhaiterais impliquer encore davantage les opérateurs en matière de couverture mobile de nos territoires car c'est un enjeu essentiel pour notre pays. À ce titre, il serait utile de définir une stratégie nationale de la couverture mobile.

En matière de fiscalité, je rappellerai simplement que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) constitue un effort historique qui doit permettre à nos entreprises de retrouver des marges. D'ores et déjà, le coût du travail en France s'est rapproché du coût du travail en Allemagne et nous devrions même présenter un coût du travail inférieur l'an prochain.

Mais la compétitivité n'est pas seulement une question de coût, c'est aussi, voire surtout, la capacité à apporter une plus-value qualitative. Je suis convaincue que si nos

entreprises ne proposent pas des technologies innovantes, elles ne gagneront pas de marchés par le *dumping* social. Or, l'on a tendance à sous-estimer l'effort fait par le Gouvernement pour améliorer la compétitivité des entreprises dans toutes ses composantes : à Londres par exemple, certaines *start-up* se plaignent de ne pouvoir accéder au très haut débit, ce qui serait impensable à Paris.

Jean-Pierre Bosino, vous avez justement souligné l'importance du rôle des banques. Les entreprises sont aujourd'hui confrontées au double enjeu de l'accès aux financements et aux marchés. En ce qui concerne les sources de financement, la BPI est devenue un acteur incontournable pour les entreprises, au point que l'on peut se demander si les acteurs privés sont assez présents. Alors que le décret sur le financement participatif ou « *crowdfunding* » est récemment paru, ce mode de financement rencontre un vif succès. Nous travaillons aussi avec le secteur des assurances pour réorienter l'épargne des Français vers le financement de l'économie réelle.

En matière d'accès aux marchés, nous avons déjà largement facilité l'accès à la commande publique en favorisant les achats publics innovants par l'État. Dans le cadre de la seconde phase de la French Tech, notre objectif sera de convaincre les grands groupes d'ouvrir l'accès à la commande privée aux PME. Il s'agit là d'un travail de longue haleine qui ne peut se limiter à une seule action et qui doit permettre l'éclosion de nouveaux acteurs, voire des champions du numérique de demain.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous allons à présent devoir clore cette audition, Madame la Ministre, sans malheureusement avoir pu entendre tous les sénateurs souhaitant vous interroger, faute de temps. Mais nous aurons à n'en pas douter l'occasion de vous accueillir à nouveau ultérieurement. Je vous remercie en tout cas, Madame la Ministre, de votre venue et pour l'ensemble des éléments d'information dont vous nous avez fait part.

Loi de finances pour 2015 - Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt

La commission auditionne M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je suis heureux de vous accueillir, monsieur le ministre, pour cette audition consacrée aux crédits inscrits à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2015.

Ce budget est marqué par une baisse importante des crédits de paiement, et notamment ceux de FranceAgrimer. Parallèlement, on constate une nette augmentation des autorisations d'engagements : pouvez-vous nous expliquer les raisons de cette double tendance ?

L'application de la discipline budgétaire au sein de l'Union européenne affecte particulièrement les aides directes versées aux agriculteurs. La commission européenne propose une diminution de ces aides, afin d'alimenter une réserve de crise quasiment épuisée par l'embargo russe. Quelles sont les initiatives prises par la France à ce sujet ?

Je déplore par ailleurs que les ressources allouées aux chambres d'agriculture soient réduites dans le projet de loi de finances.

Enfin, je vous informe que notre commission va créer deux instances qui suivront des thématiques agricoles. Un groupe de travail, créé à l'initiative de notre collègue Daniel Dubois, s'intéressera aux normes sanitaires et environnementales en agriculture. Un groupe de suivi sur la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) sera constitué en commun avec la commission des affaires européennes, sur proposition de son président, M. Jean Bizet.

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. – Le débat qui nous occupe aujourd'hui est d'autant plus important que dans un contexte économique difficile, le budget dédié à l'agriculture est lui aussi mis à contribution afin de contribuer au redressement des finances publiques.

Le budget agricole au sens large est cette année de 4,7 milliards d'euros pour les crédits de paiement, soit 4 % de moins que l'an dernier. Mais plusieurs aspects de ce budget sont positifs.

Tout d'abord, les débats lors du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt avaient montré l'importance de soutenir la compétitivité de nos filières agricoles et agroalimentaires. C'est chose faite avec le pacte de compétitivité, dont les différentes mesures – CICE, allègement de charges sur les bas salaires – ont permis de débloquer 730 millions d'euros au profit du secteur agricole et agroalimentaire. N'oublions pas que c'est grâce au CICE que les abattoirs GAD, menacés de fermeture, ont pu fonctionner jusqu'à l'arrivée du repreneur !

Nous avons bien entendu dû cibler nos efforts, et avons pour cela identifié six priorités.

L'enseignement et la recherche enregistrent des hausses respectives de 5,9 % et 2,8 %, qui permettront notamment la création de 165 postes. L'école vétérinaire de Maisons-Alfort se voit également doter de nouveaux moyens.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le président du Sénat vous en remerciera probablement !

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Nous mettons également l'accent sur la sécurité sanitaire. Le programme n° 206, qui avait vu ses crédits stabilisés en 2013, bénéficiera l'année prochaine de la création de 60 postes : c'est un vrai progrès. Cet effort va dans le sens des préconisations de plusieurs rapports de la Cour des comptes et de l'Office alimentaire et vétérinaire européen (OAV), qui recommandaient la plus grande vigilance dans ce domaine. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), en particulier, aura les moyens d'assurer ses nouvelles missions relatives aux autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. En outre, nous avons réglé la question du plafond d'emplois de l'ANSES. Nous souhaitons que notre politique sanitaire soit ambitieuse et véritablement offensive.

La modernisation des exploitations agricoles est notre troisième priorité, avec un budget en hausse de 26 millions d'euros, ce qui double presque les crédits alloués l'an passé. En ce qui concerne FranceAgrimer, je tiens à souligner que 120 millions d'euros prélevés sur les plans d'investissement d'avenir (PIA) permettront de maintenir un budget d'investissement opérationnel.

Le soutien à l'élevage, qui nous tient particulièrement à cœur, se verra allouer 1,1 milliard d'euros d'ici 2016, avec près de deux ans d'avances sur l'échéance annoncée par le Président de la République lors du 22^{ème} sommet de l'élevage à Cournon. Dès 2015, 928 millions d'euros viendront soutenir l'élevage dans les zones à handicap naturel.

Enfin, nous souhaitons vivement permettre le développement de l'agro-écologie, qui avait été au cœur des débats du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Les moyens du compte d'affectation spécial développement agricole et rural (CASDAR) sont en hausse de 22 millions d'euros, pour atteindre 147 millions d'euros. Ils permettront notamment le soutien aux groupements d'intérêts économiques et environnementaux (GIEE). Je crois beaucoup en cette stratégie pour mettre en œuvre un projet cohérent qui nous permette de sortir du système trop complexe et contraignant de la norme environnementale *a priori*. J'en profite pour vous annoncer que la 1^{ère} journée de l'agro-écologie se déroulera le 15 janvier prochain, et visera à fixer des critères qui permettront à 50 % des exploitations agricoles françaises de devenir « agro-écologiques » d'ici 2025.

Malgré ces points positifs, il est évident que le contexte économique nécessite des efforts, et que la diminution globale des crédits alloués à l'agriculture affecte certaines structures. On enregistre en effet sur le budget la suppression de 225 postes. Par ailleurs, des efforts sont demandés aux opérateurs. Le contrat d'objectifs et de performances de l'Office national des forêts (ONF) va être renégocié ; les chambres d'agriculture, quant à elles, se voient appliquer la règle prudentielle des trois mois sur les fonds de roulement. Mais, je le rappelle, l'ensemble des mesures du pacte de responsabilité a tout de même permis de débloquer 730 millions d'euros qui viendront soutenir la compétitivité de nos filières.

L'Europe a effectivement décidé de compenser l'embargo russe par l'utilisation des moyens du fonds de gestion de crise, qui est alimenté par un prélèvement sur le premier pilier. Pour poursuivre ce mouvement, il faudrait donc, en 2015, prélever à nouveau le premier pilier pour approvisionner ce fonds. La France est défavorable à cette solution, et l'a d'ailleurs annoncé au Conseil des ministres européens de l'agriculture en début de semaine, via une déclaration soutenue par 21 autres pays. L'Allemagne, qui n'a pas souhaité signer cette déclaration, a tout de même affiché publiquement son soutien à notre position. Nous pensons que les sanctions financières payées par les agriculteurs de plusieurs pays européens en raison du dépassement des quotas laitiers, qui représentent près de 400 millions d'euros, devraient venir alimenter le fonds de gestion de crise. L'enjeu est désormais de porter cette position à la connaissance du Conseil des ministres des finances, pour faire évoluer la situation vers une solution qui nous semble plus favorable.

En ce qui concerne les normes et les contrôles, je vous informe que Mme Frédérique Massat, députée, a été nommée parlementaire en mission sur ce sujet. Il est évident qu'avec 9,1 millions d'euros d'aides à distribuer, nous ne pouvons pas supprimer les contrôles. On paie, aujourd'hui, 950 millions d'euros de refus d'apurement communautaire sur des trop-perçus d'aides entre 2006 et 2012, car, à l'époque, nos calculs ont été trop imprécis. Initialement, nous devions même payer 4,5 milliards d'euros au titre du refus d'apurement : nous progressons, mais ces montants justifient à eux seuls la nécessité de maintenir des contrôles. Cependant, je suis également d'accord pour dire que nous devons mieux les ordonner et les coordonner. Cela éviterait aussi que les agriculteurs se sentent soumis à un contrôle systématique...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Dans certains territoires, monsieur le ministre, on est proche de la jacquerie ! Je vous rappelle, d'ailleurs, qu'à l'initiative de Daniel Dubois, notre commission a créé un groupe de travail qui s'intéressera aux normes dans le domaine agricole.

M. Gérard César. – Je souhaite tout d'abord, monsieur le ministre, vous faire part de ma plus vive inquiétude au sujet des chambres d'agriculture. Elles font l'objet de 45 millions d'euros de prélèvement sur leur fonds de roulement et d'une perte de recettes de 15 millions d'euros par an, et se trouvent dépourvues de leur capacité d'investissement.

Par ailleurs, un des objectifs du Gouvernement était d'augmenter le taux de couverture du territoire par les assurances aléas climatiques. Au vu de la baisse générale des crédits, nous craignons que le taux réel de subvention ne passe de 65 % à moins de 50 %. Quelles solutions proposez-vous pour rendre ces assurances attractives dans de telles conditions ?

En ce qui concerne FranceAgrimer, pouvez-vous nous préciser comment les comptes seront provisionnés en cas de crise conjoncturelle ? Pouvez-vous également dresser le bilan de l'action de l'observatoire des prix et des marges, mis en place par la loi de 2010 ?

Nous avons créé, dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation, et la forêt, un fonds stratégique bois censé soutenir la politique forestière. Quels financements permettront à ce fonds d'être un véritable appui pour une politique forestière cohérente ?

Enfin, je suis très inquiet, et je pense que mon collègue Roland Courteau partage cette inquiétude, par rapport aux contrats vendanges. S'ils disparaissent, nous mettons en péril le statut des étudiants et des ouvriers qui rendent pourtant service au secteur viticole pendant les vendanges, et nous encourageons le développement du travail non déclaré.

Mme Frédérique Espagnac. – Je tiens tout d'abord à vous remercier, monsieur le ministre, pour la position que vous avez choisi de défendre devant l'Union européenne en ce qui concerne l'embargo russe.

Je vous confirme également, pour l'avoir auditionnée tout à l'heure, la satisfaction de l'ANSES par rapport au déplafonnement du nombre de salariés pouvant être employés sur des missions ponctuelles.

Pouvez-vous détailler les priorités du Gouvernement en matière de contrôle dans le secteur alimentaire ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – Vous nous avez indiqué que la diminution des crédits de la mission agriculture était compensée par les mesures du pacte de responsabilité. Pourtant, il ne permettra pas de venir en aide à tous les secteurs en crise de l'agriculture. Sur un autre sujet, nous devons sortir de la situation ambiguë dans laquelle nous nous trouvons par rapport aux limites définies par l'Europe sur le déploiement des aides de la PAC.

Ma première question porte sur la mise aux normes des bâtiments d'élevage. C'est une grande préoccupation, car les agriculteurs, en raison de la crise, n'ont pas la possibilité d'investir, comme on leur demande. Pouvez-vous nous indiquer quelle est la traduction de l'engagement pris par le Gouvernement sur ce sujet dans le budget ?

Depuis quelques années, les prélèvements sur le fonds de roulement et le rétrécissement de l'assiette fiscale mettent en danger les chambres d'agriculture. Ces organismes semi-publics ont une véritable mission d'accompagnement à l'installation qui va disparaître faute de moyens. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

Concernant les assurances aléas climatiques, peut-on rester offensifs malgré le désengagement financier du budget pour 2015 ? Actuellement, l'assurance est chère, et il faut que la puissance publique trouve les moyens de garantir la profession agricole face à ces calamités climatiques.

Allez-vous, ou l'Europe va-t-elle, engager prochainement le redécoupage des zones défavorisées ?

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Nous avons fait en sorte, au niveau européen, que la surface de zones considérées comme défavorisées reste constante malgré la réforme envisagée.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Ce sujet interroge beaucoup dans mon département. Quelle méthode sera utilisée pour procéder au redécoupage, et quels seront les moyens de consultation mis en œuvre pour assurer la prise en compte du point de vue des différents acteurs et élus locaux ?

Ma dernière question concernera le CASDAR. Sa structure financière est basée sur un prélèvement sur les volumes produits. En cas de moindres recettes du CASDAR, quelles seraient les conséquences pour les structures qu'il permet de financer ?

M. Jean-Claude Lenoir, président – Je rebondis tout de suite sur le sujet des chambres d'agriculture. La diminution de la taxe qui leur permet de fonctionner va entraîner des diminutions d'emplois.

M. Michel Le Scouarnec. – Ma première question porte sur l'adaptation des filières à l'évolution des marchés, poste qui pèse 130 millions d'euros dans le budget. Comment justifier la baisse des moyens de soutien aux filières en crise, et notamment aux entreprises de transformation et de commercialisation de produits agricoles ? Vous êtes venu à plusieurs reprises en Bretagne, monsieur le ministre, car nos entreprises, comme Doux et Gad, ont été durement touchées par la crise. Comment, dans ces conditions, accepter une diminution de la dotation dans ce secteur ?

Les crédits proposés pour l'action « Gestion équilibrée et durable des territoires » sont en baisse de 6,4 %, et ils doivent permettre de soutenir des pratiques agricoles responsables et respectueuses de l'environnement, ainsi que le maintien des populations dans les zones rurales. Moi qui suis fils de petits paysans, je comprends mal les grands élevages de plus de mille vaches : comment peut-on défendre la « petite agriculture », qui conserve plus d'emplois et œuvre véritablement pour le maillage du territoire ?

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage mobilise 200 millions d'euros au titre du second pilier de la politique agricole commune (PAC) et 56 millions d'euros complémentaires en provenance du budget de l'État. Comme vous le savez, ce sont les régions qui, en tant qu'autorité de gestion, sont désormais chargées de prioriser au niveau local les objectifs poursuivis par le plan en matière de bien-être animal, d'efficacité énergétique des bâtiments ou encore d'amélioration du niveau global

des résultats de l'exploitation. Aussi chaque région structure-t-elle différemment son plan après concertation avec la profession agricole et en fonction des spécificités de l'agriculture régionale. Les premiers retours nous remontent du terrain et nous allons désormais pouvoir faire le point.

La ferme dite des « mille vaches », ou plutôt des cinq cent vaches est un projet certes symbolique mais qui n'a jamais été celui du Gouvernement. Je tiens à souligner que dans la réforme de la PAC, pour la première dans l'histoire de la distribution des aides, le principe de transparence des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) est reconnu. La volonté du Gouvernement est de donner une dimension économique collective qui permette d'assurer la compétitivité du groupement mais avec des chefs d'exploitation qui restent des agriculteurs. Je veux garder des agriculteurs et, s'agissant de la ferme dite des « mille vaches », il faut par ailleurs être attentif aux impacts sanitaires et environnementaux de ce type de projets.

De même, et pour revenir brièvement sur la question du barrage de Sivens, il n'est aujourd'hui plus question de réaliser des retenues d'eau pour cultiver du maïs irrigué. La stratégie du ministère de l'agriculture en la matière consiste désormais à autoriser des retenues pour assurer une production fourragère minimale et, partant, le maintien de l'élevage là où les risques de sécheresses de printemps sont les plus importants.

Les chambres d'agriculture sont des établissements publics et doivent participer à l'effort de réduction des dépenses publiques. Nous avons fait le constat que la plupart d'entre elles disposaient d'un fonds de roulement d'un montant supérieur à ce qu'il devait être en application de la règle prudentielle des trois mois. Même si c'est un signe de bonne gestion, ces établissements publics n'ont pas vocation à accumuler des fonds de roulement excessifs et dans cette période de restriction budgétaire, le Gouvernement a donc décidé d'en prélever une partie tout en garantissant le respect de la règle prudentielle.

Dans ce cadre, j'ai veillé à ce que les investissements décidés par les chambres d'agriculture avant le 1^{er} juillet 2014 ne soient pas remis en cause. J'entends les objections de certains d'entre vous mais soyons honnêtes : si nous n'avions pas fixé de date limite, les chambres auraient pu décider de lancer des investissements jusqu'à maintenant pour éviter le prélèvement sur leur fonds de roulement. J'ajoute que les chambres d'agriculture ont été préservées jusqu'ici alors même que d'autres – je pense aux chambres des métiers et aux chambres de commerce et d'industrie – ont été touchées. En outre, le prélèvement qui m'avait été proposé était de 135 millions d'euros et j'ai choisi de le limiter à 90 millions d'euros sur trois ans.

J'ai souhaité que l'effort demandé aux chambres ne contribue pas uniquement au budget général mais qu'il demeure, pour partie, dans le domaine agricole. Ainsi, une part du prélèvement contribuera ainsi à réduire la taxe additionnelle sur le foncier non bâti tandis qu'une autre financera un fonds de péréquation doté de 25 millions d'euros et destiné à assurer la solidarité avec des chambres dont la situation financière est moins favorable. Ce fonds permettra également de renforcer le rôle de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), sa capacité de pilotage et d'organisation de la solidarité entre les chambres. L'effort demandé s'élève à 45 millions d'euros, soit 15 millions d'euros et 5 % par an, ce qui est certes beaucoup mais l'État fait bien plus ! Enfin, la dépense budgétaire n'a pas vocation à alimenter des fonds de roulement d'un montant excessif et tout le monde est d'accord pour faire des économies – à commencer par la majorité sénatoriale qui entend proposer un budget alternatif qui irait au-delà des économies proposées par le Gouvernement.

Le contrat vendanges est une exception liée à cette activité saisonnière et au fait que l'on recourt à une main d'œuvre majoritairement composée d'étudiants, de chômeurs ou de retraités. Ce contrat n'est pas remis en cause et permet toujours de cumuler certains revenus, dont les retraites. Seule la prise en charge par l'État des exonérations de charges salariales est supprimée alors que, dans le même temps, la viticulture va bénéficier, au titre du CICE, de 60 millions d'euros d'allègements de charges supplémentaire pour atteindre une somme totale de 344 millions d'euros pour 2015. Les charges salariales représentent à peine 8 % de la totalité du coût du travail et le contrat vendanges dans son périmètre antérieur n'empêchait pas le recours aux travailleurs détachés.

Cette suppression est aussi la conséquence du recours déposé devant le Conseil constitutionnel par des députés du groupe UMP, dont certains élus de régions viticoles, qui contestait les exonérations de charges salariales jusqu'à 1,3 SMIC. Le conseil ayant donné raison aux requérants en considérant que ce dispositif créait « *une rupture d'égalité entre les assurés d'un même régime qui ne repose pas sur une différence de situation en lien avec l'objet de la contribution sociale* », sa décision s'applique également au contrat vendanges qui était fondé sur le même principe. Il reste que les salariés recrutés dans le cadre d'un contrat vendanges bénéficieront, comme les autres salariés, de la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu qui se substitue à ce dispositif d'exonération. On peut d'ailleurs noter que, sur les 17 millions d'euros que représente aujourd'hui l'exonération de cotisations salariales au titre du contrat vendange, certains départements viticoles en bénéficient plus que d'autres : 24 à 28 % par exemple pour la Marne ou 12 % pour la Gironde.

Sur le volet sanitaire du projet de loi de finances, notre priorité est de créer soixante postes pour renforcer le contrôle dans les abattoirs. La Cour des Comptes, mais aussi les autorités européennes réclament ce renforcement. C'est aussi la condition pour pouvoir continuer à exporter de la viande dans l'Union européenne et au-delà.

Concernant l'assurance-récolte, nous sommes passés d'une enveloppe globale de 85 millions d'euros à 100 millions d'euros. Mais il faut aussi progresser sur les dispositifs mutualisés, en mobilisant tous les assureurs potentiels. Nous reportons l'application du nouveau dispositif d'assurance en agriculture au début de l'été 2015, car il faut d'abord mettre d'accord les assureurs, dont certains sont aujourd'hui en situation difficile, les réassureurs et les autres acteurs concernés. À l'été 2015, des établissements financiers seront prêts à répondre au besoin. Dans le secteur laitier, les deux principaux opérateurs du marché de l'assurance agricole que sont Groupama et le Crédit agricole sont prêts. Un pacte sera signé avec la fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) avant la fin de l'année 2014. En viticulture, nous savons que d'autres opérateurs financiers sont également prêts à s'engager. Une fois que le plan de modernisation de l'agriculture doté de 200 millions d'euros sera exécuté, il faudra trancher la question du montant qui devra être prélevé sur le premier pilier de la PAC pour soutenir l'assurance en agriculture. Cette question se posera d'ici trois à quatre ans. Le nouveau dispositif d'assurance en agriculture, reposant sur le contrat-socle, sera proposé à l'été 2015 : chaque agriculteur pourra disposer d'un contrat de base lui permettant de se prémunir contre les aléas. Les cotisations des agriculteurs financeront cette assurance. Nous devons peut-être aussi prélever sur le premier pilier, qui représente tout de même de l'ordre de 7 milliards d'euros.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Ces propositions me semblent intelligentes. Si le nouveau dispositif d'assurance permet de mettre à l'abri les producteurs par rapport aux aléas climatiques, il est intéressant.

M. Gérard Bailly. – La semaine dernière, les agriculteurs étaient dans la rue pour défendre leur profession. Je connais vos convictions, monsieur le ministre, pour défendre l'élevage, mais la réalité est là : les prix des veaux, du lait fléchissent. Les exploitations ont un problème de rentabilité. Ma première interrogation porte sur la course aux prix bas. Les accords de regroupement des centrales d'achat de la grande distribution vont permettre aux acheteurs de représenter 20 à 25 % du marché. Les transformateurs ne pourront se permettre d'être déréférencés par la grande distribution. À leur tour, les petites et moyennes entreprises de l'agroalimentaire mettent sous pression des producteurs agricoles. À l'arrivée, nous aurons moins de producteurs, mais aussi des pertes d'emploi dans l'agroalimentaire. Au demeurant, des milliers d'emplois ont déjà été perdus en quelques années dans ce secteur. Comment mettre fin à la course aux prix bas dans le secteur alimentaire ?

Les agriculteurs sont inquiets également sur le renforcement de la réglementation concernant les nitrates. Nous pourrions faire des économies budgétaires sur les mesures concernant les grands prédateurs : je connais un éleveur de mouton dont 132 bêtes ont été dévorées par des lynx en quelques années. Supprimer des loups ou lynx me paraît nécessaire.

Concernant le statut de l'animal : certes les animaux ne sont ni des tables ni des meubles, mais il ne faut pas aller trop loin, comme le souhaitent certaines associations. Les éleveurs sont inquiets de la remise en cause de l'alimentation en produits carnés.

M. Roland Courteau. – Je me réjouis des effets du pacte de responsabilité sur le secteur agricole, qui bénéficiera de 730 millions d'euros. J'apprécie aussi dans le projet de loi de finances pour 2015 la progression des aides à l'agriculture biologiques et les importants moyens mis sur les mesures agroenvironnementales (MAE). Je vous félicite pour votre bonne gestion des conséquences de l'embargo russe. Je regrette toutefois la remise en cause de l'exonération de charges salariales sur le contrat vendanges. Il n'est pas certain que tous les viticulteurs puissent bénéficier du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), notamment ceux imposés au forfait agricole.

Concernant les retraites agricoles, leur moyenne s'établit à 680 euros par mois, alors même qu'il y a déjà eu des revalorisations. Le seuil de pauvreté se situe autour de 933 euros. Qu'en est-il de l'objectif d'atteindre un niveau des pensions agricoles à 75 % du SMIC ?

Concernant la réforme du forfait agricole, je vous alerte sur les fortes inquiétudes, notamment dans le secteur viticole de mon département. En effet, les faibles revenus font que la plupart des agriculteurs sont au forfait.

Enfin, l'esca de la vigne reste un problème sans solution. L'arsénite de soude constitue la seule réponse technique. Il s'agit d'un produit dangereux donc désormais interdit. Où en est la recherche sur de nouveaux produits.

M. Daniel Dubois. – Je suis fils d'agriculteur et ai fait des études agricoles. Nous verrons de plus en plus de fermes de 500 vaches – et non 1 000 vaches – si nous voulons rester compétitifs en production laitière par rapport à l'Allemagne ou au Danemark. L'important est que les enquêtes publiques soient effectuées et les règles respectées par les agriculteurs porteurs de ce type de projet. Je suis parfois surpris du double langage des autorités : lorsque les règles sont respectées, le préfet donne les autorisations. Si ces autorisations sont contestées, quelle est la valeur de l'engagement de l'État. Aujourd'hui, les entrepreneurs ont besoin de visibilité et de confiance dans l'application de la réglementation.

Face à la concentration des centrales d'achat de la grande distribution, je me demande si l'observatoire des prix et des marges est encore efficace. Ne faudrait-il pas changer les règles en matière de relations entre acheteur et vendeurs de produits agricoles ? Même si les agriculteurs sont regroupés, même s'il y a des médiateurs des relations commerciales, il faut revoir les règles car la bataille aujourd'hui est celle du « pot de terre contre le pot de fer ».

Le durcissement de la réglementation sur les nitrates génère de nouvelles contraintes infligées aux agriculteurs. Pourriez-vous préciser, Monsieur le ministre, les critères pris en compte pour étendre les zones concernées par la réglementation des nitrates. Il existe des débats sur la pertinence de ces critères : sont-ils statistiques ou scientifiques ? Dans mon département, l'avis négatif des services de l'État n'a pas été suivi par le préfet de région. Un recours a été déposé, mais l'extension de la zone vulnérable a été décidée. Une autre inquiétude porte sur le raccourcissement des périodes d'épandage : nous allons avoir des surcoûts de fonctionnement et devons faire des investissements pour des aires de stockage. Enfin, concernant le verdissement, de la PAC, les agriculteurs manquent de repères : ils ont dû effectuer leurs emblavements alors que les règles n'ont pas encore été toutes définies. Les contrôles risquent d'être difficiles.

M. Daniel Gremillet. – Je voudrais d'abord vous encourager, monsieur le ministre, dans votre démarche avec d'autres pays européens concernant la préservation des crédits européens de gestion de crise. Les marchés de produits agricoles connaissent une dégradation rapide et nous risquons d'avoir des besoins de soutiens bien supérieurs aux moyens existants.

Le CICE est bénéfique pour les entreprises agricoles, mais les coopératives n'y ont pas accès, alors que la grande distribution en est le premier bénéficiaire. Concernant les accords entre centrales d'achats de la grande distribution, il est curieux de laisser faire, alors qu'entre producteurs, s'il y a regroupement, des condamnations sont prononcées au titre du droit de la concurrence et de la lutte contre les ententes.

L'objectif de 50 % d'exploitations agricoles engagées dans la démarche de l'agro-écologie en 2025 est très intéressant. Mais, il faut être attentif aux difficultés rencontrées aujourd'hui en matière de verdissement : les agriculteurs sont actuellement en phase de déclaration des surfaces d'intérêt écologique (SIE). Or, ces surfaces ne seront plus éligibles aux aides de la PAC. Les agriculteurs seront donc pénalisés et détruiront ou n'entretiendront plus les haies ou talus. Parlons de cette question avant que les arbitrages définitifs ne soient rendus. Votre ministère ne doit pas être accusé demain d'avoir contribué à la suppression des haies et talus.

Concernant les chambres d'agriculture, je ne comprends pas la proposition du Gouvernement : les dirigeants des chambres d'agriculture sont des agriculteurs élus, qui doivent pouvoir décider du niveau d'imposition applicable aux agriculteurs. Lorsque les chambres demandent que le prélèvement sur les fonds de roulement prenne en compte les investissements programmés après le 1^{er} juillet 2014, il ne s'agit pas de cacher des excédents ! Les chambres ne peuvent pas inscrire dans leurs comptes des provisions pour travaux. La chambre d'agriculture des Vosges siège aujourd'hui dans un bâtiment de type Pailleron. Des économies ont été faites pour pouvoir reconstruire ce bâtiment, avec des ressources provenant uniquement du monde paysan. Avec le prélèvement sur fonds de roulement, cela ne sera pas possible, ce qui est incompréhensible. Les chambres n'ont pas d'activité commerciale, et n'ont d'autre ressource que la taxe additionnelle au foncier non bâti. Comment des chambres

fragilisées pourront-elles apporter leur aide technique aux agriculteurs en difficulté ou accompagner la transition vers l'agro-écologie avec peu de moyens ?

Le plan de modernisation de l'agriculture va dans le bon sens. Les régions et les départements doivent pouvoir accompagner ce plan. Mais il importe que les agriculteurs disposent d'un guichet unique d'instruction des dossiers, notamment pour éviter les distorsions de concurrence entre exploitants agricoles.

Enfin, je regrette que le fonds stratégique bois (FSB) soit aussi faiblement doté.

M. Bruno Sido. – Les chambres d'agriculture ne peuvent en effet pas constituer des provisions pour investissement. Or, il existe de nombreux bâtiments à rénover. Le prélèvement sur fonds de roulement rend impossible de tels travaux.

Concernant l'assurance-récolte, je souhaite que l'on arrête de prélever sur le premier pilier de la PAC. Il faut revoir l'assurance récolte, d'autant plus qu'il est quasiment impossible de prendre une assurance-récolte dégroupée de l'assurance-grêle. Il faudrait rendre obligatoire l'acceptation de l'assurance par l'assureur, à un tarif raisonnable.

Les crédits en faveur de la forêt passent de 317 millions d'euros à 279 millions d'euros. En 2012, nous étions à 349 millions d'euros. On comprend mieux pourquoi, il y a quelques mois, ait été envisagé de mettre fortement à contribution les communes forestières. Vous avez accepté de renoncer cette année à une telle décision et d'engager une concertation. Il faut prendre garde : certaines communes forestières pourraient vouloir sortir du régime forestier et faire gérer leurs forêts par des opérateurs privés, fragilisant encore plus l'Office national des forêts (ONF). Est-ce votre volonté ?

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Nous ne souhaitons pas fragiliser l'ONF.

M. Franck Montaugé. – La politique agricole est menée aujourd'hui avec beaucoup de cohérence. L'application de la directive nitrates me préoccupe. Le Gers sera concerné par l'extension des zones vulnérables. La France a certes mis trop de temps à transposer la directive nitrates, qui date d'il y a une vingtaine d'années. Aujourd'hui, les agriculteurs ont le sentiment de ne pas avoir été associés à la redéfinition des cartes des zones vulnérables. Par ailleurs, il existe des études montrant que les zonages peuvent être reconsidérés.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pouvez-vous nous indiquer comment est mise en place la nouvelle gouvernance du Haras du Pin, qui est le « Versailles du cheval », voulue dans la loi d'avenir pour l'agriculture, votée en juillet dernier ?

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Concernant la gouvernance du Haras du Pin, un comité de pilotage associant l'État, la région et le département a été mis en place et un décret est en préparation. Je ne sais si le haras du Pin est ou n'est pas le « Versailles du cheval », mais c'est un lieu auquel il faut redonner une activité, notamment touristique et des perspectives stratégiques.

Les crédits d'action de FranceAgrimer s'élevaient à 97 millions d'euros en 2014, 87 provenant du programme n° 154 et 10 provenant du CASDAR. En 2015, 93 millions d'euros seront mis à disposition, dont 25 provenant du programme n° 154, mais également 28 provenant du CASDAR et 40 provenant du programme des investissements d'avenir (PIA).

La baisse des crédits est donc limitée à 4 millions d'euros et FranceAgrimer doit rester un lieu de pilotage stratégique des filières agricoles, s'appuyant sur les conseils spécialisés.

Les regroupements de centrales d'achat de la grande distribution s'effectuent sous la forme d'accords de coopération entre entreprises. Le Gouvernement a toutefois saisi l'Autorité de la concurrence.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La commission des affaires économiques a également saisi l'Autorité de la concurrence.

M. Stéphane Le Foll, ministre. – C'est très bien. Le rapprochement entre Système U et Auchan était vital pour Système U. Ces opérateurs ne sont pas ceux qui ont pour ligne stratégique la guerre des prix. Le regroupement peut donc peser sur les autres de manière positive. La semaine dernière, j'ai signé une charte des acheteurs responsables destinée à définir des critères de bonnes pratiques. Système U est le premier signataire. Le dialogue entre grande distribution et industriels est indispensable, d'autant qu'en période de déflation, ce n'est pas la baisse des prix qui relancera la consommation. D'ailleurs, si le consommateur anticipe la baisse de prix, il attend pour acheter ! Je constate que la grande distribution progresse moins sur les volumes de ventes qu'en développant de nouveaux concepts comme les commerces de proximité, où les prix sont plus élevés.

En tout état de cause, l'observatoire des prix et des marges reste utile.

La loi Hamon aide aussi à rééquilibrer les relations entre acheteurs et vendeurs de produits alimentaires. Le décret est publié. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) s'est engagée à en contrôler l'application.

Concernant les nitrates, la commission européenne reproche à la France l'eutrophisation de l'eau, qui pénalise la biodiversité. La France s'est d'abord occupée de lutter contre l'eutrophisation des zones littorales et plus particulièrement dans les estuaires, en fixant un seuil de 15 milligrammes d'azote par litre d'eau, à partir duquel il y a risque d'eutrophisation. Or, cette approche a été considérée comme insuffisante. Il s'agit de prendre en compte non seulement l'eutrophisation de l'eau dans les zones littorales mais aussi des eaux souterraines. De nouvelles cartes ont donc été élaborées, classant en zones vulnérables de nouveaux territoires, notamment ceux situés dans le croissant allaitant.

La France travaille sur les aspects scientifiques de la question des nitrates, afin de savoir si le seuil de 15 mg par litre est réellement celui à partir duquel il existe un risque d'eutrophisation. Un travail d'évaluation a été demandé à l'INRA et l'IRSTEA. La France travaille aussi à effectuer un zonage plus fin, non pas à l'échelle des communes mais à l'échelle des bassins hydrographiques. Il est cependant nécessaire de créer la nouvelle base de données géographique pour réduire la carte des zones vulnérables.

Nous travaillons aussi à modifier les mesures des plans d'action contre les nitrates. Les périodes d'épandage sont une question sensible car plus la période est courte, plus il faut stocker les lisiers et fumiers. Nous cherchons à convaincre la commission européenne que les fumiers pailleux ne présentent pas de risque lorsqu'ils sont stockés en plein champ. Cela limitera les investissements de stockage à réaliser. Nous souhaitons aussi alléger les interdictions d'épandage sur les terrains en pente. Les textes européens semblent permettre l'épandage sur des terrains avec une pente de plus de 15 % dès lors que la pente ne

se termine pas par un ruisseau. Ensuite, nous souhaitons encourager le stockage collectif pour alléger les investissements nécessaires. Le stockage collectif permet aussi de développer la méthanisation. Nous envisageons de permettre aux agriculteurs de pratiquer l'auto-construction, pour alléger le coût des mises aux normes. Toutes ces mesures visent à réduire l'impact de la réglementation sur les nitrates sur les investissements des agriculteurs.

Concernant le loup, des modifications législatives ont été apportées par la loi d'avenir pour l'agriculture. Comme je m'y étais engagé, j'ai pris contact avec les autres pays européens sur la directive habitat. L'Espagne semble sensible à la question.

Concernant les crédits européens, il ne faudrait pas que l'agriculture soit triplement pénalisée d'abord en subissant des sanctions financières au travers des refus d'apurement communautaire, ensuite en consommant les crédits de crise du fait de l'embargo russe, et enfin, en réduisant le montant des aides directes pour respecter les plafonds budgétaires agricoles. Une coordination est nécessaire avec le Parlement européen sur ce point.

Une loi a été votée et les décrets publiés pour améliorer la situation des retraites agricoles. Le régime complémentaire obligatoire (RCO) concerne 400 000 bénéficiaires, surtout des femmes, et représente 30 euros par mois. Les retraites seront à 73 % du SMIC en 2015 et on atteindra progressivement les 75 % en 2017.

Concernant la réforme du forfait agricole, un fonds sera mis en place pour gérer la transition vers le nouveau régime, alimenté par les économies faites grâce à la réforme. L'application du forfait consomme 150 agents et ce régime a un coût de gestion de 13 %. Ce n'est plus envisageable. La profession agricole accepte le changement sur ce point. La viticulture et naturellement concernée. Je serai très attentif à cette réforme pour en éviter d'éventuels effets néfastes.

Concernant les SIE : ils sont la condition du versement de 30 % des aides directes. La France n'a pas imposé de contraintes supplémentaires et a appliqué la réglementation européenne. Les haies me semblent éligibles aux droits à paiement de base. Je vais faire vérifier ce point.

M. Daniel Gremillet. – Non, les haies sont sorties du périmètre des parcelles au-delà du pourcentage autorisé !

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Je vous fais remarquer que nous avons permis l'assouplissement des critères de diversification des cultures en faisant reconnaître la couverture hivernale des surfaces en maïs comme une culture à part entière.

Les coopératives ne bénéficient certes pas du CICE mais vont bénéficier de la suppression anticipée de la cotisation sociale de solidarité des sociétés (C3S), soit environ 50 millions d'euros, alors qu'un dispositif comme le CICE leur aurait bénéficié à hauteur de 100 millions d'euros. Leurs filiales au demeurant paient l'impôt sur les sociétés et donc bénéficient du CICE.

Concernant le bois, je suis attaché à la gestion publique de la forêt publique avec le régime forestier qui doit être conservé. Il faut donc conforter l'ONF, qui a bénéficié de 100 millions d'euros de soutiens additionnels depuis 2012. Pour 2015, un effort de 20 millions d'euros a été demandé à l'établissement et le contrat d'objectifs et de performances est en

renégociation. Le fonds stratégique bois est alimenté par une partie des centimes forestiers que touchaient par le passé les chambres d'agriculture, et par la taxe de défrichement. Au passage, j'indique que la loi d'avenir pour l'agriculture a exonéré de taxe de défrichement la transformation de surfaces boisées en terres agricoles dans certains départements touchés par la déprise.

M. Daniel Gremillet. – L'attribution des centimes forestiers des chambres d'agriculture au fonds stratégique bois n'est pas positive, car dans les départements forestiers, on démantèle les services dédiés à la forêt dans les chambres d'agriculture.

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Non, les plans pluriannuels de développement de la forêt (PPDF) sont conservés. Mais il faut rationaliser. Mon objectif à terme est d'alimenter le fond stratégique bois avec de nouvelles recettes. Lorsque le marché du carbone redeviendra dynamique, il faudra attribuer au fonds une partie des crédits carbone. D'autres pistes sont à l'étude pour drainer l'épargne privée vers la forêt. Les forestiers sont intéressés par ces pistes.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Dans le même esprit, j'avais déposé un amendement à la loi sur la simplification de la vie des entreprises, afin qu'une partie des fonds de l'assurance-vie retournent vers l'économie réelle.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 29 octobre 2014****- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -**

La séance est ouverte à 9 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Programme « Soutien de la politique de la défense » - Mission « Défense » - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration

La commission auditionne M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 212 : soutien de la politique de la défense de la mission « Défense »).

M. Jacques Gautier, président - Ce programme regroupe la plupart des missions portées par le secrétariat général afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur cœur de métier, mais aussi et surtout, pour la première fois, l'ensemble des crédits de Titre 2 du ministère, conséquence de la réforme mise en œuvre dans la suite de la LPM 2014-2019 qui confie à la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), le pilotage d'ensemble de la gestion des crédits de personnel, qu'il s'agisse de personnels civils ou de militaires.

Ce n'est pas une réforme anodine. Les crédits de personnel (pensions incluses) s'élèvent à plus de plus de 18,7 milliards d'euros. Vous nous direz comment vous assurez ce pilotage et comment vous appréciez la relation avec les états-majors, directions et services qui en avaient jusqu'ici la charge. Nous souhaiterons aussi recueillir votre appréciation sur la réalisation des déflations d'effectifs engagées par la LPM, sur son rythme et sur ses effets en terme de réduction de la masse salariale. Il s'agit d'un enjeu important pour son exécution.

Les rapporteurs auront naturellement le souci de vous interroger sur les autres politiques dont vous êtes en charge, qu'il s'agisse de la politique immobilière, de l'accompagnement des restructurations, auxquels les sénateurs sont particulièrement sensibles au lendemain des annonces faites par le ministre pour 2015, du pilotage des systèmes d'information, d'administration et de gestion qui constitue une source réelle d'inquiétude et enfin du déménagement du ministère et des états-majors à Balard qui va marquer l'exercice 2015.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration. – Seconde annuité de la loi de programmation militaire 2014-2019, le projet de loi de finances pour 2015 présente un budget de la mission « Défense » conforme à la loi de programmation, soit 31,4 milliards d'euros (hors pensions). Ainsi, les priorités affichées dans la LPM pour garantir la préparation de l'avenir tout en permettant aux forces armées de remplir leurs missions opérationnelles seront préservées.

Le maintien de cet effort de défense est permis grâce à l'allocation de ressources exceptionnelles à hauteur de 2,297 milliards d'euros et à la mise en œuvre de mesures d'économies structurelles, notamment sur le fonctionnement et la masse salariale. Deux domaines au cœur des préoccupations du secrétariat général pour l'administration.

Trois programmes sont placés sous ma responsabilité : le programme 212 « Soutien de la politique de défense », ainsi que les programmes 167 « Liens entre la nation et son armée » et 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Comparativement à la LFI pour 2014 et hors crédits de rémunération, les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » devraient légèrement augmenter pour 2015 et s'élever à 2,597 milliards d'euros en AE (+240 millions d'euros) et 1,960 milliard d'euros en CP (+192 millions d'euros). Les évolutions de crédits s'expliquent essentiellement par le contrat de partenariat de Balard (+67 millions d'euros en AE et +152 millions d'euros), un besoin accru pour l'infrastructure dont les crédits d'investissements augmenteront en AE (+249 millions d'euros) et CP (+127 millions d'euros en CP) afin d'accompagner la montée en puissance notamment des programmes Barracuda, MRTT, FREMM, A400M, HNG, VBCI, SCORPION, A400M et RAFALE, les premiers investissements sur les programmes Descartes et la restructuration du SSA.

Les effectifs relevant du Secrétaire général pour l'administration représentent 12 949 emplois autorisés en 2014, dont 85 relevant du cabinet du ministre. Ils se répartissent entre 2 825 militaires et 10 124 civils. Le plafond des emplois autorisés du SGA employeur en 2015 s'établit à 14 569 emplois en 2015, dont 3 249 militaires et 11 320 civils. Cette progression de 13 % résulte pour l'essentiel des transferts en organisation opérés au profit du Service d'infrastructure de la défense, au titre du transfert des régies infrastructure de l'EMA (2 166 postes à ce stade, en l'attente du retour d'expérience sur le fonctionnement des régies air et sur certains postes d'environnement de cette fonction).

Hors transferts en organisation, le SGA employeur enregistre en 2015 une réduction de ses effectifs de 338 postes, au titre de la trajectoire de la loi de programmation militaire et 148 suppressions destinées au financement du contrat de partenariat Balard par transformation de crédits de titre 2 en titre 3. Globalement, la charge de déflation est particulièrement prononcée pour les personnels militaires du fait notamment des efforts de « civilianisation ».

La loi de programmation militaire 2014-2019 a posé les principes d'une refonte de la gouvernance et de la politique des ressources humaines du ministère, avec une autorité fonctionnelle renforcée du secrétaire général pour l'administration (SGA) sur le pilotage des effectifs et de la masse salariale et le transfert de la responsabilité des dépenses de personnel aux gestionnaires des ressources humaines.

Dans ce cadre, le ministère a élaboré une nouvelle architecture budgétaire regroupant la totalité des crédits de personnel dans le seul programme 212 – soutien de la politique de défense, dont le SGA est le responsable de programme. Les principaux services gestionnaires de personnel du ministère constitueront les budgets opérationnels de programme (BOP) de titre 2, avec des aménagements circonscrits aux populations spécifiques de la DGA et du SSA compte tenu de la spécificité de leur métier. Ce dispositif permet de rassembler sous une même autorité les leviers de gestion des ressources humaines (recrutement, avancement, aides au départ, etc.) et le pilotage des crédits de personnel. Il vise ainsi à responsabiliser chaque gestionnaire de ressources humaines sur le respect de la ressource de titre 2. Il apporte enfin une simplification administrative et budgétaire substantielle, notamment en ramenant le nombre de BOP du titre 2 de 20 à 13.

Une instruction définissant les modalités du pilotage du titre 2 du 10 juillet 2014 sera mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015. Ce texte affirme les principes fixés par le ministre :

- de soutenabilité budgétaire : il s'agit de garantir à la fois que le niveau prévisionnel des dépenses est estimé de manière fiable selon une méthode traçable et auditable, et qu'il se trouve en adéquation avec les ressources allouées ;
- d'auto-assurance : en cas de dépassement en gestion sur les dépenses de socle, hors impact des mesures générales non prises en compte lors de la budgétisation, le ministère doit définir et mettre en œuvre des mesures d'économies à due concurrence au sein des crédits du titre 2.

Cette instruction prévoit aussi la mise en place d'instances spécifiques, à côté de celles existant par ailleurs et concernées par le pilotage du titre 2. Ces instances sont :

- le comité directeur élargi du titre 2 : présidé par le SGA, il réunit les responsables de BOP de crédits de personnel et les autres responsables de programmes du ministère, CEMA, DGA et DAS, en tant qu'employeurs, afin de définir la politique de gestion du titre 2 du programme à chacun des stades principaux de l'exercice budgétaire, depuis l'actualisation de la programmation militaire (VAR) jusqu'au rapport annuel de performance (RAP) ;

- le comité directeur restreint du titre 2 : présidé également par le SGA, il réunit les responsables de BOP, en charge de la gestion au niveau du programme. Ce comité s'est réuni pour la première fois le 17 octobre pour préparer la gestion 2015.

Par ailleurs, avec le CEMA, nous avons convenu qu'il fallait une feuille de route ministérielle fixant les grands principes et équilibres RH. Cette feuille de route a été présentée au ministre qui l'a validée et est maintenant en cours de déclinaison. Ces principes sont indispensables pour mettre en œuvre les principaux leviers de ressources humaines susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de la maîtrise de la masse salariale du ministère, qui figurent dans l'instruction.

- dans le cadre du principe de soutenabilité des actes de gestion, la programmation des grands processus RH (recrutement, avancement) repose désormais sur un calendrier glissant permettant aux dernières tranches ou mesures de l'année de glisser si besoin sur l'année suivante ;

- le contingentement des effectifs militaires par grade : sur la base des propositions des gestionnaires et en cohérence avec la lettre-plafond, le DRH-MD établit en fin d'année pour l'année suivante des projets d'arrêtés de contingentement annuels qui fixent les plafonds d'effectifs par grade et échelle de solde du personnel militaire ;

- les directives d'avancement du personnel militaire : signées par le DRH-MD en étroite liaison avec les gestionnaires et en cohérence avec les projets de contingentement, ces directives d'avancement portent sur l'ensemble des tableaux d'avancement.

Les ressources inscrites au titre des dépenses d'effectifs (T2/socle) s'élèvent en PLF 2015 à 10,93 milliards d'euros, soit une diminution prévue de 276 millions d'euros par rapport à la LFI 2014, ce qui traduit la réalité de l'effort du ministère en termes de pilotage de ses effectifs et de sa masse salariale.

Le plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) pour 2015 s'établit à 265 846 ETPT. Il se répartit en 202 754 militaires (76 %) et 63 092 civils (24 %).

La déflation programmée en 2015 s'élève à -7500 ETPE dont -6 383 militaires (85 %) et -1 117 civils (15 %) et intègre la création de 242 emplois pour le renseignement et la cyberdéfense. Elle est conforme à l'objectif de rééquilibrage des effectifs militaires et civils au profit de ces derniers.

Le volume de déflation des officiers en 2015 est porté à -1 000 ETP (853 suppressions prévues en 2014, 483 réalisées en 2013 et 331 en 2012). J'aurai l'occasion de revenir plus loin dans mon propos sur l'enjeu que cela représente.

Le plan catégoriel de l'année 2015 s'établit à 42 millions d'euros dont 32,1 millions d'euros pour le personnel militaire et 9,9 millions d'euros pour le personnel civil.

Ces crédits sont en diminution depuis 2010 mais stables entre 2014 et 2015.

En outre, 45 % de la programmation catégorielle 2015 est constituée de l'effet-report, nécessaire au financement en année pleine des mesures engagées en 2014.

Les principales nouvelles mesures statutaires prévues pour 2015, à hauteur de 22,7 millions d'euros, concernent principalement :

- la transposition de la revalorisation de la catégorie C mise en œuvre au sein de la fonction publique au profit du personnel militaire assimilée (MDR) pour 13,8 millions d'euros ;
- la mise en œuvre de la quatrième annuité de la transposition du nouvel espace statutaire des catégories B (NES B) aux sous-officiers au 1^{er} décembre 2015 (0,85 million d'euros) ;
- la transposition de mesures de la fonction publique hospitalière, issues du protocole Bachelot, aux cadres de santé paramédicaux et aides-soignants (0,65 million d'euros) ;
- la seconde annuité de la revalorisation de la catégorie C de la fonction publique et des premiers échelons du premier grade des B (SA et TSEF) conformément aux orientations gouvernementales (5,9 millions d'euros) ;
- la réforme de la grille indiciaire des agents des catégories B et C de la DGSE (0,77 million d'euros).

Conformément aux arbitrages interministériels, aucune mesure indemnitaire n'est inscrite dans le plan catégoriel 2015 en dehors du financement complémentaire des mesures engagées en 2014.

Comme vous le savez, la gestion de la masse salariale du ministère de la défense a été perturbée par les nombreuses anomalies dans le versement des rémunérations depuis le raccordement au calculateur LOUVOIS. Leurs causes, qui sont d'ordre technique, fonctionnel et organisationnel, ont fait l'objet d'un plan d'action. Ces anomalies se traduisent par d'importants indus de paye et de moins-versés aux administrés. La deuxième partie de la

campagne de régularisation est en cours depuis le début de l'année et se poursuivra en 2015. Elle vise à traiter la totalité des dossiers et des anomalies : il s'agit de calculer et de régulariser, pour chaque personnel concerné, le solde entre les paiements qui lui sont dus et les versements qui lui ont été effectués par ou hors Louvois, et de mettre ainsi ses droits à jour. Cette campagne permettra non seulement de rétablir chaque administré dans ses droits, en lui versant ses dus, mais aussi de préserver les droits de l'Etat et le budget du ministère en recouvrant les sommes versées indûment.

J'évoquerai maintenant les politiques du programme 212.

Concernant, tout d'abord, la politique immobilière, le projet de loi de finances pour 2015 préserve un niveau de crédits de paiement (1 097 millions d'euros) et une capacité d'engagement (1 368 millions d'euros) permettant la poursuite des grands projets initiés dans la précédente LPM et la création ou l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, les nécessaires rénovations ou remises aux normes et le maintien en condition du patrimoine immobilier. Cette enveloppe comprend des ressources exceptionnelles issues des cessions immobilières à hauteur de 230 millions d'euros, au lieu des 200 millions d'euros prévus initialement compte tenu du montant (137 millions d'euros) plus important que prévu de la cession de l'ensemble Penthemont-Bellechasse. La cession de La Pépinière est en cours et devrait se faire à un prix intéressant. En 2015, le ministère engagera la cession de Saint-Thomas d'Aquin. La cession de l'Ilot Saint-Germain devrait, elle, abonder les REX 2016.

En 2015, les investissements principaux accompagneront les programmes Barracuda, MRTT, FREMM, A400M, Hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), VBCI, SCORPION, RAFALE. Par ailleurs, les premiers investissements sur les programmes DESCARTES et de restructuration du SSA seront réalisés. L'effort sera poursuivi sur les bases navales de Brest et de Toulon, notamment en ce qui concerne la rénovation des installations électriques, sur les chaussées aéronautiques, sur les espaces d'entraînement de l'armée de terre, sur l'aide au logement du personnel civil et militaire. Un plan d'urgence de réhabilitation des espaces de vie (plan condition de vie du personnel) initié en 2014 sera également intégré à la programmation.

Par ailleurs, le ministère de la défense poursuit un objectif de rationalisation de son parc de logements en vendant les logements domaniaux ou en résiliant les conventions de réservation sur les zones où la défense se désengage et en réservant de nouveaux programmes dans les zones de densification afin de préparer l'accueil des unités transférées. Pour 2015, est prévue, la livraison de 534 logements neufs, principalement en Ile-de-France (132), à Brest (35), à Angoulême (35), à Rochefort (25), dans le sud-est à Marseille (20), à Istres (18) et à Toulon (41), à Senlis (50 studios) et à Tours (75) où la DPMM s'installera en 2015.

Ce niveau d'investissement est possible au prix d'un effort significatif de rationalisation des besoins dans le cadre des nouvelles orientations de la politique immobilière ministérielle.

Les SIAG sont au cœur du fonctionnement du quotidien du ministère. En 2015, 113 millions d'euros de CP et 148 millions d'euros d'AE seront consacrés aux projets accompagnant les chantiers de modernisation du ministère. Soit une baisse de 14 % par rapport à 2014, comme cela était prévu dans la LPM. (La dotation augmente de 16,4 millions d'euros en AE et diminue de -18,7 millions d'euros en CP par rapport à 2014).

Les principaux projets sont aujourd'hui ALPHA pour les achats, ARCADE pour la gestion du courrier dans la perspective de Balard, la carte CIMS (authentification et accès), SIGALE pour le contrôle des exportations.

S'agissant plus particulièrement du remplacement de Louvois, le ministre de la défense a décidé, le 3 décembre 2013, de confier à la DGA le projet de remplacement et de le conduire « comme un programme d'armement ». Le dispositif mis en place s'articule autour d'une équipe de programme intégrée, composée d'un binôme formé par le directeur de programme, appartenant à la DGA, et l'officier de programme, relevant de la DRH-MD. L'équipe de programme est actuellement composée de 12 ETP (17 en cible 2015) de la DGA et de 17 ETP (23 en cible 2015) de la DRH-MD.

La procédure de passation de marché retenue : un dialogue compétitif a débuté par la publication de l'avis d'appel public à candidatures (AAPC) le 1^{er} février 2014. Le dossier de consultation des entreprises (DCE) a été envoyé le 18 avril aux trois candidats admis au dialogue. Le premier tour de dialogue a eu lieu du 13 juin au 24 juillet. Le suivant aura lieu au quatrième trimestre 2014 et les offres finales sont attendues début 2015, pour une notification au premier semestre 2015. La première bascule pourrait intervenir au premier semestre 2017 après une longue période de solde en double.

Le calendrier du projet est jalonné par deux points de visibilité demandés par le ministre : la présentation de prototypes en décembre 2014 (fournis par les candidats au cours du dialogue compétitif) et le premier déploiement (début de qualification du système) en décembre 2015. Compte tenu de la complexité du projet, ces deux dates sont très ambitieuses et justifient des équipes importantes, tant du côté de l'administration que chez les industriels.

Pour clore cette partie sur les SIAG, je rajoute que le ministère s'efforce de tirer les enseignements des difficultés rencontrées par Louvois. Je réunis tous les deux mois une commission que je préside et est chargée de veiller à l'adéquation des besoins SIAG des projets avec les contraintes financières. Par ailleurs on contrôle que les conditions du succès sont réunies en organisant des revues régulières de projet et de devis aux jalons critiques du déroulement du programme.

Les grandes politiques RH financées sur le programme 212 couvrent les dépenses d'action sociale, de reconversion et d'accompagnement des restructurations.

Dans un contexte budgétaire contraint, la politique d'action sociale est préservée avec une enveloppe qui s'élèvera à 88,3 millions d'euros (hors titre 2) afin de garantir la continuité et la qualité des prestations sociales servies aux ressortissants de la défense.

En 2015, 78,2 millions d'euros, près de 89 % de l'enveloppe, seront consacrés au financement de prestations ministérielles : soutien social, petite enfance, aides individuelles, mobilité-logement, vacances-loisirs, actions collectives telles que le soutien psychologique au profit des familles de militaires en opérations extérieures ou intérieures. Enfin, à ce budget de 88,3 millions d'euros, s'ajoutent 7,5 millions d'euros (titre 2) destinés à la politique en faveur du handicap dont l'allocation interministérielle pour les parents d'enfants handicapés.

La politique de reconversion poursuit le double objectif d'apporter des réponses performantes et personnalisées aux candidats à la reconversion et de sensibiliser les employeurs, privés et public, aux compétences détenues par le personnel de la défense.

Avec un budget conforté de 32,65 millions d'euros (hors titre 2), près de 90 % de l'enveloppe (29,36 millions d'euros) seront consacrés au financement de prestations de formation, d'orientation professionnelle et d'accompagnement direct vers l'emploi.

Il est important d'apporter quelques précisions sur l'accompagnement des officiers. En effet, pour faire face aux nouvelles déflations d'officiers quatre fois plus importantes que durant la période de programmation précédente (5 800 officiers pour la LPM 2014-2019 contre 1 493 entre 2009 et 2013) et au dé-pyramidage programmé des effectifs militaires, l'offre de service de reconversion a été renforcée :

- une mission de reconversion des officiers (MRO) chargée du pilotage du dispositif global a été créée en 2014 ;

- l'offre de service proposée a été entièrement revue et sera analogue aux parcours proposés par les meilleurs cabinets de repositionnement professionnel tout en tenant compte des spécificités des officiers ;

- enfin, la capacité d'accompagnement a été renforcée pour tenir compte de l'enjeu du nombre d'officiers à accompagner. Un nombre plus important de conseillers a été affecté : 10 à l'antenne cadres supérieurs (ACS) de Vincennes et 30 dans les antennes locales de Défense Mobilité.

Avec la poursuite de la déflation des effectifs et compte tenu de l'ampleur de l'enjeu, le ministère s'est doté d'un nouveau plan d'accompagnement des restructurations (PAR), dispositif d'accompagnement social personnalisé, articulé essentiellement autour d'incitations financières au départ ainsi que d'aides à la mobilité au profit du personnel civil et militaire.

Les indemnités de départ volontaire (IDV) constituent un levier essentiel de la déflation du personnel civil. L'assouplissement des conditions d'octroi, mis en œuvre en 2013, a permis de redynamiser l'intérêt suscité par ce levier. 484 IDV ont été attribuées en 2014 pour un montant total de 33 millions d'euros et en 2015, il est prévu d'accorder 489 IDV pour un montant global de 35,17 millions d'euros.

S'agissant du personnel militaire, le pécule modulable d'incitation au départ (PMID) a été instauré en 2014. 1 265 pécules (623 officiers et 642 sous-officiers) ont été attribués en 2014. 888 pécules sont budgétés en 2015 pour une enveloppe de 106,75 millions d'euros.

L'ensemble des mesures d'incitation au départ devraient concerner près de 4 500 personnes en 2015, dont 1 400 incitations financières (pécules + IDV), 2 100 départs dans la Fonction publique, l'octroi de l'ordre de 1 160 pensions afférentes au grade supérieur (PAGS) – (545 ont été attribuées en 2014).

S'agissant du chômage, l'effectif militaire indemnisé au 31 décembre 2014 est estimé à environ 12 000.

En dotation PLF 2015, le BOP « Accompagnement des politiques de ressources humaines » s'est vu attribuer une ressource de 119,3 millions d'euros dont 116,1 millions d'euros pour les militaires et 3,2 millions d'euros pour les civils non restructurés. Un risque de sous dotation de 8,8 millions d'euros est potentiellement envisageable.

Les crédits inscrits dans le projet annuel de performance 2015 pour le BOP « Soutien » s'élèvent à :

- 475,77 millions d'euros en AE soit une augmentation de 17 % par rapport au PLF 2014 (407,91 millions d'euros) ;

- 502,65 millions d'euros en CP soit une augmentation de 39 % par rapport au PLF 2014 (362,17 millions d'euros).

Les principales mesures de l'année concernent :

- le renouvellement du quart, 3 100 véhicules, du parc des véhicules de la gamme commerciale dont la gestion n'est plus externalisée pour 40,3 millions d'euros en AE et 28,7 millions d'euros en CP ;

- l'accompagnement économique des restructurations (FRED et FRED BIS) avec une enveloppe globale au titre de l'année 2015 qui s'élèvera à 27,33 millions d'euros en AE et 49,88 millions d'euros en CP ;

- enfin, le financement du PPP Balard : 170,99 millions d'euros en AE et 194,1 millions d'euros en CP (soit une évolution de +75,12 millions d'euros en AE et +144,60 millions d'euros en CP). Cette dotation couvre les redevances prévues dans le contrat : SIC hors bureautique, mobilier, services, maintenance, énergie, renouvellement, gestion, liquidité, taxes et impôts, pour un montant de 134,43 millions d'euros en AE et 156,44 millions d'euros en CP auxquelles s'ajoutent divers avenants et charges d'exploitation (restauration provisoire, prestations de nettoyage, salle serveurs) pour un total de 36,56 millions d'euros en AE et 37,66 millions d'euros en CP.

M. Robert del Picchia, co-rapporteur. – Concernant les dysfonctionnements du logiciel Louvois, nous avons noté qu'un programme visant à la mise en place d'un nouveau système est en cours et que le recouvrement des sommes indûment versées était difficile. Cela a fait l'objet d'une question que je vous ai transmise par écrit mais pourriez-vous nous donner une idée des sommes en jeu ?

Lors de son audition devant la commission, le ministre de la défense a déploré l'état de dégradation des conditions de vie et de travail des agents du fait du défaut d'entretien de certains bâtiments, estimant à 560 millions d'euros le coût de la remise à niveau, et a annoncé un plan d'urgence. Vous avez évoqué 14 millions d'euros supplémentaires. Qu'est-ce qui explique ce défaut d'entretien ? Comment est doté ce plan d'urgence en 2014 et 2015 (et sur quelle sous-action du programme 212 est-il prévu) ? Combien de temps faudra-t-il pour résorber l'ensemble des points noirs ? Quelles mesures avez-vous prises pour améliorer l'entretien des bâtiments afin que de nouveaux points noirs n'apparaissent pas dans quatre ou cinq ans ?

S'agissant du chantier Balard, la réception des travaux est, vous l'avez dit, prévue le 28 février 2015. Mais la redevance au titre du partenariat public privé (PPP) sera versée dès le 1^{er} janvier. Les sommes versées pour les mois de janvier et février vont-elles être récupérées, par exemple en étant déduites du montant des travaux supplémentaires ?

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. – Nous avons noté que dans le PAP du programme 212, l'enveloppe consacrée aux allocations chômage était fixée à 139 millions d'euros. Pensez-vous que l'augmentation des dépenses liées au chômage va se poursuivre ou

que la collaboration du ministère avec Pôle Emploi va permettre de freiner la progression ? J'aimerais par ailleurs savoir comment le plan d'urgence va être mis en œuvre et s'il va se traduire par une amélioration de la condition matérielle des personnels. J'ai en mémoire un déplacement effectué avec mon ancien co-rapporteur, André Dulait, dans une caserne à Charleville-Mézières, où nous avons pu constater les conditions de vie difficiles et l'ampleur des besoins. En outre, du fait du regroupement des marchés d'achat, l'activité locale était pénalisée, le pain ne pouvant plus, par exemple, être fourni par les boulangers de la ville. En ce qui concerne les restructurations, des annonces viennent d'être faites pour l'année 2015. D'autres sont attendues pour les années à venir, jusqu'à la fin de la programmation. Ne pourrait-on pas procéder autrement que par des annonces annuelles, afin de donner de la visibilité et de la prévisibilité aux personnels, aux territoires et à tous les acteurs et services (santé, éducation, services financiers notamment) dont l'activité dépend de la présence de l'armée dans ces territoires ? Quel sera, par ailleurs, le niveau des recrutements en 2015 ? Il importe en effet à la fois d'apporter du sang neuf, notamment au sein des armées, et de gérer la perte de connaissances et d'expérience liée aux départs.

M. Robert del Picchia, co-rapporteur. – La restructuration du Val de Grâce donnera-t-elle lieu à des cessions immobilières ?

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration. – Concernant Louvois, une campagne de récupération des « trop-versés » pour la période février 2013-septembre 2014 est en cours, la campagne concernant la période octobre 2011-janvier 2013 étant quasiment achevée. Pour l'armée de terre, ces sommes représentent 78 millions d'euros sur 2011-2013 et 200 millions d'euros sur 2013-2014. Pour la marine, ce sont respectivement 25 millions d'euros pour 2013 et 14 millions d'euros pour 2014, pour le service de santé des armées, 27 millions d'euros pour 2013 et 15 millions d'euros pour 2014.

Concernant l'entretien des bâtiments, nous n'avons pas assez d'argent pour entretenir notre parc. Alors que le besoin avait été évalué à 7,2 milliards d'euros dans le cadre de la préparation de la LPM, l'enveloppe accordée sur la programmation n'est que de 6 milliards d'euros. La seule solution est donc de réduire le parc de bâtiments, mais cela a également un coût. Pour mémoire, lors de la précédente programmation, environ 1,1 milliard d'euros avait été dépensé pour accompagner les déplacements d'unités. Certes, il faudra améliorer les schémas directeurs locaux des bases de défense, notamment en les croisant avec l'approche fonctionnelle du service du commissariat aux armées qui réorganise les grandes fonctions du soutien, comme la restauration ou l'habillement. Mais on ne pourra éviter la suppression de garnisons, même si c'est difficile politiquement et socialement. Par ailleurs, il faut noter que les dépenses liées aux nouveaux programmes d'armement (construction de nouveaux quais, mise aux normes électriques des grands ports...) pèsent lourdement dans l'enveloppe consacrée aux infrastructures, puisqu'elles absorbent environ un tiers de ces crédits. Si l'on fait aujourd'hui un plan d'urgence, il faut éviter une succession de plans de ce type. Une vision d'ensemble et une planification dotée d'enveloppes stables et conséquentes sont nécessaires pour mener les différents chantiers avec cohérence et économie.

En ce qui concerne la redevance versée au PPP Balard, elle est payée annuellement. Pour 2015, la mise à disposition des bâtiments est prévue à compter de fin février, des tests de l'ensemble des bâtiments seront menés dès janvier prochain. Le déménagement commençant en mars.

S'agissant du Val de Grâce, rien n'est encore arbitré, mais il est probable que les bâtiments historiques seront gardés et que les bâtiments récents seront cédés.

L'enveloppe consacrée au chômage s'élève à 119,5 millions d'euros pour 2015. La dépense liée au chômage a représenté 130 millions d'euros en 2013 et 2014, il est probable qu'il en sera de même en 2015 et que l'enveloppe prévue est sous-dotée.

Concernant le regroupement des marchés, j'ai bien conscience que cela peut pénaliser l'économie locale mais cette modification est nécessaire pour réaliser les 130 millions d'euros d'économies programmés au titre des achats. Il faut toutefois noter que les marchés relatifs à l'alimentation comportent des clauses qui permettent aux unités de s'approvisionner localement en produits frais.

S'agissant des restructurations, il serait sans doute préférable de présenter un plan d'ensemble, mais cela pose des difficultés internes et serait aussi difficile à gérer.

M. Joël Guerriau. – La coexistence de la baisse des effectifs et de l'accroissement des crédits nécessaires pour l'indemnisation du chômage des anciens militaires ne peut que susciter notre interrogation, notamment sur le profil de ceux qui partent et sur la façon dont on gère cette situation

S'agissant de LOUVOIS, j'ai le sentiment d'un certain enlèvement. Quand serons-nous sortis de la crise ? A quel moment le nouveau logiciel sera-t-il opérationnel ? D'ici là, y a-t-il le moyen de corriger certains dysfonctionnements ? Ceux-ci sont-ils toujours aussi importants ?

M. Daniel Reiner. – Vous portez avec ce programme une lourde responsabilité, la recherche de réalisations d'économies générales pour permettre la mise en œuvre de la LPM, par les déflations d'effectifs et la baisse de la masse salariale ce qui est compliqué – jusqu'à maintenant les diminutions d'effectifs ne s'étaient pas traduites par des baisses de la masse salariale – et par restructurations afin de densifier l'infrastructure, ce qui permet de réaliser des économies que personne ne peut contester mais qu'il est difficile d'atteindre. Quel est le rôle du Secrétaire général dans les débats sur les restructurations. Comment fait-il valoir son point de vue ? Êtes-vous correctement associé à la phase préparatoire ? Estimez-vous utile d'avoir un rôle plus important à jouer ?

Vous avez la responsabilité des infrastructures immobilières nécessaires pour l'accueil des nouveaux équipements. Lorsque nous examinons les programmes d'armement, les coûts d'infrastructures ne sont pas liés à l'opération d'équipement en question. Or, ces opérations sont indissociables et les coûts d'infrastructure peuvent être très importants, par exemple pour les adaptations Rafale ou M.51. Lorsque la décision de lancer un programme d'armement est prise, ne faut-il pas inclure les coûts d'infrastructures ? Ne faut-il pas revoir dans la LOLF la ventilation de ces crédits pour mieux les rapprocher.

M. André Trillard. – Ma question porte sur les recettes en atténuation de dépenses. Dans les charges de personnel, il n'y a pas de recettes en atténuation, cela repart au budget général de l'Etat. Or, les personnels militaires sont mis à disposition d'industriels ou d'Etats étrangers. Il serait souhaitable de valoriser ces recettes et de les contrôler. Au moment où nous devons réaliser des économies, il serait utile de se préoccuper de cette question.

Vous nous avez indiqué que 1 500 militaires trouvaient une reconversion dans la fonction publique territoriale. Tous les verrous ne sont pas levés. Il serait souhaitable que la défense se rapproche des associations représentant les élus locaux pour favoriser la mise en place de passerelles. Il faut respecter l'unité de l'administration. On ne peut pas traîner des chiffres de chômage de ce niveau. Il faut faire évoluer les mentalités, notamment chez certains syndicats. On pourrait obtenir des résultats bien meilleurs assez facilement.

Je souhaiterais également disposer d'informations plus précises sur les effectifs de la DGSE, mais aussi sur les aspects qualitatifs : la gestion des carrières de ces personnels, la réforme des corps d'encadrement, l'équilibre civils-militaires, le recrutement et la gestion des compétences rares qui peuvent entrer en concurrence avec des propositions attractives dans le secteur privé.

S'agissant de la DPSD qui protège l'outil de défense, pouvez-vous donner des éléments d'appréciation sur les effectifs après plusieurs années de baisse ? Dispose-t-on des moyens d'inspection suffisants pour assurer les missions de souveraineté, de sécurité économique et de protection de nos patrimoines ?

M. Jean-Pierre Masseret. – Ma question portait sur le dispositif complémentaire de recherche d'emplois que l'Agence de reconversion de la défense a mis au point avec Pôle emploi. Vous y avez répondu. Je voulais également suggérer que la défense se rapproche des régions qui ont la compétence en matière de formation professionnelle, il y a peut-être des partenariats à établir.

M. Alain Néri. – Je reviens sur LOUVOIS. Je suis très surpris par les chiffres, plusieurs centaines de millions d'euros, des versements indus, par le faible taux de recouvrement et par les difficultés que vous avez à récupérer ces trop-versés. Ce n'est pourtant pas une tâche insurmontable. Il est curieux que ces personnels ne se soient pas aperçus de cela et n'aient pas eu la prudence de se renseigner et de mettre ces sommes de côté. J'ai l'impression que l'on est parfois plus prompt dans nos communes et nos départements à récupérer les trop-perçus du RMI. Il faut accélérer ces recouvrements.

Enfin, s'agissant de la cession de biens immobiliers aux collectivités territoriales, même si elle intervient à l'« euro symbolique », elle permet à la défense d'avoir à supporter des coûts d'entretien et de gardiennage. Ne peut-on là encore accélérer les procédures ?

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration. – S'agissant de LOUVOIS, nous faisons tout ce qui est possible pour récupérer les sommes indûment versées, mais il s'avère que certains payeurs publics ont des difficultés notamment lorsque les personnes qui ont quitté les armées sont au chômage. Le Trésor public dispose des outils pour réaliser ces recouvrements auprès des personnes qui ont quitté la fonction publique.

Pour ce qui concerne le logiciel, nous continuons à corriger les difficultés. Nous avons consacré 5 millions d'euros à des versions correctives en 2014 pour traiter des dysfonctionnements. En outre, des contrôles sont effectués manuellement par la transmission des soldes du mois N+1 en début de mois N, aux directions de personnels afin de les vérifier et de passer les corrections pour réduire au minimum le nombre des bulletins présentant une solde négative ou une solde à zéro. On utilise à cette fin les crédits dits du plan d'urgence.

Quant au nouveau logiciel, j'ai encore quelques interrogations car l'exercice est très compliqué à réaliser, mais je garde l'espoir de pouvoir tenir les calendriers.

Sur la préparation des restructurations, j'essaie de me faire entendre. Le SGA réalise la consolidation des propositions et les transmet au ministre. Cela donne lieu à discussion en amont, mais nous partons toujours des projets des chefs d'état-major car cela fait partie de leurs responsabilités et cela concerne le besoin opérationnel et l'adaptation des forces. Les projets de décisions ont donné lieu à des discussions sur les dépenses d'infrastructures qui sont liées à la réalisation des mesures, voire les dépenses déjà réalisées récemment dans certaines garnisons que l'on proposait d'abandonner au profit de garnisons où nous aurions à réaliser ces mêmes travaux. Cela donne lieu à des ajustements soumis à l'arbitrage du directeur de cabinet du ministre. Le SGA peut bien sûr toujours être davantage associé.

S'agissant des dépenses d'armement, on essaie de disposer des éléments concernant les infrastructures pour les intégrer dans un programme d'ensemble et de caler les calendriers de réalisation des infrastructures avec celui des livraisons de matériel. En comité d'investissement, on s'efforce de présenter le programme d'équipement et le programme d'infrastructures lié concomitamment afin que le ministre dispose de tous les éléments de la décision. Il y a bien évidemment des marges de progression dans cet exercice.

S'agissant des reconversions, l'Agence pour les reconversions de la défense est en relation avec les organismes compétents des collectivités territoriales pour avoir des visions plus prospectives. L'idée d'approcher les régions pour conclure des partenariats est intéressante.

S'agissant des effectifs de la DGSE et de la DSPD, globalement la DGSE voit ses effectifs progresser de 42 ETP et la DSPD de 20 ETP après une baisse de ses effectifs en 2009, 2010 et 2011.

Loi de finances pour 2015 – Programme « Équipement des forces » - Mission « Défense » - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement

La commission auditionne M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense »).

M. Jacques Gautier, président. - Mes chers collègues, nous accueillons le délégué général pour l'armement, M. Laurent Collet-Billon, pour procéder à l'examen du programme 146, qui retrace les équipements des forces, dans le projet de loi de finances pour 2015.

Monsieur le délégué général, soyez le bienvenu au sein de notre commission qui vient de renouveler un tiers de ses membres. Je vous demande de bien vouloir excuser notre président, M. Jean-Pierre Raffarin, en déplacement à l'étranger, ainsi que M. Xavier Pintat, l'un des rapporteurs du programme 146, qui conduit une délégation aux Nations unies.

Le programme 146 est essentiel à notre outil de défense. Vous en partagez, Monsieur le délégué général, la responsabilité avec le chef d'état-major des armées, que nous avons auditionné la semaine dernière. La direction générale de l'armement (DGA) est au cœur de l'action pour la préservation et le développement de notre base industrielle et

technologique de défense. Autant dire que vous êtes, pour l'année prochaine tout particulièrement, au centre de nos préoccupations budgétaires !

L'année 2015, en effet, ne sera pas seulement la deuxième annuité de la loi de programmation militaire (LPM) : au sein de cette programmation qui a été faite, du point de vue financier, au plus serré, il s'agit d'une année extrêmement délicate. Le général de Villiers nous l'a dit sans détour : il a employé le terme d'« épreuve de vérité ». Nous en sommes tous conscients.

En ce qui concerne les opérations d'armement, sur le papier, 9,9 milliards d'euros sont prévus en crédits de paiement sur le programme 146. Mais, dans les faits, 20 % de ces crédits - près de 2,1 milliards d'euros - proviennent des ressources exceptionnelles (REX). Or ces REX devraient elles-mêmes provenir des recettes de cessions de fréquences hertziennes qui, on le sait, ne seront pas au rendez-vous en 2015, ni en 2016 d'ailleurs, et en 2017 non plus sans doute. Elles devront donc être remplacées par d'autres ressources. On nous parle de solutions « innovantes » en cours d'élaboration : il s'agit du dispositif des sociétés de projet annoncées par le ministre de la défense.

Ces sociétés de projet soulèvent ici, pour le moment, de nombreuses interrogations, que nous espérons voir levées, en particulier en vous écoutant, avant de nous prononcer lors du vote du budget de la défense.

Du reste, le rapport conduit par l'Inspection générale des finances avec la DGA a été remis au Président de la République en juillet dernier ; il était, semble-t-il, défavorable à cette solution. Certains hauts responsables du budget estiment que ces sociétés de projet ne verront pas le jour, ce qui ne peut que nous inquiéter davantage. Ce rapport proposait de s'orienter vers un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA), avec une modification du statut de la DGA qui vous aurait permis de l'exploiter au mieux. Ce n'est plus d'actualité. Nous n'avons pas été destinataires de ce rapport, mais nous souhaitons toujours l'obtenir. Pourriez-vous nous l'adresser ?

Nous sommes bien évidemment désireux d'entendre votre point de vue sur le montage en cours, puisqu'il faut trouver dans les mois qui viennent 2,1 milliards d'euros de ressources exceptionnelles, indispensables à la réalisation des programmes d'armement.

Si les REX ne devaient pas être là à temps et que les solutions de substitution n'étaient pas trouvées, que devrait-on sacrifier parmi les réalisations prévues pour 2015 que vous allez nous présenter, dans le cadre de l'équipement des armées ? Quel serait l'impact sur les armées et sur la base industrielle et technologique de défense ? Quelle catastrophe cela pourrait-il entraîner pour l'activité industrielle ? Nous sommes conscients que, si ces 2,1 milliards d'euros n'étaient pas là, la LPM serait morte !

Je vous remercie, par avance, pour les éléments que vous allez nous apporter et pour les réponses que vous formulerez aux questions de mes collègues.

M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement. - Je vous remercie de me recevoir aujourd'hui dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2015, relatif à la deuxième année d'exécution de la LPM 2014-2019. Mon propos liminaire portera tout d'abord sur l'exécution de l'année 2014, qui constitue en quelque sorte la base de ce qui nous attend en 2015. Je détaillerai ensuite le projet de loi de finances 2015 pour le programme 146 ; je ne manquerai pas de dire quelques mots sur la partie du programme 144,

qui intéresse la DGA, relative aux études amont. Je donnerai enfin quelques indications sur l'état de santé de la DGA au sens large.

L'année 2014 a débuté avec un report de charges, fin 2013, de 2,4 milliards d'euros pour le programme 146, sur les 3,4 milliards d'euros de report de charges que totalisait l'ensemble du budget de la défense. En ce qui concerne les études amont, ce report a été en apparence très modeste – 115 millions d'euros –, mais, par rapport au budget des études amont – 730 millions d'euros par an en moyenne –, ce n'est pas rien.

La loi de programmation a toujours été soumise à trois conditions indispensables : la maîtrise du report de charges, l'existence de recettes extrabudgétaires et la conclusion des contrats d'exportation d'un certain nombre d'équipements, principalement le Rafale.

Pour 2014, sur le programme 146, les besoins de paiement sont aujourd'hui estimés à 11,7 milliards d'euros ; les ressources en crédits de paiement, hors titre 2, s'établissent à 9,9 milliards d'euros, avec 1,6 milliard d'euros de ressources exceptionnelles, principalement situées sur le PIA en cours. Il reste un reliquat de cessions précédentes de 11 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Fréquences hertziennes ».

Les ressources du PIA ont permis de financer les activités conduites par le ministère de la défense dans le nucléaire et le spatial. Ces crédits n'étant utilisables, aux termes des règles de fonctionnement du PIA, que par des opérateurs tels que le CEA et le CNES, des conventions spécifiques ont été établies avec ces organismes.

En résumé, une partie de la subvention du CEA se retrouve sur le PIA, ainsi que les paiements que le CNES effectue pour nous auprès des industriels au titre du programme MUSIS. Le PIA est donc bien utilisé à des fins de défense. Le dispositif est cependant compliqué à mettre en place, puisqu'il faut passer des conventions spécifiques avec ces opérateurs.

Compte tenu du contexte, des questions qui se posent autour du budget 2015 et de la manière dont les recettes exceptionnelles pouvaient être prises en compte, notre gestion est demeurée prudente une bonne partie de l'année 2014. Les besoins de paiement sur 2014 ont été réduits ; le report de charges, en fin d'année, devrait donc diminuer dans une légère proportion. Sous réserve que les conditions actuelles soient maintenues, et dans l'hypothèse de la levée de la réserve de précaution, de l'ordre de 500 millions d'euros, le programme 146 pourrait connaître un report de charges de 2,1 milliards d'euros sur l'exercice 2015.

Le niveau des engagements est très important pour le programme 146 : il s'élève à 12,9 milliards d'euros pour 2014. Pour le programme 144, le niveau d'engagement est estimé à 807 millions d'euros à la fin de l'année, avec un niveau de paiement estimé en fin d'année à 743 millions d'euros, 45 millions d'euros étant destinés au dispositif « RAPID » (régime d'appui pour l'innovation duale), qui consiste à proposer des financements aux PME innovantes, via un dispositif de subvention et non de contractualisation.

Je passe sur la performance des devis et des délais des programmes, qui sont conformes aux objectifs du projet annuel de performance.

Je relève, parmi les principales commandes, au titre de la coopération franco-britannique, le contrat de réalisation du missile antinavire léger (ANL) dans le cadre du traité de Lancaster House, ainsi que deux commandes majeures, l'une en juillet – le

quatrième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda –, l'autre le 1^{er} août, concernant les travaux relatifs à la nouvelle version du M51, le M51.3, dans le cadre du renouvellement continu de nos capacités de dissuasion.

La fin de l'année 2014 est également riche : le ministre en parlera cet après-midi même, en séance publique à l'Assemblée nationale. Je ne veux donc pas dévoiler ce qu'il va dire à propos de gros contrats attendus pour l'armement terrestre ou pour l'industrie aéronautique. Les choses vont dans la bonne direction.

Le dernier contrat important qu'il nous reste à mettre en œuvre, finalisé et signé par l'industriel, est un contrat relatif au système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales (SCCOA) ; il concerne la commande d'un certain nombre de radars.

L'année 2014, en termes de commandes, sera donc strictement conforme à la LPM. Il en ira de même en ce qui concerne les livraisons.

Cinq A400M ont d'ores et déjà été fournis (dont 3 cette année) ; nous espérons que le sixième le sera au mois de décembre. Onze Rafale auront également été mis à disposition à la date prévue dans le contrat. Nous avons par ailleurs commencé, ainsi que la presse l'a présenté, la rénovation des dix premiers Rafale Marine. Ces Rafale Marine au standard F1 constituaient une version extrêmement limitée au plan opérationnel ; ils sont réaménagés selon un standard performant. On compte également une FREMM, 4 000 équipements Félin, des systèmes SAMP-T, des missiles Aster, etc.

Une grande partie de l'activité de cette année a également été consacrée à la modification des contrats, afin de les rendre strictement conformes aux calendriers et aux flux de paiements de la LPM. De nombreux allers-retours avec l'industrie ont eu lieu à propos des FREMM et d'autres équipements. On peut dire que toutes ces négociations sont aujourd'hui terminées ; nous sommes dans un régime réputé stable, au plan contractuel.

Quant aux études amont, la semaine prochaine sera l'occasion d'un événement majeur : la signature du contrat FCAS DP, démonstrateur de drones armés non pilotés, qui préparera le futur système de combat aérien. Il s'agit d'une coopération franco-britannique, dans le cadre du traité de Lancaster House. C'est un support fort qui réunit, pour la partie française, Dassault Aviation, Safran, Thalès, et, du côté britannique, British Aerospace, Rolls-Royce et Selex.

Les « urgences opérations », qui constituaient un sujet de débat, compte tenu des engagements en Afghanistan, sont d'un montant extrêmement faible – 3,5 millions d'euros au mois d'août, comme en 2012 et 2013. Cela signifie que les matériels sont adaptés aux conditions d'emploi sur les théâtres extérieurs ; ils offrent la versatilité voulue par nos forces, et l'état-major des armées filtre correctement les besoins exprimés à la base, qui peuvent paraître parfois impulsifs.

En matière de base industrielle et technologique, des travaux sont en cours pour rapprocher Krauss-Maffei Wegmann (KMW) et Nexter. Cela s'est traduit par un protocole d'accord, en juillet 2014, qui a permis de lancer les vérifications de « *due diligence* » entre les deux entreprises.

S'agissant de l'exportation, sujet majeur, le ministre de la défense a indiqué, lors des Universités d'été, que leur montant s'établissait pour 2013 à environ 7 milliards d'euros,

en très forte augmentation par rapport à 2012. On connaît malheureusement le résultat des exportations extrêmement tard dans l'année, compte tenu du fait qu'il convient d'agréger beaucoup de données. Les perspectives pour 2014 ont connu quelques succès en Arabie saoudite, avec le programme LEX, pour l'entretien des bateaux, ou en Egypte, avec les Corvette. L'année n'est pas achevée, et nous sommes en train de travailler à la concrétisation de « prospects » majeurs, en Asie ou au Moyen-Orient, dans le domaine des hélicoptères, etc.

Je vous propose de réserver la question du Rafale pour le débat.

Les effectifs de la DGA sont passés cette année en dessous des 10 000 personnes. En 2007, la DGA employait 14 800 personnes ; la déflation est donc extrêmement importante. Ma préoccupation, dans ce contexte, est de maintenir les compétences nécessaires à la bonne exécution des missions de la DGA, comme la conduite des programmes d'armement, avec tout ce que cela nécessite en termes d'expertise technique, de capacités d'essais et de contradiction vis-à-vis des industriels, ou de préservation des possibilités de montée en puissance dans le domaine de la cyberdéfense, qui reste une des priorités importante qui nous a été assignée. La masse salariale de la DGA sera de 750 millions d'euros à la fin de l'exercice, en baisse, de manière assez logique, par rapport en 2013.

J'en viens au PLF 2015. Les besoins de paiement, hors titre 2, s'élèvent à 10,2 milliards d'euros ; quant aux ressources du programme 146, elles s'établissent à 9,9 milliards d'euros. Elles se répartissent en 7,8 milliards d'euros de crédits budgétaires, et 2,1 milliards d'euros de ressources exceptionnelles. La question de la vente des fréquences hertziennes a été évoquée. On compte également 83 millions d'euros de prévisions de ressources extrabudgétaires diverses – fonds de concours, attributions de produits, etc. Nous vendons par ailleurs aux industriels des prestations exécutées par nos centres d'essais, permettant ainsi à des crédits de revenir à la DGA au bout d'un certain temps.

On notera que la provenance des ressources a été aménagée par rapport aux prévisions de la LPM : on compte donc 500 millions d'euros en moins sur les crédits budgétaires, et 500 millions d'euros en plus sur les ressources exceptionnelles, d'où le montant mentionné de 2,1 milliards d'euros, qui est colossal.

Je ne reviens pas sur la question de la vente des fréquences de la TNT, que nous réserverons pour le débat. Je signale simplement que les crédits versés sur le CAS « Fréquences » ne peuvent être utilisés qu'à des fins prédéterminées, qui concernent des systèmes de communication, d'information, de cryptographie, d'électronique, acquis pour le ministère de la défense. Ce montant annuel est approximativement d'un milliard d'euros. Dépenser 2,1 milliards d'euros aurait constitué pour la DGA une grande difficulté, sauf à restructurer une année complète sur ces crédits, travail extrêmement fastidieux et peu gratifiant, mais que nous aurions toutefois réalisé si cela avait été nécessaire.

D'une manière générale, ces crédits ne sont utilisables que s'ils sont mis à notre disposition dès le mois de septembre. Or vendre les fréquences, obtenir le paiement des opérateurs de télécommunication et mettre ces crédits en place pour septembre 2015 aurait représenté un exercice compliqué. Face à ces contraintes, nous avons instruit un certain nombre de sujets sur lesquels nous reviendrons, notamment les sociétés de projet.

Les besoins d'engagement s'élèvent à 11 milliards d'euros. Concernant les études amont, les crédits de paiement sont de 739 millions d'euros, en légère diminution ; ils correspondent aux besoins 2015, hors report de charges. Les principales caractéristiques

de 2015, en la matière, résident dans l'augmentation des crédits attribués au dispositif RAPID : nous allons passer à 50 millions d'euros. Je suis d'ailleurs en train d'examiner l'augmentation de ces crédits. Il faut avoir un retour d'expérience positif. Les études liées à la cybersécurité vont continuer à monter en puissance. Nous continuerons également à mener des actions dans le domaine des drones de combat (FCAS DP) et des missiles. Nous sommes très proches du niveau moyen annuel des crédits de paiement prévu par la LPM.

Toutes les commandes prévues par la LPM sont au rendez-vous. Le point clé est COMSAT NG. La réalisation de nouveaux satellites permettant de renouveler la constellation Syracuse III qui date de 2001 ; c'est moi qui l'avais commandée il y a quelques années, lorsque j'étais dans un autre service : elle date un peu, et il faut donc se presser. Nous allons par ailleurs acquérir huit MRTT supplémentaires en 2015 ; trois seront fournis ultérieurement et deux autres seront livrés, dans le cadre de la LPM, en 2018 et 2019.

Pour ce qui est des livraisons, nos forces continuent de voir arriver des Rafale, conformément à ce qui est prévu, à hauteur de onze par an. Trois mises au standard F3 supplémentaires du Rafale F1 auront lieu. On compte beaucoup d'armement air-sol modulaire (AASM), ainsi qu'un premier lot de missiles de croisière navals (MDCN).

Grâce à un tir effectué hier à Biscarosse, nous avons qualifié le missile de croisière naval qui a été tiré à une portée maximale que je ne mentionnerai pas ici. Ce missile fonctionne donc.

Parmi les livraisons prévues, on compte également une frégate multi-mission (FREMM), des hélicoptères Tigre, ainsi que les 25 derniers véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) – ce qui prouve bien l'urgence qui s'attache à trouver un avenir à Nexter, à la fois à travers des programmes d'armement nationaux et des partenariats à l'étranger. Enfin, quatre avions A400M et huit hélicoptères NH90 seront également livrés.

Nous poursuivrons la mise en œuvre des déflations en personnels prévues pour la DGA dans le cadre de la LPM. Mon souci est le maintien des compétences de la DGA dans la durée, et la poursuite de recrutements qui permettent à la fois le maintien de ses compétences et leur développement sur des sujets nouveaux, comme la cybersécurité.

Certains ont facilement tendance à bloquer les embauches, ce que je déplore énormément. Je serai très favorable – mais c'est un rêve fou ! – au fait que l'on pratique enfin au ministère de la défense, ou au moins pour la DGA à titre d'exemple, une gestion sur la base de la masse salariale, et non sur le nombre d'agents...

En conclusion, 2014 constitue une première année de mise en œuvre de la LPM conforme à celle-ci, avec néanmoins un certain nombre de tensions. La prévision pour 2015 est, de même, conforme à la LPM, sous réserve que les exportations de Rafale et les crédits correspondant à des recettes exceptionnelles soient bien au rendez-vous. Ce sont des conditions dont on savait qu'elles devaient être vérifiées en permanence sur la durée de la LPM.

M. Jacques Gautier, président. - La parole est aux rapporteurs.

M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis sur le programme 146 « Equipement des forces ». - Tout va bien, donc ! Les commandes, les livraisons, tout va bien ! Je souris, naturellement, en le disant...

Ma première question portera sur le bilan de l'accord franco-britannique. On sait que les choses avancent doucement, mais quel est le bilan réel ? Nos partenaires anglais jouent-ils aussi bien le jeu que les Français ?

Question connexe, eu égard à Thalès UK : quel est l'avenir du système de drone tactique (SDT) de l'armée de terre, que l'on n'a pas évoqué ? Vous savez les réticences qu'éprouve cette commission à propos de ce drone tactique. Nous avons été de bon conseil au sujet des drones MALE ; on peut donc penser que nous pouvons l'être également pour ce qui concerne les drones tactiques. La consultation est ouverte. Certaines entreprises en ont été éliminées ; elles avaient d'ailleurs tenu à nous rencontrer et présentaient des approches qui pouvaient sembler intéressantes. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ? Nous recommandons la prudence dans cette affaire. Nous en avons fait part au chef d'état-major de l'armée de terre, qui nous a dit qu'il allait y réfléchir.

En troisième lieu, où en est-on du véhicule blindé multi-rôle (VBMR) ? On parle du lancement du programme Scorpion. C'est très largement lié au rapprochement entre Nexter et Krauss-Maffei Wegmann. Il faudra nourrir ce rapprochement entre une entreprise française et une entreprise allemande, dont on nous disait, il y a quelques années, qu'il était impossible. Les choses avancent-elles convenablement ? Tout le monde nous dit qu'elles progressent et qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter ; vous nous en direz peut-être davantage. C'est un sujet délicat, mais essentiel pour nos armements terrestres.

Par ailleurs, peut-on aller plus vite pour ce qui concerne le véhicule de patrouilles des forces spéciales ? Ces engins, qui ne sont pas très vieux, ont cependant vieilli très vite du fait de leur large utilisation.

Enfin, en matière de politique spatiale, la coopération avec nos partenaires fonctionne-t-elle aussi bien qu'on le souhaiterait ? Peut-on s'associer avec d'autres ou allons-nous demeurer seuls ?

M. Jacques Gautier, président. – Je précise que Daniel Reiner a posé des questions pour Xavier Pintat et pour moi-même, co-rapporteurs du programme 146.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Défense ». - Monsieur le délégué général, vous avez soulevé en introduction beaucoup de points que je comptais relever.

L'une des difficultés, avez-vous dit, provient du manque de fiabilité des ressources exceptionnelles. En 2014, on ne s'en est pas trop mal sorti, grâce à un tour de passe-passe autour du PIA. On a bien compris qu'il n'existait pas de PIA en 2015. Or, aujourd'hui, on nous parle de sociétés de projet. On peut s'interroger sur leur intérêt stratégique et l'autonomie qu'en tireraient les armées, mais tel n'est pas mon propos. J'ai le sentiment qu'il s'agit d'un « fusil à un coup », avec un montage juridico-financier qui peut poser question. Êtes-vous certain qu'il soit réaliste et souhaitable d'espérer dégager la recette nécessaire en temps et en heure ?

Le général de Villiers, à cette question, a répondu qu'il n'y avait pas de souci à avoir, et que le chef des armées lui avait affirmé que si cette recette n'était pas disponible, il s'arrangerait pour trouver autrement la somme nécessaire. Je ne doute pas un seul instant que l'optimisme du général soit partagé, mais il ne pouvait répondre autre chose. Je crains que vous ne puissiez davantage nous tenir un autre discours, même si je sais que vous n'êtes pas

partisan de la langue de bois. Que se passera-t-il si vous ne disposez pas, en temps voulu, des recettes exceptionnelles ?

Par ailleurs, où en sommes-nous de l'exportation des Rafale et de la garantie que l'on doit à la société Dassault ? Vous vous proposiez de répondre à cette question, je ne fais donc que l'évoquer au passage.

Enfin, on sait bien que les opérations extérieures (OPEX) ont, entre autres effets, celui de retarder le lancement de nouveaux programmes. Elles génèrent un coût important. Avez-vous une idée de ce que coûte le maintien en activité d'équipements dont on peut penser qu'ils sont véritablement « au bout du rouleau » ? Intègre-t-on dans le surcoût des OPEX les conséquences du maintien en activité de nos matériels ?

M. Laurent Collet-Billon. - Nous sommes en train de tirer le bilan de l'accord franco-britannique. L'avancée sur les UCAV est réelle et importante. Vous m'avez fait le plaisir de considérer que je ne pratiquais pas la langue de bois : il va maintenant falloir prendre la mesure effective de ce qu'on a mis « dans les tuyaux », savoir ce que cela nous a apporté, et connaître les liens politiques qui ont été créés par cette coopération. Ce dernier aspect n'est pas, théoriquement, de mon ressort.

Les élections britanniques seront immédiatement suivies d'une revue stratégique, dont les conclusions pourraient être disponibles fin 2015 si c'est le camp conservateur qui l'emporte, mais pas avant fin 2016 en cas de basculement de majorité. Cette revue stratégique est l'occasion, au Royaume-Uni, de revenir sur le choix entre politique pro-européenne et politique pro outre-Atlantique. Je suis incapable de prévoir ce qui va passer. Nos homologues britanniques n'ont pas voulu s'engager sur une durée supérieure à deux ans s'agissant du contrat FCAS DP.

Certains points sont par ailleurs quelque peu compliqués, notamment en matière d'échanges de données très classifiées, une partie de celles-ci nous étant refusées par le Royaume-Uni au motif qu'elles proviennent de sources d'information qui ne sont pas la propriété du Royaume-Uni. Ces informations résultent de programmes que les Britanniques mènent avec les Américains, comme celui relatif au F35, et ne nous sont pas cessibles. Il faut donc mesurer l'incidence que cela peut avoir sur la mise en commun réelle des projets. On se donne deux ans pour obtenir la réponse.

Le volet de la simulation nucléaire est un autre sujet. Je ne sais si vous avez auditionné M. Daniel Verwaerde sur ce point, mais vous devriez le faire. Je préfère qu'il vous dise lui-même la façon dont il voit les choses. Il faudra, là aussi, en tirer les conclusions.

M. Jacques Gautier, président. - Le FCAS constitue l'avion de sixième génération et le drone de combat futur. Politiquement, nous travaillons avec les Britanniques dans le cadre du traité de Lancaster House. Or, nous savons que le F35 n'arrivera qu'après les derniers Rafale ou Eurofighter. Il nous semble donc que l'avion de sixième génération concerne surtout les Allemands et les Français. Ne devrions-nous pas avoir deux fers au feu ?

M. Laurent Collet-Billon. - Vous avez peut-être raison, mais les Allemands n'ont rien prévu. C'est un vrai problème. Cela ne peut redémarrer, côté européen, que dans la mesure où l'Allemagne se dote d'une réelle politique en la matière. Tant que ce n'est pas le cas, on est face à un mur.

Les sujets de coopération avec l'Allemagne sont aujourd'hui extrêmement faibles. On parle depuis des années d'une coopération autour des satellites d'observation, d'une énième version de drone franco-italo-allemand, et c'est tout.

Pour l'ANL, les choses ont commencé. Il est prévu que les Britanniques, au début, en financent le développement, avant que nous ne prenions la relève. Il n'est pas souhaitable que les choses s'arrêtent ; même si les états-majors ont estimé qu'ils n'en avaient pas besoin, ils seront bien contents d'en disposer.

Quant aux VBCI, une expérimentation est en cours, mais l'infanterie n'en a pas besoin avant 2025. Je pense donc que la chaîne sera largement achevée d'ici là, puisqu'on assemble les derniers en ce moment. La version qui sera livrée en 2015 offrira une amélioration de la protection.

Pour ce qui est des drones tactiques, la compétition est ouverte...

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Sous quelle forme ?

M. Laurent Collet-Billon. – Il s'agit d'une concurrence sans publicité. Nous choisissons donc les compétiteurs. D'autres sociétés souhaitent se porter candidates. Nous n'avons pas encore répondu.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Non ?

M. Laurent Collet Billon. – Non, pas encore.

La compétition est lancée. Des vols d'évaluation auront certainement lieu courant 2015 pour ceux qui auront été retenus *in fine*. Je ne sais ce qui se passera après. On pourra bien sûr choisir un vainqueur.

Le sénateur Reiner est en train de nous expliquer, à demi-mots, que les performances de ce système sont beaucoup trop près des performances du drone MALE...

M. Jacques Gautier, président. - Il nécessite en outre des relais au sol !

M. Laurent Collet-Billon. - Ce sont des choses sur lesquelles il faudra effectivement se pencher. La véritable question est de savoir si l'armée de terre n'a pas en priorité besoin d'un système plus tactique.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Celui-là ne l'est pas !

M. Laurent Collet-Billon. - Le chef d'état-major de l'armée de terre précédent avait son opinion ; l'actuel CEMAT doit se forger la sienne.

M. Jacques Gautier, président. - On lui a posé la question : il nous a demandé un peu de temps pour y réfléchir.

M. Laurent Collet-Billon. - Je saisis l'occasion pour faire un point rapide sur les drones MALE. Nous sommes sur le point d'acquérir le troisième véhicule aérien d'ici la fin de l'année ; il compléterait les deux premiers. Nous discutons avec les Américains à propos des trois drones suivants, le Block 5 présentant des délais trop longs et une forme d'incertitude. Nous souhaiterions acquérir un système analogue à celui dont nous disposons

aujourd'hui au Mali, quitte à en différer la francisation, et à accepter un matériel d'occasion qui a encore du potentiel. Les Américains étudient notre demande. Le soutien politique à cette initiative est assez fort, à la fois du côté français et du côté américain.

Il se pourrait que ce deuxième système de drone MALE arrive chez nous très rapidement ce qui serait une bonne chose, compte tenu de l'usage qu'on en a. Je suis d'accord sur le fait que c'est probablement plus urgent que d'acquérir du SDT. On a dû vous le dire : le *Reaper*, au Mali, a fait franchir une marche très sensible dans la capacité opérationnelle.

Une question majeure demeure : le second système de drone MALE doit-il être armable ou non ? N'ouvrons surtout pas le débat. L'important est de les obtenir vite. On verra le reste après !

Les VBMR font partie du contrat Scorpion. Les premiers seront livrés en 2018. La cible finale, supérieure à 2000, est en perspective. 780 VBRM lourds font l'objet d'une commande ferme. C'est une affaire « qui roule », si je puis dire ! Pour le reste, la livraison de l'engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC) doit commencer en 2020. Cette affaire est indépendante de KMW et de Nexter. On s'en sert évidemment pour valoriser Nexter, mais ce n'est pas le fond du sujet. Le plus important est de remplacer les véhicules de l'avant blindés et les AMX-10 RC.

Les discussions entre Nexter et KMW ont actuellement lieu. Elles sont un peu compliquées, du fait d'une compétition sur certains carnets de commandes. La doctrine est claire : on doit être à 50-50 à l'arrivée. Il faudra faire en sorte que ce soit le cas. On y parviendra ; pour ce faire, on réalisera les ajustements de trésorerie nécessaires dans les deux camps.

S'agissant des véhicules des forces spéciales, j'ai expliqué au général de Villiers que des spécifications moins nombreuses permettaient d'avoir recours à un plus grand nombre de matériels « sur étagère », et accéléreraient leur disponibilité. C'est une équation très simple : installer un grand nombre de postes radio et armements sur un véhicule alourdit celui-ci ; le châssis n'est plus le même, et il faut requalifier le véhicule au roulage, même sur route. Le matériel sur étagère répondant à 80 % de nos besoins, est-il justifié d'attendre quatre ans de plus ?

Cela vient en partie du processus propre au ministère de la défense : le besoin exprimé par les forces spéciales est filtré par l'état-major des forces spéciales, qui en rajoute un peu, puis à nouveau filtré par l'état-major des armées, qui estime tel ou tel équipement supplémentaire préférable. C'est ainsi qu'on en arrive à ce qu'on connaît.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Nous avons préconisé de simplifier les choses.

M. Laurent Collet-Billon. - Acheter « sur étagère » ne me gêne absolument pas. Peut-être cela peut-il présenter un problème si l'on n'achète qu'à l'étranger, mais il existe en l'occurrence des matériels français qui répondent aux critères.

Par ailleurs, où en sommes-nous de la politique spatiale ? Nulle part ! On discute toujours avec l'Allemagne de la construction d'un troisième satellite CSO à son profit. La question tourne autour de ce que ce pays pourrait récupérer industriellement en retour. Des questions se posent, à l'infini, sur l'accès aux images et leur transmissibilité à des tiers.

Nous allons tenir un séminaire en novembre, en Allemagne, avec de nouveaux partenaires, la ministre de la défense, le secrétaire d'Etat à l'armement et le directeur des armements allemands étant récemment entrés en fonctions. L'Allemagne propose de construire un satellite intégralement réalisé par OHB, une société allemande...

M. Jacques Gautier, président. - On a vu le résultat avec Galileo !

M. Laurent Collet-Billon. - Plus on attend, et moins le choix d'un satellite de type CSO est pertinent. La technologie évolue, et on a donc presque intérêt à patienter deux ans de plus pour bénéficier d'une meilleure solution. La politique spatiale de défense est dans le même état que la politique spatiale civile.

M. Jacques Gautier, président. - On attend donc les Allemands...

M. Laurent Collet-Billon. - On attend de savoir ce que l'on fait !

M. Daniel Reiner. - Il y a aussi MUSIS, avec les Italiens...

M. Laurent Collet-Billon. - La part italienne dans MUSIS est minime. Le développement de MUSIS va bientôt s'achever : on va passer aux essais des sous-ensembles, puis aux essais d'intégration dans les années qui viennent. Nous sommes sollicités par les Belges, qui espèrent peu de retours industriels, mais voudraient en avoir pour les 50 millions d'euros qu'ils investiraient. Leur part dans le développement de MUSIS reste modeste.

M. de Legge m'a interrogé sur les « *special purpose vehicles* » (SPV), sur lesquels nous travaillons avec un différentiel de vitesse certain par rapport à Bercy. Le précédent patron de l'Agence des participations de l'Etat, M. David Azema, était tout à fait favorable au fait de trouver des moyens qui permettent d'assurer à l'industrie de défense les ressources prévues dans la LPM. Il avait une vision d'actionnaire, et estimait que, sans commandes, les sociétés concernées risquaient de se déprécier et le portefeuille de l'Etat se dévaloriser. Autant l'éviter par des investissements intelligents, porteurs pour l'avenir des sociétés, à qui l'on permet d'améliorer en permanence leur niveau technologique de manière assez sensible.

Le successeur de M. Azema, qui a passé un certain temps dans le secteur privé, est en train de redécouvrir les beautés de l'Etat, où les comportements ne sont pas les mêmes – mais il a déjà travaillé dans le giron étatique. Là-dessus, sont venus d'autres éléments, quelque peu perturbateurs selon moi, comme la demande de Bercy de vendre 4 milliards d'euros d'actifs pour désendetter l'Etat.

L'Agence des participations de l'Etat est devant une problématique assez simple, sur le fond : il s'agit pour elle de trouver environ 11 milliards d'euros de recettes pour assurer les dépenses de la LPM et désendetter l'Etat. Ce n'est pas rien, et c'est peut-être compliqué à réaliser, aujourd'hui, sur la place de Paris, qui est ce qu'elle est, avec ses dimensions et ses capacités, et qui n'est peut-être pas capable de tout absorber. Il existe une véritable interrogation sur ce plan. Mais elle ne peut être la mienne ; mon travail consiste à mettre en place les SPV, ce que je fais avec dynamisme.

Nous avons donc pris des dispositions : l'Agence des participations de l'Etat a pris l'appui de la banque conseil, et la DGA celui de l'avocat-conseil de l'Etat, de manière à progresser sur ces sujets. Nous avons établi un compte à rebours : il faut que ces SPV soient en état de fonctionnement pour le mois de juin, si l'on veut pouvoir bénéficier des recettes exceptionnelles au mois de septembre.

Une fois en place, il faut leur vendre le matériel pour qu'ils puissent ensuite nous le relouer. C'est une gymnastique qui nécessite un certain nombre d'allers et retours, en particulier avec les contrôleurs budgétaires ministériels de chaque ministère.

Ces SPV seront-ils constitués de capitaux entièrement publics, entièrement privés ou s'agit-il d'un mélange des deux ? Quelle sera la majorité ? À ce stade, je ne peux le dire.

M. Jacques Gautier, président. – Ce montage nécessitera-t-il des mesures législatives ?

M. Laurent Collet-Billon. - Oui, cela nécessite une mesure législative. En effet, le niveau de recettes extrabudgétaires ne peut être atteint que si l'on revend des matériels déjà en service dans les armées, comme les avions A400 M dans l'armée de l'air. Or, en droit, l'Etat ne peut céder des matériels dont il a encore l'usage. Il faut donc prendre une disposition législative qui autorise l'Etat à vendre des matériels en service dans les forces armées – pour que celles-ci les récupèrent dans les secondes qui suivent. Sans cela, on n'atteindra jamais les montants prévus.

L'analyse des choses est assez simple : le niveau des recettes extrabudgétaires, sur la durée de la LPM, sera atteint si l'on met dans le périmètre des SPV de « gros éléphants », comme l'A400 M et, probablement, le MRTT, les FREMM et le Rafale.

M. Jacques Gautier, président. - Il s'agit donc de plusieurs SPV...

M. Laurent Collet-Billon. - C'est possible. Certains théoriciens affirment même qu'il faut un SPV par matériel, de manière à demeurer souple.

La question posée par le capital des SPV est claire : si la majorité du capital de ces sociétés est publique, la location des équipements sera du « *in-house* », donc sans compétition, l'Etat passant un contrat avec lui-même ; en cas de capitaux privés, pourra-t-il y avoir compétition pour la revente des matériels avant qu'on ne nous les loue ? C'est pour éclairer ce sujet de manière précise qu'on a besoin d'avocats-conseils et de banquiers conseils.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. - Quel bilan économique en tire-t-on ?

M. Laurent Collet-Billon. - Il s'agit d'un loyer.

M. Jacques Gautier, président. - Au prix du fonctionnement, et non de l'investissement...

M. Laurent Collet-Billon. - Une théorie consiste à dire que l'on crée des SPV en attendant la vente des fréquences de la TNT. La contrainte réside d'abord dans la compétition qui doit avoir lieu, et qui prend un certain temps. Tout le monde estime que ceci va aller très vite. Cela n'a pas été le cas précédemment. Il faut en outre que les opérateurs soient en mesure de payer les sommes requises. Trois sur quatre d'entre eux sont aujourd'hui légèrement endettés, au point que certains vont se rapprocher. Il n'y en a qu'un qui aille bien. Lorsqu'un seul candidat est motivé, il ne s'agit pas d'une véritable compétition. Il existe donc un risque pour que le résultat de la vente des fréquences hertziennes ne soit pas conforme à ce que l'on espérait, au moins dans un premier temps.

Qu'en serait-il en cas d'absence des REX en 2015 ? La réponse est extrêmement simple : les programmes nouveaux de 2015 ne bénéficieraient pratiquement pas de paiements. On pourrait en rediscuter, de manière à repousser ces paiements. En revanche, pour les contrats en cours, le choc serait massif et représenterait 1,2 milliard d'euros en moins pour l'industrie ! Le report de charges s'accroissant, sauf à suspendre immédiatement les contrats, cela constituerait pratiquement 4,5 milliards d'euros, ce qui serait invivable ! Dans le budget d'équipement des forces se trouvent le nucléaire et le non-nucléaire ; on ne toucherait pas au nucléaire, mais il ne resterait pas grand-chose pour le reste...

Se posera, d'ici la fin de l'année, la question du surcoût des OPEX. 498 millions d'euros font partie de la réserve du programme 146. Le surcoût des OPEX va probablement s'élever à 1,15 milliard d'euros pour 450 millions d'euros budgétés. On va donc demander environ 700 millions d'euros à la solidarité interministérielle, à qui bien d'autres requêtes seront par ailleurs adressées. En résumé, nous allons perdre nos 500 millions d'euros !

J'ai indiqué que le report de charges prévisionnel se situe à 2,1 milliards d'euros. Nous pourrions nous retrouver le 2 janvier 2015 pour constater qu'il est de 2,4 milliards d'euros ou de 2,5 milliards d'euros ! C'est ennuyeux, la budgétisation des OPEX étant la même sur la durée de LPM. Ce phénomène, si l'on n'y prend garde, devient récurrent. Six fois 500 millions d'euros, cela représente 3 milliards d'euros, soit l'équivalent du programme MRTT.

Au-delà, le programme 146 ne pourra fournir, l'argent ayant déjà été dépensé. Il faudra donc se tourner vers le programme 178, qui représente massivement les masses salariales, ou le programme 212. Ce serait une catastrophe systémique pour le ministère de la défense.

Est-on capable de mesurer exactement le soutien logistique supplémentaire nécessaire, s'agissant des OPEX et du surcoût du maintien en conditions opérationnelles (MCO) ? Non, c'est extrêmement difficile. Nous essayons, mais c'est probablement mal fait. Cela ne relève pas de ma responsabilité mais, dans l'organisation actuelle du ministère, de celle des chefs d'état-major. Nous avons proposé des modifications : elles sont probablement remises à des jours meilleurs. C'est très difficile à réaliser. Il s'agit de matériels « hors d'âge ». Certains ne sont même pas réparables.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances. - Vous n'avez pas calmé mes inquiétudes : vous paraissez les partager !

M. Robert del Picchia. - Les déflations touchent-elles le corps des ingénieurs et des officiers ? Cela pose-t-il des difficultés spécifiques ? Vous avez dit que la déflation était importante, mais qu'il importait de maintenir les compétences. Pouvez-vous nous donner un peu plus de détails sur ce point ?

M. André Trillard. - Pouvez-vous nous éclairer sur les programmes CERES et MUSIS ? À quelle date ces programmes, qui ont pour ces services une importance évidente en matière de renseignements, seront-ils opérationnels ?

Par ailleurs, où se situe la limite basse de l'opération SIGALE (système d'information, de gestion et d'administration des licences d'exportation) ? Si on admet un tel système pour certains matériels, on pourrait en juger différemment pour des équipements qui, selon nous, ne relèvent pas de cette catégorie.

Enfin, je pense qu'une « *happy end* », dans l'affaire du Vladivostok et du second bâtiment de projection et de commandement commandé par la Russie, serait souhaitable vis-à-vis de l'Inde, alliée et proche amie des Russes. Dans ces matières, les cadeaux n'existent pas. Souvenez-vous des Exocet et des Anglais, il y a quelques années de cela !

M. Jean-Pierre Masseret. - Quel regard portez-vous sur la généralisation de l'impression en trois dimensions ? Quelle influence cela pourrait-il avoir sur les flux logistiques, sur le MCO immédiat sur le théâtre d'opérations, et sur la médecine de guerre ?

M. Laurent Collet-Billon. - Nous devons être à 9 250 ou 9 300 personnes, à la DGA, pour la fin de la LPM. La DGA emploie de plus en plus d'ingénieurs ; elle en compte environ 55 %. Or on m'explique qu'il faut « dépyramider » ; je ne comprends pas ce que cela peut signifier dans une direction qui emploie des ingénieurs. On compte environ 1 500 ingénieurs sous statut militaire, 500 ingénieurs de l'armement, 1 000 ingénieurs des études et techniques de l'armement (IETA) et on me demande de « dépyramider » et de supprimer des colonels. Mais ce sont de jeunes ingénieurs en chef : les ingénieurs de l'armement passent ingénieurs en chef à 33 ans ou 34 ans pour les meilleurs ! Ce sont les forces vives de la DGA !

Peut-être suffit-il de les transformer en civils. Je ne suis pas contre, mais il faut savoir que les ingénieurs militaires et les corps sont un moyen, pour l'Etat, d'avoir des individus de très bonne qualité à faible prix. Nous sommes incapables de nous aligner, dans la durée, sur les prix du marché. Je sais recruter des polytechniciens à la sortie de l'Ecole polytechnique, au prix de l'Ecole polytechnique ; je ne sais absolument pas leur assurer la même progression de carrière que celle qu'ils trouveront dans le privé ! Je ne parle même pas de ceux qui vont faire du « *trading* » ou de l'analyse financière à Londres...

Je freine donc de toute mon énergie le « dépyramidage ». J'estime qu'il s'agit là d'une manifestation bureaucratique intempestive.

Pour le reste, il s'agit d'ingénieurs contractuels recrutés dans les écoles d'ingénieurs de manière très large, sur tout le spectre. On compte des normaliens de la rue d'Ulm, d'autres de l'université de technologie de Compiègne. On les recrute en fonction de la grille du marché, à peu de chose près.

Mon problème vient de la masse de départs en retraite qui doit intervenir d'ici la fin de la LPM. Il faut organiser les remplacements, avec un recouvrement suffisant pour que cela ne détruise pas les savoir-faire, et pour assurer la transmission du savoir dans les conditions les moins mauvaises. On n'en est pas encore là pour le moment.

Les besoins de recrutement d'ingénieurs contractuels sont de l'ordre de 150 par an. On m'en accorde généralement la moitié, compte tenu des contraintes diverses sur le titre 2 et sur les différents programmes.

Voilà pourquoi je suis assez fortement partisan de la gestion par titre 2. À partir de 2015, j'ai la responsabilité du budget opérationnel de programme (BOP), qui comportera les ingénieurs militaires et les ingénieurs contractuels. Ceux-ci constituent la quasi-totalité de la population d'ingénieurs. Qu'on m'accorde donc la faculté de gérer ce BOP en fonction de sa masse financière, et non du nombre d'agents inscrits dans les organigrammes ! Ce sera sûrement moins technocratique, mais surtout plus dynamique !

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Est-ce possible de l'obtenir ?

M. Laurent Collet-Billon. - Je compte sur votre aide !

M. Daniel Reiner, rapporteur. - C'est bien plus intelligent !

M. Laurent Collet-Billon. - Je suis entièrement d'accord.

Je précise que l'attractivité de la DGA est excellente. Dans le domaine de la cyberdéfense, on retient deux dossiers sur dix dans la sélection que nous avons opérée. Elle-même ne représente que la moitié des dossiers. Il s'agit donc d'une excellente sélection, avec des personnes issues de tous les horizons, et des degrés d'expérience extrêmement variables. Le travail que nous proposons est jugé intéressant, les missions également.

Quant au programme CERES, on a longtemps travaillé sur les spécifications ; aujourd'hui, nous sommes dans le cas de la finalisation de cette opération, dont le contrat sera lancé en 2015, avec une mise en service opérationnel en 2020 au plus tard. Beaucoup de discussions ont eu lieu autour de la largeur des fréquences à observer. Il existe des intérêts divers en fonction des services – DGSE, DRM, spécialistes des affaires balistiques, etc. Le coût du programme est d'environ 400 millions d'euros ; ce n'est pas excessif. Une fois qu'on aura MUSIS et CERES, on aura, en quelque sorte, l'image et le son ! C'est extrêmement important.

Une de nos préoccupations, en matière de renseignement d'origine électromagnétique, est de savoir ce que l'on va faire sur les drones. Prévoit-on des charges d'écoute ? Ce sujet est aujourd'hui à l'étude. Il s'agit, là aussi, d'avoir le son et l'image sur le *Reaper*.

M. Jacques Gautier, président. - Pour le moment, on est tenu de placer des appareils à côté...

M. Laurent Collet-Billon. - Pour le moment, on n'a pas la bonne image.

C'est un consortium qui, sur le plan technique, est principalement conduit par Thalès Systèmes Aéroportés et Thalès Alenia Space, la charge utile, qui constitue le gros du projet, étant réalisée par Thalès. On y trouve également tous les opérateurs habituels, comme Astrium, pour une partie de la plateforme et les systèmes de lancement.

Concernant SIGALE, votre question revient à demander ce qui permet de classer les biens comme biens à double usage ou comme biens soumis à la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Je ne sais pas vous répondre sur ce point. C'est un grand mystère pour moi. Je ne comprends pas toujours ce que décide le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), à qui revient le classement final.

Pour ce qui est de l'Inde, tous les interlocuteurs russes des Indiens disent de nous que nous ne sommes pas fiables. Les Anglais également. C'est pourquoi nous soutenons ardemment la pause pacifique en Ukraine ! L'essentiel est surtout d'agir dans la plus grande discrétion : ces affaires ne gagnent pas à être mises sur la place publique actuellement.

Quant à l'impression en trois dimensions, elle constitue un véritable sujet. On aura probablement des difficultés à fabriquer des aubes de turbine de réacteurs pour les remplacer

sur site ; c'est une question de matériaux. Il faut tenir compte du droit de propriété intellectuelle et industrielle. Fabriquer localement un certain nombre de pièces, soit en métal, soit en polystyrène, ne pose pas de problème. Il faut s'y intéresser.

L'aspect médical et chirurgical, en matière de reconstitution, est également extrêmement important. Ce sujet doit être associé aux nanotechnologies pour savoir ce que l'on peut faire en matière de reconstitution de tissus vivants, l'impression en trois dimensions permettant d'avoir la bonne forme de support matériel. C'est une vraie question, sur laquelle je trouve que la France ne se penche pas suffisamment.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Les industriels s'y intéressent...

M. Robert del Picchia. - Cela existe chez Renault Formule 1 depuis deux ans !

M. Laurent Collet-Billon. - Oui, mais les industries de séries y prêtent peu d'attention. Il y a là un véritable bouleversement potentiel. S'il s'agit de réaliser des ensembles en fibre de carbone, ou avec des matières similaires, on devrait pouvoir y parvenir.

M. Jacques Gautier, président. - Monsieur le délégué général, merci.

La réunion est levée à 12 heures 35.

Mardi 4 novembre 2014

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

La réunion est ouverte à 15 heures

**Loi de finances pour 2015 - Programme « Coordination du travail gouvernemental » - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » -
Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale**

La commission auditionne M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur le projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers Collègues, nous poursuivons notre cycle d'auditions consacré à l'examen du projet de loi de finances pour 2015, en accueillant Louis Gautier, qui vient de prendre ses fonctions de Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.

Monsieur le Secrétaire Général, nous connaissons tous la sensibilité et l'importance des missions du SGDSN, au cœur de nos préoccupations, qu'il s'agisse de lutte contre la prolifération, d'exportation de matériel de guerre, de planification en matière de défense et sécurité, de préparation et de gestion des crises graves, ou encore de sécurité des communications gouvernementales, et –j'aurais garde de l'oublier au sein de notre commission si impliquée sur ce sujet - de cyberdéfense.

Ebola, Vigipirate, les drones survolant les centrales nucléaires, la cyber : vous avez du pain sur la planche ! Je vous laisse donc sans plus tarder la parole pour que vous puissiez nous parler de vos perspectives, et de votre budget.

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.-

Je suis très heureux de cette audition diligentée par votre commission pour la deuxième année consécutive - la première fois pour moi depuis ma récente nomination. Elle est l'occasion d'un examen des crédits du SGDSN figurant dans le projet de loi de finances 2015 au programme 129 des services du Premier ministre. Le SGDSN est une institution qui a peu souvent l'occasion de s'exprimer publiquement sur ses missions. Je vous remercie donc de l'opportunité que vous m'offrez de le faire aujourd'hui.

J'ai trouvé en prenant mes fonctions une administration en bon ordre de marche, et je veux tout d'abord rendre hommage à mon prédécesseur Francis Delon, qui a présidé pendant 10 ans aux destinées du SGDSN. Le SGDSN, administration sans histoire quoiqu'au cœur de l'Etat, est insuffisamment connu du public. Peut-être faut-il en chercher la raison dans une certaine culture du secret, nécessaire à la réalisation et à la nature de ses missions. Le SGDSN agit en appui de la prise de décision politique : ses travaux n'ont pas forcément vocation à être portés sur la place publique. D'un autre côté, il lui faut aussi s'adapter aujourd'hui à certaines exigences de transparence, inhérente à la vie démocratique, et aux légitimes demandes de nos concitoyens d'évaluer mieux la performance des services de l'Etat. La Cour des comptes a d'ailleurs engagé ce mois-ci un contrôle de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information, (ANSSI), rattachée au SGDSN, et l'Inspection générale des finances doit rendre prochainement ses conclusions sur l'organisation des services du Premier ministre dont fait partie le SGDSN. Autrefois concentré sur son travail de coordination ministériel, le SGDSN doit aussi aujourd'hui veiller à l'élargissement d'une culture de protection et de prévention, par exemple en matière de sécurité informatique qui touche non seulement les services de l'Etat, mais au-delà les opérateurs privés, et également nos concitoyens. Ainsi, le futur plan « Ebola », ou le récent plan « Vigipirate » rénové ont vocation à être largement diffusés et connus du public : nous avons d'ailleurs déclassifié la grande majorité des mesures du plan Vigipirate à cette fin.

Le SGDSN a trois missions principales : d'abord un rôle de veille et d'alerte, pour ainsi dire de vigie, face aux menaces et aux risques. Ensuite, un rôle de « notaire public », à la fois conseil et rédacteur des décisions prises par l'Exécutif en matière de défense et de sécurité nationales. Enfin, un rôle d'opérateur, qu'il s'agisse de la gestion des habilitations, et des documents classifiés, des communications gouvernementales, ou encore de la sécurité des systèmes d'information cyberdéfense avec l'ANSSI.

Le SGDSN est organisé en quatre pôles, deux sont constitués en directions d'administration centrale : protection et sécurité de l'Etat (PSE) ; affaires internationales et stratégiques (AIST) ; un pôle est érigé en service à compétence nationale, l'ANSSI ; et deux établissements publics sont placés sous sa tutelle : l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) et l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHESJ). S'y ajoute un service d'administration générale, qui assure le soutien ou le suivi administratif de cet ensemble.

Au sein du programme 129, les crédits prévus en 2015 s'élèvent à environ 243 millions d'euros en crédits de paiement, dont 94 millions sont transférés à la défense pour financer des programmes interministériels, notamment le renforcement des capacités techniques d'interception, de chiffrement et de décryptement. Par ailleurs, le budget du SGDSN porte les 17 millions, correspondant aux subventions affectées aux deux instituts précités. En termes de moyens humains, le nombre de postes en équivalents temps pleins s'élève à 850 personnels, dont à partir de cette année, 184 personnels affectés au centre de transmission gouvernementale (CTG) rattachés au SGDSN.

Ce budget 2015 est marqué par trois faits notables :

- la poursuite du plan de renforcement des moyens de l'ANSSI, qui disposera fin 2015 d'un effectif de 500 personnes, ce qui situera cette agence à un niveau, certes en deçà des moyens britanniques et américains mais comparable aux moyens allemands ;
- l'intégration du centre de transmission gouvernemental déjà mentionnée ;
- la contraction légère prévue au plan triennal des moyens du SGDSN et des deux instituts sous tutelle.

Avec les crédits budgétaires et les personnels qui lui sont rattachés, le SGDSN est en mesure d'exercer correctement les compétences et les responsabilités qui lui sont confiées. La direction protection et sécurité de l'Etat est chargée du suivi des crises, de la préparation des plans gouvernementaux et de l'organisation de l'Etat en temps de crise. En son sein, un bureau spécifique fonctionnant 24h/24 est relié à l'ensemble des cellules de crise dans tous les ministères et il les alimente de notes de situation et de synthèse. Il a ainsi permis de diffuser des informations aux administrations centrales et décentralisées lors de l'intervention au Mali, de l'accident de la Malaysian Airlines ou encore au sujet de l'épidémie Ebola. J'envisage de réaliser un audit de satisfaction des organismes abonnés à ce service pour mieux répondre à leurs attentes et éventuellement d'en étendre la diffusion aux opérateurs qui ne sont pas aujourd'hui destinataires de nos productions, ainsi qu'aux services déconcentrés de l'État. La direction PSE contribue également à l'élaboration des projets de loi et des textes réglementaires dans le domaine de compétence du SGDSN : la récente loi anti-terrorisme, la mise en application de la loi de programmation militaire s'agissant de la cyberdéfense, la problématique du contrôle des services de renseignement, ou encore la question du fichier PNR (*Passengers Name Record*) dont l'un des décrets est publié et l'autre est en cours de validation interministérielle. Cette direction a enfin une mission générale d'actualisation de la planification, qu'il s'agisse de l'importante réforme de Vigipirate, conduite en 2014, - dont il faudra sans doute adapter la mise en œuvre car, des préfets, remonte un besoin de meilleur croisement de l'information et des instructions, au niveau du département - ou de la préparation actuelle, à partir du plan de pandémie grippale de 2011, d'un plan interministériel de lutte contre la fièvre Ebola. Le SGDSN a également pour mandat de réfléchir à l'évaluation des vulnérabilités face aux récents survols de drones au-dessus des centrales nucléaires. Face à la multiplication des intrusions, il est en train d'élaborer une réponse, tant juridique que capacitaire.

Le deuxième pôle, l'ANSSI, exerce, outre une fonction de veille permanente, un rôle décisif dans l'élaboration des normes en matière de cyberdéfense. Cette agence développe aussi un grand nombre d'outils et de procédés techniques permettant de détecter et de corriger les vulnérabilités des systèmes informatiques. Une visite de l'ANSSI vous permettrait de découvrir que le profil des salariés de l'agence est caractérisé par l'expertise et la jeunesse. L'âge moyen des personnels de l'ANSSI est de 28 ans. Au-delà de son assistance aux administrations de l'État, pour secourir leurs systèmes informatiques, l'Agence a développé un dialogue avec les opérateurs d'importance vitale sur lesquels repose aussi le bon fonctionnement des services publics et de l'économie. Le rôle crucial de l'ANSSI s'exerce non seulement auprès des administrations (avec le déploiement par exemple du réseau crypté ISIS) mais aussi des opérateurs, il s'étend en outre au développement d'une véritable culture de sécurité informatique dans la société – en formant par exemple 1400 stagiaires cette année. L'ANSSI a aussi des fonctions de représentation internationale – je pense notamment à

l'Union européenne et à l'OTAN – Ce n'est donc pas une agence purement technique. L'ANSSI a une responsabilité de coordination interministérielle et d'encadrement normatif, ce qui justifie pleinement son rattachement au Premier Ministre.

Le troisième pôle, affaires internationales et stratégiques, assure comme les deux autres, des missions de veille, de coordination et de contrôle. AIST effectue des synthèses de situation sur les grandes crises internationales (Libye, Mali, Syrie, Irak...), cette direction suit les négociations en matière de prolifération nucléaire (Iran...), ainsi que la mise en œuvre des grands traités de désarmement, comme par exemple la convention internationale d'interdiction des armes chimiques ou la participation à la coordination des signalements concernant la prolifération. Cette direction assure le pilotage de notre politique d'exportation d'armement et actualise en ce moment les « directives de haut niveau » qui servent de cadre méthodologique aux décisions proposées à l'exécutif, par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, la CIEEMG. Ce travail très important doit concilier deux impératifs : ne pas entraver les activités industrielles tout en veillant à ce que l'exportation de matériels sensibles ne constitue pas une menace pour la paix et la sécurité de notre pays. Le CIEEMG tient 17 réunions plénières par an, a traité environ 7 000 dossiers ces 18 derniers mois, soit un flux mensuel de 400 autorisations. Grâce à la réforme que vous avez votée en 2011, le nouveau dispositif de contrôle a été mis en place, avec de nouvelles procédures de licences, rénovées, et des moyens informatiques modernisés favorisant la dématérialisation des traitements.

La dernière mission du SGDSN est d'exercer la tutelle de l'Institut des hautes études de la défense nationale, l'IHEDN et de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, l'INHESJ, deux instituts qui ont pour vocation de former et sensibiliser respectivement aux questions de défense, de sécurité et de justice. L'IHEDN, au travers de ses sessions nationales, régionales et jeunes, touche chaque année 2 000 personnes. L'INHESJ, par ses sessions et ses séminaires, sensibilise 1 200 personnes chaque année. Chacun des deux instituts bénéficiera de 9 à 10 millions d'euros de budget en 2015.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci monsieur le Secrétaire général. Je donne la parole à nos deux rapporteurs, MM. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret.

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur. – Mes questions seront centrées sur la cyberdéfense mais nous évoquerons également la prévention de la radicalisation, sujet qui nous préoccupe dans les territoires. Je tiens à saluer la présence du nouveau directeur de l'ANSSI avec lequel nous avons déjà eu l'occasion de travailler. Ainsi donc, en matière de cyberdéfense, l'article 22 de la loi de programmation militaire qui concerne les opérateurs d'importance vitale attend encore son décret d'application, puis les arrêtés sectoriels, pour entrer pleinement en vigueur. Quel est le calendrier envisagé pour leur publication ? Les grands opérateurs, au premier rang en matière de télécom ou d'énergie coopèrent-ils bien et dans de bonnes conditions, car c'est un concept un peu nouveau en France ? Ont-ils suffisamment intégré qu'ils y ont tout intérêt ? Pouvez-vous nous dire également comment favoriser la diffusion de la culture « cyber » qui permet de prévenir 90% des difficultés dans le tissu des entreprises privées et en particulier dans les PME, dans les ministères au-delà de la sphère « sécurité défense » ? Comprend-on que l'on a intérêt à signaler les incidents et les difficultés ? Cela bouge-t-il dans les ministères où des attaques ont parfois défrayé la chronique ? Quel peut être le rôle du Premier ministre et de ses services en faveur de cette diffusion ? Enfin pour terminer, l'ANSSI, sous la tutelle du SGDSN, ne cesse de croître en effectifs et en moyens. Quelle est la cible in fine, à quel format stable voyez-vous l'ANSSI à terme et où se situerait ce terme ? Le ministre de la défense a affiché des ambitions, laissant

entendre que la mise à niveau irait plus loin que l'alignement avec nos grands voisins. Le rattachement de l'ANSSI au SGDSN apparaissait comme une bonne formule en son temps, « gagnant-gagnant ». Est-on toujours dans ce schéma ?

M. Jean-Pierre Masseret, co-rapporteur. – Vous avez évoqué le survol des centrales nucléaires par des drones. Qu'en sait-on ? Peut-on en parler ? Qu'y-a-t-il derrière tout cela ? Par ailleurs, la CIEEMG est au sein du SGDSN l'organe qui autorise les exportations d'armement. Quel bilan tirez-vous de la modernisation des procédures d'instruction que nous avons votée en 2011, et qui produit ses pleins effets – notamment avec un nouveau logiciel – cette année ? Je ne vous interrogerai pas sur le Vladivostock... Dernière question, le SGDSN a reçu un mandat d'étude sur la prévention de la radicalisation. Quels sont les résultats de ce groupe de travail ? Nous venons de durcir l'aspect répressif, avec la loi anti-terrorisme, mais qu'en est-il du volet préventif ?

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.- Si vous m'y autorisez, je prendrai les questions dans l'ordre inverse de leur formulation. S'agissant du rattachement de l'ANSSI au SGDSN, les délégations de compétences qui lui sont accordées, par exemple en matière normative ou son rôle dans la coopération internationale, justifient par son positionnement actuel. Ce n'est donc pas simplement une agence technique. Sur la question de l'augmentation des moyens, je rappellerai d'abord que, dans notre pays, il y a une division radicale entre les moyens consacrés à la cyberdéfense et les moyens dont le ministre de la défense dispose pour protéger les systèmes militaires, mais aussi pour répondre à d'éventuelles agressions. Dans les pays anglo-saxons, un choix différent a été fait. En France, cette démarcation s'explique au nom du respect des libertés publiques, mais aussi en raison de la mission de l'ANSSI qui s'étend au conseil à des opérateurs privés. Cette séparation à la fois organique et fonctionnelle me paraît valide et prouvée dans les faits. Nous avons programmé les effectifs de l'ANSSI pour atteindre 500 en 2015 et 600 en 2017, ce qui paraît suffisant pour assurer la stabilité de l'ANSSI, permettre des recrutements réguliers et le renouvellement souhaitable des personnels, qui participe de l'essaimage de la culture cyber dans la société. Nous pensons donc que nous aurons atteint en 2017 le bon étiage. Vous m'avez interrogé sur les secteurs que nous devrions davantage sensibiliser à la cyberdéfense. C'est une tâche parfois difficile. Il faut changer les habitudes. Nous portons la responsabilité de convaincre davantage. Le secteur de la santé par exemple ne se sent pas aussi concerné qu'il serait souhaitable par les enjeux de la cybersécurité. Or, la protection des données personnelles des dossiers médicaux mérite attention. La recherche a l'habitude d'un travail ouvert du fait notamment des exigences de coopération internationale, mais parfois il est aussi important que certaines opérations ne soient pas éventées, quand il s'agit de brevets par exemple. Il faut aider ces deux milieux à s'approprier, dans leur intérêt, les exigences de la culture du cyber. S'agissant de l'article 22, les décrets devraient être publiés en fin d'année et les arrêtés sectoriels tout au long de l'année 2015. Je propose que Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI, vous fasse part de cet aspect de coopération avec les entreprises et les différents acteurs.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI.- L'article 22 de la loi de programmation militaire fait que la France est le seul pays qui protège, par la loi, les opérateurs d'importance vitale, en imposant la mise en place des règles de sécurité définies par l'ANSSI, la remontée d'informations de la part des victimes d'attaques afin de donner l'alerte, de voir s'il y a d'autres attaques simultanées et de les aider à y répondre. Cet article permet également à l'ANSSI d'effectuer des contrôles sur les opérateurs en vue de vérifier que les moyens de sécurisation sont réellement mis en place et là, nous sommes dans le domaine réglementaire. Enfin cet article nous permet, en cas de crise majeure, comme celle

subie par l'Estonie en 2007 avec une paralysie du pays, de donner des consignes strictes aux opérateurs afin de limiter, dans l'urgence, les conséquences de ces attaques. S'agissant du calendrier, nous sommes en « *courte finale* » pour les décrets d'application. Dans les différents domaines comme le transport, la défense, il y en a environ 18, nous allons définir des règles de sécurité et les différentes modalités d'application de la loi en coopération avec les opérateurs. L'ANSSI définit avec les différents opérateurs des règles applicables et soutenables, notamment sur le plan humain et financier. Ce travail est à même de rassurer les opérateurs qui voient que l'on travaille à leur sécurité en même temps qu'à celle de la Nation. Les arrêtés fixant ces règles sortiront au fil de l'eau en 2015. C'est un gros travail, mais je suis optimiste sur son issue. Nous sommes le premier pays au monde à entreprendre cette démarche, mais cet article de loi suscite l'intérêt en Allemagne, qui rédige actuellement une loi en ce sens, et plus largement en Europe. En termes de diffusion de ces questions de cyber, nous nous sommes intéressés d'abord aux réseaux des ministères et de l'administration – et c'est toujours le cas –. L'article 22 a permis l'extension aux opérateurs d'importance vitale et donc aux entreprises privées, mais il va falloir aller plus loin et protéger toutes les cibles potentielles contre les attaques cyber, le domaine industriel et le domaine de la recherche. Le domaine croît de manière exponentielle et il va falloir y adapter nos moyens. On ne peut pas travailler avec les opérateurs d'importance vitale comme avec les PME. Nous avons un lien direct avec les opérateurs, alors que nous sommes davantage dans une démarche de conseils à l'égard des PME, auxquelles nous diffusons déjà des guides de bonnes pratiques et des conseils. Nous sommes également dans une stratégie de démultiplication de l'effort avec la qualification de prestataires privés capables de détecter des incidents et de sécuriser des réseaux. Nous créons ce faisant de nouveaux métiers liés à la cybersécurité, pour permettre aux gens de se défendre et de se trouver en situation de cybersécurité acceptable. Je signalerai que l'ANSSI n'est pas le seul acteur, c'est une démarche interministérielle. Nous avons des liens étroits avec le ministère de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères et de l'économie. S'agissant de la sécurité des ministères en général, il y a une très forte hétérogénéité dans le traitement des menaces informatiques. Le ministère de la défense est un des seuls à atteindre un niveau « mature ». Nous travaillons avec eux au quotidien, puisque leur centre opérationnel est co-localisé avec le nôtre. Des arbitrages devront être pris en termes d'allocation de ressources dans certains ministères car la cybersécurité a un coût. S'agissant du format, nous avons aujourd'hui les moyens de répondre à notre mission. Pour moi, ce sont les hommes qui comptent. Nous gérons le *turnover* mais nous n'avons pas de marge. S'agissant de la coopération, c'est un domaine de souveraineté. La matière à échanger est très sensible, si bien qu'elle prend plutôt la forme de liens bilatéraux dans lesquels peut s'installer une relation de confiance. Nous en avons par exemple avec le Royaume-Uni et nous y travaillons avec l'Allemagne. Il faut un intérêt à se défendre ensemble.

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.-

Vous m'avez interrogé sur la modernisation des procédures en matière d'exportations d'armements. J'ai déjà évoqué les 400 dossiers examinés par mois et les 2 500 licences déjà notifiées depuis la mise en place du nouveau régime. A ce stade, le bilan sur la mise en œuvre de SIGALE (Système de gestion et d'administration des licences d'exportation) est en demi-teinte. SIGALE doit être amélioré pour corriger certains dysfonctionnements (moteurs de recherche, traitement des rectificatifs demandés par les industriels), de finaliser les fonctionnalités attendues (signature électronique, etc.). Des améliorations sont donc nécessaires en termes de sécurisation du système et de rapidité. Sur la radicalisation, vous venez de voter un texte qui devrait faire avancer les choses de manière substantielle. En ce qui concerne l'aspect de la prévention et de la détection, la mise en place du numéro vert a été une bonne chose. Par la chaîne des préfets, des recteurs, nous avons fait passer des messages pour

intervenir suffisamment en amont dans le traitement des cas individuels de radicalisation. De la même façon, l'administration pénitentiaire est très sensibilisée au problème. Nous avons également développé des actions de coopération internationale avec les pays de départ et les pays de transit. Mais nous avons conscience des difficultés dues à la diffusion de la propagande sur Internet. Les idées combattent les idées et la meilleure arme est sans doute la force des convictions qui animent les éducateurs et les responsables à tous niveaux.

M. Robert del Picchia. – Il y a aussi l'intelligence économique, mais ce problème de cyberdéfense concerne toutes les entreprises. Vous avez évoqué la question de la santé. Je sais qu'actuellement une association de chercheurs hollandais envisage de stocker des informations sur l'ADN d'une personne sur une carte à puce en vue de permettre la découverte de maladies de son titulaire. C'est un vrai problème d'éthique et de sécurité. S'agissant des drones, vous avez parlé de réponses capacitaires. On n'a pas le droit de tirer sur un objet volant à un mètre du sol. Faut-il modifier la loi pour pouvoir tirer ? Que pensez-vous du laser chinois qui détruit des drones, mentionné dans la presse ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je vous remercie pour votre présentation. Je souhaite revenir sur le plan Vigipirate et sur sa refonte que vous avez évoquée. Quelles sont les grandes modifications pour le rendre plus efficace et plus accessible ? Par ailleurs, en tant qu'ancienne auditrice de l'IHEDN, je me demande où seront réalisées les 2% d'économies annoncées tant à l'IHEDN qu'à l'INHESJ.

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.- Certaines choses ont été modifiées, notamment le contrôle dans les aéroports a été renforcé. Pour Vigipirate, c'est surtout la philosophie qui a changé. On est passé d'un système horizontal qui ne couvrait pas tout le spectre des risques à un système vertical qui est décliné désormais par domaine ministériel et chez les grands opérateurs comme la SNCF, EDF. L'important toutefois, c'est de mieux coordonner les actions, notamment au niveau du département. On sait bien que l'efficacité des dispositifs de contrôles renforcés ne peut être absolue. Cependant, ils sont utiles et dissuasifs, je pense aux grands magasins à la veille des fêtes. Les modes du terrorisme ont changé depuis les années 80. La lisibilité des actes terroristes ne passe plus nécessairement par des actions toujours ciblées, de revendications et un message politique clairs. Notre rôle est de veiller à ce que tous les scénarios soient prévus, que les mesures soient réversibles. L'implication du réseau préfectoral est absolument primordiale car les préfets connaissent bien leur département et la situation de terrain. S'agissant de l'IHEDN et de l'INHESJ, l'économie programmée porte sur la réduction planifiée de deux emplois équivalents temps plein par an dans chacun de ces établissements, mais leur plafond d'emploi, respectivement de 96 et 75 ETP, est relativement important. Il s'agit d'une rationalisation de tâches et des fonctions. Pour contenir, voire réduire les charges de fonctionnement de ces deux établissements situés sur le même site, je prête une attention à la mutualisation de leurs fonctions supports. Est-il choquant de centraliser l'agence comptable, par exemple ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – En me rendant au Conseil de l'Europe récemment, j'ai découvert que celui-ci travaillait sur une réglementation de l'utilisation des drones. Suivez-vous ce texte ? Même s'il n'a pas de valeur normative, cela peut peut-être avoir des conséquences.

M. Alain Gournac. – Ma question porte sur le plan Vigipirate. Ne pensez-vous pas que le citoyen devrait mieux connaître et comprendre ce plan ? Ne serait-il pas encore mieux que le citoyen soit intégré au plan, comme au Japon, même si certaines choses doivent,

je le comprends bien, rester secrètes. Tout comme vous, je trouve très bien d'avoir la possibilité de descendre le niveau d'alerte.

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. - Vous avez tellement raison M. Gournac. Nous avons déclassifié environ 200 des 300 mesures Vigipirate pour qu'elles soient communicables immédiatement à certains élus et responsables. Le plan Vigipirate est désormais accessible sur le site Internet du SGDSN, que nous allons revoir, et sur le site du service d'information du Gouvernement. D'une façon générale, ces plans de gestion des crises ont vocation à être connus mais il doit y avoir des éléments d'adaptation en fonction des publics visés. La pédagogie est différente selon qu'il s'agit de scolaires ou de sportifs par exemple. Il faut préparer la population à la possible survenue de dangers graves tout en évitant que la communication ait des effets anxiogènes. Les mesures doivent être expliquées. Il y a une éducation à faire. M. Pozzo di Borgo, vous attirez mon attention sur une information que je ne connaissais pas et je vais y regarder de très près.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Certains membres de la commission reviennent de New York et d'autres d'Asie. Nous faisons le même constat d'une mobilisation autour d'Ebola. Nous sommes surpris de voir que ce sujet a une importance très faible en France, du moins ce sont nos impressions. M. le Secrétaire général, je vous remercie ainsi que votre équipe.

Mercredi 12 novembre 2014

- Présidence de M. Daniel Reiner, vice-président -

Loi de finances pour 2015 - Audition de l'Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine (sera publiée ultérieurement)

La séance est ouverte à 9 h 30

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Désignation d'un rapporteur

M. Daniel Reiner, président. – Nous sommes saisis, en application de l'article 73 quinquies du règlement du Sénat, d'une proposition de résolution n°44 (2014-2015) de nos collègues, Catherine Morin-Desailly et Gaëtan Gorce sur la nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet.

Cette proposition a été adoptée par la commission des affaires européennes le 4 novembre.

Nous devons donc désigner un rapporteur qui devra nous remettre son rapport dans le délai d'un mois après la transmission du texte par la commission des affaires européennes, en l'occurrence avant le 3 décembre.

Toutefois, j'indique à la commission qu'un Conseil européen Télécom se réunira le 26 novembre. Si nous voulons être entendus, cela suppose que nous soyons en mesure de transmettre le texte de la résolution avant cette date, sous réserve naturellement de la liberté

d'appréciation des autorités susceptibles de demander son inscription à l'ordre du jour du Sénat. Il faudrait donc que nous puissions l'examiner la semaine prochaine.

Ce projet de résolution ne me semble pas présenter de difficultés politiques majeures puisqu'il est issu des conclusions du rapport d'une mission commune d'information dont le président et le rapporteur sont les auteurs de la proposition. Il a en outre fait l'objet d'un examen par la commission des affaires européennes qui l'a adopté à l'unanimité avec quelques amendements de précision. En revanche, il aborde un domaine assez technique et complexe. C'est pourquoi, il me semble opportun que nous puissions nommer un rapporteur aguerri.

Je propose que nous nous réunissions le 19 novembre pour entendre son rapport et examiner les amendements.

Je vous rappelle qu'en application de l'article 73 quinquies, tout sénateur peut déposer un amendement sur les projets de résolution européenne. Il nous faut donc également fixer la date-limite de dépôt des amendements qui pourrait être, si vous en êtes d'accord, le lundi 17 novembre à 17 heures, afin que le rapporteur puisse en prendre connaissance et nous donner son avis en temps utile.

A l'issue de notre réunion, le rapport de notre commission comportant le cas échéant la proposition de résolution que la commission aura adoptée sera publié et distribué.

Cette proposition deviendra résolution du Sénat au terme d'un délai de 3 jours francs, sauf si le président du Sénat, le président d'un groupe ou d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat.

Si dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient résolution du Sénat.

J'ai reçu trois candidatures, celles de Mme Nathalie Goulet, de M. Joël Guerriau et de M. Gaétan Gorce. Compte tenu du délai très court qui nous est imparti pour examiner ce texte, je propose, pour des raisons d'efficacité, et si M. Guerriau en est d'accord, la nomination de M. Gaétan Gorce comme rapporteur car il connaît bien ce sujet.

M. Joël Guerriau. – C'est entendu.

M. Daniel Reiner, président. – M Gaétan Gorce est donc nommé rapporteur sur ce texte.

La séance est levée à 11 h 05

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 12 novembre 2014

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

Réformer le système de sécurité sociale des étudiants – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Au cours d'une première réunion tenue le matin, la commission examine, sur le rapport de Mme Catherine Procaccia, la proposition de loi n° 622 (2013-2014) tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – En décembre 2012, notre commission a approuvé les conclusions du rapport que Ronan Kerdraon et moi-même avons rédigé au terme d'une mission consacrée au fonctionnement et aux dysfonctionnements des mutuelles étudiantes. Notre constat était simple : les difficultés du système français de couverture des risques maladie et maternité des étudiants, unique en Europe, obèrent sa pérennité et appellent des urgentes rationalisations. Or, depuis deux ans, rien n'a changé si ce n'est que les médias se sont emparés du sujet, en particulier des difficultés de La Mutuelle des étudiants (LMDE).

Créées par une loi, les mutuelles ne peuvent évoluer que par voie législative. Ma proposition de loi, co-signée par près de 75 sénateurs issus de groupes politiques différents, peut être le support pour sauver l'existence d'un statut social étudiant.

En septembre 2013, la Cour des comptes s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir une sécurité sociale spécifique. Le 3 décembre suivant, le débat au Sénat, en présence de Geneviève Fioraso, alors ministre de l'enseignement supérieur, a fait émerger un consensus sur la nécessité d'une évolution, même si les solutions divergeaient. Les acteurs du secteur eux-mêmes remettent désormais en cause l'existence d'un système propre aux étudiants. En outre, la situation d'urgence dans laquelle se trouve la LMDE exige une décision politique et législative extrêmement rapide pour assurer la couverture sociale des étudiants en 2015 et préserver les emplois dans le secteur.

Ma proposition de loi, issue d'une longue réflexion, précède les événements de ces cinq derniers mois auxquels elle apporte une réponse claire. Elle vise à simplifier le système de façon drastique afin d'améliorer la lisibilité et la qualité du service, tout en suscitant des économies de gestion.

Si les étudiants sont officiellement rattachés au régime général, le service des prestations de base maladie et maternité est délégué à des mutuelles depuis 1948 : une mutuelle nationale, la LMDE, née en 2000 à la suite de la disparition de la Mutuelle nationale des étudiants de France (Mnef), et depuis 1972, des mutuelles régionales, aujourd'hui regroupées au sein du réseau EmeVia.

La Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) leur verse une remise de gestion de 50 euros par étudiant (en 2014) au titre de la gestion et des coûts de fonctionnement. En diminution depuis trois ans, le montant de ces remises est historiquement supérieur à celui

versé aux autres mutuelles déléguées – il est par exemple de 45 euros pour les mutuelles de fonctionnaires. Les 1 700 000 jeunes rattachés au régime étudiant paient une cotisation forfaitaire à chaque rentrée universitaire, 213 euros cette année. Ce système est atypique puisqu'il met en concurrence deux acteurs pour assurer la couverture obligatoire du risque maladie. La concurrence entraîne des frais de publicité et un démarchage parfois très agressif !

La LMDE et les mutuelles régionales proposent aussi des garanties complémentaires maladie, ce qui crée une confusion dans l'esprit des étudiants entre régime obligatoire et régime complémentaire et une distorsion dans le traitement des affiliés-assurés complémentaires.

Enfin, comme le statut d'étudiant est par nature transitoire – un jeune reste en moyenne trois ans dans l'enseignement supérieur – la demande d'affiliation doit être renouvelée chaque année, d'où une lourdeur de gestion unique en France.

A ces spécificités s'ajoutent d'autres complexités. Par exemple, l'âge de basculement vers le régime étudiant varie selon la situation des parents : lorsque ceux-ci sont affiliés au régime général, l'affiliation au régime étudiant correspond à l'entrée dans l'enseignement supérieur, avec une exemption de cotisation jusqu'à l'âge de 20 ans ; lorsque les parents exercent une profession libérale ou indépendante, le basculement s'opère à 20 ans. Ceux dont les parents travaillent à la SNCF demeurent affiliés jusqu'à 28 ans au régime de leurs parents en tant qu'ayants droit autonomes. Bref, un quart des étudiants ne relève pas du régime étudiant.

Le pire concerne les étudiants qui exercent une activité salariée régulière et les apprentis de l'enseignement supérieur : théoriquement dispensés de l'affiliation au régime étudiant, ils sont nombreux à devoir cotiser aux deux régimes, si leur travail commence après la rentrée universitaire !

Enfin, la mutation inter-régimes, c'est-à-dire le passage du régime d'origine vers le régime étudiant, constitue un processus lourd et très formaliste. Les mutuelles ne peuvent commencer à procéder à l'affiliation des étudiants qu'à la date du 1^{er} octobre alors que les cours débutent en septembre, ce qui crée un pic d'activité pour les mutuelles sur quelques semaines. Geneviève Fioraso s'était engagée devant le Sénat à décaler cette date pour la rentrée 2014. Cela n'a pas été fait. Certains des étudiants affiliés en octobre attendent encore leur nouvelle carte vitale. En effet, l'actualisation de l'ancienne carte vitale n'est pas automatique. Autre absurdité, les échanges entre le régime d'origine du jeune et les mutuelles ainsi qu'entre ces dernières et les établissements d'enseignement supérieur ne sont pas toujours informatisés...

Comme nous l'avons souligné en 2012, la complexité du système l'empêche de répondre à l'un de ses objectifs : aider les jeunes à se prendre en main et à devenir autonomes.

Cette complexité n'est pas le fait des seules mutuelles étudiantes, contraintes de gérer un régime atypique et formaliste du fait d'une réglementation tatillonne. Malgré leur professionnalisme, les deux plus importantes mutuelles étudiantes n'ont ni la taille critique ni les moyens informatiques nécessaires pour assurer une qualité de service équivalente à celle du régime général. En résultent des coûts de gestion élevés et des dysfonctionnements fréquents (délais de remboursement excessifs, accueil physique et téléphonique déficient) dénoncés par UFC-Que choisir ainsi que par la Cour des comptes.

Le temps presse. Les mutuelles régionales continuent d'assurer leur mission, certes avec une qualité inégale selon les territoires. En revanche, la LMDE est dans une situation critique. De mes entretiens avec les représentants de l'Union nationale des syndicats autonomes (Unsa) au sein de la LMDE, l'administratrice provisoire nommée en juillet par l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), le président de la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN) et le directeur général de la Cnam, je retire la conviction que la LMDE sera dans l'incapacité d'assurer la rentrée universitaire 2015 si aucune solution n'est trouvée dans les trois mois.

Ce que je propose est simple : maintenir l'affiliation des étudiants au régime de leurs parents durant toute la durée de leurs études supérieures, à titre d'affiliés à part entière et non de simples ayants droit, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe. C'est une solution tellement simple, tellement logique, que l'administration française n'y a pas pensé !

Le texte crée une égalité de traitement entre les étudiants et les jeunes situés hors de l'enseignement supérieur ou l'ayant quitté. Les étudiants continueront de verser – à l'exception des boursiers – une cotisation forfaitaire. La fragilité structurelle du régime étudiant, c'est-à-dire la mutation inter-régimes, disparaîtra, et avec elle les retards de remboursements et la lourdeur des procédures administratives. Autre avantage, cette solution entraînera des économies évaluées par la Cnam à 69 millions d'euros.

Consciente que ma proposition de loi est quelque peu radicale, je vous proposerai un amendement visant à décaler son entrée en vigueur de trois ans. Durant cette période, les mutuelles étudiantes pourraient être adossées au régime général. Cette solution transitoire, évoquée par le directeur général de la Cnam lors de son audition sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2015, laisserait aux mutuelles régionales le temps de se préparer à la disparition de la délégation de gestion.

Les mutuelles étudiantes emploient près de 1 800 salariés dont la plupart travaillent à la gestion du régime obligatoire. Je présenterai un autre amendement, souhaité par les représentants des salariés de la LMDE, pour indiquer explicitement que la proposition de loi constitue une modification de la situation juridique de l'employeur au sens de l'article L. 1224-1 du code du travail, rendant automatique le transfert de l'ensemble des contrats de travail vers le nouvel employeur.

Trois objections principales au maintien des étudiants dans le régime de leurs parents ont été formulées au cours des auditions.

La proposition de loi apporterait une réponse structurelle à des difficultés d'ordre conjoncturel propres à la LMDE. Je ne partage pas cette analyse. Le système est désormais d'une complexité démesurée, quelle que soit la mutuelle gestionnaire. S'il a pu avoir une légitimité à une époque où le nombre des étudiants demeurait limité, il n'est pas adapté à la massification de l'enseignement supérieur. Refuser de simplifier le système reviendrait à renoncer à améliorer la qualité de service alors que bon nombre d'étudiants sont en situation de précarité.

Autre objection, la proposition de loi remettrait en cause l'autonomie des jeunes. Cela n'est pas le cas : dans le régime de leurs parents, ils seront des affiliés à part entière et recevront leurs remboursements en leur nom propre et à leur adresse. Leur droit à l'intimité, au secret, ne sera en aucun cas remis en question.

Enfin, la proposition de loi aurait pour conséquence de supprimer toute possibilité pour les mutuelles étudiantes de continuer à remplir leurs missions de prévention. En réalité, rien n'empêchera les mutuelles étudiantes qui continueraient d'exercer une activité d'assurance complémentaire d'intervenir au titre de la prévention. Ceci étant, les réglementations assurantielles dites « Solvabilité 2 » prévoient l'augmentation des fonds propres des compagnies d'assurances, jusqu'à 95 % de leurs engagements, si bien que les petites mutuelles seront obligées de s'adosser à des grands groupes. Et l'accord national interprofessionnel (ANI) rend obligatoire la complémentaire maladie pour tous les salariés en 2016. Le monde des complémentaires maladie va donc connaître des transformations.

Il ne serait pas responsable de maintenir en l'état un système qui fonctionne mal au seul motif qu'il constitue le support d'actions de prévention, certes essentielles mais qui ne constituait pas le cœur de la mission des mutuelles étudiantes, à savoir le remboursement maladie. D'autres canaux peuvent être utilisés pour intervenir auprès des étudiants qui, certes, sont confrontés à des risques spécifiques mais ne le sont pas davantage que les autres jeunes. Je pense aux services de prévention universitaire, les Sumpps, qui deviendront des centres de santé et renforceront leur action. Concentrons les efforts sur le développement de ces structures, facilitons les interactions avec les organisations étudiantes, confortons le pilotage des ARS. Et si des actions spécifiques sont nécessaires, les régimes de base qui gèreront les étudiants pourront financer les associations d'étudiants concernées. La prévention sera d'autant plus efficace qu'elle ne reposera pas sur un seul acteur.

En vous proposant de maintenir l'affiliation des étudiants au régime de leurs parents, je n'entends pas nier toute spécificité à cette période de transition qu'est la vie étudiante. J'entends avant tout améliorer la situation de 1,7 million de jeunes et simplifier un système devenu obsolète. Au-delà de l'attachement historique que chacun est en droit d'avoir pour le régime de sécurité sociale étudiante, je suis convaincue qu'un tel objectif peut emporter l'adhésion du plus grand nombre et, en premier lieu, des jeunes concernés.

Mme Catherine Deroche. – Je me réjouis de cette proposition de loi qui va dans le sens de la simplification. Lors du débat du 3 décembre dernier, la ministre s'était engagée à ce que l'affiliation puisse avoir lieu dès le 1^{er} septembre. Cela ne semblait pas très difficile à mettre en œuvre : je déplore que l'engagement n'ait pas été tenu.

Vous évoquez 69 millions d'euros d'économies. Quels sont les postes concernés, compte tenu du maintien des effectifs ?

M. Dominique Watrin. – Le groupe CRC ne votera pas la proposition de loi. Les difficultés rencontrées par les étudiants, qui sont réelles, ne sont pas toutes imputables à la LMDE. Ainsi, la délivrance des cartes vitale relève de la Cnam. La LMDE pâtit de l'héritage laissé par la Mnef.

Une autre voie est possible pour résoudre les difficultés actuelles. Ce « plan B » consisterait à adosser le régime étudiant à la Cnam. Le régime serait soulagé de la charge de la gestion et pourrait se recentrer sur sa mission mutualiste. Le public étudiant est spécifique, les jeunes ont besoin d'éducation et d'information, ils connaissent mal le système de soins et les moyens de faire prévaloir leurs droits. Il revient aux mutuelles étudiantes de les aider et de les faire accéder à l'autonomie. La liquidation du régime de sécurité sociale propre aux étudiants ouvre la voie à un système assurantiel, peut-être moins onéreux mais contraire au principe de solidarité intergénérationnelle. Nous prendrons le temps d'analyser l'amendement

visant à différer l'entrée en vigueur de la réforme, mais nous voterons contre la proposition de loi.

M. Jérôme Durain. – La proposition de loi présente de nombreux mérites. L'initiative parlementaire relaie les inquiétudes des étudiants et de leurs parents au sujet de la qualité du service, inquiétudes rapportées également par la Cour des comptes et les associations de consommateurs. L'intention de diminuer le coût du dispositif est louable en ces temps où l'on cherche à maîtriser la dépense publique. Enfin, en s'inscrivant dans la continuité des travaux de la mission d'information, la proposition de loi démontre l'utilité de ces travaux parlementaires.

Pour autant, l'initiative apparaît précipitée. Il est certes nécessaire de rassurer rapidement les intéressés. Cependant le rapport de la mission envisageait trois scénarios distincts. Il convient d'y travailler dans une voie transpartisane, tout comme le Conseil de la République avait en 1948 adopté à l'unanimité la création d'un régime étudiant. Les difficultés de la LMDE, abondamment relayées par les médias, ne doivent pas conduire à jeter le bébé avec l'eau du bain, ni à opter pour un remède pire que le mal.

La suppression du régime étudiant améliorera-t-elle la qualité des services ? Les agents de la Cnam seront-ils capables d'assurer les missions de prévention ? La confidentialité des soins sera-t-elle garantie aux assurés – je pense aux jeunes filles qui auraient recours à l'IVG ou à la contraception ? Il n'est pas certain que les économies soient aussi importantes qu'annoncé. Le coût moyen d'affiliation dans le régime étudiant est inférieur à ce qu'il est dans le régime général. Quel sera également l'impact de la réforme sur les 1 300 salariés des deux grandes mutuelles ?

Il existe d'autres voies pour assurer un avenir à la LMDE. Comme cela a été fait il y a dix ans pour la mutuelle générale de la police, il est envisageable de transférer le back-office des mutuelles étudiantes à la Cnam sans remettre en cause la dualité du régime, obligatoire et complémentaire. Les mutuelles étudiantes conserveraient la responsabilité des missions de prévention et les activités d'assurance complémentaire. L'informatisation des services engendrerait 7 à 8 millions d'euros d'économies par an, étant observé que le coût de gestion des services informatiques explique en partie les difficultés financières actuelles de la LMDE. Enfin cette option limiterait l'impact social de la réforme. Les syndicats n'y sont d'ailleurs pas opposés. La proposition de loi a le mérite d'attirer l'attention sur l'urgence de la situation mais celle-ci ne justifie pas l'abandon des principes fondateurs.

Mme Elisabeth Doineau. – L'urgence à réformer est réelle. Le nombre des étudiants qui nous interpellent en est la preuve. Je m'interroge sur le coût moyen de gestion par étudiant sur un an.

Il est légitime de vouloir simplifier, pour autant nous ne devons pas être simplistes : l'affiliation directe par le régime des parents préserve-t-elle la confidentialité des soins ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'évaluation par la Cnam et la Cour des comptes d'une économie de 69 millions d'euros concerne uniquement les frais de gestion, pas le personnel. Notre mission n'a pas eu accès aux données des mutuelles au cours des auditions. Nous n'avons pas les moyens d'évaluer par nous-mêmes les économies potentielles.

Monsieur Watrin, il est exact que toutes les difficultés ne sont pas imputables à la LMDE. Mais la proposition de loi, qui date d'avril 2014, est antérieure aux articles qui les ont révélées dans la presse en juillet dernier. Je rappelle en outre que la plus simple promesse formulée par le Gouvernement lors du débat au Sénat, l'affiliation au 1^{er} septembre, n'a pas été tenue. Le « plan B » est certes soutenu par l'Unef, l'Unsa et l'administratrice de la LMDE, mais il n'a pas de support juridique. Et nous manquons de temps ! Selon le directeur général de la Cnam, si nous n'agissons pas avant juillet prochain, la LMDE disparaîtra... Disparition qui réjouira ceux qui souhaitent favoriser la reprise de ses activités par les mutuelles régionales.

Les étudiants n'ont pas des besoins plus spécifiques que les autres jeunes. Du reste, les jeunes qui entrent en apprentissage à 16 ou 18 ans sont affiliés au régime général, et les enfants des salariés de la SNCF restent jusqu'à 28 ans au régime de leurs parents...

En quoi la proposition de loi remettrait-elle en cause la solidarité intergénérationnelle ? Bien au contraire, elle l'améliore. Ma solution n'est pas « précipitée » comme l'affirme M. Durain. Elle est la seule qui subsiste : la piste de la mutuelle étudiante unique s'est effondrée avec les difficultés de la LMDE ; celle de l'adossement au régime général nécessite une loi que nous n'avons plus le temps de voter, car la situation actuelle de la LMDE est encore plus dégradée que nous ne l'imaginions lorsque j'ai rédigé ma proposition de loi.

Rien n'empêchera la LMDE, si elle se concentre sur l'assurance complémentaire, de mener également des actions de prévention. Je doute néanmoins que la prévention soit mieux assurée par les étudiants.

La Cnam assure que la confidentialité des soins ne posera aucun problème. Les relevés seront envoyés directement aux étudiants à leur domicile, qui n'est pas nécessairement le même que celui de leurs parents.

Le système informatique de la Cnam, Frédéric Van Roekeghem nous l'a dit, est capable de réaliser les affiliations d'étudiants en une journée. L'assurance maladie créera un portail : une fois son numéro d'affiliation attribué par l'université, le jeune pourra s'inscrire sur internet le jour même.

Grâce à l'amendement que je propose, la reprise du personnel qui gère les activités d'assurance obligatoire n'aura aucun impact quantitatif. Les salariés qui travaillent sur les activités d'assurance complémentaire demeureront, eux, au sein des mutuelles. Je ne peux vous donner le coût de gestion moyen par étudiant car les réseaux ne communiquent pas ces chiffres. Le seul élément connu est le niveau des remises de gestion, que je vous ai indiqué. La reprise de personnel par la Cnam n'aura pas de coût pour l'assurance maladie : les nouveaux venus remplaceront des agents partant en retraite ; ils pourront intégrer des caisses régionales partout sur le territoire.

M. Gérard Roche. – En cas de conflit entre parents et enfants, les premiers pourront-ils refuser de conserver les seconds sur leur régime ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Non. Les enfants seront affiliés à titre personnel.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 3 est rédactionnel.

L'amendement n° 3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 2, 3 et 4 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 4

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 2 a pour objet de répondre aux craintes des salariés des mutuelles étudiantes.

L'amendement n° 2 est adopté et devient article additionnel.

Article 5

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 1 décale de trois ans l'entrée en vigueur de la loi.

M. Jérôme Durain. – Nous nous abstenons. Le régime provisoire envisagé dans l'objet de l'amendement a vocation à devenir définitif. Il conviendrait de creuser cette voie.

L'amendement n° 4 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 4 supprime un gage inutile.

L'amendement n° 4 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Il est possible que je présente un amendement complémentaire en séance, en concertation avec la Cnam, afin de prévoir le support juridique de l'adossement.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er} Suppression de la délégation de gestion des mutuelles étudiantes pour la couverture des risques maladie et maternité			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PROCACCIA, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
Mme PROCACCIA, rapporteur	2	Transfert des salariés des mutuelles étudiantes	Adopté
Article 5 Entrée en vigueur de la loi			
Mme PROCACCIA, rapporteur	1	Report de l'entrée en vigueur de la loi	Adopté
Article 6 Gage			
Mme PROCACCIA, rapporteur	4	Suppression d'un gage inutile	Adopté

**Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Examen des
amendements**

Puis, la commission examine les **amendements** sur le **projet de loi n° 78** (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, de **financement de la sécurité sociale pour 2015**.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Motion			
Mme COHEN	324	Motion tendant à opposer la question préalable	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme LIENEMANN	2 rect.	Institution d'un barème progressif pour la CSG	Défavorable
M. DESESSARD	185	Institution d'un barème progressif pour la CSG	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 3 Institution d'une contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises titulaires des droits d'exploitation de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C			
Mme DOINEAU	202	Suppression de l'article 3	Défavorable
Mme DAVID	223	Rappel de la possibilité du recours à la licence d'office pour les médicaments contre l'hépatite C	Défavorable
M. GILLES	143	Fixation à 80 % du montant de la contribution du montant des remises permettant une exonération	Favorable
M. GILLES	183	Suppression de la contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises distributrices de médicaments contre l'hépatite C en 2016	Favorable
Article additionnel après l'article 4			
Mme ARCHIMBAUD	290	Suppression de l'objectif de couverture vaccinale antipapillomavirus	Défavorable
Article additionnel avant l'article 7			
Mme JOUANNO	181 rect.	Principe de cumul des prises en charge, par l'employeur, du coût des abonnements souscrits par leurs salariés à un service de transports en commun et à un service public de location de vélos	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	274	Principe de cumul des prises en charge, par l'employeur, du coût des abonnements souscrits par leurs salariés à un service de transports en commun et à un service public de location de vélos	Défavorable
Mme JOUANNO	179 rect.	Prise en charge par l'employeur des frais de déplacements des salariés en covoiturage	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	276	Prise en charge par l'employeur des frais de déplacements des salariés en covoiturage	Défavorable
Mme JOUANNO	180 rect.	Prise en charge par l'employeur des frais de déplacement à vélo des salariés entre le domicile et le travail	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	275	Prise en charge par l'employeur des frais de déplacement à vélo des salariés entre le domicile et le travail	Défavorable
Mme DAVID	225	Suppression des allègements de cotisations sur les bas salaires	Défavorable
Article 7 Prélèvements sociaux applicables aux revenus de remplacement			
M. CARDOUX	162 rect.	Suppression de l'article 7	Favorable
Mme DAVID	224	Suppression de l'article 7	Favorable
Article additionnel après l'article 7			
M. FRASSA	24 rect. bis	Suppression de la CSG et de la CRDS sur les revenus immobiliers des non-résidents	Défavorable
M. del PICCHIA	203 rect. ter	Suppression de la CSG-CRDS sur les revenus immobiliers des non-résidents	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 8 Affiliation des personnes participant de façon occasionnelle à des missions de service public et suppression de l'exonération de cotisations sociales des indemnités versées aux élus de chambres d'agriculture et de métiers et des indemnités versées aux administrateurs ayant la qualité de travailleur indépendant élus des organismes de sécurité sociale			
M. RAISON	22	Suppression de l'article 8	Défavorable
Mme LOISIER	86 rect.	Suppression de l'article 8	Défavorable
M. D. LAURENT	184 rect.	Suppression de l'article 8	Défavorable
Article additionnel après l'article 8			
Mme DOINEAU	119	Alignement de l'assiette des exonérations de cotisations patronales pour les aides à domicile sur les allègements dits « Fillon »	Sagesse
Article 8 ter Réduction forfaitaire de cotisation bénéficiant aux particuliers-employeurs			
M. GODEFROY	96 rect.	Augmentation de la réduction forfaitaire de cotisations pour les particuliers-employeurs	Demande de retrait
M. BARBIER	145 rect.	Augmentation de la réduction forfaitaire de cotisations pour les particuliers-employeurs	Demande de retrait
M. DAUDIGNY	211 rect. bis	Augmentation de la réduction forfaitaire de cotisations pour les particuliers-employeurs pour les services destinés aux enfants, aux personnes âgées en perte d'autonomie et aux personnes handicapées	Défavorable
Mme DOINEAU	100	Augmentation de la réduction forfaitaire de cotisations pour les particuliers-employeurs	Favorable
Article additionnel après l'article 9			
Mme DAVID	227	Modulation des cotisations patronales d'assurance vieillesse en fonction des choix des entreprises en matière de répartition des richesses	Défavorable
Mme DAVID	228	Assujettissement des revenus financiers des sociétés à une contribution d'assurance vieillesse	Défavorable
Mme DAVID	226	Majoration des cotisations d'assurance sociale employeur des entreprises qui comptent au moins 20 % de salariés à temps partiel	Défavorable
Mme LIENEMANN	3 rect.	Ouverture des emplois d'avenir aux chômeurs de longue durée.	Défavorable
M. DESESSARD	186	Ouverture des emplois d'avenir aux chômeurs de longue durée	Défavorable
Article 10 Modification des règles relatives aux outils de régulation des dépenses de médicaments			
M. GILLES	125 rect.	Modification de l'assiette prise en compte pour le déclenchement de la clause de sauvegarde, en excluant du mécanisme du taux L la part du chiffre d'affaires à laquelle s'applique le mécanisme W	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GILLES	124	Modification de l'assiette prise en compte pour le déclenchement de la clause de sauvegarde, en excluant du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au titre de l'année précédente les remises consenties dans le cadre du mécanisme du taux L	Favorable
M. GILLES	126	Modification de l'assiette prise en compte pour le déclenchement de la clause de sauvegarde, en excluant du mécanisme du taux L le chiffre d'affaires réalisé au titre des médicaments bénéficiant d'une autorisation temporaire d'utilisation (ATU)	Défavorable
M. GILLES	127	Intégration des médicaments génériques dans l'assiette prise en compte pour le déclenchement de la clause de sauvegarde	Sagesse
Mme DAVID	229	Suppression du plafonnement du montant de la contribution due lorsque la clause de sauvegarde est déclenchée, qui est fixé à 10 % du chiffre d'affaires de chaque entreprise	Défavorable
M. GILLES	128	Modification du taux L fixé pour l'année 2015, en le faisant passer de - 1 % à 0 %	Sagesse
M. GILLES	129	Fixation triennale du taux	Avis du Gouvernement
M. GILLES	130	Mise en œuvre selon les indications du mécanisme de baisse de prix au-delà d'un seuil de dépenses	Sagesse
Article 11 Simplification des règles d'assujettissement et de recouvrement de certaines contributions pharmaceutiques			
Mme DAVID	230	Suppression du seuil d'exonération de la taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux	Défavorable
Article 12 Généralisation à l'ensemble des régimes de sécurité sociale des dispositions relatives au recours contre tiers			
Mme DOINEAU	118	Suppression de l'obligation d'information de l'organisme complémentaire en cas d'accident causé par un tiers	Avis du Gouvernement
M. HUSSON	210 rect.	Suppression de l'obligation d'information de l'organisme complémentaire en cas d'accident causé par un tiers	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 12			
Mme DOINEAU	97	Assujettissement à la CSG et aux cotisations sociales dès le 1 ^{er} euro des indemnités de rupture du contrat de travail touchées par les mandataires sociaux et dirigeants dépassant cinq fois le plafond annuel de la sécurité sociale	Favorable
Mme DOINEAU	101	Création d'une contribution additionnelle de 45 % sur les retraites « chapeau » les plus élevées	Favorable
Mme DAVID	233	Augmentation de 21 à 34 % du taux de la contribution des bénéficiaires de retraites "chapeau" dont la rente est supérieure à 24 000 euros par mois	Défavorable
Mme DAVID	232	Assujettissement à cotisations sociales des revenus financiers des sociétés	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DOINEAU	112	Extension de l'assiette de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) aux travailleurs indépendants agricoles et non agricoles	Favorable
Mme DOINEAU	98	Affectation d'une part de la CSG aux départements	Défavorable
Mme GATEL	83 rect. quater	Exemption des boissons à base de soja de la taxe sur les boissons liquides contenant des sucres ajoutés	Sagesse
M. MÉZARD	311 rect.	Hausse de la contribution sur les boissons sucrées et à base d'édulcorants	Défavorable
Article 12 bis Intégration dans l'assiette des cotisations sociales de la fraction du revenu, distribuée aux dirigeants majoritaires de SA et de SAS, qui excède 10 % du capital social			
M. CADIC	1 rect. quater	Suppression de l'article 12 bis	Favorable
M. DELATTRE	10	Suppression de l'article 12 bis	Favorable
M. BARBIER	196	Suppression de l'article 12 bis	Favorable
Article additionnel après l'article 12 bis			
M. CADIC	17 rect. quater	Sortie de l'assiette des cotisations sociales des dividendes perçus par les gérants majoritaires de SARL	Avis du Gouvernement
M. del PICCHIA	204 rect. bis	Suppression du prélèvement de la cotisation d'assurance maladie sur les retraites des Français non-résidents	Défavorable
M. CADIC	270	Suppression de la prime de partage des profits	Avis du Gouvernement
Article 12 quater Exonération de la C3S pour les sociétés coopératives artisanales et les sociétés coopératives d'entreprises de transport			
Mme HERVIAUX	194 rect. bis	Exonération des sociétés coopératives maritimes de la C3S	Favorable
Article 12 quinquies Alignement de la fiscalité applicable aux cigares et cigarillos sur celle en vigueur pour les cigarettes			
M. FRASSA	93 rect. bis	Suppression de l'article 12 quinquies	Avis du Gouvernement
M. LEMOYNE	195 rect. quinquies	Suppression de l'article 12 quinquies	Avis du Gouvernement
Mme SCHILLINGER	221 rect. bis	Suppression de l'article 12 quinquies	Avis du Gouvernement
Mme SCHILLINGER	267 rect.	Augmentation de 50 % du taux spécifique applicable aux cigares et cigarillos	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 12 quinquies			
Mme JOUANNO	178 rect.	Augmentation du taux normal applicable aux cigarettes	Avis du Gouvernement
Mme JOUANNO	177 rect.	Hausse du minimum de perception applicable aux cigarettes	Favorable
Mme ARCHIMBAUD	280	Augmentation du minimum de perception applicable aux cigarettes	Favorable
Mme DEROCHE	163	Exonérer partiellement de cotisations vieillesse les médecins retraités exerçant en zones sous-denses	Favorable
Mme ARCHIMBAUD	277	Création d'une taxe spéciale sur les huiles de palme, de palmiste et de coprah	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	278	Création d'une taxe spéciale sur les édulcorants de synthèse	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	279	Création d'une taxe spéciale sur les dispositifs médicaux	Défavorable
Article 13 Rationalisation de la fiscalité des contrats d'assurance maladie complémentaire et des contrats d'assurance automobile			
M. HUSSON	271 rect.	Suppression de l'article 13	Défavorable
Article 14 Versement des cotisations dans les secteurs soumis à l'obligation de mutualisation des congés payés			
M. GRAND	9 rect. bis	Suppression de l'article 14	Favorable
Mme GATEL	84 rect.	Suppression de l'article 14	Favorable
M. BARBIER	197 rect.	Suppression de l'article 14	Favorable
Mme DAVID	234	Suppression de l'article 14	Favorable
Article 15 Dispositions relatives au contrôle et au recouvrement des cotisations et contributions sociales			
Mme DAVID	235	Suppression de l'article 15	Défavorable
Article 18 Dissolution de la caisse maritime d'allocations familiales			
Mme DAVID	237	Suppression de l'article 18	Défavorable
Article additionnel après l'article 20			
Mme LIENEMANN	6 rect.	Décalage en 2016 de l'abattement d'assiette sur la contribution sociale de solidarité des sociétés	Défavorable
M. DESESSARD	188	Décalage en 2016 de l'abattement d'assiette sur la contribution sociale de solidarité des sociétés	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 21 Modalités de compensation à la sécurité sociale des pertes de recettes consécutives aux mesures du pacte de responsabilité			
Mme DAVID	238	Suppression de l'article 21	Défavorable
Mme DOINEAU	192	Affectation au financement de l'APA des droits sur les tabacs affectés à la CNSA	Favorable
Mme DAVID	239	Création d'une section spécifique de la CNSA pour les produits de la compensation du pacte de responsabilité	Défavorable
Article additionnel avant l'article 24			
M. LECONTE	321	Définition du mode de perception de la contribution sociale généralisée par le code général des impôts	Défavorable
M. LECONTE	322	Rapport sur les modalités de transfert des règles de la perception de la CSG au Code général des impôts	Défavorable
Article additionnel avant l'article 29			
M. MAUREY	117 rect.	Limitation de l'installation des médecins dans les zones sur-denses	Sagesse
Article 29 Tiers payant intégral pour les bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)			
M. DELATTRE	11	Suppression de l'article 29	Défavorable
Mme PROCACCIA	206 rect.	Dans le cadre du tiers payant pour les bénéficiaires de l'ACS, mise en œuvre du versement par un payeur unique au professionnel dès lors que l'ensemble des informations nécessaires au paiement figurent sur la carte Vitale	Sagesse
Article additionnel après l'article 29			
Mme DAVID	240	Interdiction des dépassements d'honoraires	Défavorable
Mme DAVID	241	Plafonnement à 15 % des dépassements d'honoraires	Défavorable
Mme LIENEMANN	20 rect.	Définition des plafonds de dépassement prévus par les conventions médicales	Défavorable
Mme DOINEAU	102 rect.	Fixation par la loi du plafond de prise en charge des contrats collectifs d'entreprise pour éviter les reste à charge	Favorable
Mme PROCACCIA	164	Fixation par la loi du plafond de prise en charge des contrats collectifs d'entreprise pour éviter les reste à charge	Défavorable
M. BARBIER	309	Fixation par la loi du plafond de prise en charge des contrats collectifs d'entreprise pour éviter les reste à charge	Défavorable

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 - Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire

Puis la commission procède la désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Elle désigne en tant que membres titulaires : MM. Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Caroline Cayeux, MM. René-Paul Savary, Yves Daudigny, Mmes Catherine Génisson et Annie David, et en tant que membres suppléants : MM. Gilbert Barbier, Jean-Noël Cardoux, Francis Delattre, Gérard Dériot, Mme Michelle Meunier, MM. Gérard Roche et Jean-Louis Tourenne.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Suite de l'examen des amendements

La réunion est ouverte à 19 h 48.

Au cours d'une seconde réunion tenue à l'issue de la séance de l'après-midi, la commission poursuit l'examen des **amendements** sur le **projet de loi n° 78** (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, de **financement de la sécurité sociale pour 2015**.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 29			
Mme LIENEMANN	23 rect.	Obligation, pour les contrats responsables, de couvrir le remplacement des lunettes cassées.	Défavorable
Mme DOINEAU	103	Recul de la date d'entrée en vigueur des contrats responsables d'entreprise	Défavorable
Mme PROCACCIA	165	Recul de la date d'entrée en vigueur des contrats responsables d'entreprise	Défavorable
Mme LIENEMANN	18 rect.	Report de la date d'entrée en vigueur des contrats responsables pour les entreprises.	Défavorable
M. BARBIER	307	Recul de la date d'entrée en vigueur des contrats responsables d'entreprises	Défavorable
Mme LIENEMANN	19 rect bis	Remise d'un rapport au Parlement sur les contrats d'accès aux soins, sur les dépassements d'honoraires et sur les contrats responsables	Défavorable
M. BARBIER	308 rect. ter	Remise d'un rapport au Parlement sur les contrats d'accès aux soins, sur les dépassements d'honoraires et sur les contrats responsables	Défavorable
Article additionnel après l'article 29 bis			
Mme ARCHIMBAUD	285	Interdiction des dépassements d'honoraires pour les actes prescrits par le médecin traitant	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	282	Ouverture automatique des droits à la CMU-c pour les allocataires du RSA socle.	Favorable
Mme ARCHIMBAUD	283	Prise en compte du revenu fiscal de référence pour le bénéfice de la CMU-c	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	284	Rapport au Parlement sur l'intérêt de l'augmentation du plafond de la CMU-c	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ARCHIMBAUD	293	Demande d'un rapport sur le coût du non recours.	Défavorable
Article 31			
Transfert d'indemnisation liée au congé maternité au parent survivant en cas de décès de la mère			
Mme DOINEAU	104	Obligation pour la personne autre que le père qui se substitue à la mère décédée pour le congé maternité de contribuer à la charge morale et matérielle de l'enfant	Avis du Gouvernement
Article 33			
Création des centres d'information, de dépistage et de diagnostic gratuit des infections sexuellement transmissibles (CIDDG)			
M. CAFFET	193	Garantie de financement des CIDDIST actuellement gérés par des collectivités territoriales à hauteur du montant actualisé de la DGD	Favorable
Article additionnel après l'article 33 bis			
M. BARBIER	317	Rapport sur l'incidence de la prise en charge totale de l'IVG	Défavorable
Article 34			
Prise en charge des vaccins réalisés dans les centres publics de vaccination			
M. BARBIER	154 rect.	Obligation d'informer le médecin traitant lors des vaccinations effectuées dans les centres publics de vaccination.	Irrecevabilité sociale
Mme DEROCHE	166	Obligation d'information du médecin traitant lors des vaccinations effectuées par les centres publics de vaccination.	Irrecevabilité sociale
M. LABAZÉE	87	Demande au Gouvernement d'un rapport d'évaluation des moyens mis en place pour lever les obstacles financiers à la vaccination	Sagesse
Article additionnel après l'article 35			
M. BARBIER	148 rect.	Classement comme stupéfiants de certains médicaments	Irrecevabilité sociale
Article 36			
Incitation à l'amélioration de la qualité et contrat d'amélioration des pratiques			
Mme DAVID	245 rect.	Mise en place des programmes d'amélioration de la qualité des soins dans les zones où la santé de la population est la plus dégradée	Sagesse
Mme DAVID	246	Consultations préalables à la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article	Défavorable
Mme DEROCHE	167	Suppression des contrats d'amélioration des pratiques en établissement	Avis du Gouvernement
Mme DAVID	247	Suppression du mécanisme de sanctions	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 37 Expérimentation de la prise en charge des prestations d'hébergement temporaire non médicalisé proposées par les hôpitaux			
Mme DEROCHE	170	Possibilité pour les structures d'hospitalisation à domicilié d'être reconnues comme hôpitaux de proximité	Avis du Gouvernement
Article 38 Création d'un praticien territorial de médecine ambulatoire (PTMA)			
M. BARBIER	155 rect.	Suppression des engagements individualisés demandés aux praticiens territoriaux de médecine ambulatoire	Défavorable
Article 39 Soutien à la médecine ambulatoire en montagne			
M. BARBIER	158 rect.	Suppression des engagements individualisés pour les médecins qui s'installent de manière pérenne en montagne	Défavorable
Article additionnel après l'article 39			
Mme DAVID	248	Obligation de service de deux ans dans une zone sous-dense pour pouvoir exercer à titre libéral.	Défavorable
Article 40 Réforme des modalités de gestion et des missions du Fonds d'intervention régional (FIR)			
Mme ARCHIMBAUD	294	Intégration de l'implication de la population comme objectif du FIR	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	295	Financement prioritaire des démarches transversales	Défavorable
Mme LABORDE	314 rect.	Possibilité pour le FIR de financer le secteur médico-social	Défavorable
Mme EMERY-DUMAS	25	Financement des soins à domicile par le FIR	Défavorable
Mme EMERY-DUMAS	26	Financement du secteur médico-social par le FIR	Défavorable
Mme DOINEAU	106	Prise en compte de la démographie et des besoins de santé dans la répartition du FIR	Défavorable
Article 41 Financement de l'innovation			
Mme ARCHIMBAUD	291	Publication d'une liste des médicaments classés par ASMR	Défavorable
Article additionnel après l'article 41			
M. BARBIER	157 rect. ter	Obligation de transmission des données d'assurance maladie pour les recherches autorisées	Irrecevabilité sociale
M. ADNOT	198 rect.	Obligation de transmission des données d'assurance maladie pour les recherches autorisées	Irrecevabilité sociale
M. BARBIER	152 rect. bis	Demande de rapport sur la prise en charge des actes de télémedecine	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 42 Renforcement des leviers régionaux d'amélioration de la pertinence des soins en établissement de santé			
Mme DAVID	249	Suppression de l'article 42	Défavorable
M. BARBIER	319	Mise en place d'un programme d'amélioration de la pertinence dans le cas où la morbidité d'un établissement est manifestement supérieure à la moyenne	Défavorable
Mme DOINEAU	107	Association des URPS pour l'élaboration des plans d'action d'amélioration de la pertinence des soins	Défavorable
M. BARBIER	153 rect.	Association des URPS à l'élaboration des programmes pluriannuels de pertinence des soins	Défavorable
Article additionnel après l'article 42 bis			
M. GILLES	173	Rapport sur l'application des référentiels de kinésithérapie en SSR	Défavorable
Article 43 ter Règles applicables à la substitution des médicaments dispensés par voie inhalée			
M. MAUREY	108	Suppression de l'article 43 ter	Favorable
Article additionnel après l'article 43 ter			
M. HOUPERT	123	Possibilité pour les établissements hospitaliers de déléguer leur stockage de produits de santé et, de manière expérimentale, leur approvisionnement	Défavorable
Article 44 Régulation de la prescription de produits sur la liste en sus			
Mme DOINEAU	109	Suppression de l'article 44	Défavorable

La réunion est levée à 20 h 48.

Jeudi 13 novembre 2014

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Suite de l'examen des amendements

La réunion est ouverte à 14 heures.

La commission poursuit l'examen des amendements sur le projet de loi n° 78 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2015.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 45 Régulation de l'offre de taxis conventionnés avec l'assurance maladie pour le transport assis de patients			
M. CADIC	159	Extension aux voitures de transport avec chauffeur (VTC) des expérimentations de nouvelles modalités d'organisation et de régulation des transports sanitaires	Défavorable
Article additionnel après l'article 46			
Mme ARCHIMBAUD	286	Présence de cinq parlementaires au sein du Comité économique des produits de santé (Ceps)	Défavorable
Article additionnel après l'article 47			
Mme ARCHIMBAUD	292	Changement des critères d'admission au remboursement	Défavorable
Mme DAVID	250	Publicité du montant des remises consenties par l'industrie pharmaceutique dans le cadre des négociations conventionnelles avec le Ceps	Défavorable
Mme DAVID	252	Inscription dans les conventions passées entre les laboratoires pharmaceutiques et le Ceps les baisses de prix applicables en cas de dépassement des volumes de vente prévus	Défavorable
Mme DAVID	253	Obligation de révision de la convention liant les laboratoires au Ceps dès lors qu'intervient une génération dans une classe thérapeutique	Défavorable
Mme DAVID	251	Refus de l'autorisation de mise sur le marché pour les médicaments sans apport thérapeutique	Défavorable
M. BARBIER	150 rect.	Suppression de l'obligation d'inscrire à la main la mention "non substituable"	Défavorable
Article 48 Extension du mécanisme de réserve prudentielle au champ OQN (objectif quantifié national)			
Mme DEROCHE	174	Prise en compte de l'évolution de l'offre autorisée dans le calcul de la mise en réserve de l'OQN SSR et psychiatrie	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 49			
M. DELATTRE	12	Mise en place de trois jours de carence pour les agents hospitaliers	Défavorable
Mme DOINEAU	116	Mise en place d'un jour de carence pour l'ensemble de la fonction publique	Défavorable
Article 50 Réparation des dommages imputables aux actes à visée esthétique			
Mme DEROCHE	205 rect. bis	Suppression de l'article 50	Défavorable
M. HUSSON	272 rect.	Suppression de l'article 50	Défavorable
M. BARBIER	318 rect.	Suppression de l'article 50	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 51 Adaptation du régime des plasmas thérapeutiques à la qualification des plasmas industriels comme médicaments dérivés du sang			
M. JOYANDET	21 rect. ter	Suppression de l'article 51	Favorable
M. GRAND	82 rect. bis	Suppression de l'article 51	Favorable
M. RAISON	88	Suppression de l'article 51	Favorable
Mme DOINEAU	110	Suppression de l'article 51	Favorable
M. RACHLINE	121 rect.	Suppression de l'article 51	Favorable
M. GILLES	132 rect. bis	Suppression de l'article 51	Favorable
M. BARBIER	144 rect.	Suppression de l'article 51	Favorable
Mme DAVID	254	Suppression de l'article 51	Favorable
M. BARBIER	146 rect.	Obligation pour les plasmas dans la préparation desquels intervient un processus industriel d'être issu de dons bénévoles	Défavorable
M. BARBIER	147 rect.	Refus du stockage du plasma SD par les banques de sang	Défavorable
M. GILLES	133 rect.	Stockage des plasmas dits SD par les pharmacies à usage intérieur	Défavorable
Mme DAVID	255	Respect des conditions de pharmacovigilance et des critères éthiques	Avis du Gouvernement
Article 53 Dotations 2015 de l'assurance maladie et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à divers fonds et organismes			
Mme DOINEAU	111	Suppression de la contribution de la CNSA au financement du fonds d'intervention régional et du financement sur la CSA de la contribution de la CNSA au financement de diverses agences	Favorable
M. DAUDIGNY	212 rect. ter	Suppression de la contribution de la CNSA au financement du fonds d'intervention régional et du financement sur la CSA de la contribution de la CNSA au financement de diverses agences	Favorable
Mme DAVID	258	Suppression de la contribution de la CNSA au financement du fonds d'intervention régional et du financement sur la CSA de la contribution de la CNSA au financement de diverses agences	Favorable
M. MÉZARD	316 rect.	Suppression de la contribution de la CNSA au financement du fonds d'intervention régional et du financement sur la CSA de la contribution de la CNSA au financement de diverses agences	Favorable

La séance est levée à 15 heures.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Suite de l'examen des amendements

La réunion est ouverte à 19 heures.

La commission poursuit l'examen des amendements sur le projet de loi n° 78 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2015.

M. Alain Milon, président. – J'ai souhaité réunir la commission pour examiner les amendements n^{os} 325, 326 et 327 que le Gouvernement vient de déposer.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le Gouvernement vient en effet de déposer trois amendements qui visent à rectifier les prévisions de recettes afin de tenir compte des amendements adoptés à l'Assemblée nationale et au Sénat sur la troisième partie. Les votes des deux assemblées conduisent à minorer de 0,1 milliard les recettes pour l'ensemble des régimes de base.

Je vous propose d'émettre un avis favorable sur les amendements n^{os} 325 et 326, qui procèdent à cette rectification aux articles 24 et 25, sous réserve bien entendu de l'adoption de nos propositions de rectification en matière de dépenses, retracées dans les amendements n^{os} 46 et 47 de la commission, qui deviendraient ainsi des sous-amendements.

Je vous propose en revanche un avis défavorable sur l'amendement n° 327 portant sur l'article 28 dont la commission demande le rejet puisqu'il porte sur les perspectives pluriannuelles que nous n'approuvons pas, et que le Sénat a d'ailleurs rejetées lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques.

La commission émet un avis favorable aux articles n^{os} 325 et 326, et un avis défavorable à l'amendement n° 327.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 24			
Approbation des prévisions de recettes et du tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires			
Le Gouvernement	325	Rectification des prévisions de recettes	Favorable
Article 25			
Approbation du tableau d'équilibre du régime général pour 2015			
Le Gouvernement	326	Rectification des prévisions de recettes	Favorable
Article 28			
Approbation du rapport figurant à l'état B			
Le Gouvernement	327	Rectification des prévisions de recettes	Défavorable

La réunion est levée à 19 h 10.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Fin de l'examen des amendements

La réunion est ouverte à 20 h 16.

La commission poursuit l'examen des amendements sur le projet de loi n° 78 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2015.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 53			
M. DAUDIGNY	215 rect. ter	Utilisation du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et financement du plan d'aide à l'investissement	Défavorable
M. DAUDIGNY	220 rect. ter	Mise en commun des évaluations dans le secteur médico-social	Favorable
M. GILLES	140	Intégration des services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (Samsah) dans le champ de l'article L. 312-8-2 du code de l'action sociale et des familles relatif à la répartition du coût des évaluations entre les différents financeurs pour certains types d'établissements médico-sociaux	Favorable
M. DAUDIGNY	219 rect. ter	Intégration des services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (Samsah) dans le champ de l'article L. 312-8-2 du code de l'action sociale et des familles relatif à la répartition du coût des évaluations entre les différents financeurs pour certains types d'établissements médico-sociaux	Favorable
M. DAUDIGNY	216 rect. ter	Champ de la procédure des appels à projets	Irrecevabilité sociale
M. GILLES	138 rect.	Conventions collectives applicables dans le secteur médico-social	Défavorable
M. DAUDIGNY	217 rect. ter	Conventions collectives applicables dans le secteur médico-social	Défavorable
M. GILLES	139 rect.	Placement familial des jeunes handicapés	Favorable sous réserve de modification
M. DAUDIGNY	218 rect. ter	Placement familial des jeunes handicapés	Favorable sous réserve de modification
Article additionnel après l'article 53 ter			
Mme LEPAGE	94	Possibilité pour les Français ayant un diplôme étranger d'exercer dans les mêmes conditions que les titulaires d'un diplôme français	Irrecevabilité sociale

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 55 Objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2015			
M. DELATTRE	13	Rectification du montant de l'Ondam et de ses sous-objets	Favorable
Article additionnel avant l'article 56			
Mme DEBRÉ	85 rect.	Autorisation du cumul de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) avec des revenus d'activité dans la limite d'un plafond	Favorable
Mme DOINEAU	113	Mise en place en France d'un système de retraite par points ou en comptes notionnels à compter du premier semestre 2017	Favorable
Article 56 Rachat de trimestres d'assurance vieillesse pour les enfants de harkis			
Mme LABORDE	310 rect. bis	Extension du dispositif prévu par l'article 56 aux enfants des « assimilés de statut civil de droit local »	Favorable
Mme DOINEAU	114	Extension du dispositif prévu par l'article 56 aux enfants des « assimilés ou victimes de la captivité en Algérie »	Favorable
M. GILLES	142 rect.	Extension du dispositif prévu par l'article 56 aux enfants des « assimilés ou victimes de la captivité en Algérie »	Favorable
Mme DAVID	259	Extension du dispositif prévu par l'article 56 aux enfants des « assimilés ou victimes de la captivité en Algérie »	Favorable
Article additionnel après l'article 56			
M. LECONTE	200 rect.	Etablissement, pour les résidents français à l'étranger, de certificats de vie sans contresignature d'une autorité française	Favorable
M. LECONTE	199	Rapport au Parlement sur les modalités d'application de l'article 83 de la LFSS pour 2013 qui permet aux régimes de retraite légalement obligatoires de mutualiser la gestion du contrôle de l'existence de leurs assurés résidant hors de France	Favorable
M. LECONTE	201	Application conjointe de plusieurs conventions bilatérales lors du calcul des droits à la retraite	Favorable
Article additionnel après l'article 56 bis			
Mme LEPAGE	95	Possibilité, pour les retraités français établis hors de France, de transmettre leur justificatif d'existence par voie électronique	Favorable
Article 58 Contributions de la branche AT-MP du régime général au Fiva, au Fcaata et à la branche maladie du régime général			
Mme DAVID	260	Création d'une contribution des entreprises au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Fcaata)	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	287	Création d'une contribution des entreprises au Fcaata	Défavorable
Article additionnel après l'article 58			
Mme ARCHIMBAUD	288	Demande de rapport sur une nouvelle voie d'accès personnelle à l'Acaata	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 61 A			
M. RACHLINE	89	Mise sous condition de nationalité du versement des allocations familiales	Défavorable
Mme KELLER	176	Demande de rapport sur le partage du congé parental	Favorable
Article 61 A Modulation du montant des allocations familiales selon le niveau de ressources des bénéficiaires			
Mme LIENEMANN	7 rect.	Suppression de l'article 61 A	Favorable
M. DELATTRE	14	Suppression de l'article 61 A	Favorable
M. RACHLINE	90	Suppression de l'article 61 A	Favorable
Mme DOINEAU	115	Suppression de l'article 61 A	Favorable
M. DESESSARD	189	Suppression de l'article 61 A	Favorable
M. BARBIER	209	Suppression de l'article 61 A	Favorable
Mme DAVID	264 rect.	Suppression de l'article 61 A	Favorable
M. JOYANDET	266	Suppression de l'article 61 A	Favorable
M. MÉZARD	320 rect.	Suppression de l'article 61 A	Favorable
Article additionnel après l'article 61 A			
M. BAS	91 rect. bis	Assouplissement des modalités d'agrément pour les assistants familiaux	Irrecevabilité sociale
Mme DEROCHE	175	Modulation des allocations familiales versées aux familles dont l'enfant est confié aux services de l'aide sociale à l'enfance	Favorable
M. MÉZARD	312 rect.	Fixation à 14 ans de l'âge ouvrant droit à la majoration des allocations familiales	Défavorable
Article additionnel après l'article 61 (Supprimé)			
M. DESESSARD	190	Demande de rapport sur les possibilités de revalorisation de la prestation partagée d'éducation de l'enfant	Défavorable
Article 66 Prise en compte des droits à l'assurance vieillesse acquis par les salariés d'une entreprise en redressement suite à un contrôle, sans condition du paiement du redressement par l'entreprise			
Mme GRUNY	303 rect. bis	Fixation d'un délai pour la transmission aux caisses de sécurité sociale par les Urssaf des informations relatives aux droits des salariés en cas de redressement de cotisations sociales	Favorable
Article additionnel après l'article 66			
Mme GRUNY	273 rect. ter	Possibilité d'une audition du cotisant par la commission de recours amiable	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	302 rect. ter	Aménagement de la procédure de rescrit social	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GRUNY	222 rect. ter	Désignation d'un conciliateur à l'issue de la procédure contradictoire d'un contrôle Urssaf	Avis du Gouvernement
Mme DAVID	265	Paiement solidaire des contributions sociales et des pénalités par la holding détenant une entreprise ayant fraudé.	Défavorable
Mme GRUNY	300 rect. ter	Limitation des contrôles Urssaf dans le temps.	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	306 rect. bis	Autorisation du cotisant pour l'emport de documents lors d'un contrôle Urssaf	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	305 rect. bis	Obligation de faire parvenir un avis de contrôle Urssaf au moins 15 jours avant la première visite	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	296 rect. ter	Absence d'observations valant accord tacite sur les pratiques mises en œuvre dans l'entreprise	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	298 rect. ter	Limitation du redressement à la fraction supérieure de la limite d'exonération	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	301 rect. ter	Suspension des procédures de recouvrement en cas de saisine de la commission de recours amiable	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	297 rect. ter	Exclusion des redressements en cas d'affiliation auprès d'un régime de sécurité sociale	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	8 rect.	Extension aux chômeurs de longue durée des exonérations des contrats de professionnalisation pour les plus de 45 ans	Défavorable
M. DESESSARD	191	Extension aux chômeurs de longue durée des exonérations des contrats de professionnalisation pour les plus de 45 ans	Défavorable
M. MÉZARD	315 rect.	Extension aux chômeurs de longue durée des exonérations des contrats de professionnalisation pour les plus de 45 ans	Défavorable
Article 67			
Ajout du montant des prestations en espèces servies par les organismes de protection sociale aux données contenues dans le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) pour mieux lutter contre la fraude aux prestations sociales			
M. DAUDIGNY	268	Suppression de l'inclusion du montant des prestations versées dans le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) au profit d'un accès « en tant que de besoin »	Défavorable
Article additionnel après l'article 68			
Mme LIENEMANN	4 rect. bis	Renforcement des majorations pour les cas de travail dissimulé par dissimulation d'activité ou par dissimulation d'emploi salarié	Défavorable
M. DESESSARD	187 rect.	Renforcement des majorations pour les cas de travail dissimulé par dissimulation d'activité ou par dissimulation d'emploi salarié	Défavorable
Mme DAVID	236 rect.	Renforcement des majorations pour les cas de travail dissimulé par dissimulation d'activité ou par dissimulation d'emploi salarié	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ARCHIMBAUD	281 rect.	Remise d'un rapport au Parlement sur les moyens d'actions des organismes sociaux contre la fraude aux cotisations sociales	Défavorable
Article 69 Lutte contre la fraude aux cotisations sociales			
M. DELATTRE	16 rect.	Hausse de 10 % à 20 % de la majoration de redressement due en cas de récidive d'une pratique non conforme à la législation en vigueur en matière de cotisations sociales	Favorable
M. DELATTRE	15	Hausse de 25 % à 40 % de la majoration de redressement due en cas de constat de travail dissimulé	Favorable

La séance est levée à 21 heures.

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

Mercredi 12 novembre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Action extérieure de l'État » – Examen du rapport pour avis

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission examine tout d'abord le rapport pour avis de M. Louis Duvernois sur le projet de loi de finances pour 2015 sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure. – Au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État », seule la politique d'attractivité universitaire et scientifique, conduite auprès des étudiants et chercheurs étrangers par le biais de Campus France et de nos programmes de bourses, connaît un réel dynamisme, en bénéficiant d'un surplus de crédits de l'ordre de cinq millions d'euros. En revanche, les crédits consentis à notre réseau culturel à l'étranger et à notre réseau d'établissements scolaires à l'étranger diminuent (hors dépenses de personnel) respectivement de 1,6 % et 2,2 %.

Il convient, à mon sens, d'alerter le Gouvernement sur la nécessité de modérer, dans le cadre du prochain budget triennal, les normes de réduction de la dépense applicables à notre diplomatie culturelle et d'influence : les opérateurs du programme 185 ont d'ores et déjà largement contribué aux efforts de redressement des comptes publics avec une diminution des crédits culturels, hors dépenses de personnel, de plus de 32 % au cours de la période 2009-2015. L'effondrement des crédits d'intervention culturels, de l'ordre de plus de 60 % sur la même période, nourrit le découragement de nos personnels culturels à l'étranger, qui n'ont plus les moyens de mettre en œuvre des opérations culturelles ambitieuses et de soutenir la créativité des artistes français et étrangers dans le monde.

Parmi les trois principaux opérateurs de notre action culturelle extérieure, l'Institut français est sans doute celui qui se trouve confronté à la situation la plus délicate, en ces temps douloureux de rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires. La programmation pluriannuelle de ses moyens dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) le liant à l'État pour la période 2011-2013 s'est vue régulièrement contrariée par l'application continue de mesures d'économies dans le cadre de l'effort national de redressement des comptes publics. Sa dotation, d'un montant de 31,3 millions d'euros en 2015, se voit logiquement appliquer la norme de réduction des subventions aux opérateurs de l'État de 2 %.

En 2013, dans son rapport sur le réseau culturel de la France à l'étranger, la Cour des comptes estimait que seulement 14 % du budget d'activités de l'Institut français en 2012 était consacré à des subventions directes au réseau des établissements culturels publics à autonomie financière, alors que l'objectif affiché était de 37,5 %.

Toutefois, l'institut rappelle, pour sa part, que son apport au réseau ne se résume pas au versement d'une subvention directement aux instituts culturels à l'étranger ayant statut d'établissement à autonomie financière. Il souligne la nécessité de prendre en compte le conseil, l'expertise, les moyens matériels et les outils mis à la disposition des établissements pour leur permettre de conduire leur programmation dans les meilleures conditions. À ce titre, il appelle à tenir compte des crédits d'intervention qui sont versés aux partenaires extérieurs en coordination avec le réseau. Il considère que 68 % de son budget d'activité, soit plus de 15 millions d'euros, ont été versés directement ou indirectement au réseau culturel. Par ailleurs, un total de 5,7 millions d'euros sera, en 2015, distribué aux 385 alliances françaises subventionnées par le ministère des affaires étrangères, soit un montant équivalent à celui consenti en 2014.

L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français s'est achevée le 31 décembre 2013 et le ministre des affaires étrangères a considéré que ses résultats n'étaient pas à la hauteur des effets escomptés. Il serait dommageable, néanmoins, de revenir au *statu quo ante*. À cet égard, je compte interroger le ministre des affaires étrangères sur les moyens qu'il compte donner à l'Institut français pour imposer sa légitimité dans le pilotage stratégique du réseau culturel, peser sur l'organisation d'opérations d'envergure dans des zones d'influence prioritaires alors que son budget d'intervention se trouve chaque année amputé et emporter l'adhésion des agents du réseau en leur offrant de véritables perspectives de carrière.

Le montant total de la dotation versée par l'État à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) s'établit, dans le projet de loi de finances pour 2015, à 537,2 millions d'euros, soit une légère diminution par rapport à 2014. L'AEFE constitue un levier puissant et précieux de notre dispositif d'influence culturelle, linguistique et intellectuelle auprès des élites étrangères.

La réforme de la politique de bourses, consécutive à la suppression de la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens, a eu pour effet, dans un contexte d'enveloppe budgétaire contrainte, de diminuer sensiblement les quotités de bourse pour un grand nombre de familles. Le pourcentage des familles ayant bénéficié d'une bourse à 100 % est ainsi passé de 59 % en 2012-2013 à 45 % en 2013-2014, alors que, parallèlement, les frais de scolarité ne cessent d'augmenter, obligeant des familles françaises à retirer leurs enfants de nos établissements homologués.

Pour rappel, l'AEFE est la seule à assumer la prise en charge à l'étranger des pensions civiles de personnels détachés de l'éducation nationale. Sur les 10 000 personnels qui assurent leur service en dehors de l'éducation nationale, 8 000 sont affectés à des établissements d'enseignement français à l'étranger. Parmi ces derniers, 6 500 sont des expatriés résidents, dont les pensions civiles sont prises en charge par l'agence. En revanche, les établissements homologués bénéficiant de détachés directs n'ont pas à payer les pensions civiles correspondantes. On estime à 60 millions d'euros le montant de ces pensions civiles non provisionnées. Cette situation crée non seulement de la dette mais désavantage l'opérateur.

Campus France, opérateur chargé de la promotion de notre système d'enseignement supérieur et de recherche à l'étranger, peut compter sur la sanctuarisation de notre politique de bourses en faveur des étudiants et chercheurs étrangers, dont il assure en grande partie la gestion. Il peut s'appuyer sur un réseau solide et performant de 147 « espaces Campus France » et 69 antennes relais dans 116 pays. En prenant en charge l'ensemble de la

chaîne d'accueil des étudiants étrangers, de l'information sur l'offre française d'enseignement supérieur au logement étudiant en passant par le versement à l'étudiant de l'allocation d'entretien et la prise en charge de sa couverture sociale, Campus France a gagné la confiance des élites étrangères.

Le site Internet de Campus France recense l'ensemble des dispositifs de guichet unique d'accueil présents en régions et, le cas échéant, les aides et les services proposés par les collectivités territoriales en direction des étudiants étrangers. Campus France prévoit, de plus, la mise en place en 2015 d'un parrainage international avec la branche française de l'association européenne « *Erasmus Student Network* », ESN France, afin de favoriser l'accueil et l'intégration des étudiants étrangers par d'autres étudiants déjà installés, qu'ils soient Français ou eux-mêmes étrangers. Il lui appartient également de favoriser l'émergence d'un réseau mondial d'ambassadeurs de l'enseignement supérieur français, que ce soit par la constitution d'un registre des anciens étudiants (*alumni*) étrangers, qui devrait prendre la forme d'une base de données mise en place à la mi-novembre 2014, ou par la dissémination d'« enseignants relais » au sein des universités étrangères, comme le suggère la Cour des comptes dans le rapport que je citais à l'instant.

Des progrès peuvent encore être réalisés en ce qui concerne la délivrance de titres de séjour aux étudiants étrangers. Campus France a constaté, en effet, une forme de zèle au sein de certains consulats qui réclament aux étudiants étrangers des pièces non exigées par les circulaires et les télégrammes diplomatiques (TD) relatifs à l'octroi de titres de séjour par les postes diplomatiques à l'étranger, notamment en posant des conditions de logement qui ne figurent pas dans ces documents. En particulier, Campus France s'est ému que certains consuls généraux opposent un barrage quasi systématique aux demandes de titres de séjour en vue de l'apprentissage du français langue étrangère (FLE). À cet égard, je partage les propositions émises par Campus France qui demande, d'une part, d'exonérer de l'obligation de visa les ressortissants étrangers souhaitant intégrer un parcours d'apprentissage FLE n'excédant pas six mois et, d'autre part, de rétablir l'obligation de motivation des décisions de refus de visa étudiant prises par les autorités consulaires.

Enfin, je souhaiterais aborder la question de l'avenir de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), qui doit préparer la succession de son secrétaire général, M. Abdou Diouf. Les chefs d'État et de gouvernement des 57 pays membres de l'OIF devront choisir, à la fin du mois de novembre, au sommet de la Francophonie à Dakar, une personnalité faisant consensus parmi les cinq candidats qui se sont jusqu'ici publiquement déclarés : quatre candidats africains (Maurice, République du Congo, Burundi et Guinée équatoriale) et une candidate canadienne, en la personne de Mme Michaëlle Jean, ancienne gouverneure générale du Canada.

Historiquement, le poste de secrétaire général de l'OIF, créé en 1997 à l'issue du sommet de la Francophonie de Hanoï, a toujours été détenu par un Africain, le Sénégalais Abdou Diouf ayant succédé en 2003 à l'Égyptien Boutros Boutros-Ghali.

La candidature de Mme Michaëlle Jean, bien qu'ardemment soutenue par le gouvernement canadien et ceux des provinces du Québec et du Nouveau-Brunswick, soulève un certain nombre de critiques de la part de ceux qui estiment que la nomination d'une ancienne gouverneure générale du Canada, personnalité politique non élue, représentante de la Reine de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui dirige, par ailleurs, le Commonwealth, constituerait un signal troublant pour la Francophonie multilatérale.

Je tiens à souligner l'importance pour la France de peser de tout son poids sur un choix aussi stratégique que la désignation du futur secrétaire général de l'OIF et déterminant pour la capacité de communauté francophone à s'imposer comme un espace géopolitique cohérent au sein d'un monde globalisé. Il appartient à la France de marquer de son empreinte les prochaines orientations stratégiques de l'OIF, à l'heure où notre pays entend renouveler, notamment à travers les interventions recentrées de l'Agence française de développement, son partenariat privilégié avec l'Afrique dans ses dimensions géopolitique, linguistique, éducative, culturelle et économique.

Faut-il encore rappeler que la francophonie des peuples, imaginée au XIX^e siècle par le géographe français, Onésime Reclus, est devenue au XX^e siècle une idée africaine concrétisée par des dirigeants politiques après la décolonisation ? La promotion de la langue française constitue le socle fondateur de ce projet de solidarité dans près de 70 pays sur tous les continents. La francophonie, c'est au XXI^e siècle, l'idée moderne d'une culture librement partagée, expression d'une volonté politique de participer à la marche du monde dans le respect des singularités linguistiques, culturelles et religieuses.

En conclusion, malgré les réserves que j'ai émises sur l'érosion sensible des crédits culturels sur la période 2009-2015, je vous proposerai, mes chers collègues, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Mme Claudine Lepage. – Je souhaite aborder plusieurs sujets.

Tout d'abord, si l'AEFE participe à l'effort demandé à toutes les administrations, son budget a peu diminué, ce qui est un signe très important en faveur de la jeunesse et de l'éducation. Le réseau continue à se développer et comprend 494 établissements homologués par l'éducation nationale. Ce succès s'accompagne, cependant, d'une certaine inquiétude concernant la difficulté d'obtenir des enseignants titulaires détachés, la France ayant déjà des difficultés à pourvoir à tous les postes. C'est une question à suivre de près.

Concernant les bourses scolaires, je n'ai pas la même approche que vous de la réforme des bourses. Certes, moins d'enfants reçoivent une bourse à 100 %, mais, aujourd'hui, 21 % des enfants français scolarisés dans le réseau AEFÉ perçoivent des bourses qui sont, selon moi, mieux réparties.

Je n'émet pas les mêmes réserves que vous sur la candidature de Mme Jean à l'OIF, car cette Canadienne d'origine haïtienne très dynamique considère la francophonie comme un vecteur économique et met la jeunesse au cœur de son projet.

Mme Dominique Gillot. – J'ai l'honneur de siéger au conseil d'administration de Campus France. J'atteste que l'établissement a su affirmer son rôle malgré les difficultés rencontrées en 2012. Toutefois, il faut rester vigilant afin que les crédits soient bien utilisés pour la formation des agents en poste. Parfois perdurent de mauvaises habitudes ou de mauvaises informations, à l'instar de la prise en compte de l'évolution du système d'enseignement supérieur qui n'est pas encore toujours appropriée par les personnels dans les postes, notamment s'agissant des nouvelles opportunités de poursuite d'études en langues étrangères ouvertes par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Concernant la simplification des mesures d'accueil des étudiants étrangers, il faudra être vigilant, au moment de l'examen du texte sur l'immigration, de manière à mettre

en place des dispositifs plus accueillants et sécurisants pour les étudiants étrangers qui choisissent d'étudier en France.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Je confirme que des visas sont refusés à certains étudiants, certains consulats pouvant parfois commettre des maladresses à ce sujet.

J'ai rencontré Mme Jean. C'est une femme exceptionnelle, intelligente et qui a beaucoup d'idées, mais je reconnais que la nomination d'une ancienne responsable canadienne pourrait susciter des interrogations, notamment en matière de partenariats économiques sur le continent africain.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis. – Je partage l'analyse de Mme Lepage sur le réseau de l'AEFE. Cela étant, il est en forte croissance et, par conséquent, le coût de son fonctionnement augmente rapidement et il semble difficile de l'accompagner dans les meilleures conditions dans un contexte budgétaire tendu.

Concernant les bourses, je tiens les statistiques de l'AEFE. On peut toujours supposer que certaines ont été attribuées de façon un peu laxiste en dépit des barèmes existants liés aux conditions de ressources des familles. Quoi qu'il en soit, les bourses diminuent dans leur quotité alors que, parallèlement, les frais de scolarité augmentent. Le problème de notre enseignement à l'étranger ne réside pas dans la pédagogie, c'est un souci financier. Nous n'avons plus les moyens de financer ce réseau !

J'ai pu observer, au cours d'une mission, que certaines familles françaises sont désormais contraintes d'apporter un complément financier aux bourses qui ont diminué, de même que des familles étrangères, dont les enfants représentent les deux tiers des effectifs de notre réseau. Sans la contribution financière de ces familles étrangères, il est évident que nous ne pourrions même plus accueillir convenablement les élèves français. Quand les bourses diminuent, la charge pour les familles augmente, ce qui devient de plus en plus insupportable. Cette situation est identique d'un pays à l'autre.

L'État employeur se dérobe à ses responsabilités vis-à-vis des enseignants français détachés à l'étranger, au titre de leurs pensions. Il se défausse sur les établissements, dégradant ainsi leur équilibre financier déjà fragile. Les frais de scolarité vont ainsi continuer à augmenter, ce qui va entraîner le retrait d'un certain nombre de familles.

Sur l'OIF, je ne prends position pour aucune candidature en particulier, quelle qu'elle soit. Je considère simplement que ce poste revêt une nature éminemment politique. Or, le Canada qui est membre de l'OIF est dual sur le plan linguistique, il fait partie intégrante de la monarchie constitutionnelle britannique et son gouverneur général est nommé par la Reine de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Je pose juste la question d'une pertinence éthique sur ce choix. Par ailleurs, Mme Jean n'a jamais été élue mais nommée au poste de gouverneure générale. Et un autre candidat africain est arrivé au pouvoir à l'issue de trois coups d'État !

Je partage la remarque de Mme Gillot sur les crédits alloués à Campus France et j'en tiendrai compte dans mon avis budgétaire. Cet opérateur joue un rôle central pour la promotion de l'enseignement supérieur français dans toutes ses composantes. Campus France est un organisme précieux, il est né dans des conditions excessivement difficiles, et a pâti de la rivalité entre les ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il a réalisé de gros efforts en faveur de la formation de ses personnels à l'étranger.

Quand il y a de la bonne volonté, il y a de l'avenir. Campus France est désormais bien installé et apporte à notre pays de l'influence, du rayonnement et du savoir-faire.

La question des visas est récurrente. C'est un sujet qui peut faire l'objet d'une réflexion de la part de notre commission.

Mme Marie-Christine Blandin. – Pour vous encourager dans cette démarche, je vous signale qu'il y a quelques années, l'Afrique n'a pu être représentée à un colloque mondial organisé par l'Institut coopératif de l'école moderne (ICEM-Pédagogie Freinet) qui a eu lieu en France, le délégué camerounais n'ayant jamais obtenu son visa auprès du consulat malgré les interventions du ministère de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

Mme Maryvonne Blondin. – Il en est de même pour les artistes étrangers qui restent parfois bloqués dans leur pays.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je partage cette dernière intervention. J'ai dû batailler dur, il y a quelques années, pour faire venir un musicien ukrainien qui présentait pourtant toutes les garanties.

Je souscris à la présentation de notre rapporteur pour avis et je partage son inquiétude sur l'érosion des crédits de l'AEFE, même si chacun doit participer aux efforts de redressement des finances publiques, ainsi que sur la préoccupation générale d'obtention des visas par les étudiants étrangers.

Alerter le Gouvernement pour modérer les normes de réduction des dépenses dans le prochain budget triennal semble être d'actualité.

Mon interrogation porte sur l'Institut français, l'expérimentation du rattachement du réseau est arrivée à échéance en décembre 2013, les crédits ont diminué. L'institut a-t-il toujours les moyens de mettre en œuvre son COM ? C'est aussi un sujet à suivre de très près.

Mme Christine Prunaud. – Malgré quelques remarques du rapporteur pour avis, que nous partageons, nous n'acceptons pas la baisse du budget, en particulier les crédits prévus pour les bourses. Aussi le groupe CRC émettra-t-il un avis défavorable à l'adoption des crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2015.

Communication diverse

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant que nous procédions à l'audition MM. Patrick Kanner et Thierry Braillard, je voudrais faire une rapide intervention relative à l'organisation de nos travaux. Lors de la réunion du bureau de notre commission ce matin même et au vu de nos premières réunions, il m'a semblé nécessaire d'instaurer une forme de discipline afin que chacun puisse s'exprimer. Conformément aux propositions que j'ai formulées, le bureau a décidé de fixer le temps de parole de la manière suivante lors des auditions des personnes extérieures :

- 5 minutes pour le ou les rapporteurs ;

- 3 minutes pour un orateur de chaque groupe ;

- puis 2 minutes pour les autres membres de la commission qui souhaiteraient interroger les personnes auditionnées.

Afin de rendre nos échanges plus dynamiques et plus intéressants, il me paraît important qu'un véritable jeu de questions réponses puisse se mettre en place plutôt que chacun se livre à des observations d'ordre général.

M. Jacques-Bernard Magner. – C'est la sagesse même.

Loi de finances pour 2015 – Audition de MM. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports

La commission auditionne ensuite MM. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports, sur le projet de loi de finances pour 2015.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous entendons à présent M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports, sur les crédits de leur ministère. M. Braillard va s'exprimer le premier, M. Kanner nous rejoindra à l'issue du Conseil des ministres.

Dans une période de très forte contrainte budgétaire, les interrogations ne manquent pas. Quel avenir pour le Centre national pour le développement du sport (CNDS) ? Comment financer la priorité donnée au service civique ? Dans quelques semaines, nous examinerons le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. À cette occasion, le sport pourrait être sanctuarisé parmi les domaines de compétence partagée. Les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (Creps) pourraient être transférés aux régions, ce qui soulève certaines difficultés, si j'en crois les débats tenus en commission des finances, à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Enfin, les représentants du monde associatif nous ont fait part de leurs craintes quant à l'impact de la future loi sur le fonctionnement des associations, notamment au niveau communal, au plus près du terrain. Ils s'interrogent sur les modalités de transition entre le système actuel et celui à venir.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Pour autant que je puisse en juger, les présidents de conseils régionaux accueillent très favorablement la décentralisation des Creps. S'il y a une chose dont on ne peut pas nous accuser, c'est d'avoir négligé le travail de concertation ! J'ai visité de nombreux Creps et rencontré plusieurs présidents de conseils régionaux ainsi que leurs vice-présidents chargés des sports.

Je suis surpris que vous évoquiez des craintes du milieu associatif, alors que le budget des sports, et en particulier le soutien aux associations sportives, sont quasiment préservés, dans une conjoncture budgétaire particulièrement difficile. Rassurez donc vos interlocuteurs : le soutien dont ils bénéficient sera maintenu, y compris celui lié à la fonction territoriale du CNDS.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je parlais des craintes relatives à la future loi territoriale et à ses répercussions sur la répartition des financements entre collectivités territoriales. Je n'ai pas mis en cause les soutiens budgétaires de l'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Je ne représente ni l'association des régions de France (ARF), ni celle des départements (ADF), ni celle des maires (AMF), mais suis secrétaire d'État au sein d'un Gouvernement qui soumet à votre approbation deux lignes budgétaires. Le budget du programme « Sport » pour 2015 s'élève à 228 millions d'euros, contre 229 millions d'euros en 2014. La différence est due aux primes liées aux Jeux olympiques et paralympiques de Sotchi. Les crédits du CNDS proviennent de trois programmes. La participation nationale est maintenue à l'identique, les emplois aussi. Au niveau territorial, le soutien aux comités départementaux et régionaux olympiques et sportifs (CDOS et CROS) sera maintenu, ainsi que celui aux associations sportives, en particulier de proximité. La part équipement baisse de 13 millions d'euros : le CNDS a failli être mis en liquidation après 2011 car les autorisations d'engagement avaient été multipliées, mais sans crédits de paiement... Nous en subissons encore aujourd'hui les conséquences.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du programme sport. – Je limiterai mes observations au programme « Sport » même s'il n'est pas sans lien avec le programme « Jeunesse et vie associative », notamment dans le cadre de l'effort consacré au service civique. Le point fort de votre budget est l'effort consenti au profit du service civique, notamment sportif. Je souhaite que vous inscriviez votre action dans la durée.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Nous aussi !

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Trop de ministres et de secrétaires d'État se sont succédé à votre poste depuis 2007 pour conduire une politique sportive vraiment ambitieuse, qui réclame de la stabilité. Votre budget n'est pas substantiellement modifié et a été adopté à l'unanimité par la commission des finances du Sénat. Les priorités qu'il dégage sont largement partagées : sport pour tous, sport-santé et sport de haut niveau, développé grâce aux Creps, à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) et aux conventions passées entre l'État et les fédérations sportives – 2015 sera une année préolympique, le soutien de l'État au sport de haut niveau sera essentiel ! Pour renforcer l'emploi sportif, vous prévoyez de doubler le nombre de contrats d'apprentissage d'ici à 2017.

Un plan de redressement avait dû être mis en place dans l'urgence en 2012 pour le CNDS, qui était au bord de la faillite. La baisse des crédits d'équipement inquiète le monde du sport, comme nous l'écrivent les CDOS et les CROS. Avez-vous envisagé de supprimer la part équipement ? Comment la méthode pour promouvoir la candidature de la France aux Jeux olympiques de 2024 – juste avant l'Exposition universelle de 2025, pour laquelle notre pays pose aussi sa candidature – tiendra-t-elle compte des leçons de nos échecs passés ? Le prélèvement de 0,3 % sur la Française des jeux pour financer les stades devait s'arrêter en 2015. Finalement, il se poursuivra jusqu'en 2017. Comment se passe la préparation de l'Euro 2016 ?

Chaque année, le Sénat, attaché à une pratique vertueuse du sport, évoque les moyens consacrés à la lutte contre le dopage. L'État maintient sa subvention de 7,8 millions d'euros à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), complétée par des crédits de prévention et de recherche. Vous souhaitez créer un statut du sportif. Qu'entendez-vous par là ? La fameuse question de l'indemnité versée par l'État au consortium qui gère le Stade de

France revient chaque année dans nos débats. Ce problème a été réglé, au moins temporairement, par votre prédécesseur : la convention entre le consortium, la fédération française de football et celle de rugby prévoit un *statu quo* pour au moins six ans. Si le grand stade de la fédération de rugby est construit, il faudra veiller à sa desserte.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Il faut bien réaliser des économies quelque part... Les 13 millions d'euros retranchés de la part équipement du CNDS auraient pu l'être sur la part nationale, qui finance des emplois directement affectés aux CROS et aux CDOS. Ou sur la part territoriale, dont ces structures perçoivent, outre les subventions des conseils généraux et régionaux, environ 8 ou 9 millions d'euros. Il ne faut pas vouloir le beurre et l'argent du beurre ! Nous assumons nos choix.

Ainsi, nous poursuivons le plan mis en place par Mme Fourneyron pour remettre à flot le CNDS. En 2011 - peut-être parce que l'année suivante était 2012... - une véritable frénésie d'engagements a été observée, mais ils n'étaient pas financés. Résultat : un déficit de 500 millions d'euros en 2012. Mme Fourneyron a eu le courage de mettre en œuvre un plan de redressement qui s'étalera jusqu'en 2017. À l'heure actuelle, le déficit est encore de 240 millions d'euros. Nous inscrivons des crédits de paiement pour honorer les engagements pris.

Nous devons aussi nous demander si cette part équipement a un effet de levier sur les investissements dans les infrastructures sportives. La réponse nous est donnée par un rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, et elle est négative.

Enfin, quelle est la vocation du CNDS ? La part équipement doit-elle financer la rénovation des surfaces synthétiques des terrains de football - qui représente la moitié des demandes - ou favoriser des territoires qui manquent de moyens, des disciplines sportives peu médiatisées ? Dès 2016, le CNDS aura retrouvé ses marges de manœuvre : raison de plus pour réfléchir ensemble à cette question.

Sur la candidature aux Jeux olympiques, je laisserai M. Kanner répondre.

M. David Assouline. – Paris vous écoute !

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Pardon pour mon retard : le Conseil des ministres s'est terminé à 11 h 35 et je respecte les feux rouges...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous faites bien !

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – La capacité de la France à accueillir de très grands événements sportifs est une des composantes de son attractivité et de son rayonnement : Coupe Davis à Lille, Euro de basket l'an prochain, de football en 2016, candidature pour l'organisation de la coupe du monde féminine en 2019... Il n'est pas aberrant de présenter notre candidature à l'organisation des Jeux olympiques de 2024, car nous avons rattrapé notre retard et notre niveau d'équipement est désormais remarquable. Pour l'Euro 2016, nous disposerons de stades de football, qui pourront servir aussi à d'autres activités. Nous accueillerons le Championnat du monde de cyclisme sur piste à Saint-Quentin. Il ne nous manque rien, si ce n'est une très grande piscine olympique, démontable, et un village olympique, qui serait convertible en logements. Nous sommes en mesure de remplir les critères énoncés par la maire de Paris : candidature

respectant le développement durable, vertueuse sur le plan économique et soucieuse des contraintes de l'agenda de la Ville de Paris. Le Comité français du sport international, sous la présidence de Bernard Lapasset estime, comme le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) Denis Masseglia, que c'est au mouvement sportif d'être le principal maître d'ouvrage de cette candidature. L'État n'est là que pour faciliter les choses, et rassembler autour du volontarisme de la Ville de Paris. Il ne s'agit pas de contraindre mais de convaincre ! L'éventuelle candidature de Paris doit être nationale, populaire, et servir l'attractivité et le rayonnement de notre pays : tel est l'état d'esprit du Président de la République, du Premier ministre et du Gouvernement.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – La question du statut du sportif me tient à cœur, et je vous suggère d'inviter en janvier M. Jean-Pierre Karaquillo qui me rendra alors un rapport sur ce sujet. Le code du travail prévoit en son livre 7 un statut de l'artiste, un statut du mannequin, du concierge, mais pas du sportif ! Il y a un mois, la chambre sociale de la Cour de Cassation a requalifié le contrat d'un hockeyeur lyonnais et s'appête à faire de même pour un rugbyman, estimant que le contrat à durée déterminée n'est plus adapté au monde du sport professionnel. Passer au contrat à durée indéterminée serait une première mondiale et causerait des difficultés sans nombre aux employeurs comme aux salariés. Pour autant, les sportifs doivent disposer d'un statut protecteur : ceux qui ne sont rémunérés qu'en nature - loyer pris en charge, défraiements, primes en cas de victoire - n'accumulent pas de droits à retraite et ne disposent pas d'une protection sociale. Les parlementaires doivent s'associer à ce projet.

M. Michel Savin. – Votre budget diminue de 1,3 % et les crédits du CNDS baissent de 13 millions d'euros, ce qui remet en cause certains projets ou reporte la charge de leur financement sur les collectivités territoriales.

Où en est la loi de modernisation du sport, qui devait être présentée en juin 2014 ? Le Président de la République annonçant la candidature française a été contredit le lendemain par la maire de Paris. Est-ce de bonne méthode ? J'ai rencontré des athlètes de niveau olympique qui n'ont pas les moyens de se préparer aux prochains jeux car leur sport est peu médiatique : les membres de l'équipe de France de bobsleigh, par exemple, sont soutenus par des bénévoles qui recherchent des financements pour eux. C'est inacceptable ! Votre ministère ne doit pas soutenir seulement les sportifs qui sont en haut de l'affiche.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant 25 millions d'euros pour créer 5 000 postes de service civique. L'enveloppe prévisionnelle s'en trouve-t-elle augmentée ou s'agit-il d'un redéploiement ? La part de ces emplois financée par les collectivités territoriales pourra-t-elle l'être durablement, étant donné la diminution des dotations et les difficultés que les collectivités ont déjà à assumer le coût de la réforme des rythmes scolaires ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous discutons des crédits consacrés au sport.

Mme Corinne Bouchoux. – La Ville de Paris et la région Ile-de-France vont s'investir dans l'organisation, en 2018, de la dixième édition des « *Gay games* ». Quelle sera la participation de l'État à cet événement qui promeut le sport pour tous tout en faisant reculer les préjugés ? Travaillez-vous à développer la pratique sportive sur ordonnance, qui a fait ses preuves ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Je me réjouis que votre budget soit préservé, ce qui vous donne les moyens d'assurer la cohésion sociale dont notre pays a besoin. Le service civique est un engagement fort du Président de la République. Quel sera le rythme de sa mise en œuvre jusqu'en 2017 ? Membre du conseil d'administration du CNDS, j'ai connu la situation que Mme Fourneyron a trouvée en arrivant, qui explique l'année blanche en 2012. Comment les emplois d'avenir vont-ils progresser dans votre périmètre ministériel ? En qualité de rapporteur spécial de la commission des finances, j'ai rendu un rapport sur l'implantation du musée du sport à Nice. A-t-il trouvé son public ?

Mme Françoise Laborde. – Dans l'attente du rapport Karaquillo, le budget 2015 contient-il des dispositions pour soutenir les sportifs de haut niveau dans les disciplines les moins médiatisées ? L'Euro 2016 profitera-t-il aussi aux petits clubs amateurs ? Je crois comprendre que le CNDS reprendra son rôle lorsque ses finances seront rétablies...

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – La dernière grande loi structurante date de plus de dix ans : c'était celle de Mme Buffet. Il est temps de remettre les choses à plat. Faut-il le faire par une loi-cadre à l'efficacité incertaine, ou privilégier un ensemble de textes complémentaires ? Nous n'avons pas encore tranché. Le sport en France, ce sont 17 millions de licenciés, 17 millions d'amateurs non-licenciés. Cela mérite un débat parlementaire, d'autant que le secteur représente 400 000 emplois, pour un chiffre d'affaires atteignant entre 2 et 3 % de notre produit intérieur brut (PIB).

Incontestablement, l'Euro 2016 mobilise de grosses sommes. L'Union européenne des associations de football (UEFA) gère son *business plan* comme elle l'entend depuis la Suisse. Sommes-nous capable d'accueillir un événement pareil ? Nous pourrions considérer que non, et laisser la place à l'Azerbaïdjan, à la Russie ou au Qatar, qui ont de gros moyens. Mais l'Euro 2016 rassemblera près de 4 milliards de téléspectateurs et attirera dans les stades environ 2,5 millions de personnes, soit 4 ou 5 millions de visiteurs dans le pays. Pour la première fois, l'UEFA a accepté de verser 20 millions d'euros aux dix villes-hôtes. Est-ce suffisant ? L'UEFA paiera aussi pour la première fois la location des stades, à hauteur de 23 millions d'euros. Enfin, grâce à un dispositif de soutien à la Fédération française de football, 37 millions d'euros seront versés aux clubs amateurs. Ces retombées me paraissent raisonnables, comparées aux enjeux financiers, même si l'on aurait pu souhaiter que les villes-hôtes reçoivent un peu plus... Quoi qu'il en soit, il reviendra à ces dernières de répartir ces recettes : le maire de Bordeaux, par exemple, compte redistribuer une part de la somme aux clubs sportifs de son ressort. L'Euro 2016 doit être un levier pour développer le sport de masse, comme l'Euro 2015 de basket doit être une locomotive pour la discipline en France.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – L'aide aux disciplines sportives moins médiatiques mais dans lesquelles la France obtient de bons résultats aux Jeux olympiques fait partie de nos préoccupations. Le budget d'aide aux fédérations est maintenu. L'aide personnalisée par laquelle l'État soutient les sportifs également. Nous avons en outre décidé de nous intéresser de plus près aux sportifs de haut niveau en situation précaire. Un groupe de travail, constitué de sept personnes de la direction des sports affectées à la mission d'optimisation des performances (MOP), les a recensés - ils sont 257, qui peuvent espérer une médaille à Rio -, a rassemblé les informations sur leur situation, leur formation et leurs souhaits professionnels et les a reçus individuellement. Ces sportifs seront mis en relation avec des entreprises susceptibles de leur trouver un emploi durant leur carrière sportive et surtout après celle-ci. Leur assurer ainsi une meilleure situation ne pourra qu'accroître leurs performances sportives.

J'ai reçu les organisateurs des « *Gay games* », qui avaient prévu une répartition financière défavorable à l'État : ils sollicitaient 100 000 euros de la ville, autant de la région, mais 700 000 euros de l'État ! Nous sommes tombés d'accord sur la nécessité de revoir ce schéma.

M. Jacques Groperrin. – Avec vous c'est, comme disait la comtesse de Ségur, le beau temps après la pluie ! Je crois qu'aucun gouvernement n'a été à la hauteur des attentes du mouvement sportif. Étant donné la conjoncture budgétaire, ne faudrait-il pas concentrer nos moyens sur les fédérations qui ont le plus de chances de remporter des médailles aux Jeux olympiques ? Comment articuler la réforme des filières de haut niveau avec la réforme territoriale ? L'efficacité de la MOP est-elle avérée ? *Quid* du devenir des cadres techniques ? Êtes-vous sûr que les nouvelles régions souhaiteront reprendre les Creps ?

Mme Maryvonne Blondin. – Comment coopérez-vous avec le ministère de l'éducation nationale dans la gestion des classes sport-études ? Les jeunes joueurs de football issus des pays africains qui n'ont pas réussi à percer sont entièrement démunis. Ils n'ont pas de papiers, ni d'argent... C'est le résultat du travail des agents sportifs. Qu'en pensez-vous ?

M. David Assouline. – Les échecs des candidatures passées pour l'organisation des Jeux olympiques m'incitent à penser qu'il nous faut déposer un dossier très solidement construit. La Ville de Paris sera très attentive à l'engagement de l'État : pas question, pour elle, de sacrifier le social ou le logement à un projet prestigieux !

Je connais bien la logique de Bercy mais elle peut se révéler contreproductive : nous devons mettre un terme aux écrêtements subis par les organismes comme le CNDS, sous peine de mettre en danger le secteur.

Mme Christine Prunaud. – Le budget diminue légèrement. Quelle est la part des crédits consacrés au sport amateur ? Au sport féminin ? Dans les Côtes-d'Armor, une équipe de football féminine se met en place à Lamballe : cela n'a pas été sans peine ! Comment poursuivre la politique de lutte contre le dopage ? C'est fondamental pour nos jeunes. Je me réjouis que vous souhaitiez créer un statut du sportif.

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – S'il est clair que l'État doit garder à son niveau l'Insep, pépinière de futurs champions et centre médical, qui a été largement rénové à l'initiative de gouvernements précédents, le gouvernement considère que les Creps peuvent être gérés par les régions, pourvu qu'on évite des transferts de compétences mal évalués. Dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale de la République, la région sera désormais chef de file de la compétence « sport », qui sera partagée. L'objectif est de développer un sport de masse ; le sport de haut niveau n'est pas nécessairement professionnel. Du reste, le financement des équipements sportifs est déjà largement porté par les collectivités territoriales, à hauteur de 423 millions d'euros exactement. L'essentiel des 270 000 équipements publics sportifs sont gérés par les collectivités territoriales. L'État doit donc se contenter de fixer les objectifs stratégiques.

La candidature à l'organisation des Jeux olympiques (JO) ne peut être portée que par Paris. L'échec de la candidature aux JO de 2012 fut un traumatisme pour tous. Comment l'analyser ? Le mouvement sportif n'avait peut-être pas été suffisamment placé au cœur de la démarche. Cette fois, notre candidature doit viser la victoire et non avoir valeur de témoignage. Cent ans après les derniers Jeux olympiques d'été organisés en France, rien n'interdit de défendre notre candidature. Oui, nous sommes également candidats pour

l'Exposition universelle : notre pays est à même d'organiser deux très grands événements internationaux ! Ce sont du reste d'excellents antidotes à la morosité actuelle. Bien sûr, des études devront d'abord démontrer la pertinence sociale des projets, notamment en matière de créations d'emplois, ce que souhaite la maire de Paris. Nous voulons une candidature citoyenne, sociale, durable !

Cette semaine, nous accueillons les représentants de l'Agence mondiale antidopage (AMA) pendant trois jours. Notre pays est en pointe sur cette question. Une ordonnance est en cours de rédaction pour adapter notre législation aux dispositions internationales.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Monsieur Groperrin, loin de moi l'idée qu'avant, rien de bien n'a été fait. Ainsi, Jean-François Lamour a pris la relève de Marie-George Buffet pour lutter contre le dopage. En revanche, tant au niveau légal que vital, rien n'a été fait avant nous pour le statut du sportif. Je connais un champion du monde qui vit avec 600 euros par mois, sans protection sociale, et qui n'a un toit que grâce à son épouse. De telles situations sont inacceptables et nous allons y mettre un terme.

Les 1 607 cadres techniques sont préservés, il n'y aura pas de suppression de postes, seuls quelques départs en retraite ne seront pas remplacés.

Nous ne soutenons pas le sport professionnel, le rapport de M. Savin et de ses collègues l'a montré. Nous subventionnons le sport de haut niveau grâce à l'aide personnalisée ; et nous soutenons les clubs amateurs, avec la part territoriale du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Je vous rassure : Zlatan Ibrahimovic ne reçoit pas de subvention de l'État...

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Sur 100 licenciés, il n'y a que 35 à 45 femmes : la parité n'est pas respectée.

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui concernent cinq millions de Français dont deux millions de jeunes, doivent être le lieu de la féminisation du sport : je crois à l'intégration par le sport dans ces quartiers, afin de contrer d'autres influences, dangereuses.

L'Assemblée nationale a effectivement adopté un amendement augmentant de 25 millions les crédits consacrés au service civique, afin de créer 5 000 places de plus, soit 45 000 au total en 2015. A l'heure actuelle, nous ne disposons que d'une offre pour quatre ou cinq demandes, ce qui témoigne de l'appétence des jeunes pour ce dispositif. D'ici 2017, nous devrions atteindre le seuil de 100 000 services civiques. Le Président de la République a dit, lors de sa conférence de presse, que ce dispositif serait universel, ce qui ne signifie pas qu'il sera obligatoire. Une classe d'âge est composée de 750 000 jeunes : en 2015, nous proposerons 45 000 services civiques, 50 000 garanties jeunes, pour ceux qui n'ont ni formation, ni logement, ainsi que 150 000 emplois d'avenir, dont 20 000 pour la délégation sport. Toutes ces mesures à destination des jeunes visent à n'en laisser aucun sur le bord du chemin. Le ministre de la jeunesse ne se plaint d'ailleurs pas des arbitrages budgétaires !

Les crédits consacrés à la vie associative ne diminuent pas. En y intégrant les dépenses fiscales, l'État consacre plus d'1 milliard d'euros à cette action. Notre pays compte 165 000 associations qui emploient 1,8 million de salariés, soit un salarié sur dix. Ces emplois

sont qualifiés et non délocalisables. Les crédits du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) seront sanctuarisés à hauteur de 25 millions d'euros, en complément des aides apportées par les collectivités.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits du programme jeunesse et vie associative. – Le service civique n'est pas spécifique à la vie associative et je me félicite des 25 millions d'euros supplémentaires versés à l'Agence du service civique : nous atteindrons ainsi 45 000 places en 2015.

Quel lien y a-t-il entre le service civique de deux ou trois mois, totalement gratuit, évoqué par le Président de la République, et le service civique tel que nous le connaissons, avec la bourse de 540 euros ? François Chérèque, président de l'Agence du service civique, estime que les collectivités locales, qui n'accueillent que 7 % des jeunes concernés, pourraient faire mieux à l'avenir. En outre, les 150 000 jeunes décrocheurs pourraient s'intégrer grâce au service civique. Quel est le calendrier de la montée en charge de la garantie jeunes ?

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Il faut bien faire la différence entre le service civique et les mesures destinées à favoriser l'insertion professionnelle. Certes, le service civique peut aider à l'insertion, mais tel n'est pas son objectif premier. Nous développons le système avec un objectif de 100 000 places en 2017. Peut-être alors aurons-nous identifié de nouveaux emplois utiles mais il est trop tôt pour le dire.

La garantie jeunes est partiellement financée par l'Initiative « emploi des jeunes » instaurée par l'Union européenne pour 2014 et 2015 et dotée de 6 milliards d'euros. Seules la France et l'Italie y ont recours - hélas, car la Commission européenne s'interroge à présent sur la pertinence de cette mesure. La garantie jeunes, qui s'adresse aux décrocheurs, devrait toucher 50 000 jeunes en 2015 et 100 000 en 2017.

Le Président de la République a évoqué un service civique universel de deux mois non rémunéré : peut-être conviendra-t-il de revoir la terminologie pour éviter la confusion entre cette mesure - qui ne saurait être considéré comme un service civique au rabais - et le service civique tel qu'il existe. L'idée est d'amener un jeune à se consacrer à une mission d'intérêt général pendant un ou deux mois ou quelques heures par jour ou par mois. Ceux qui le souhaitent doivent pouvoir s'engager bénévolement dans une mission d'intérêt général. Et cet engagement sera reconnu. Sans doute un diplôme serait-il le bienvenu, mais la prise en charge des cours pour le permis de conduire pourrait également être envisagée. Nous réfléchissons afin de mettre en œuvre au mieux ce nouvel outil.

M. Michel Savin. – Disposez-vous de statistiques sur le suivi des contrats d'avenir ? Les associations et les collectivités semblent avoir du mal à les pérenniser.

Mme Marie-Christine Blandin. – Y a-t-il une durée minimum pour le service civique, en-deçà de laquelle les associations refusent de descendre ?

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Aucun texte ne prévoit la pérennisation des emplois d'avenir. En revanche, ces jeunes seront sans doute les mieux placés pour occuper les postes pour lesquels ils auront été formés. Ainsi, à la fin des années quatre-vingt-dix, beaucoup d'emplois jeunes ont été recrutés à l'issue de leur contrat. Les emplois d'avenir ont mis le pied à l'étrier pour des jeunes en situation de grande

difficulté. Les 15 000 nouveaux contrats de 2015 seront orientés plutôt vers le développement durable.

Pour qu'un jeune s'insère véritablement dans la structure où il est accueilli, le service civique ne peut être inférieur à six mois. Selon M. Chérèque, il faudrait un minimum sept à huit mois pour qu'un jeune puisse être opérationnel. L'association Unis-Cité prend le temps de former ses jeunes et de les mettre en situation avant de les envoyer sur le terrain : un minimum de six mois est donc indispensable et je souhaite que la représentation nationale nous aide à ne pas brader le service civique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous pouvez compter sur nous. J'ai moi-même fait partie du comité de suivi du service civique. J'y suis très attachée. Merci, messieurs les ministres, pour ces échanges.

La réunion est levée à 12 h 55.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel - Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication (sera publiée ultérieurement)

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission entend Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi de finances pour 2015 et sur le projet de loi n° 2319 (AN) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 18 h 40

Jeudi 13 novembre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES)

La commission entend tout d'abord M. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES), sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons M. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport, dans le cadre de nos travaux sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont notre commission s'est saisie pour avis.

M. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport. – Je souhaiterais préciser en préambule que je suis conseiller municipal adjoint au sport depuis 1989, que je suis aussi conseiller régional et que j'ai été conseiller général, ce qui me donne une bonne connaissance des enjeux et peut-être une certaine objectivité.

Pour bien aborder la question de la clarification des compétences en matière de politique sportive, il convient d'avoir en tête qu'avec près de 10 milliards d'euros versés chaque année, sur un total de 11 milliards versés par l'ensemble des collectivités territoriales, les communes occupent la première place dans le financement du monde sportif. Par ailleurs, les communes peuvent être considérées comme les collectivités « généralistes » du sport, tout autant impliquées dans le sport amateur et le sport professionnel que dans le sport éducatif, le sport-santé ou encore le handisport.

Les transferts de compétences envisagés, conjugués aux difficultés budgétaires des collectivités territoriales et aux incertitudes persistantes quant aux aides du Centre national de développement du sport (CNDS) pourraient constituer une menace pour le sport, qui n'est malheureusement pas considéré comme une priorité, comme le sont la culture ou le tourisme. Pourtant, avec plus de 30 millions de pratiquants réguliers ou occasionnels de tous niveaux, le sport concerne près de la moitié de la population et pèse d'un poids non négligeable dans notre économie. Ceci mériterait, à mon sens, que l'on instaure une « exception sportive », qui éviterait à la politique sportive d'être une variable d'ajustement budgétaire.

Les multiples lois d'organisation territoriale qui se sont succédé ont pu créer une certaine confusion s'agissant des compétences et j'aurais tendance à penser qu'un niveau territorial aura des difficultés à affronter seul les nouveaux enjeux liés au monde sportif. Cela dit, l'intercommunalité peut constituer un échelon approprié, aussi bien pour les équipements que pour le soutien aux clubs et associations.

Peut-être pourrait-on aussi encourager les grands clubs professionnels à devenir propriétaires de leurs équipements - c'est-à-dire de leur outil de travail - et à trouver un équilibre économique prévoyant une nouvelle utilisation des droits de retransmission télévisée. Ceci permettrait aux communes de réorienter leur soutien financier en faveur du sport pour tous.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Quelle est votre position sur le guichet unique et sur le « chef-de-filât » ?

M. Jacques Thouroude. – Le mouvement sportif pourrait bénéficier du guichet unique, à condition toutefois que celui-ci ait de vrais effets en termes de clarification et d'efficacité.

S'agissant du « chef-de-filât », il conviendrait de s'interroger sur les compétences qui resteraient aux départements. Par ailleurs, se pose la question de la proximité avec le terrain. L'aide d'un conseil régional aux petits clubs de son territoire peut s'éparpiller en plus

de 8 000 interventions et le conseil prend alors l'avis d'intermédiaires tels que le comité régional olympique et sportif (CROS), les comités départementaux olympique et sportif (CDOS) étant consultés de la même façon par les conseils généraux. À l'inverse, les élus d'une commune connaissent généralement personnellement tous les dirigeants des clubs locaux.

Comme la proximité des élus, le bénévolat constitue une donnée essentielle pour le mouvement sportif. Or, les associations ont de plus en plus de difficultés à trouver des bénévoles. Elles ont besoin de notre soutien.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Considérez-vous que chaque niveau territorial devrait intervenir en matière sportive selon un mode et des objectifs spécifiques ? Quelles seraient alors les attributions particulières des différents niveaux ?

S'agissant du transfert possible de la responsabilité des équipements du niveau communal au niveau intercommunal, pensez-vous que la compétence, aujourd'hui optionnelle, pourrait être obligatoire ?

M. Jacques Thouroude. – Une fois encore, le niveau intercommunal me paraît parfaitement approprié, qui allie mutualisation des moyens (en termes d'études préliminaires, de financement et de gestion) et proximité : c'est le bon niveau pour des équipements tels que les piscines, les patinoires ou les pistes d'athlétisme.

M. Jean-Louis Carrère. – Que devient la ruralité dans tout ça ?

M. Jacques Thouroude. – Le Centre national de développement du sport (CNDS) gère une enveloppe spécialement dédiée à la ruralité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les collectivités ont parfois du mal à faire valoir leur point de vue s'agissant des projets sélectionnés par le CNDS.

M. Jacques Thouroude. – C'est pourquoi les petites communes se regroupent : elles ont ainsi plus de chance d'être entendues, car les décisions se prennent souvent en considérant l'importance des populations bénéficiaires. À cet égard, le sport est, là aussi, un domaine privilégié de débat et de rassemblement des opinions.

M. Claude Kern. – Je serais plutôt favorable à ce que le sport devienne une compétence obligatoire.

Je comprends qu'en matière sportive les divers échelons territoriaux pourraient avoir des compétences différentes, mais ces compétences seraient-elles spécifiques ou partagées ?

Enfin, je m'interroge sur la manière pratique de mutualiser des équipements généralement implantés sur le territoire du bourg centre d'une intercommunalité.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du programme sport. – Concernant le Centre national pour le développement du sport (CNDS), il faut rappeler qu'en 2011/2012 il était dans un état de faillite avec un trou de 500 millions d'euros, ce qui a nécessité l'adoption d'un plan de redressement qui se traduit aujourd'hui par une restriction des subventions d'équipement. L'ancienne ministre chargée des sports, Valérie Fourneyron, avait commandé un rapport à l'Inspection générale qui a montré qu'il n'y avait

pas d'effet de levier du fait des investissements du CNDS sur le territoire. Qu'en pensez-vous ?

Avez-vous des statistiques sur les investissements dans le domaine du sport financés par des fonds européens ?

Êtes-vous favorable, ou non, à une compétence partagée dans le domaine du sport sachant qu'elle apporte nécessairement de la complexité ? Est-ce que cela facilite ou est-ce que cela freine les investissements ?

Avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), les clubs déplorent un manque d'interlocuteurs dans le domaine sportif au niveau territorial et constatent un glissement opéré vers les directions régionales. Partagez-vous ce sentiment ?

Les CREPS seront différents à l'avenir, plus en lien avec les actions de formation professionnelle menées par les régions. Il ne faut pas être frileux sur leur transfert. Quelle est votre position à ce jour ?

M. Michel Savin. – Les collectivités territoriales éprouvent des difficultés croissantes à financer les grands équipements sportifs, ce qui va nuire au développement du sport amateur. La mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales avait proposé de limiter à 50 % la part de financement public sur des très grands équipements et de permettre aux clubs professionnels de pouvoir devenir propriétaires de leurs stades. Qu'en pensez-vous ?

Un nouveau modèle économique du sport est en train d'émerger, il y a donc des décisions à prendre. Les collectivités territoriales ne doivent plus être sous la pression des clubs professionnels et des médias qui les amènent à devoir prendre en charge les coûts de fonctionnement très élevés des infrastructures.

Mme Françoise Cartron. – Vous avez dit que les clubs professionnels devaient devenir propriétaires de leurs enceintes. À Bordeaux, la métropole s'est engagée dans un partenariat public-privé, aux termes duquel elle assumait les charges liées à la construction mais n'était pas concernée par les retombées notamment celles de droits de retransmission télévisée. Il me semble souhaitable d'adopter un plafond de 50 % de financement public ou même un financement totalement privé.

Faut-il, par ailleurs, établir un schéma d'équipement sportif dans chaque intercommunalité afin, par exemple, de prendre en charge certaines activités sportives comme la natation – beaucoup de piscines construites dans les années 1970 doivent être rénovées – tout en assurant un égal accès sur le territoire ?

Mme Christine Prunaud. – La mobilisation des élus a permis de réaliser de nombreux projets dans le monde rural. Il faudrait faire un état des lieux. Je n'ai aucun souci concernant les transferts à la région et j'estime que les communes sont sollicitées de manière trop importante pour apporter des subventions. Il me semble souhaitable que des communes qui investissent bénéficient des retombées des droits de retransmission télévisée. Je suis d'accord pour limiter à 50 % la participation des collectivités territoriales au financement des grandes infrastructures mais opposée à une privatisation totale. Je souhaite par ailleurs que la lutte contre le dopage continue à constituer une priorité.

M. Jacques Thouroude. – En matière de sport professionnel, football mis à part, les clubs professionnels se regroupent sous forme de ligues. Celles-ci imposent aux collectivités territoriales des règles nombreuses et variables, alors qu'elles ne sont même pas soumises à la commission des normes, par exception au principe qui veut que qui paye contrôle. Il en résulte une privatisation des recettes et une socialisation des dépenses.

S'agissant des droits de retransmission télévisée, il faut distinguer le football et le rugby des sports en salle. En dix ans, ces droits ont été multipliés par deux et atteignent aujourd'hui un milliard d'euros, dont 800 millions d'euros pour le seul football.

Quant à l'autonomie des fédérations, je rappellerai que le code du sport permet une délégation de l'État aux fédérations mais que l'État contrôle les fédérations. Il est urgent que l'État institue un contrôle des ligues, surtout dans le contexte où les pouvoirs publics sont sollicités pour apporter un concours financier à la réalisation de nouveaux équipements. Ainsi, alors que la ligue du football professionnel, par la voie d'une déclaration publique de Frédéric Thiriez, son président, déclarait ne rien demander pour la mise aux normes des stades où se déroulera l'Euro 2016, les collectivités territoriales ont, en définitive, été sollicitées à hauteur d'1,3 milliard d'euros. D'autant que plusieurs formules juridiques existent, qu'il s'agisse d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public ou d'un bail emphytéotique, qui permettent, par exemple, de créer des loges ou d'augmenter le nombre de places dans les stades. Lorsqu'un organisme perçoit 800 millions d'euros, au titre des droits de retransmission télévisée, il est inconcevable qu'il ne contribue pas au financement de la mise aux normes des stades.

La limitation de la participation des collectivités territoriales à la moitié du coût de ces aménagements pourrait constituer une première étape. Je prendrai l'exemple de la rénovation des piscines, évoquée par plusieurs d'entre vous. Alors que la Cour des comptes a évalué à 21 milliards d'euros le montant des travaux à engager et que nous avons pris un très grand retard sur le terrain, plusieurs programmes illustrent la prise en compte de nos préoccupations, notamment en matière d'égalité d'accès aux équipements. Ainsi, dans les schémas définis par le Pays d'Aix, à Lille et à Toulouse, l'implantation des équipements tient compte de l'éloignement des populations pour les utiliser.

Je ne peux pas apporter de réponses précises quant à l'évaluation du financement des équipements par des fonds européens. Ces apports s'inscrivent dans le cadre de financements croisés : lorsqu'une région conduit un projet sur la base d'un tel montage, elle ne flèche pas ce qui relève de ses propres financements, d'apports de l'État ou de fonds européens.

Un mot du rapport de la mission d'évaluation sur les effets de levier des subventions d'équipement du centre national pour le développement du sport remis en mai dernier par Serge Mauvilain, inspecteur général de la jeunesse et des sports, à la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports : si je ne remets pas en cause la teneur du rapport, je conteste ses conclusions. En effet, il propose de resserrer les règles d'éligibilité aux crédits du CNDS, qui seraient désormais réservées exclusivement aux porteurs de projets du mouvement sportif, intégrées aux parts régionales, dont elles constitueraient un « préciput » dédié à l'investissement sportif et susceptibles d'être abondées, sur proposition des commissions territoriales. Or il est évident qu'un projet – et on sait bien que beaucoup n'aboutissent pas – se monte plus facilement quand les financements sont multiples. Si le CNDS n'accorde plus d'aide et que la région et le département contribuent chacun à hauteur de 15% de l'investissement, il sera difficile de boucler le projet, à moins que

les collectivités territoriales souhaitent accroître leur part, ce qui paraît peu réaliste dans le contexte de très forte contrainte budgétaire qui pèse sur elles. Outre qu'il exerce un véritable effet de levier, le CNDS représente un label : souvent, régions et départements attendent de savoir s'il participe au financement avant de s'engager. En outre, il constitue un lieu de concertation entre l'État, les fédérations et les collectivités territoriales. Même si je comprends que chacun doit contribuer au redressement des comptes publics, il serait donc gravissime de réduire de manière importante cette enveloppe nationale.

S'agissant de la question du chef de filât, il est clair que le sport doit demeurer une compétence partagée car aucune collectivité territoriale ne peut financer l'intégralité d'un investissement. Il importe, par conséquent, de définir qui a la responsabilité de quoi, sachant qu'en tout état de cause, ce sont les communes, voire les intercommunalités, qui détiennent le foncier, sauf convention et même s'il n'est pas question de se priver du milliard et demi d'euros qu'apportent chaque année régions et départements.

Une mutualisation est également indispensable pour le fonctionnement des équipements. Malheureusement, le mouvement sportif reste sur de vieux schémas : il y a cinq ans, le CNDS a accordé une aide de 2,5 millions d'euros à la restructuration et rien encore n'a été entrepris par les fédérations sportives.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je voudrais revenir sur la question du transfert des CREPS aux régions. Pensez-vous que nous disposions de suffisamment de garanties de la part de l'État quant au transfert de la ressource financière nécessaire concomitante ?

M. Jacques Thouroude. – Plusieurs présidents de région ont effectivement exprimé des craintes à ce sujet. La compensation des transferts de compétences est inscrite dans la Constitution. En outre, il est prévu que le CNDS contribue à la remise en l'état des installations.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la Direction générale des collectivités locales

La commission entend ensuite M. François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la Direction générale des collectivités locales, sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Après une première audition dans le secteur du sport dans la perspective de l'examen du projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, nous accueillons maintenant M. François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la Direction générale des collectivités locales (DGCL), avec qui nous allons aborder, dans un premier temps, dans le domaine du sport.

M. François Pesneau. – Tout d'abord, je vous prie de bien vouloir excuser le directeur général des collectivités locales, retenu par le Comité des finances locales.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Pour entrer dans le vif du sujet, je voulais vous interroger sur l'article 28 du projet de loi qui prévoit une compétence partagée dans le secteur du sport et donc le maintien des financements croisés. De quelles données disposez-vous sur ces financements croisés qui pourraient éclairer notre réflexion ?

Deuxièmement, afin de clarifier l'intervention des collectivités territoriales, l'idée d'un « chef-de-filât » des régions dans le domaine sportif est évoquée. Quels en seraient les avantages et les inconvénients ? Le Gouvernement prépare-t-il un amendement en ce sens ?

M. François Pesneau. – Concernant les financements croisés, l'article 28 du projet prévoit que le sport reste une compétence partagée. Je peux vous apporter quelques données macroéconomiques, même si elles sont un peu anciennes. Elles indiquent que les ménages consacrent 16 milliards d'euros au sport pendant que les collectivités territoriales en dépensent 10 milliards d'euros. 90 % de ces financements sont le fait des communes, les 10 % restants se partageant entre les régions et les départements. La participation de l'État, pour sa part, est de trois milliards d'euros, ce qui représente un tiers environ des interventions des collectivités locales, et qui est équivalente à celle des entreprises.

Le texte du Gouvernement ne prévoit pas de « chef-de-filât » dans ce secteur. La question a été débattue et arbitrée ainsi.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Concernant l'intercommunalité, que penseriez-vous de rendre obligatoire la compétence « sport » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération ?

Et que penseriez-vous d'établir un « chef-de-filât » des métropoles et des communautés urbaines pour l'ensemble des relations avec les clubs sportifs professionnels (investissements, subventions...) ?

M. François Pesneau. – La montée de l'intercommunalité est une question importante. La DGCL est favorable à une plus grande intégration des intercommunalités. Par contre, je ne sais pas si une meilleure intégration doit passer par le sport, d'autres compétences comme l'assainissement se prêtant davantage à devenir obligatoires.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Cette dernière compétence ne relève pas de notre commission...

L'article 29 instaure la possibilité d'un guichet unique. Un tel système pourra-t-il être utilisé dans le domaine du sport, dans quels cas, avec quels résultats ? Proposez-vous de le développer ? Comment ?

M. François Pesneau. – Les guichets uniques n'existent pas encore. L'idée du guichet unique est d'éviter les instructions multiples dans le cadre des compétences partagées. La réflexion qui sous-tend le projet de loi fonde de grands espoirs en termes de diminution des coûts administratifs et de simplification de l'instruction notamment dans le domaine du sport. Les associations et les clubs déposeraient une seule demande de subvention, l'instruction serait unique, ce qui devrait faciliter la répartition de la subvention accordée par niveau de collectivités. En outre, l'existence de seuils s'agissant des subventions aux clubs professionnels au cours d'une saison ou d'une année civile oblige chaque collectivité à

vérifier de son côté que la subvention accordée ne dépasse pas le seuil en question, ce qui complique fortement le mécanisme.

Par conséquent, nous sommes très favorables à cette idée de guichet unique pour des raisons d'économies non négligeables.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Le projet de transfert des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) aux régions est vécu comme un désengagement de l'État pour des raisons budgétaires. Quels sont les transferts de ressources prévus pour accompagner la décentralisation des CREPS ?

M. François Pesneau. – Le projet de loi ne reprend pas l'idée de la décentralisation des CREPS. L'arbitrage rendu a décidé de ne pas retenir le transfert des CREPS aux régions.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je vous invite à approfondir cette idée de guichet unique. C'est peut être un gain de temps pour l'administration ; j'y vois surtout un vrai bonheur pour les usagers : ils n'auront plus qu'un seul dossier à déposer.

Par contre, une fois le dossier déposé, je ne suis pas sûre qu'il y ait un gain de temps pour l'administration. Le chef de file qui instruira le dossier devra nécessairement prendre en compte les dimensions qui relèvent des autres collectivités intéressées. Par conséquent, il apportera à sa décision un regard social, un regard sur l'impact économique du projet, son lien avec l'aménagement du territoire... Il lui faudra beaucoup de tact pour expliquer la logique du financement apporté, car on peut soutenir le sport pour des raisons très différentes.

M. Michel Savin. – Concernant les financements croisés, on voit bien la difficulté que connaissent les collectivités territoriales pour financer la construction d'infrastructures sportives. Le projet de loi n'envisage pas la remise en cause de la participation à 100 % des collectivités en direction des sports professionnels, ni le système des partenariats public-privé (PPP) qui coûte cher à la collectivité, pour recentrer la participation des collectivités vers des équipements en direction du sport amateur. Une proposition en ce sens avait été faite afin que les clubs professionnels puissent devenir propriétaire de leur outil de travail et ainsi éviter une charge supplémentaire pour les collectivités. Je regrette qu'aucune proposition n'aille dans ce sens. À quel moment va-t-on prendre la décision d'arrêter ce système où une collectivité finance, soit à 100 %, soit par l'intermédiaire des PPP, des équipements sur laquelle elle n'a aucune mainmise car ils sont gérés par des clubs professionnels ? Le vrai problème réside dans le financement apporté à ces équipements, qui ne sont pas mis à la disposition des sportifs amateurs.

M. François Pesneau. – Le projet de loi ne comporte pas de proposition d'évolution sur ce sujet. Cependant, aujourd'hui, les collectivités territoriales ne sont pas dans l'obligation de financer intégralement ou de s'orienter vers un PPP. C'est un choix bien qu'il soit contraint ! Je reconnais que les collectivités sont soumises à de très fortes pressions.

La question du financement des équipements sportifs est un autre sujet plus pointu que celui de la répartition des compétences territoriales. J'ai bien entendu que les propositions qui ont été faites en ce sens, n'ont pas été retenues jusqu'à présent, en tout état de cause dans ce vecteur législatif.

M. Jean-Jacques Lozach. – On n’arrête pas de dire que le sport est le premier mouvement social de France. Les chiffres relatifs au nombre de pratiquants et de licenciés sont symptomatiques. Il faut, toutefois, rester prudent. 17 millions de licenciés, 35 millions de pratiquants, car souvent les adhérents sont membres de plusieurs fédérations sportives, la nature de l’adhésion à une licence diffère selon les fédérations, certains adhérents ne sont pas pratiquants.

Ce projet de loi intervient à un moment de difficultés économiques. Le secteur sportif, malgré la crise, reste un vivier de création d’emplois. Quel levier peut-on utiliser pour aller plus loin, pour être plus efficace en termes d’emploi dans les domaines sportif, éducatif, touristique... ?

À partir du moment où est acté le principe du maintien de la clause générale de compétence, l’esprit de la réforme ne doit-il pas être de donner une grande liberté de manœuvre sur le terrain ?

Ma dernière question porte sur le sport professionnel. J’ai deux craintes. La première porte sur la mainmise des 14 grandes métropoles sur le sport collectif professionnel, qui domineraient ainsi les championnats nationaux. Ma seconde crainte concerne les équipements : on s’achemine vers un modèle économique où les clubs professionnels seront à la fois exploitants et propriétaires de leurs équipements sportifs, ce qui risque d’en diminuer l’accès aux pratiques scolaires, universitaires, amateurs.

M. Jacques-Bernard Magner. – Ma question porte sur l’exonération fiscale au profit des sociétés organisatrices de compétitions sportives internationales, à l’instar de l’Euro 2016. À combien le manque à gagner pour la collectivité se chiffre-t-il ?

M. François Pesneau. – Je tenterai de répondre à l’ensemble de vos questions, dans les limites de ma compétence.

En ce qui concerne les conflits d’usage en matière d’utilisation des stades qui sont la propriété des clubs, je vous répondrai que cela est lié à leur nature même de bien privé. Cela dit, je ne suis pas sûr qu’il existe beaucoup de clubs amateurs qui aient accès au Stade de France ou à d’autres grands stades.

Pour ce qui est des grands clubs, force est de constater que ceux-ci se situent déjà *de facto* dans les métropoles...

M. Jean-Louis Carrère. – N’oubliez pas Castres et Brive !

M. François Pesneau. – ... même le rugby est entré dans une nouvelle ère. À l’exception de Castres et de Brive, la plupart des grands clubs sont implantés dans de grandes villes.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Je vous propose de passer maintenant au volet culturel du projet de loi. J’ai ainsi plusieurs questions à vous poser. Tout d’abord, une délégation de compétences a été demandée par la Bretagne dans le domaine des industries culturelles : pouvez-vous nous donner toutes les précisions relatives à ce dossier ? Deuxièmement, pouvez-vous nous dire comment s’organisent les conférences territoriales de l’action publique (CTAP) ? Ne devrait-on pas généraliser les CTAP culture, ce qui correspondrait au rôle défini par l’article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), c’est-à-dire : « *la conduite de politiques publiques nécessitant une*

coordination (...) entre les collectivités et leurs groupements » ? Enfin, comment concevez-vous le rôle des commissions régionales des professions du spectacle (COREPS) lorsqu'elles existent ainsi que leur articulation avec les CTAP ? Devrait-on imaginer des équivalents des COREPS dans chaque domaine culturel ? Ou bien pourraient-elles être reconfigurées dans l'hypothèse de CTAP culture régulières ?

M. François Pesneau. – Une demande de délégation a en effet été formulée par la région Bretagne...

Mme Maryvonne Blondin. – Par le conseil régional !

M. François Pesneau. – ... c'est exact, par le conseil régional. Cette demande est instruite par le ministère de la culture, non par la direction générale des collectivités locales. Je ne suis donc pas en mesure de vous apporter de précisions à ce sujet.

Les CTAP sont l'instance de coordination des politiques publiques portant sur des compétences partagées. En matière culturelle, la CTAP a un rôle essentiel à jouer, même si elle peut être soumise à la concurrence d'instances *ad hoc* qui ont déjà été mises en œuvres dans certaines régions. La politique culturelle mérite d'être coordonnée - nous sommes tous d'accord sur ce point - et les CTAP sont le lieu de coordination appropriée. Adoptées par votre assemblée à l'occasion de l'examen de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM), les CTAP constituent une avancée non négligeable. Cependant, les premières réunions n'auront pas lieu avant 2015 ; nous verrons alors comment les collectivités territoriales et le préfet pourront mettre en œuvre cette coordination. Il s'agit là de la traduction concrète du souhait du Gouvernement d'offrir un cadre d'échange et de coordination aux collectivités territoriales.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Je vous soumetts deux questions plus techniques. La première porte sur le cinquième alinéa de l'article 29 du projet de loi : ne devrait-on pas préciser quelle est l'autorité compétente devant signer le décret décidant de la délégation de compétence ?

M. François Pesneau. – Il s'agit du Premier ministre, qui seul détient le pouvoir réglementaire. Le titulaire du pouvoir réglementaire est ensuite libre de déléguer sa signature à ses ministres, mais je ne suis pas en mesure de l'appréhender.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Deuxièmement, de votre point de vue, qu'est-ce qui justifie que le dixième alinéa de l'article 23 du projet de loi ne mentionne que les musées territoriaux, et pas d'autres domaines, pour le transfert de compétences en matière culturelle des départements aux métropoles ?

M. François Pesneau. – L'article 23 est une reprise d'un article adopté au sein de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM). Si mes souvenirs sont bons, il s'agit de l'article 47, qui offrait au département la faculté de déléguer certaines compétences. C'est la reprise, à la virgule près, de ce dispositif, adopté par votre assemblée en janvier 2014. Nous sommes ainsi restés sur ce même champ, qui s'appliquait auparavant comme une faculté et qui devient désormais, non une obligation, mais un peu plus qu'une simple faculté. Enfin, ce sont des arbitrages du Gouvernement qui ont présidé à ce choix. Je pense néanmoins que, sur ce point, les discussions pourront permettre de faire bouger les lignes.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Mes chers collègues, y a-t-il d'autres questions sur le domaine culturel ? Je n'en vois pas ; nous passons donc aux dispositions relatives à l'éducation.

A l'alinéa 25 et suivants de l'article 12 du projet de loi, pourquoi avoir supprimé les conventions de transfert de personnels de l'article L. 213-5 du code de l'éducation ?

M. François Pesneau. – Ces dispositions figurent à l'article 35 du projet de loi qui constitue le cadre général des transferts de personnel.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Êtes-vous en mesure de chiffrer ces économies d'échelle générées par le transfert des collèges aux régions ?

M. François Pesneau. – Quelques chiffres figurent à la page 73 de l'étude d'impact, même si tous ne sont pas d'actualité. La réforme devrait se traduire par des économies d'échelle, mais nous ne disposons pas d'un chiffrage précis de ces économies administratives.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – De quelle manière les établissements faisant l'objet d'un contrat de partenariat seront-ils transférés « en pleine propriété à titre gratuit » ? Comment assurer leur transfert ?

M. François Pesneau. – Il s'agit d'une disposition générique : quel que soit le transfert opéré d'une collectivité territoriale à une autre, la loi prévoit que celle qui reprend la compétence succède dans tous les droits et obligations de la collectivité territoriale qui transfère la compétence.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Ne serait-il pas judicieux d'avancer la date des transferts, afin d'éviter un gel des investissements de la part des départements ?

M. François Pesneau. – Lorsqu'on procède rapidement au transfert d'une compétence, on nous dit qu'on va trop vite. Lorsqu'on prévoit un délai, on nous objecte qu'il pourrait être utilisé pour des stratégies négatives. Nous avons fait le choix de laisser du temps au processus, en faisant confiance à l'intelligence des territoires. Tous ont le sens de l'intérêt général.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Mes chers collègues je vous laisse poser vos questions complémentaires concernant le transfert des collèges.

Mme Colette Mélot. – Concernant le transfert des collèges, je voudrais prendre le problème à l'envers afin de savoir si l'on a estimé les avantages qu'il pourrait y avoir à transférer les lycées aux départements. Le lien de proximité avec le département paraît intéressant. En effet, il n'est pas impensable que la collectivité la plus proche du citoyen gère les enseignements du second degré. Cette étude a-t-elle été faite ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Il faut interroger la cohérence du transfert des collèges aux régions : elle introduit une rupture avec la loi relative à la refondation de l'école, qui a prévu un *continuum* entre enseignement primaire et collège. Le risque est d'opérer un transfert qui sera contraire à la réforme pédagogique que nous avons souhaité mettre en œuvre.

M. Jacques Groperrin. – Je m’interroge sur la fusion des académies, structures qui portent les collèges et lycées. On sent bien qu’il y a une dévitalisation des conseils généraux. Face aux nombreux changements envisagés, il faudrait savoir s’ils possèdent vraiment des vertus fortes et cohérentes. Le projet de loi a plutôt pour conséquence d’éloigner l’utilisateur de l’échelon le plus proche, qui est pourtant important pour la cohésion sociale.

Mme Christine Prunaud. – En l’état actuel du dossier, je peux dire qu’en Côtes-d’Armor et en Bretagne nous avons une idée bien arrêtée concernant cette proposition de transfert des collèges. Cette dernière permettra-t-elle vraiment des économies ? Pourrions-nous avoir une étude précise à ce propos ? Car, quand ce transfert interviendra sur nos territoires, quelle justification pourrions-nous donner ? Nous avons également une réelle inquiétude concernant les transports scolaires. Pourriez-vous nous donner plus de renseignements dont nous disposons aujourd’hui ?

Mme Marie-Annick Duchêne. – Je vais poser une question qui l’a déjà été : pourquoi s’en remettre à « des monstres de régions » alors que la population ne les connaît pas ? Les départements, plus proches, pourraient en effet exercer la compétence sur les lycées.

M. Jean-Jacques Lozach. – Vendredi dernier, lorsque nous avons auditionné l’Association des régions de France (ARF), elle nous a expliqué que les régions n’étaient pas en demande du transfert des collèges ni des routes. Alors ferons-nous vraiment des économies ? Il en est question, mais les économies se font souvent sur les dépenses de personnel. Or, avec le passage des personnels TOS (techniciens ouvriers et de service) aux régions, les salaires seront égalisés vers le haut ce qui, en fin de compte, ne procurera aucune économie.

Mme Corinne Bouchoux. – Des fusions entre les établissements d’enseignement agricole ont récemment eu lieu. Avez-vous évalué au travers de cet exemple les réels gains économiques de ce genre de mesure ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Pourquoi ne pas modifier la représentation des collectivités locales au sein des conseils d’administration des établissements publics locaux d’enseignement (EPL) ainsi que des instances consultatives de l’éducation nationale, par exemple, les conseils départementaux de l’éducation nationale - CDEN ?

M. François Pesneau. – Les attributions doivent être clarifiées afin que le citoyen identifie mieux les acteurs publics. C’est un choix assumé que de transférer les compétences des départements vers les régions et non l’inverse. Mais il appartient aux parlementaires de faire vivre le débat. Concernant les compétences liées à l’éducation nationale, il est important de rappeler que l’État assure la cohérence des programmes. Il ne s’agit pas de transférer la responsabilité de l’enseignement mais simplement celle de la gestion des établissements. La compétence en matière d’éducation et de pédagogie n’est pas déléguée.

Le redécoupage des académies ou des préfectures relève du pouvoir réglementaire. On peut également se demander si les CDEN n’auront pas vocation à devenir des conseils régionaux de l’éducation nationale ou encore des conseils académiques de l’enseignement national. La question des EPL appartient également au domaine réglementaire, qui peut modifier leur compétence autant que nécessaire.

Enfin, je confesse que nous n'avons pas mené d'étude sur le rapprochement des établissements de l'enseignement agricole que vous avez évoqué.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Le rapport Malvy-Lambert, parmi d'autres, ne recommandait pas le transfert des transports scolaires aux régions. Pourquoi avoir fait ce choix ?

Le projet de loi permet aux régions de déléguer leurs compétences en matière de transports scolaires. Y aura-t-il possibilité pour les organismes responsables de subdéléguer leurs compétences ?

Pourquoi abroger l'article L. 3111-10 du code des transports, qui permet à la région et au département de participer au financement des frais de transport individuel des élèves ?

Êtes-vous en mesure d'estimer le coût prévisible d'une harmonisation au plus-disant des modalités de prise en charge des élèves (notamment en matière de gratuité) ?

Pouvez-vous enfin préciser les dispositions pour le département de Mayotte ?

M. François Pesneau. – Les réponses concernant Mayotte sont purement techniques. A la fois un département et une région, Mayotte est concernée par deux articles particuliers du code général des collectivités territoriales (CGCT) : l'article L. 3542-1 et l'article L. 3321-1 relatif aux départements. La compétence obligatoire est donc maintenue.

Il y avait une logique à transférer les transports scolaires en même temps que les collèges, même si ceci ne figurait pas dans le rapport Malvy-Lambert.

La subdélégation est une question importante. Aujourd'hui, le code général des transports ne permettra pas la subdélégation à une collectivité qui n'a pas la compétence. L'article L. 1111-8 du CGCT ne permet aux collectivités de ne déléguer que des compétences dont elles sont attributaires. Et en obtenant par délégation cette compétence, elles ne pourraient la subdéléguer, même si la question de cette subdélégation a été posée. Je ne vois pas l'intérêt de permettre une subdélégation.

L'article L. 3111-10 du même code a été abrogé suite à une note du Conseil d'État, qui estimait que son maintien allait à rebours des objectifs de la réforme, notamment de la suppression de la clause générale de compétence.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je me suis occupé des transports scolaires dans mon département pendant 25 ans. Et si je ne suis pas opposé au transfert des transports scolaires, j'observe qu'ils ne transportent pas que des collégiens et des lycéens, mais aussi beaucoup d'enfants d'écoles élémentaires. C'est dire combien le sujet est complexe ; la subdélégation constitue une vraie question.

Mme Corinne Bouchoux. – Je ne suis pas la plus ardente défenseuse des départements mais j'ai l'impression que vous parlez de choses que vous ne connaissez pas. Combien de personnes, parmi celles qui ont écrit le projet de loi ont déjà vécu en milieu rural ? Avant d'être élue au Sénat, j'étais principale de collège et je peux vous dire qu'en lisant tout cela, j'hallucine. Quand on parle de locaux c'est une chose, mais là on parle de personnes que l'on transporte. Nous sommes en train de créer des usines à gaz et franchement, je tiens à le dire, j'hallucine !

M. François Pesneau. – Écoutez, avant d’être au ministère nous étions en poste territorial il y a encore moins d’un an, donc je ne pense pas que nous ignorons ce dont nous parlons ! La question de la subdélégation se pose et il nous semble avoir fait preuve d’ouverture. Il est évident que si Bordeaux gérait les transports pour les alentours de Poitiers, il y aurait problème. J’ai compris ce que vous nous avez dit et le Gouvernement ne serait pas forcément opposé à cet amendement tant qu’il est encadré et ne donne pas lieu à une subdélégation en cascade.

M. Jean-Louis Carrère. – Je pense que quand on sait que les gouvernements précédents voulaient plus de régions et moins de départements, quand on voit l’impact du département par rapport aux populations, on a tendance à vouloir le protéger. Néanmoins, on ne devrait pas tout détricoter dans l’autre sens. Ne prenons pas le chemin inverse, il y a matière à subdéléguer pour que cette réforme se passe bien. Toutes ces choses, par pur bon sens, peuvent se mettre en place grâce aux subdélégations.

Loi de finances pour 2015 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » - Examen du rapport pour avis

Puis la commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Jacques Lozach sur les crédits Sport de la mission Sport, jeunesse et vie associative du projet de loi de finances pour 2015 ainsi que l’article 61 rattaché.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du programme sport. – L’examen des crédits consacrés au sport dans la mission « Sports, jeunesse et vie associative » s’inscrit dans un contexte riche en événements et en bouleversements.

Les bouleversements concernent, bien entendu, la situation économique et financière de notre pays, qui appelle des efforts de la part de l’ensemble des opérateurs publics. Mais ces bouleversements sont également engendrés par la réforme territoriale, qui ouvre un débat sur les missions respectives de l’État et des collectivités territoriales, et les moyens afférents pour les exercer, un débat qui ne peut manquer d’interpeller également les acteurs du sport. Pour ce qui est des événements sportifs à venir qui impactent les perspectives budgétaires, je reviendrai sur la préparation de l’Euro 2016 de football, mais également sur les réflexions inhérentes à une éventuelle candidature de Paris pour l’organisation des Jeux olympiques de 2024.

Les crédits consacrés au sport au sein de la mission « Sports, jeunesse et vie associative », inscrits au programme 219, s’élèvent à 228,3 millions d’euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2015 contre 236,72 millions dans la loi de finances initiale pour 2014. Le programme « sport » supporte donc l’essentiel de la diminution des crédits de la mission.

Toutefois, si l’on neutralise l’effet des crédits non reconductibles relatifs à la réserve parlementaire, qui représentaient, en 2014, 7,29 millions d’euros, la diminution observée cette année s’établit à - 0,5 % pour les crédits de paiement, ce qui marque une certaine stabilité. Ceci d’autant plus que cette baisse est imputable à l’action 2 et concerne la non-reconduction des crédits dédiés aux primes des médaillés olympiques et paralympiques de Sotchi ainsi qu’un ajustement des dotations d’investissement de l’Institut national du sport, de l’expertise et de la performance (INSEP).

Le montant des crédits du programme 219 est à comparer au budget du principal opérateur du programme, le Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui atteint 270 millions d'euros en recettes de taxes affectées, soit davantage que le montant des crédits demandés.

Concernant le détail du programme, je constate que si les crédits sont globalement préservés, des incertitudes apparaissent ou se confirment sur les priorités comme le soutien au sport pour tous, voire le financement de l'Agence française de lutte contre le dopage – j'y reviendrai.

Les crédits reconductibles pour la promotion du sport pour le plus grand nombre sont en hausse sensible à 7,81 millions d'euros (+ 8,79 %) auxquels il convient d'ajouter les crédits issus du fonds de concours du CNDS à hauteur 19,5 millions d'euros. Au total, les crédits s'établissent à 27,3 millions d'euros, soit une hausse de 2,4 % par rapport à 2014 hors crédits non reconductibles. Ces crédits permettent de financer notamment les subventions de l'État aux actions nationales des fédérations sportives en faveur du sport pour le plus grand nombre (21,1 millions d'euros), le recensement des équipements sportifs et le fonctionnement du musée national du sport à Nice.

Ce musée a ouvert ses portes en juin dernier et on ne peut que se féliciter qu'il ait enfin trouvé un port d'attache au sein d'une région touristique, même si sa fréquentation (170 personnes par jour) est pour le moment modeste et devra encore être développée. La nouvelle clé de répartition de son financement, négociée avec la ville de Nice, est satisfaisante pour les deux parties. L'État verse une redevance d'occupation de 500 000 euros qui est équivalente au loyer qu'il payait à Paris. Par ailleurs, afin d'accompagner le lancement du musée, une subvention supplémentaire de 200 000 euros est prévue pour 2015.

Plus fondamentalement, le soutien financier global de l'État aux fédérations sportives devrait rester stable par rapport à 2014, à 63,5 millions d'euros (83 millions d'euros en intégrant le fonds de concours du CNDS).

J'en viens maintenant au Centre national du développement du sport (CNDS). Son rôle, comme chacun sait, est essentiel pour aider les associations sportives et les collectivités territoriales dans leurs projets. Ses subventions constituent l'instrument privilégié du financement territorial de la politique du sport pour tous, à hauteur de 213 millions d'euros en 2014.

Le CNDS a déjà engagé un plan de redressement qui couvre la période 2013-2016 afin de réduire ses engagements mais aussi de les concentrer sur un nombre plus limité de projets. Un nouvel effort lui sera demandé l'année prochaine : ses recettes qui pourraient baisser de 13 millions d'euros, ce qui reviendrait à lui faire supporter l'essentiel de l'effort demandé au monde sportif dans le cadre du redressement des comptes publics. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit, en effet, trois dispositions concernant le CNDS :

- l'article 61, rattaché à la mission, propose d'allonger de deux ans le prélèvement supplémentaire exceptionnel sur les mises de la Française des jeux afin de compenser, à l'euro près, l'aide de l'État, supportée par le CNDS, pour les travaux de construction ou de rénovation des stades qui doivent accueillir l'Euro 2016. Cette ressource exceptionnelle sera plafonnée à hauteur de 16,5 millions d'euros en 2016 et 15,5 millions d'euros en 2017 et permettra d'atteindre l'objectif de 152 millions d'euros mobilisés pour la préparation des stades.

- par ailleurs, l'article 15 du projet de loi de finances diminue de 2,2 millions d'euros le montant des taxes affectées au CNDS dans le cadre de ses actions ordinaires ;
- enfin, le même article impute au CNDS 10,8 millions d'euros au titre des frais d'assiette et de recouvrement des taxes prélevées par l'État qui, jusqu'alors, n'étaient pas appliqués.

Compte tenu de la baisse des dotations aux collectivités locales et des critères très sélectifs des autres dotations du type « dotation d'équipement des territoires ruraux » (DETR) et « dotation de développement urbain » (DDU), l'enveloppe nationale « Équipements » reste essentielle pour moderniser notre parc d'équipements sportifs. Comme le souligne l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) dans un courrier qu'elle vient d'adresser au secrétaire d'État en charge des sports : *« la suppression des aides à l'investissement aux collectivités locales entraînera de facto une dégradation inéluctable des installations, une baisse accentuée des licenciés pour les associations et, par voie de conséquence, pour les fédérations »*.

Compte tenu de sa situation financière, le CNDS se retrouve aujourd'hui confronté à un dilemme, ne pouvant à la fois soutenir les investissements dans les grands équipements nationaux structurants dont la France a besoin et aider au développement des équipements de proximité tels que les salles multisports, les piscines et toutes les installations qui concourent au développement de la pratique du sport pour tous.

Je crois pouvoir dire, mes chers collègues, que notre commission souhaite le maintien de la vocation du CNDS en faveur du développement du sport pour tous, du sport des territoires, qui passe par la préservation d'une enveloppe nationale « Équipements ».

Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à nous préoccuper de l'avenir des équipements sportifs locaux. La commission des finances a, en effet, adopté le 20 octobre dernier – sur proposition de son rapporteur spécial, Claude Raynal - un amendement qui prévoit de diminuer de 2,2 millions d'euros les crédits de l'action n° 2 consacrée au développement du sport de haut niveau du programme « sport ».

Dans l'esprit de notre collègue *« cette diminution devra s'appliquer sur les fédérations les plus importantes, pour lesquelles le financement de l'État ne constitue qu'une part minimale du budget (moins de 1 %) »*. Cet amendement prévoit de rétablir le montant nominal des taxes affectées au CNDS ; il constitue, à mon sens, une initiative qui traduit bien l'attachement du Sénat au soutien à l'investissement local.

Par ailleurs, j'observe que les interrogations de notre collègue rapporteur spécial sur l'intérêt de continuer à soutenir les fédérations les plus riches rejoignent les réflexions de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales - à laquelle plusieurs d'entre nous ont participé - qui s'est interrogée sur l'utilité de maintenir les subventions des collectivités territoriales aux clubs professionnels qui pratiquent essentiellement le « sport business », clubs pour lesquels ces subventions, très limitées en proportion de leurs ressources, sont devenues accessoires.

Pour terminer sur le CNDS, un mot concernant plus particulièrement les aides à l'emploi. L'opérateur public participe à la prise en charge des salaires des éducateurs sportifs afin, en particulier, de réduire les inégalités dans l'accès au sport (4 300 emplois en 2015). Il

prévoit, en 2015, d'aider au recrutement d'apprentis par les clubs en lien avec des centres de formation d'apprentis (CFA).

Même si l'on ne peut que partager le projet de favoriser la professionnalisation des clubs afin de leur permettre de conduire leurs projets de développement, il y a lieu de s'interroger sur le fait de savoir si le CNDS est véritablement le plus mieux placé pour financer ces actions. Est-il bien raisonnable, en effet, de réduire la voilure sur les investissements et, en parallèle, de s'engager dans une politique de soutien à l'emploi des jeunes et à la formation qui constitue une prérogative des régions ? Bien entendu, on pourra nous dire que ces cofinancements sont toujours les bienvenus et peuvent être utiles mais je ne suis pas sûr qu'ils renforcent la lisibilité de l'action du CNDS.

Plus généralement, le rôle et le fonctionnement du CNDS mériteraient sans doute d'être davantage clarifiés afin de mieux identifier les priorités et d'éviter le saupoudrage. Le CNDS n'a pas les moyens d'accompagner toutes les collectivités qui possèdent, rappelons-le, 81 % des équipements sportifs et dont les dépenses d'investissement s'élèvent à 5 milliards d'euros par an. Dans ces conditions, le mouvement sportif appelle à une réforme de la gouvernance du CNDS afin de la rendre plus partenariale. J'imagine que nous aurons l'occasion de reparler de ce sujet lors de l'examen du projet de loi sur l'organisation territoriale de la République dans quelques jours.

Je souhaite également vous dire un mot de la taxe Buffet. J'avais évoqué l'année dernière la nécessité « *d'étendre le champ des redevables de cette contribution à l'ensemble des personnes physiques ou morales qui cèdent des droits de retransmission de manifestations sportives aux télévisions françaises, qu'elles soient ou non implantées en France* ». Cette idée a fait l'objet d'un amendement dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif pour 2013, à l'initiative du rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Régis Juanico. Il apparaissait, en effet, important de mettre un terme à l'anomalie consistant à ne pas pouvoir percevoir le produit de cette contribution - qui constitue le seul mécanisme de solidarité financière entre le sport professionnel et le sport amateur - lorsque la cession des droits de télévision est réalisée par une fédération internationale ou par des organisateurs qui ne sont pas établis en France.

Pour sécuriser le recouvrement de cette taxe, l'amendement prévoyait que celle-ci serait acquittée non par le cédant établi à l'étranger, mais par le cessionnaire des droits établi en France, à savoir le diffuseur de manifestations sportives. Le gain de cet élargissement était estimé à 1 million d'euros en 2015 et 2 millions d'euros les années suivantes.

Cet amendement, qui avait reçu un avis favorable du Gouvernement et n'avait pas été modifié par le Sénat, a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-684 du 29 décembre 2013, au motif qu'il méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques puisque le redevable de la taxe n'était pas le même selon que le détenteur des droits était établi en France ou à l'étranger. Il me semble souhaitable de ne pas abandonner l'objectif de non-discrimination dans le recouvrement de cette taxe et de réfléchir à un nouveau dispositif qui permettra de répondre aux objections du Conseil constitutionnel.

J'en viens maintenant au sport de haut niveau, en commençant par l'INSEP. L'institut, qui accueille et forme les futurs champions, poursuit sa rénovation de grande ampleur avec pour objectif de l'achever à l'horizon de 2016 pour la préparation des Jeux de Rio. 2014 a vu, en particulier, la reconstruction du centre aquatique Émile Schoebel et les

prochains travaux devraient concerner deux gymnases ainsi que le stand de tir. La subvention de fonctionnement accordée à l'INSEP baisse à 22,13 millions d'euros tandis que, en application du contrat de partenariat public-privé (PPP), le ministère des sports versera en 2015 un loyer d'exploitation de 8,88 millions d'euros à la société Sport Partenariat.

Le sport français disposera donc bientôt d'un outil de premier ordre, mais le coût des travaux a eu pour conséquence d'augmenter le tarif facturé aux fédérations qui, parfois, réduit le nombre d'athlètes qu'elles y envoient. Par ailleurs, certaines fédérations s'inquiètent du préjudice que pourrait leur occasionner le développement de la politique de « sponsoring » de l'INSEP. Des sponsors de fédération ont, en effet, découvert que l'exclusivité dont ils pensaient pouvoir bénéficier en signant un partenariat avec une fédération était remise en cause par un concurrent ayant obtenu de la visibilité dans les locaux de l'INSEP. Là encore, il sera sans doute nécessaire à l'avenir de favoriser une gestion plus partenariale afin de concilier les initiatives des différents acteurs.

Concernant les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), leurs moyens de financement sont préservés à un niveau de 53,9 millions d'euros ainsi que le niveau d'emplois. Cette préservation des moyens intervient dans un contexte marqué par le projet du Gouvernement de les transférer aux régions à compter du 1^{er} janvier 2016. A cette fin, un amendement devrait être discuté lors de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Nous aurons donc l'occasion d'évoquer prochainement ce sujet.

Toujours dans le domaine de la formation, notons le fait que les crédits consacrés au fonctionnement des écoles nationales - l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), l'École nationale des sports de montagne (ENSM) et l'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN) - et les moyens dédiés aux actions des fédérations sportives en faveur de la formation connaissent une légère augmentation, liée au plan de titularisation des personnels des écoles nationales.

Un mot sur l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), dont les crédits sont stables à 7,8 millions d'euros sur un budget total de 9 millions d'euros. J'évoquais l'année dernière mes inquiétudes concernant la soutenabilité de son financement compte tenu de ce que l'agence était de plus en plus amenée à solliciter son fonds de roulement pour boucler son budget. Ces inquiétudes se confirment pour l'année prochaine, car le fonds de roulement de l'agence n'est pas inépuisable et le produit de la taxe Buffet ne sera pas conforté par un élargissement de l'assiette, comme je l'ai expliqué à l'instant.

Cette année, l'AFLD a été obligée de puiser près de 900 000 euros dans son fonds de roulement pour financer son programme d'investissement. En 2015, compte tenu de la mise en réserve annoncée de 8 % de ses crédits, l'agence n'aurait pas d'autre solution que de baisser de 10 à 15 % le nombre de ses contrôles et de recourir une nouvelle fois à une ponction sur son fonds de roulement. Dans ces conditions, les moyens de l'agence en euros courants reviendraient au niveau de 2010-2011, tandis qu'en termes réels ils seraient inférieurs de 10 % à ce qu'ils étaient lors de la création de l'agence.

Nous veillerons à ce que, pour des raisons budgétaires, il ne soit pas décidé de lever le pied sur la lutte contre le dopage ce qui est, bien évidemment, contraire à l'esprit qui nous anime, comme l'a montré notre unanimité lorsque nous avons eu, le 14 octobre dernier, à nous prononcer sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre les mesures

relevant du domaine de la loi, mesures nécessaires pour assurer dans le droit interne le respect des principes du code mondial antidopage.

J'évoquerai, enfin, la question du Stade de France, qui reste à ce jour une préoccupation de moyen terme. En effet, l'accord de 2013 a permis à l'État de ne plus verser d'indemnité pour absence de club résident pendant quatre ans (pour une économie de l'ordre de 16 millions d'euros par an), jusqu'en 2017, qui marque le terme des conventions passées avec les fédérations de football et de rugby ; mais l'incertitude demeure pour la suite.

Le projet de Grand Stade de la fédération de rugby dans l'Essonne reste d'actualité ; elle invite même d'autres fédérations sportives à la rejoindre sur le site. Si l'on ne peut que trouver de l'intérêt au projet de mutualisation des moyens des fédérations sportives, il faut rester vigilant sur l'avenir du Stade de France.

Les travaux de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales ont montré, en effet, que les perspectives de voir un club de football « résident » s'y installer étaient très faibles du fait de l'inadaptation du Stade de France aux besoins d'un grand club européen en matière de services à haute valeur ajoutée (loges VIP, espace hospitalité premium) et de sa trop grande taille (les stades du Bayern de Munich et d'Arsenal ont chacun moins de 70 000 places). Il faut donc envisager d'autres solutions comme, par exemple, la vente du stade à la Fédération française de football, pour laquelle il a été construit en 1998.

Mon dernier mot concernera le débat sur une candidature de Paris pour l'organisation des Jeux olympiques de 2024. Un tel projet pourrait constituer l'aboutissement des efforts déployés depuis quelques années pour doter notre pays des infrastructures nationales indispensables pour faire émerger des champions au niveau international et avoir un effet d'entraînement sur le nombre de pratiquants. Mais il faudra que cette candidature s'articule, sur la durée, avec les moyens mobilisés pour le sport dans notre pays. C'est pourquoi, une éventuelle candidature devra s'appuyer sur un plan de financement crédible et transparent, ne portant pas préjudice au développement du sport pour tous ; le Parlement devra y veiller.

Si cette candidature pourrait être un formidable catalyseur pour le développement du sport français et l'image de notre pays, veillons à ce qu'elle ne révèle pas une difficulté à faire des choix, à mobiliser des moyens et à moderniser la gouvernance du mouvement sportif.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « sport » ainsi qu'à l'article 61 rattaché en raison de la préservation globale des moyens qui est prévue, tout en mentionnant la nécessité pour notre commission de demeurer vigilante sur les évolutions qui pourraient se faire jour en 2015.

M. Michel Savin. – Je partage une grande partie des propos de notre rapporteur pour avis, mais je suis moins optimiste que lui. Il conviendrait, à mon sens, de prendre un certain nombre de décisions stratégiques pour tenir compte de l'évolution du sport et du contexte économique, mais rien n'est prévu dans ce projet de loi de finances qui acte même une baisse des crédits consacrés au sport. Je m'inquiète de l'évolution des crédits consacrés à la lutte contre le dopage ainsi que des moyens dont disposera le CNDS. La baisse des dotations des collectivités territoriales ne manquera pas d'avoir des conséquences sur le financement du sport amateur. Par ailleurs, les fédérations font état de leurs inquiétudes sur

les tarifs de l'INSEP, ce qui les amène à moins y recourir avec les conséquences que cela peut avoir sur la préparation de nos athlètes. Au final, je regrette un manque de décisions et d'orientations dans ce budget, qui amènera mon groupe à s'abstenir sur ces crédits.

M. Claude Kern. – Je rejoins Michel Savin concernant ses inquiétudes relatives à la baisse des crédits et des moyens dont disposera le CNDS, ce qui amènera mon groupe à s'abstenir également.

M. Jacques Groperrin. – Je félicite notre rapporteur pour avis qui a su faire preuve d'équilibrisme pour trouver des motifs de satisfaction dans ce projet de budget. Il manque une réflexion pour refonder le sport, ainsi qu'avait pu le faire, il y a une dizaine d'années, la loi Buffet. Je m'interroge par ailleurs sur les aides dont pourraient disposer les fédérations qui n'ont que peu de chances d'obtenir des médailles dans les grandes compétitions internationales. Je souhaite également évoquer le fait que j'aurais préféré que le musée national du sport s'installe à Paris plutôt qu'à Nice, en raison, notamment, du caractère excentré du centre-ville.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Concernant les propositions et les grands axes, on peut mentionner le chantier engagé par Thierry Braillard sur le statut du sportif qui est attendu par tous les syndicats de sportifs.

Je rappellerai que le mouvement sportif n'est pas homogène et qu'une quinzaine de fédérations rencontre des difficultés. On peut penser, par exemple, à la fédération française de lutte dont les résultats sont remarquables dans les grandes compétitions internationales, mais qui n'arrive pas à trouver de partenaires privés.

La fin du programme de rénovation de l'INSEP devrait permettre de retrouver des capacités de financement qui constitueront une véritable bouffée d'oxygène.

Je soulignerai, enfin, que Valérie Fourneyron avait créé une forte attente avec son projet de loi de modernisation du sport concernant, par exemple, une réforme de la gouvernance et des missions de service public déléguées aux fédérations. Il ne faut pas abandonner cette piste.

Loi de finances pour 2015 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. Jacques-Bernard Magnier sur les crédits Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative du projet de loi de finances pour 2015.

M. Jacques-Bernard Magnier, rapporteur pour avis des crédits du programme jeunesse et vie associative. – Le document de politique transversale relatif à la politique en faveur de la jeunesse fait état de 82 milliards d'euros consacrés à la jeunesse en 2014. Le programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ne représente donc qu'une fraction modeste de l'effort national consenti en faveur de la jeunesse.

Les moyens du programme 163 s'établissent à 206 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, en baisse de 1,7 % par rapport à 2014. Néanmoins, après

neutralisation de la réserve parlementaire non reconductible, soit un peu plus de 4 millions d'euros en 2014, la dotation de ce programme en 2015 apparaît en légère augmentation (+ 0,3 %) par rapport à 2014. La consolidation de l'effort budgétaire consenti à la mise en œuvre du plan national prioritaire en faveur de la jeunesse et au soutien du développement de notre tissu associatif constitue donc un signal positif, en dépit des lourdes contraintes pesant sur nos finances publiques.

Le dispositif du service civique, créé en 2010 et qui concentre à lui seul plus de 60 % des moyens du programme, rencontre un succès remarquable, avec une croissance continue du nombre de jeunes de 16 à 25 ans qui s'engagent dans le cadre de missions d'intérêt général à caractère éducatif, environnemental, humanitaire ou encore sportif, destinées à renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale. Au cours de l'année 2013, le nombre de volontaires a progressé de plus de 12 % par rapport à 2012. Le service civique devrait ainsi concerner près de 35 000 jeunes en 2014 et 40 000 en 2015. En outre, le 5 novembre 2014, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement, déposé par le Gouvernement, tendant à abonder le programme 163 de 25 millions d'euros supplémentaires, correspondant au financement de 5 000 missions de service civique, afin de porter l'objectif de l'Agence du service civique en nombre de volontaires engagés en 2015 dans le dispositif à 45 000.

Comme l'a rappelé le Président de la République lors de sa conférence de presse du 18 septembre 2014, l'objectif demeure de mobiliser 15 % d'une classe d'âge à l'horizon 2017, soit près de 100 000 jeunes – un jeune sur sept –, la montée en puissance du service civique constituant une priorité du Gouvernement dans le cadre de son plan en faveur de la jeunesse. Tant pour l'offre que pour la demande de volontariat de service civique, la cible est atteignable : entre 2010 et 2014, le nombre de volontaires a été multiplié par sept, l'engouement autour du dispositif se maintient à des niveaux plus qu'encourageants avec presque 90 % de jeunes volontaires très satisfaits de leur expérience, et le nombre d'associations agréées a largement progressé.

Toutefois, le resserrement des marges de manœuvre budgétaire continue de peser sur la capacité du dispositif à absorber l'offre en croissance continue de jeunes prêts à s'engager dans une mission de service civique. En 2014, la dotation du service civique s'avère, en fin d'année, insuffisante pour atteindre l'objectif de 35 000 volontaires, si bien que l'agence a obtenu le dégel de la réserve de précaution sur cette ligne du programme. En 2015, les ressources extrabudgétaires seront mobilisées afin de permettre à l'agence de tenir son objectif, en particulier la « garantie pour la jeunesse » proposée par l'Union européenne et à laquelle le service civique a été déclaré éligible par la Commission européenne.

Afin de répondre aux inquiétudes de la Cour des comptes sur la soutenabilité financière de la montée en charge du dispositif, le Gouvernement a d'ores et déjà entrepris des efforts en vue de réduire le coût unitaire des missions de service civique, sans porter atteinte à l'indemnité du volontaire et à son niveau de protection sociale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a adapté les modalités de financement de la protection sociale instituées en 2010, en procédant à un alignement du régime de cotisation sur le droit commun en supprimant le mécanisme de compensation complémentaire versée par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Cette mesure a ainsi permis de réduire de près de 20 % le coût mensuel unitaire d'une mission de service civique pour l'État, qui s'établit en moyenne à 804 euros par engagé.

Le Gouvernement a consenti à un effort de 100 millions d'euros en faveur du service civique sur le triennal 2015-2017. Afin d'abonder les crédits de l'Agence du service civique, des fonds devraient également être mobilisés dans le cadre de la garantie européenne pour la jeunesse et auprès d'autres départements ministériels et de personnes publiques intéressées au dispositif. Un financement interministériel du service civique est pleinement justifié dès lors qu'un grand nombre de ces missions d'intérêt général participent pleinement des objectifs de sensibilisation poursuivis par certains ministères auprès de la société civile, notamment en matière de santé (aide personnalisée auprès des personnes dépendantes, prévention des addictions, éducation alimentaire...), de formation des pompiers volontaires ou encore d'environnement et de développement durable.

Pour sa part, l'Agence du service civique, aujourd'hui présidée par M. François Chérèque, entend poursuivre ses efforts dans la maîtrise de ses coûts de gestion, en développant la dématérialisation des contrats de service civique, en améliorant le pilotage et le suivi des agréments et en mobilisant plus fortement les ressources issues du mécénat privé. À périmètres constants, l'agence table, pour atteindre ses objectifs, sur l'évolution suivante de ses moyens : 200 millions d'euros en 2015, 306 millions d'euros en 2016 et un peu plus de 417 millions d'euros en 2017.

Contrairement à ce que recommande la Cour des comptes, je ne pense pas qu'il soit raisonnable d'envisager une modulation de l'indemnité de service civique en fonction de la durée hebdomadaire de la mission. Si on peut admettre que certaines missions soient réalisées à temps partiel afin de ménager suffisamment de flexibilité pour des jeunes dont la situation le justifie, d'autres missions peuvent, du reste, conduire des jeunes volontaires à s'investir pour une durée hebdomadaire parfois bien supérieure à la durée légale de travail applicable à un salarié de droit commun, jusqu'à 48 heures par semaine. De fait, la compensation financière perçue au titre d'une mission de service civique a toujours eu un caractère forfaitaire car elle ne saurait être assimilée à une rémunération. Or, une modulation de cette indemnité en fonction du temps d'investissement hebdomadaire de l'engagé l'assimilerait à un défraiement, ce qui est contraire à l'esprit même de l'engagement de service civique qui n'a pas vocation à se substituer à un emploi, qu'il soit partiel ou à temps plein.

En revanche, une des pistes à explorer reste, selon moi, une plus forte mobilisation des collectivités territoriales. Elles ne représentent que 9 % des organismes agréés de service civique et ne réalisent que 7 % des recrutements effectifs de volontaires. Il est vrai qu'il est plus aisé pour une structure associative d'accompagner le jeune volontaire dans l'exercice de sa mission car elle est plus à même de mettre en place un tutorat de proximité adapté. Toutefois, la possibilité pour l'Agence du service civique de déléguer le soin aux collectivités territoriales d'attribuer des missions de service civique constituerait une source d'économie de l'ordre de 10 %, puisque l'agence ne serait pas tenue de leur reverser le forfait de 100 euros par engagé par mois au titre de la formation civique et citoyenne qui ne vaut que pour les associations.

En octobre 2014, le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports a déclaré l'engagement associatif « *grande cause nationale* » et s'est engagé à mettre en œuvre les dispositions de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire en faveur du secteur associatif. À cet égard, il a annoncé qu'un premier décret d'application devrait intervenir à la fin du mois de novembre 2014 sur les modalités de mise en place des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) destinés à accompagner la création d'associations. Un autre décret devrait, à la même période, revoir le fonctionnement et le

mode de désignation des membres du Haut Conseil de la vie associative, avec notamment l'instauration officielle de la parité.

J'en viens maintenant aux crédits en faveur du soutien aux associations et au développement de leurs ressources, à l'emploi dans les associations et à la formation des bénévoles : ils sont globalement préservés, dont :

- 25 millions d'euros pour le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) qui vise à structurer l'action associative en aidant principalement les associations à recruter leur premier salarié ;

- et 10,3 millions d'euros pour le fonds de développement de la vie associative (FDVA), destiné à soutenir des initiatives de développement de la vie associative, notamment dans le cadre d'actions de formation en conduite de projet associatif. L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement visant à augmenter cette dotation de 520 000 euros.

Nous pouvons nous féliciter de la signature, au mois de février 2014, par le Premier ministre, les grandes associations de collectivités territoriales et le Mouvement associatif, de la nouvelle charte des engagements réciproques entre les pouvoirs publics et le monde associatif, élaborée sur la base du rapport remis en juillet 2013 par notre collègue Claude Dilain et l'ancien préfet de la région Île-de-France, M. Jean-Pierre Duport. C'est dans cette logique que le Gouvernement a pris soin de sécuriser les procédures d'octroi de financements publics aux associations :

- en insérant dans la loi relative à l'économie sociale et solidaire une disposition définissant la subvention ;

- en formalisant une procédure sécurisée d'appel à initiatives qui relève du domaine de la subvention ;

- en révisant une circulaire de 2010 pour proposer un nouveau modèle de convention pluriannuelle et en élaborant un guide méthodologique à destination des collectivités territoriales.

En ce qui concerne plus spécifiquement la jeunesse, les crédits destinés à encourager la mobilité européenne et internationale de la jeunesse au sein des offices internationaux, dont principalement l'Office franco-allemand pour la jeunesse et l'Office franco-québécois pour la jeunesse, sont exemptés d'effort en 2015 et s'établissent à 14 millions d'euros.

Par ailleurs, l'extinction du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) n'est désormais plus envisagée. De nouvelles perspectives se sont ouvertes avec la mobilisation du FEJ pour l'opération « La France s'engage » lancée le 24 juin 2014 par le Président de la République. Dans ce cadre, le FEJ pourrait se voir doter de 25 millions d'euros du programme des investissements d'avenir, 15 millions d'euros de la société Total, le reste pouvant correspondre à des crédits budgétaires de l'ordre de 10 millions d'euros. Plus de 250 candidats se sont inscrits sur le site et les premiers projets ont été dévoilés à la fin de l'été.

En conclusion, compte tenu de la préservation des moyens en faveur de la jeunesse et de la vie associative, je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 163 au sein de la mission « Sports, jeunesse et vie associative ».

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous approuverons ces crédits qui sont maintenus tels que vous les avez décrits. Je voudrais cependant souligner que certaines associations sont en souffrance du fait non seulement de l'impossibilité pour les collectivités territoriales d'assurer le même niveau de soutien que par le passé mais aussi du désengagement de nombreux ministères, notamment celui de l'éducation nationale et celui de l'environnement, qui soutenaient en leur sein certaines associations de culture scientifique et des mouvements d'aide pédagogique ou investis dans le développement durable.

M. Jacques Groperrin. – On fait régulièrement référence à la réserve parlementaire qui a un impact non négligeable, dont nous font part également les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale qui regrettent le détournement d'une partie des financements alloués en loi de finances.

La perspective d'un service civique universel non indemnisé nous interroge, car les jeunes auxquels il est susceptible de s'adresser auront besoin de ressources pour vivre. De plus, je ne suis pas certain qu'une durée ne dépassant pas trois mois permette à ce type de mission d'avoir un impact significatif sur l'insertion des volontaires concernés. Je me demande si le recours au référendum afin de valider la création de nouveau type de service civique ne sera pas non plus un moyen de faire revivre une forme atténuée de service national, certes non pas obligatoire, mais qui permettrait de répondre en partie aux problèmes de notre jeunesse, qui souffre durablement du chômage. Un des problèmes initiaux au lancement du service civique concernait justement le risque pour les associations de ne plus pouvoir bénéficier de l'aide des jeunes volontaires une fois leur mission achevée et de nourrir la confusion avec les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors de l'examen du projet de loi sur le service civique, nous avons pris soin de préciser qu'il ne devait en aucune façon être assimilé à un emploi aidé. Il existe certes toujours le risque que le dispositif soit instrumentalisé par la suite par un organisme d'accueil.

M. Jacques Groperrin. – Pour ma part, je m'interrogeais véritablement sur la pertinence d'une durée de trois mois envisagée pour ce type de service civique universel. Mais il est vrai qu'il peut être légitime de la part d'un Président de la République d'appeler à un effort de solidarité nationale dans le cadre d'un nouveau dispositif.

M. Jean-Louis Carrère. – Je souhaiterais remercier les deux rapporteurs car, pour avoir rejoint cette commission tout récemment, je tiens à en saluer l'atmosphère constructive, qui est à la hauteur de ce qu'est le Sénat.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est un état d'esprit qu'on a essayé de construire ensemble depuis un certain nombre d'années et qui doit absolument perdurer, afin de continuer à exprimer des opinions politiques tout en nourrissant le dialogue et en faisant preuve de courtoisie.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – C'est aujourd'hui la journée internationale de la gentillesse...

M. Claude Kern. – Où en est-on du statut du bénévole ?

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – Au cours des trois ans pendant lesquels j'ai participé au Haut Conseil à la vie associative (HCVA), ce sujet a fait l'objet de longues réflexions, notamment au sein d'un groupe de travail dédié au bénévolat dont je n'ai cependant pas fait partie. La définition du statut du bénévole est une entreprise tout particulièrement difficile, compte tenu de la diversité des situations qu'il recouvre. Il a été question de savoir si l'on pouvait compenser le travail fourni par les bénévoles par des réductions d'impôt, option écartée au motif que cela en dénaturerait l'objectif. A aussi été envisagé d'organiser des formations en direction des bénévoles, ce à quoi le ministère travaille activement. Le temps consacré par un bénévole à une association pourrait faire l'objet de compensations diverses et variées, mais je dois vous avouer que le travail de réflexion conduit jusqu'à ce jour ne permet pas encore d'établir un statut uniforme du bénévolat. Il serait toutefois pertinent, à mon sens, de ne pas trop chercher à encadrer strictement l'activité du bénévole afin d'en préserver l'essence et la souplesse.

En sus des 520 000 euros accordés par l'Assemblée nationale par voie d'amendement au fonds de développement de la vie associative, un autre amendement a permis de renforcer à hauteur de 500 000 euros les subventions versées par l'État aux associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire.

En entendant l'annonce faite par le Président de la République, j'ai d'abord craint, moi aussi, une dénaturation de l'esprit du service civique en créant des missions de trois mois. Mais le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports nous a assuré hier que, pour l'heure, le service civique tel que nous le connaissons aujourd'hui continue bien de concerner des missions de six à douze mois, pour une durée moyenne de 7,2 mois. La proposition du Président de la République relève d'un autre dispositif ; elle a vocation à s'adresser à d'autres jeunes que ceux concernés à l'heure actuelle par le service civique, qui ne seraient pas rémunérés. On estime à 65 000 le nombre de jeunes qui ont jusqu'ici fait l'expérience du service civique. L'ambition de l'étendre encore est une bonne chose.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il nous incombe maintenant de donner un avis sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Michel Savin. – Nous choisissons la voie d'une abstention sur les crédits de cette mission, en raison de quelques incertitudes sur le montage financier du service civique, eu égard au dégel de crédits intervenu en 2014 et de la déclaration du Président de la République sur le service civique universel et des flottements qui l'entourent.

M. Loïc Hervé. – Notre vote consistera également en une abstention vigilante et positive, tout en félicitant les deux rapporteurs pour la qualité de leur présentation.

M. Jean-Louis Carrère. – Nous approuverons les crédits de la mission.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse, et vie associative » du projet de loi de finances pour 2015.

Organismes extraparlimentaires-Désignations

La commission désigne M. Bruno Retailleau pour siéger au sein de la Commission pour la modernisation de la diffusion audiovisuelle.

En outre, la commission propose à la nomination du Sénat :

- M. Loïc Hervé, pour siéger comme membre au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

- Mme Brigitte Gonthier-Maurin, pour siéger comme membre au sein du Conseil d'administration du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou ;

- M. Jacques Gasparrin, pour siéger comme membre au sein du Conseil supérieur des programmes.

La réunion est levée à 12 h 35.

**COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES
INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Mercredi 12 novembre 2014

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Audition de M. Alexandre de Juniac, Président-directeur général du groupe
Air France-KLM (sera publiée ultérieurement)**

**La commission auditionne M. Alexandre de Juniac, président-directeur
général du groupe Air France-KLM.**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

**Aménagement numérique du territoire - Audition de Mme Axelle Lemaire,
secrétaire d'État chargée du numérique auprès du ministre de l'économie, du
redressement productif et du numérique, sur l'aménagement numérique du
territoire**

**La commission entend Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du
numérique auprès du ministre de l'économie, du redressement productif et du
numérique, sur l'aménagement numérique du territoire.**

La réunion est ouverte à 14 h 40.

M. Hervé Maurey, président. – Madame la ministre, nous sommes très heureux de vous recevoir au Sénat pour parler de l'aménagement numérique du territoire. Notre commission est par essence attachée à l'aménagement du territoire ; c'est une de ses compétences avec le développement durable.

L'aménagement numérique est un sujet sur lequel nous nous sommes depuis longtemps mobilisés au Sénat. Nous avons produit un certain nombre de rapports parlementaires. Nous avons même fait adopter une proposition de loi en février 2012 sur l'aménagement numérique des territoires, qui malheureusement n'a pas été adoptée à l'Assemblée nationale lors de son examen en novembre 2012.

À titre personnel, j'ai toujours été assez critique à l'égard des politiques des gouvernements successifs en matière d'aménagement numérique des territoires. Je l'ai clairement exprimé lorsque j'étais dans la majorité ; je suis tout à fait à l'aise pour le faire également aujourd'hui dans l'opposition.

Lors des actions pour le très haut débit mises en place par le précédent gouvernement, j'avais regretté qu'on laisse trop de latitude aux opérateurs et que l'Etat ne soit pas assez actif, sans parler du haut débit et de la téléphonie mobile : beaucoup de territoires n'ont toujours pas de couverture satisfaisante.

J'espérais que le changement de majorité marque une inflexion. À mes yeux, cela n'a pas été le cas. J'ai d'ailleurs été étonné que les assises de la ruralité lancées par la ministre de l'égalité des territoires ne traitent absolument pas de la question du numérique.

Le plan « France Très Haut Débit » prévoit 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement pour 2015. Comment ces crédits vont-ils être utilisés dans nos territoires ?

J'ai découvert en lisant la presse que vous lanciez une consultation sur le numérique auprès des collectivités territoriales. Je n'en avais pas eu connaissance en tant que parlementaire, en tant qu'élus local. Je crois que nous savons déjà ce que les territoires veulent : ils veulent une couverture numérique du territoire, que ce soit en téléphonie mobile ou en internet. Pourquoi organisez-vous cette consultation ?

Le Gouvernement parle d'une loi sur le numérique en 2015. Pouvez-vous nous confirmer cet objectif ? Que comprendra ce projet de loi ?

Je terminerai par une remarque. Vous avez interpellé la SNCF en vous étonnant que le wifi ne soit pas disponible dans les trains. Vous avez certainement raison, mais si nous avions internet et la téléphonie mobile dans nos territoires, ce serait déjà bien.

Voilà, madame la ministre, ce que je souhaitais dire pour introduire ce débat, avec la franchise qui me semble nécessaire sur ce sujet.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique. – Je vous remercie, monsieur le président, pour votre invitation et pour vos propos liminaires. Je partagerai votre franchise, mais je crois que ce sera là tout ce que nous partagerons. Je suis en désaccord profond avec la description que vous donnez de l'action du Gouvernement.

Nos équipes sont mobilisées, même si elles sont en sous-effectif actuellement. Le plan France très haut débit tourne à plein. La totalité des agents de cette mission et ceux de la direction générale des entreprises à Bercy sont mobilisés. Nous répondons quotidiennement aux sollicitations en provenance des élus, qui n'ont jamais été aussi nombreuses, peut-être parce qu'ils n'ont jamais reçu un traitement aussi personnalisé, détaillé et ambitieux.

L'ambition portée par le Président de la République en matière de couverture numérique du territoire, annoncée dès son entrée en mandat, est la couverture en très haut débit de la totalité de la population d'ici 2022. C'est donc un objectif très ambitieux avec un agenda sur dix ans. Aucun État, en particulier en Europe, n'a mis la barre aussi haut en matière de déploiement du numérique. Le Gouvernement agit comme État stratège. Il n'est pas, et c'est peut-être là la source de votre regret, acteur unique et exclusif. Il agit de concert avec les collectivités territoriales et les opérateurs. La méthode est nouvelle, mais elle est efficace. L'État co-construit et accompagne les projets portés par les collectivités locales. Là où les projets n'avancent pas, c'est que les collectivités ne se sont pas saisies du sujet.

La mission France très haut débit travaille au quotidien avec les collectivités engagées dans l'agenda de déploiement du numérique. Vingt milliards d'euros seront investis à horizon 2022. Je vous mets au défi de trouver un projet budgétaire équivalent en Europe. Nos voisins allemands auront de 4 à 5 ans de retard par rapport à la France à l'issue de ce déploiement. Sur ces vingt milliards, 3,4 sont investis directement par l'État. L'équivalent sera investi par les collectivités locales. Le reste viendra des opérateurs privés.

La question de la ruralité et du déploiement dans les zones rurales et périphériques, dans les zones d'initiative publique, sont pour moi une priorité absolue. Vous avez raison de lier cette question à celle de l'aménagement du territoire. Je fais également le lien avec la question de l'inclusion sociale et du développement économique. Avec les technologies liées au *big data*, aux objets connectés et à l'image, qui nécessitent des flux et des débits extraordinairement importants, nos entreprises devront être prêtes pour être compétitives. Il serait inacceptable qu'une entreprise située en zone rurale ne puisse pas développer son activité économique parce qu'elle n'est pas en mesure d'accéder à un internet de qualité. De la même manière, il serait inacceptable que des citoyens habitant en zone rurale soient moins bien lotis que ceux habitant en zone urbaine dense.

Laissez-moi vous faire part de l'état d'avancement du plan France très haut débit. 66 projets publics qui représentent 78 départements ont été déposés à ce jour pour recevoir un soutien financier de la part de l'État. Sur ces 78 départements, plusieurs sont des départements très ruraux comme le Gers, l'Ardèche, la Haute-Marne, la Haute-Saône ou la Lozère. 31 projets, soit 39 départements, ont déjà obtenu un accord de principe ou un accord définitif de la part du Premier ministre. Cela correspondra à un investissement de 7 milliards d'euros en 5 ans qui permettra de couvrir 4 millions de foyers, qui disposeront de la fibre optique. Trois millions de logements sont également éligibles à la fibre par l'investissement des opérateurs, ce qui représente près de 3 milliards d'euros investis. Avec l'ensemble des autres technologies comme le câble et la VDSL, plus de 11,5 millions de logements, soit un tiers du parc, peuvent disposer d'une offre en très haut débit.

Le financement du plan a été sécurisé, dans le cadre budgétaire contraint que nous connaissons. Défendre un projet d'infrastructures de cette taille, qui s'apparente au déploiement des réseaux ferrés à l'époque de l'industrialisation, nécessite l'engagement de moyens financiers élevés. Le projet de loi de finances pour 2015 comprend un nouveau programme consacré au plan France très haut débit et pourvu de 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement. Ces crédits s'ajoutent aux 900 millions d'euros de subventions initialement prévus dans le cadre du plan d'investissements d'avenir. Cette somme sécurisée dès à présent en loi de finances permettra de répondre à la montée en charge du plan.

Au-delà de la fibre, l'initiative combinée des collectivités et de l'État doit apporter des réponses plus rapides là où les besoins sont les plus criants. Les sénateurs sont très bien placés pour être en contact avec les zones les moins bien représentées où les besoins sont urgents. 20 % des logements n'ont par exemple pas accès au *triple play*. Les collectivités ont tout intérêt à jouer la carte de la complémentarité des technologies.

C'est la même volonté de répondre aux besoins les plus urgents qui a guidé la mise en œuvre du plan école connectée. Ce programme est mené conjointement par le ministère de l'éducation nationale et par le ministère de l'économie et des finances. L'État finance la connexion par des technologies haut débit par satellite de près de 9 000 établissements primaires et secondaires, dès cette rentrée scolaire. Le même nombre d'établissements sera financé l'année prochaine. C'est une réponse efficace à l'urgence. Aujourd'hui, 16 000 écoles ne sont pas connectées. Cela a des conséquences pour les enfants mais aussi pour le personnel administratif des établissements.

Dans les zones moyennement denses, où les opérateurs avaient annoncé en 2011 leur intention de déploiement et l'ont confirmée en 2013, les changements observés sur le marché des télécommunications, avec la fusion entre SFR et Numericable, modifient les conditions de déploiement de la fibre. Il est impératif de conserver cette bonne dynamique

d'investissement. Nous veillons à ce que des ajustements puissent avoir lieu : par exemple, permettre à SFR-Numericable de déployer du FTTH hors de la zone câblée, comme le groupe a dit en avoir l'intention, et permettre à Orange de déployer dans la zone câblée. C'est l'objet de discussions que je mène avec les opérateurs du secteur actuellement. La bonne dynamique commerciale de la fibre dans ces zones va permettre de maintenir la pression sur les opérateurs. Les clients sont au rendez-vous.

Nous attendons de la transparence de la part des opérateurs, sur leur calendrier de déploiement comme vis-à-vis des collectivités et de l'État. Vous aurez remarqué que nous nous imposons cette transparence. Cet été a été mis en ligne l'observatoire du très haut débit. C'est un outil géré par la mission France très haut débit qui cartographie l'avancement des déploiements. C'est un état des lieux objectif de la couverture numérique et un instrument de suivi des progrès accomplis. Préparer l'avenir pour la valorisation et l'égalité des territoires et des citoyens, pour la compétitivité des entreprises, est l'objectif prioritaire mis en œuvre de manière opérationnelle depuis deux ans.

Je me déplace beaucoup sur le terrain, notamment dans les zones rurales. J'aurais beaucoup aimé participer aux assises de la ruralité consacrées au numérique en septembre dernier. Elles ont malheureusement coïncidé avec le remaniement ministériel, raison pour laquelle je n'ai pas pu m'y rendre. Je constate, au contact des territoires, une insatisfaction concernant la couverture mobile. Beaucoup de nos voisins mettent l'accent sur la couverture mobile. Une nouvelle initiative est nécessaire en France dans ce domaine, d'autant que rien n'a été fait au cours des dernières années. Plusieurs plans ont été lancés : le plan zones blanches, puis zones grises. Il y a longtemps que nous n'avons pas eu d'état des lieux objectif. Nous continuons à traiter les questions du réseau fixe et du réseau mobile comme des silos indépendants alors même que les technologies et les moyens de déploiement nous obligent à penser en termes de complémentarité. Le sénateur Pierre Camani et le député Fabrice Verdier m'ont récemment rendu un rapport sur le service universel. Les conclusions de ce rapport m'ont confortée dans cette voie. Ils préconisent de supprimer l'obligation faite aux opérateurs de financer la maintenance des cabines téléphoniques, qui sont désormais pour grande partie inutilisées. Cette suppression des cabines ne pourrait se faire qu'à condition que la couverture mobile soit présente dans la zone. Il faudrait également mobiliser les opérateurs pour qu'ils contribuent au déploiement des usages numériques dans la population. Il faut former nos entreprises, nos citoyens et nos administrations aux usages du très haut débit.

Les niveaux de couverture en 2G et en 3G sont très élevés, respectivement 99,9 % et 97 % de la population. Cela ne correspond pas à l'expérience des utilisateurs. Les pistes d'action qui sont à l'étude consistent d'abord à étendre la couverture mobile à l'ensemble des communes de France avant la fin du quinquennat. Selon le commissariat général à l'égalité des territoires, 175 communes ne disposent d'aucune couverture. Plusieurs mécanismes de financement sont envisagés. Quelle que soit la solution retenue, nous devons veiller à ce que les pylônes déployés soient effectivement utilisés par les opérateurs.

Nous devons améliorer l'information sur la couverture et la qualité de service pour retrouver la réalité des chiffres. Sur cette question, je crois aux forces du marché, lorsque ce marché est transparent. Vous aurez certainement apprécié les efforts de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) pour donner, pour la première fois cette année, des informations sur la qualité du service fourni aux consommateurs. La transparence doit être systématique de la part des opérateurs comme des services de l'Etat, qui doivent veiller à la véracité des communications commerciales.

Il nous faut enfin améliorer la couverture à l'intérieur des logements. C'est une question distincte de celle des zones blanches, mais qui représente une part importante des problèmes soulevés par les habitants et les élus locaux. Des technologies existent et ne sont pas assez utilisées : c'est le cas des boîtiers *fem to cell*, qui permettent de couvrir le logement en utilisant l'accès à internet par le réseau fixe. Ces technologies seront plus faciles à utiliser dans les zones rurales à mesure que sera déployé le réseau fixe. Il y aura un effet vertueux. Ces techniques doivent être mieux connues des utilisateurs, plus interopérables et mieux intégrées à l'offre des opérateurs.

La concertation que vous mentionnez, monsieur le président, a été lancée par le Premier ministre le 4 octobre dernier. Elle est organisée par le Conseil national du numérique sous ma supervision et celle de Thierry Mandon, secrétaire d'État à la réforme de l'État, qui a en effet la charge de moderniser l'action publique notamment grâce aux outils numériques. Il s'agit de faire participer l'ensemble des parties prenantes, y compris des individus à titre personnel, afin de contribuer à la préparation du projet de loi numérique et définir les priorités de l'action stratégique du Gouvernement en France, en Europe et dans le monde. Les parlementaires recevront un courrier afin de participer à cette concertation et d'organiser des moments de concertation dans leurs circonscriptions.

Le projet de loi numérique devrait être présenté en conseil des ministres au premier trimestre 2015, pour un examen au Parlement avant la fin du premier semestre. Il comportera trois volets : l'innovation et la croissance par le numérique, la protection des données et le rôle notamment de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), enfin, l'action publique, avec l'ouverture des données publiques.

Concernant la SNCF, mon interpellation amicale semble avoir porté ses fruits, puisque la SNCF a lancé un appel d'offres la semaine dernière pour développer les technologies qui, au-delà du wifi, permettraient d'offrir un accès satisfaisant à internet dans les trains. Je comprends l'idée d'opposer la couverture du territoire, en particulier dans les zones aujourd'hui mal desservies, à celle de l'accès dans les trains. Cependant, dans une économie mondialisée, où la France cherche à être compétitive et attractive, il me paraît essentiel qu'une grande entreprise de transport public comme la SNCF soit à même d'offrir les services de la plus haute qualité possible à ses usagers. Je verrai très bientôt M. Pépy pour m'en entretenir avec lui. Mon ministère travaille très bien avec la SNCF sur ce thème.

M. Hervé Maurey, président. – Je n'ai pas été choqué par votre intervention auprès de la SNCF, j'ai simplement voulu rappeler que le wifi dans le train, c'est bien, mais que le wifi dans les territoires, c'est bien aussi !

J'aurais beaucoup de questions, mais je vais me censurer pour laisser la parole aux autres...

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique. – Je me tiens à votre disposition pour une nouvelle audition.

M. Hervé Maurey, président. – Mon propos n'a rien de polémique, encore moins de politique. Sur ces sujets, nous devons intervenir avec comme seul objectif la poursuite de l'intérêt général. Quand Fleur Pellerin a été nommée, je l'avais rencontrée pour l'assurer de mon soutien à toutes les propositions qui iraient dans le bon sens. Malheureusement, je n'ai pas le sentiment d'avoir constaté de réel changement depuis 2012 dans ce domaine. Vous parlez d'une méthode nouvelle, qui réunit l'État, les collectivités

territoriales et les opérateurs. Non ! Les opérateurs vont toujours là où ils veulent quand ils le veulent. Vous affirmez que « là où ça ne fonctionne pas, c'est parce que les collectivités territoriales n'ont rien fait ». Mais que fait-on dans ce cas-là ? C'est l'État qui devrait alors intervenir. A défaut, où est l'égalité des territoires ? Or, l'État s'est complètement désengagé. Vous nous dites aussi que le président de la République est ambitieux dans ce domaine. Encore faut-il y consacrer les moyens adéquats...

Il y a aujourd'hui des territoires totalement dépourvus d'accès à la téléphonie mobile. Dans un département comme le mien, il n'y a pas eu de convention pour résorber les zones blanches. Il y a des territoires sans aucune couverture, et sans aucun espoir qu'il y en ait, parce que l'État s'en désintéresse, le département aussi, et je ne vous parle même pas des opérateurs. Vous nous avez dit qu'à la fin du quinquennat, il n'y aurait plus aucune commune dans cette situation, mais il faut aussi regarder comment sont identifiées les zones blanches : il suffit qu'un seul point de la commune soit relié au réseau pour que l'ensemble de la commune soit considérée comme ne faisant pas partie d'une zone blanche ! Nous arrivons ainsi à des taux de couverture très élevés, mais qui ne correspondent pas à la réalité.

M. Rémy Pointereau. – J'avais préparé un certain nombre de questions en tant que rapporteur pour avis du budget « politique des territoires », mais le président de la commission en a déjà posé un certain nombre, à juste titre.

Vous avez bien vendu votre volontarisme, encore faut-il passer aux actes. Quand vous évoquez le chiffre de 20 milliards d'ici 2022, il s'agit d'autorisations d'engagement. Il faudra que les crédits de paiement suivent.

Comme le président Maurey, je constate l'écart entre les discours et les actes en ce qui concerne la couverture numérique du territoire, qu'il s'agisse du réseau Internet ou de la téléphonie mobile. Je n'ai jamais vu la téléphonie mobile aussi mal fonctionner depuis quelques années. Entre les opérateurs, il y avait des conventions pour le *roaming*. Je ne sais pas si elles sont encore en vigueur, mais cela fonctionne très mal. L'État doit rencontrer les opérateurs.

Le Gouvernement a lancé deux initiatives : une concertation nationale sur le numérique et des assises de la ruralité. Pour avoir assisté, il y a quelques jours, aux assises de la ruralité sur mon territoire, où il a beaucoup été question de service public, je peux vous assurer que le numérique a été le grand absent des débats.

Les députées Corinne Erhel et Laure de La Raudière ont rédigé en mai 2014 un rapport sur le développement de l'économie numérique française. Quelles conclusions pratiques en tirez-vous pour l'aménagement numérique du territoire ? Quelles recommandations vous semblent intéressantes ou, au contraire, irréalistes ? Que comptez-vous mettre effectivement en œuvre et avec quels moyens ?

Où en sont vos réflexions sur un service public universel du numérique ? Qu'attendez-vous exactement du déploiement « d'espaces publics numériques » ? Quelles en seront les modalités concrètes, notamment pour les collectivités territoriales ? Qui va les financer ? Qui va en assurer la maîtrise d'œuvre ?

Mon département s'est allié avec l'Indre-et-Loire pour créer un syndicat pour le très haut débit, alors que nous n'avons pas le haut débit partout, ni même le bas débit. La fibre optique très haut débit a été déployée dans les zones d'activités de ma communauté de

communes, mais avec des coûts d'abonnement exorbitants, de l'ordre de 350 à 400 euros par mois, ce qui explique que très peu d'entreprises s'abonnent.

M. Alain Fouché. – Vous ne pouvez pas reprocher aux collectivités territoriales de ne pas s'engager assez dans ce domaine. Elles ont hérité de pléthore de compétences, et ne bénéficient jamais de cofinancements de la part de l'État. Le numérique ne relève pas de leur compétence et on leur a déjà tellement demandé...

Dans mon territoire, un plan a été signé entre le département, la région et l'État, mais nous avons des doutes quant à la concrétisation des opérations. Il s'agit certainement d'un problème de crédits. Vous avez évoqué les progrès dans l'accès de la population au numérique, mais ces progrès ne concernent pas la population rurale.

Je voudrais enfin vous faire part d'une réflexion, que j'ai eue avec Jean-Pierre Raffarin. Lorsque nous avons eu besoin de financements rapides, nous avons eu recours au Fisac, dont les crédits proviennent des grandes surfaces. Pourquoi ne pas créer une sorte de Fisac en matière numérique, qui prélèverait des crédits sur les opérateurs, et permettrait d'aller plus vite dans l'obtention des financements ?

Mme Annick Billon. – Je voudrais faire le point sur la FTTO (*fiber to the office*) et la FTTH (*fiber to the home*). Lorsque les collectivités se rapprochent des opérateurs, ils proposent dans un premier temps la FTTH, car ils imaginent pouvoir vendre la FTTO aux entreprises à prix fort. C'est un vrai problème pour les zones économiques.

M. Jacques Cornano. – J'ai bien noté que vous vous déplacez dans les zones rurales et que vous aviez élaboré un plan pour l'école connectée. Je voudrais, comme pour les enjeux soulevés lors de la conférence internationale de la biodiversité et du changement climatique en Guadeloupe avec la ministre de l'écologie, vous inviter à découvrir quelques communes de Guadeloupe continentale, mais aussi des îles périphériques (Les Saintes, La Désirade, Marie-Galante). Nous sommes encore loin du plan école connectée. La communauté de communes à Marie-Galante a fait du tourisme le moteur de son développement. Or, dans les hôtels, il est impossible de téléphoner ou d'aller sur Internet, ce qui est inadmissible pour des chefs d'entreprise en déplacement par exemple !

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique. – Je présenterai le volet numérique des assises de la ruralité la semaine prochaine dans les Côtes d'Armor. Un séminaire gouvernemental a été consacré à la ruralité à Matignon, et je peux vous assurer que le numérique est systématiquement introduit dans cette problématique, que ce soit dans la définition des objectifs par le Premier ministre ou dans le travail quotidien que nous menons avec Sylvia Pinel. C'est une priorité absolue de ce Gouvernement.

Par exemple, pourquoi ne pas étendre les zones d'initiative publique à certaines zones périphériques considérées comme étant en zone AMII (appel à manifestation d'intention d'investissement) ? Si les opérateurs privés ne souhaitent pas y aller, et que nous sommes en mesure d'attirer des investisseurs, y compris étrangers, je n'exclus pas cette option pour régler la question du financement. Affirmer cela ne remet pas en cause l'objectif de déploiement du très haut débit à l'horizon 2022.

Je partage une très grande partie des conclusions du rapport de Corinne Erhel et Laure de La Raudière, qui est le fruit d'un travail très étoffé mené en France et à l'étranger. La plupart d'entre elles sont mises en œuvre. Cet après-midi même, j'ai annoncé le nom des

métropoles labellisées « French Tech ». Le rapport insiste sur l'importance de soutenir les écosystèmes numériques, en particulier ces jeunes entreprises innovantes à très forte croissance qui sont à l'origine des créations d'emplois dans les secteurs innovants. Le président de la République a lancé un plan e-education, qui est une des préconisations fortes du rapport. J'ai, par exemple, beaucoup insisté, avec succès, pour que l'apprentissage du code soit offert dans le temps périscolaire et intégré au socle commun de l'éducation nationale. Enfin, ce rapport demande une position forte de la France à l'échelle européenne, en faveur d'une stratégie industrielle européenne en matière de numérique. Nos industriels ont perdu des parts de marché face à l'émergence d'acteurs dits « *over-the-top* » (OTT), les géants de l'Internet. 78 % des entreprises du numérique cotées sont américaines, 2 % européennes. L'Europe doit désormais mener une contre-offensive, après avoir délaissé ce secteur de façon coupable. La nouvelle Commission européenne a réalisé l'importance de ces enjeux, puisque trois commissaires européens, dont le commissaire allemand, seront en charge de ce sujet. Lors du conseil du 27 novembre prochain, nous défendrons des positions françaises fortes, qui sont aujourd'hui largement entendues et partagées.

En ce qui concerne le service public universel du numérique, il était temps d'avancer. Depuis que l'idée d'espaces publics numériques a été lancée en 1997, des réseaux d'acteurs du numérique ont été mis en place, en particulier dans le domaine de la médiation, mais sans pilotage stratégique. Depuis quinze ans, les forces du marché l'ont emporté. Cet été, j'ai lancé une consultation auprès des centres de médiation, pour les identifier dans un premier temps, car ils prennent des formes nouvelles. Outre les traditionnels réseaux de service public numérique, sont désormais recensés les *fab lab*, les ateliers de fabrication numérique, les tiers lieux, les ateliers de travail partagé, les espaces de *coworking*... Ces initiatives locales foisonnent, souvent sous la forme de partenariats entre acteurs privés et publics. Cette consultation a rencontré un vif succès. Des centaines d'acteurs ont répondu, pour demander une mise en valeur de leur action, leur mise en réseau ainsi qu'un accompagnement de l'État. Cet immense chantier a été lancé cet été. J'ai fait quelques annonces lors des assises de la médiation du numérique à Bordeaux, auxquelles je vous renvoie.

Je ne remets aucunement en cause l'action des collectivités territoriales. Au contraire, le déploiement d'internet dans les territoires dépend d'elles. Il ne s'agit pas là d'un désengagement de l'État, mais d'une revendication de leur part. Dès que l'État intervient un peu trop dans ce domaine, cela nous est reproché. Et ce système fonctionne plutôt bien, il faut aussi savoir le dire. Après deux ans de mise en œuvre de ce plan très haut débit, il est déjà possible d'identifier les collectivités « bonnes élèves » de celles qui accusent un certain retard, sans porter de jugement sur leur capacité de mobilisation et de financement. A la fin, l'État devra naturellement identifier les cas les plus problématiques. En attendant, le temps passe, et les collectivités peuvent agir, pour répondre aux attentes de la population. Il est aujourd'hui inacceptable de ne pas disposer d'accès internet ou à la téléphonie mobile. C'est une compétence ancienne des collectivités, et non un transfert récent. Depuis un certain nombre d'années, les plans de déploiement se sont multipliés. Il ne s'agit donc aucunement de remettre en cause l'action des collectivités territoriales. Au contraire, par rapport aux autres pays, nous n'avons pas à rougir de leur action.

1,4 milliard d'euros sont consacrés au numérique dans le projet de loi de finances pour 2015, auxquels il faut ajouter les 900 millions déployés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA). L'investissement de l'État pour les années 2015 et 2016 est sécurisé, car il est issu des redevances pour les fréquences de la bande 1800 Mhz, qui seront consacrées au plan très haut débit. Le montant de l'investissement total, que j'ai déjà mentionné, est de 3,3 milliards d'euros.

Dans les collectivités d'outre-mer, nous avons avancé, même si cela ne se voit pas nécessairement car les déploiements prennent du temps, pour des raisons géographiques évidentes. Pour la Guadeloupe, l'accord de pré-engagement a été signé cet été par le Premier ministre. La Guadeloupe entre naturellement dans le cadre du plan France très haut débit et fait partie des collectivités motrices, qui vont pouvoir avoir des résultats très concrets d'ici quelques années. L'attribution des licences mobiles en 4G a été accélérée : elle s'effectuera dès le début de l'année prochaine. C'est là aussi un processus très complexe. On peut certes regretter qu'il intervienne en outre-mer dans un second temps, après le territoire métropolitain, mais il faut se réjouir de cette accélération du calendrier voulue par le Gouvernement.

En ce qui concerne le prix des offres de fibre pour les entreprises, je connais cette plainte des entreprises. Sachez que les artisans et les très petites entreprises bénéficient des mêmes tarifs que les particuliers. Un des effets vertueux attendu du déploiement de France très haut débit est justement que l'arrivée massive de la fibre permette de faire baisser les prix. Il faudra le vérifier, lorsque le plan aura atteint sa vitesse de croisière. Je veille à la question, car il est effectivement regrettable de perdre en coût d'abonnement ce qu'on gagne en compétitivité grâce à la fibre. A défaut de baisse des prix, l'État devra agir en conséquence.

Loi de finances pour 2015 – Crédits « Transports maritimes » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports maritimes du projet de loi de finances pour 2015.

M. Hervé Maurey, président. – Nous commençons l'examen des avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2015 par le rapport de Charles Revet sur les crédits des transports maritimes.

M. Charles Revet. – Il me revient de vous présenter cette année encore les crédits relatifs aux transports maritimes et je vous remercie, Monsieur le Président, mes chers collègues, pour cette marque de confiance. Vous savez certainement, et je ne cesse de le répéter malheureusement, que le transport maritime fait l'objet d'un traitement complètement paradoxal de la part de l'État.

En effet, si l'on étudie le rapport rédigé en juillet 2014 par le Commissariat général au développement durable, consacré aux comptes des transports en 2013, on constate deux choses.

La première, c'est que le secteur des transports, pris de manière globale (route, air, fer, mer, fluvial, passagers et marchandises), affiche un déficit de ses échanges extérieurs de 9,3 milliards d'euros, soit l'équivalent des deux-tiers du chiffre d'affaires de CMA-CGM : il contribue par conséquent à la perte de compétitivité de la France. Or dans ce paysage catastrophique, il n'y a qu'un bon élève : le transport maritime, avec un solde positif de 4 milliards d'euros et une performance qui croît de 6 % en moyenne annuelle depuis 2008. Le transport aérien est lui aussi en excédent commercial, mais avec un montant nettement plus bas, de l'ordre de 300 millions d'euros, alors que son chiffre d'affaires global est bien plus élevé, 19 milliards d'euros contre 14 milliards d'euros pour le transport maritime.

La seconde observation, concerne les dépenses d'investissement dans les infrastructures de transport : sur un montant global de 23,4 milliards d'euros en 2013, les crédits consacrés aux ports maritimes atteignent péniblement 450 millions d'euros en incluant les contrats de plan État-région (CPER), soit moins de 2 % du total. Et encore s'agit-il d'un effort particulier fourni dans le cadre du plan de relance portuaire pour la période 2009-2013.

L'investissement de l'État est donc en berne dans le secteur le plus soumis à la concurrence internationale, où l'exigence de compétitivité est la plus forte. Les effets de cette politique désastreuse sont immédiats : Marseille et Le Havre font partie des rares ports européens dont le trafic a régressé en Europe, à l'inverse de leurs concurrents : Rotterdam, Anvers, Hambourg, Brème, Algeciras, Valence ou Gênes. Le tonnage du seul port de Rotterdam représente presque le double de celui de nos sept grands ports maritimes réunis. Et le port d'Anvers, qui traite plus de conteneurs que l'ensemble des ports français, est devenu aux yeux de nombreux acteurs économiques le « premier port français » par le nombre de conteneurs à destination ou en provenance de l'Hexagone.

Quant à notre flotte de commerce, elle subit de plein fouet la concurrence internationale, avec une inquiétante accélération des dépavillonnements et faillites d'entreprises. Alors qu'elle se situait en quatrième ou cinquième position au niveau mondial dans les années 1980, elle est désormais reléguée à la trentième place. Les deux dernières années ont été particulièrement rudes, avec la sortie de 30 navires : 13 en 2012, 9 en 2013 et 8 au premier semestre 2014. Il n'y a qu'à regarder l'actualité pour se convaincre du naufrage qui nous guette. Après la liquidation d'entreprises historiques comme SeaFrance ou le pétrolier Maersk Tankers France, c'est désormais la SNCM qui dépose son bilan, au terme d'une longue agonie pendant laquelle se sont multipliés les effets d'annonce.

Et pourtant, mes chers collègues, nous savons que la France dispose d'atouts maritimes indiscutables. Il s'agit de la deuxième zone économique maritime mondiale, juste derrière les États-Unis, grâce aux territoires d'outre-mer. Notre pays occupe une place de carrefour au cœur de l'Europe de l'ouest, et il est le seul à être ouvert sur quatre façades maritimes, avec des ports placés à des endroits stratégiques sur chacune d'elle. A l'heure où 90 % du commerce mondial transite par la mer, notre pays devrait pouvoir redevenir la grande puissance maritime que nous étions encore il y a trente ou quarante ans.

C'est un fait aujourd'hui, que le transport maritime est devenu l'une des pierres angulaires du développement durable de nos sociétés, qu'il s'agisse des retombées économiques, du bassin d'emploi ou des préoccupations liées à la transition écologique. Sans une action réellement volontariste des pouvoirs publics, sans un soutien économique fort et durable de la filière maritime, sans amélioration de notre cadre juridique, sans volonté de faire évoluer les mentalités et pratiques héritées d'une époque révolue, nous ne parviendrons pas à valoriser nos atouts pourtant nombreux.

C'est à l'aune de cette situation préoccupante que je vous propose d'examiner succinctement les crédits consacrés au transport maritime dans le projet de loi de finances pour 2015, qui relèvent de deux programmes de la mission « Écologie ».

Les crédits pour 2015 du volet « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 sont globalement stables avec 143,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et 143,22 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, cela correspond à une stabilisation en autorisations d'engagement et une légère réduction de 1 % en crédits de paiement. Cette stabilisation relative préfigure

cependant une diminution progressive de 4 % dans le triennal 2015-2017, avec une réduction de l'effort en faveur des gens de mer et de l'enseignement maritime (-10 %) et des mesures de soutien au pavillon français (-3,8 %).

On peut certes objecter que cette contraction progressive des crédits dans le triennal 2015-2017 correspond à deux phénomènes bien identifiés : d'une part, la fin de l'opération de construction des nouveaux locaux de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) au Havre, d'autre part, des conséquences du pacte de compétitivité qui entraîne une baisse des cotisations familiales et une diminution du montant des compensations versées aux armateurs par l'État à due concurrence.

Je vous rappelle en effet, que près de la moitié des crédits du volet « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 compensent les exonérations de charges patronales pour l'emploi de marins français sur les navires inscrits au registre international français, afin de soutenir la compétitivité de notre flotte ; 20 % des crédits sont affectés aux moyens techniques de la sécurité maritime, 20 % à la formation et au soutien à l'emploi, et les 10 % restants alimentent des mesures techniques de soutien au programme.

Dans ce contexte, on peut tout de même regretter, en dépit des explications, la baisse programmée du montant global des crédits, qui auraient pu être redéployés pour soutenir la compétitivité de notre flotte plutôt que d'être supprimés.

J'en viens maintenant aux crédits du programme 203 relatif aux « infrastructures et services de transport ». De façon schématique, il s'agit, pour une grosse moitié des crédits, de financer l'entretien des grands ports maritimes, à hauteur de 49 millions d'euros en 2015. L'autre moitié sert au développement des infrastructures grâce à des fonds de concours de l'AFITF, à hauteur de 61 millions d'euros en crédits de paiement. Mais ne nous trompons pas sur l'ampleur de ce montant, qui correspond en réalité au paiement d'une tranche du plan de relance portuaire décidé en 2008 dans le cadre de la réforme des grands ports maritimes, soit 174 millions d'euros sur cinq ans, en plus de la participation de l'État aux CPER.

Le point important est que les autorisations d'engagement, qui iront financer les nouveaux investissements, ne s'élèvent qu'à 36 millions d'euros, soit une relative stabilisation après des années de réduction des crédits d'investissements (-20 % en 2014, -39 % en 2013).

Quels commentaires m'inspirent ces crédits ? La réponse est simple : il s'agit, une fois encore, d'un budget de gestion. Il n'y a aucune vision stratégique à long terme. On se contente de sauvegarder, tant bien que mal dans le contexte actuel, l'essentiel des missions régaliennes, rien de plus. Pour cette raison, je vous proposerai, mes chers collègues, et croyez bien que c'est par dépit, un avis négatif à ces crédits décevants. Une stratégie budgétaire qui vise la seule préservation de l'existant et s'interdit toute innovation n'est pas digne des ambitions affichées.

Nous ne pouvons en effet prétendre que les efforts déployés ces dernières années ont été suffisants. Les années 2008 à 2013 ont été un temps de réforme pour les grands ports français de métropole et d'outre-mer : il s'agissait de leur donner davantage d'autonomie en les transformant en établissements publics, d'adapter leur gouvernance et de les rendre aptes à répondre aux défis du transport maritime international. Malheureusement, cette dynamique ne s'est pas traduite dans les chiffres, en raison de la crise économique. On observe cependant depuis deux ans des signes positifs en termes de productivité et de trafic, et au premier semestre 2014, la croissance du trafic maritime français est globalement comparable à celle de

l'ensemble des principaux ports étrangers, à l'exclusion de la situation dramatique du trafic pétrolier.

Depuis 2013, les ports français sont engagés dans une nouvelle étape, celle de la reconquête de parts de marché. À ce titre, le Gouvernement a présenté une feuille de route visant à transformer les ports français en véritables « architectes » de solutions logistiques maritimes et terrestres sur un hinterland de portée européenne. Je ne peux que souscrire aux ambitions portées par cette stratégie nationale de relance portuaire, encore faut-il qu'elle soit effectivement suivie d'effets.

Pour l'heure, l'administration se contente de mettre en avant les vertus de la simplification administrative, d'un renforcement de la coopération portuaire et de la coordination avec les objectifs de développement du fret ferroviaire. L'une des mesures phares annoncées dans le cadre du « choc de simplification » est la mise en place d'un guichet unique à partir du mois de juin 2015, visant à faciliter les démarches administratives des entreprises de transport et de services maritimes, et à fluidifier les entrées et sorties des navires de commerce. L'administration précise également que l'élaboration des projets stratégiques des ports pour la période 2014-2019 est très avancée, ce qui est un comble puisque l'on est presque en 2015 !

Je salue certes les efforts bienvenus visant à simplifier la gestion administrative des ports, à renforcer le dialogue et la concertation, et à clarifier la répartition des compétences. Il s'agit d'ailleurs d'une partie des recommandations formulées par notre collègue Odette Herviaux, dans son rapport de juin 2014 sur la décentralisation portuaire. Mais le Gouvernement se contente de suivre les propositions les plus immédiates et faciles à mettre en œuvre. Il ne s'agit d'ailleurs que de palliatifs car sans investissements massifs dans nos infrastructures portuaires, la France ne peut espérer rattraper ses concurrents européens !

Il ne suffit pas de proclamer que le désenclavement des ports et la modernisation de leurs outils sont une préoccupation forte de l'État : il faut que cela soit suivi d'effets concrets. Chez nos concurrents, l'heure est aux investissements à grande échelle et à l'aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte. Les plus grands ports européens sont aussi ceux qui investissent le plus : Rotterdam mobilise trois milliards d'euros pour le projet Maasvlakte 2, Hambourg un milliard d'euros d'ici 2016. En comparaison, les ports du Havre et de Marseille, pourtant mieux placés géographiquement, peinent à réaliser des investissements beaucoup plus réduits.

Personnellement, je rêve toujours de l'électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors, qui ouvrirait Le Havre et Rouen au centre de l'Europe, et de la réalisation d'une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, qui permettrait d'en améliorer considérablement la desserte pour un montant peu élevé au regard des enjeux. J'observe qu'il y a en ce moment un début de déblocage administratif sur ces dossiers, mais on est encore loin de leur réalisation.

Or la desserte de ce grand port maritime est capitale pour assurer sa compétitivité. La liaison fluviale directe nécessite un investissement minime au regard des enjeux, de l'ordre de 100 millions d'euros aujourd'hui. Je rappelle, qu'au départ, le montant s'élevait plutôt à 50 millions d'euros, mais à force d'atermoiements, les coûts augmentent ! La desserte ferroviaire du Havre n'est guère plus efficace, notamment en raison de récurrents problèmes d'aiguillage. Il serait sans doute judicieux de sanctuariser une voie ferrée sur le réseau existant, ce qui améliorerait à la fois la situation des voyageurs et la desserte de Port 2000.

J'ajoute également qu'un protocole est actuellement en cours de rédaction au niveau de la sous-direction des ports, afin d'améliorer les performances du Havre en termes de transport multimodal. Il serait souhaitable que l'administration s'intéresse à l'alignement des contrats de Terminal Handling Charges sur ceux des autres États membres de l'Union : actuellement, le paiement d'un forfait est nécessaire pour déplacer la marchandise du bord du bateau jusqu'au châssis routier ou au wagon ; or pour le transport fluvial, ce forfait ne prend pas en compte la dernière manutention du quai fluvial au bateau, ce qui introduit une distorsion de prix par rapport à nos concurrents européens d'Anvers et de Rotterdam, qui descendront eux aussi par le futur canal Seine-Nord ! Je veillerai personnellement à ce que l'administration demeure attentive à préserver un environnement concurrentiel équitable sur ce point.

Ces éléments sont indispensables pour attirer les clients vers Le Havre ou Rouen, car ils bénéficient actuellement d'une bien meilleure qualité de service dans les ports voisins de la mer du Nord. Sans compter que les importateurs français préfèrent souvent transiter par Anvers pour bénéficier du mécanisme d'autoliquidation de la TVA, qui leur offre un avantage en termes de trésorerie, alors qu'en France, elle doit d'abord être acquittée auprès de l'administration douanière avant d'être déduite. Le Gouvernement prévoit certes, enfin, de mettre en œuvre ce mécanisme au 1er janvier 2015, mais dans le cadre très restreint de la procédure de domiciliation unique : celle-ci permet à la douane de s'assurer de l'honorabilité de l'entreprise, afin de réduire le risque de fraude au carrousel, mais ne concerne au final que 300 entreprises, ce qui limite la portée du dispositif. Je souhaite que le ministre s'engage formellement en séance publique, à faire figurer cette disposition dans le collectif budgétaire de fin d'année, comme cela m'a été annoncé par l'administration. Vous pouvez compter sur moi pour l'interpeller sur ce point.

Quoiqu'il en soit, le fait même que des ports étrangers, notamment ceux de la mer du Nord, soient en capacité de concurrencer nos ports sur leur propre hinterland en dit long sur le chemin qui reste à parcourir. La stratégie portuaire française doit ainsi avoir pour ambition de concurrencer Rotterdam ou Anvers sur leur propre hinterland, en élargissant notre horizon à la Suisse, l'Allemagne, l'Europe du Sud ou l'Europe centrale. Cette vision nécessite une dynamique d'investissement, en infrastructures portuaires et ferroviaires, qui n'est toujours pas à la hauteur, bien que l'on observe une légère prise de conscience en 2014. J'attends donc avec impatience la signature des contrats de plan État-région pour 2015-2020, afin de voir si les moyens déployés sont à la hauteur des enjeux affichés dans la stratégie du Gouvernement.

En ce qui concerne notre flotte de commerce, j'ai bien peur qu'il ne soit malheureusement déjà bien tard ! À l'exception de quelques activités de niche, comme la croisière, la pose de câbles sous-marins, la prospection sismique et pétrolière, et du transport de gaz naturel liquide, le pavillon français est littéralement en danger de mort. Celui-ci n'enregistre que des sorties, mais aucune entrée. Les armateurs ne viennent plus s'immatriculer chez nous. C'est toute une filière qui se déconstruit peu-à-peu. Le financement n'est plus là, même la BPI refuse d'apporter son soutien. Les chantiers disparaissent, et avec eux, le savoir-faire en matière de construction de navires.

Un seuil psychologique a été atteint : désormais, notre flotte compte 181 navires, alors que pendant longtemps il était considéré comme impensable de descendre en-dessous de 200. Je vous rappelle même qu'il y a dix ans, on s'alarmait à l'approche des 230 navires ! L'administration se veut rassurante, en affirmant que la flotte devrait se stabiliser autour de ce

niveau en 2015-2016 : il n'en reste pas moins que les paliers atteints ont toujours été suivis de nouvelles baisses, jamais d'une hausse, ce qui ne présage rien de bon pour l'avenir.

Pourtant, grâce à une flotte particulièrement jeune et moderne et un emploi très qualifié, le pavillon français est aujourd'hui considéré comme l'un des plus sûrs et des plus respectueux de l'environnement, comme le montrent les différents classements européens et internationaux.

Dans ce contexte inquiétant, je me félicite qu'il y ait cette année deux avancées que je réclame de longue date. La première est l'adoption de la loi du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires, que nous avons examinée au printemps dernier, sur le rapport de notre collègue Odette Herviaux. Cette loi a été adoptée dans un climat de remarquable consensus, en réponse à la recrudescence des actes de piraterie maritime, notamment dans le Golfe de Guinée. L'administration m'a confirmé que les décrets d'application sont sur le point d'être publiés, et que des entreprises travaillent actuellement à obtenir les agréments et certifications nécessaires pour être opérationnelles le plus rapidement possible.

L'autre avancée concerne la loi du 31 décembre 1992 qui impose que les navires français transportent au moins 5 % du pétrole brut que nous raffinons, afin de sécuriser nos approvisionnements énergétiques. Malheureusement, nos raffineries ferment les unes après les autres et nous importons de plus en plus de pétrole raffiné, ce qui vide le dispositif de son contenu. En quinze ans, le nombre de navires entrant dans le champ d'application de la loi est ainsi passé de seize à sept. Pour cette raison, lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique, nos collègues députés ont adopté un amendement visant à étendre l'obligation de pavillon à l'ensemble des produits pétroliers importés. Nous aurons à examiner prochainement ce dispositif, et je vous informe d'ores et déjà que je soutiens fermement cette mesure. Elle devrait permettre de maintenir une flotte française d'une vingtaine de navires pétroliers et de conserver un vivier de personnel qualifié, ce qui est essentiel pour un métier fortement spécialisé nécessitant dix années de formation.

Cependant, ces deux bonnes nouvelles ne doivent pas nous conduire à relâcher les efforts en faveur de la compétitivité-coût et de la simplification administrative. Le coût du pavillon français reste beaucoup trop élevé, supérieur de 20 à 40 % à celui d'autres pavillons européens, comme le souligne le récent rapport du député Arnaud Leroy. Les exonérations de charges sont insuffisantes par rapport à l'agressivité de nos concurrents britanniques ou danois, qui ont mis en place des exonérations totales. L'organisation du temps de travail et des congés ne nous avantage pas non plus, puisqu'il faut en France trois équipages pour faire tourner un navire, contre deux au Danemark. Quant au crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), on est dans un véritable déni de réalité, puisqu'il ne s'applique pas aux entreprises maritimes !

Le rapport Leroy propose plusieurs pistes intéressantes comme l'exonération totale de charges patronales pour les entreprises soumises à une concurrence internationale effective dans l'exécution de leurs missions, ou encore l'extension du CICE aux armements maritimes du premier registre, qui sont les plus représentatifs en termes d'emplois. Je crois d'ailleurs savoir que notre collègue Odette Herviaux a déposé un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 sur ce sujet, et je m'associe à cette démarche. Ces mesures ont un coût finalement raisonnable au regard des enjeux : 17 millions d'euros pour la première et 10 millions d'euros pour la seconde.

Je suis également favorable à une exonération de la plus-value de cession d'un navire lorsqu'elle est réinvestie dans l'achat d'un nouveau navire : un dispositif similaire existe depuis 2002, mais il est devenu obsolète en raison de l'évolution des modes de financement des navires. Or il s'agit là d'une mesure de bon sens : Bercy travaille actuellement à la sécurisation juridique du dispositif, mais je n'exclus pas de déposer un amendement d'appel en séance publique, afin de m'assurer que le Gouvernement compte bien le mettre en œuvre dans les plus brefs délais.

Enfin, il faut absolument mobiliser la banque publique d'investissement (BPI) qui est actuellement trop frileuse et exige des garanties rédhibitoires, sans doute par méconnaissance du secteur maritime. La plupart des armateurs n'ont plus accès à aucun financement bancaire depuis 2008. Pourquoi ne pas désigner, par exemple, un médiateur pour favoriser les contacts entre la BPI et les entreprises maritimes, en vue d'élaborer un schéma de financement des navires de commerce ?

Pour l'heure, vous l'avez compris, je vous invite à donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Vous m'accorderez que ce n'est pas une position nouvelle de ma part. Je dénonce depuis longtemps la situation du transport maritime et de la filière maritime en général. Je rappelle que nous avons la deuxième zone maritime derrière les États-Unis et que nous importons 85 % de nos besoins en poissons et crustacés, il y a quand même un problème !

M. Alain Fouché. – Quel est le chiffre d'affaires global de l'activité loisir, en incluant construction de bateaux, voyages organisés, accueil des touristes en France ?

M. Charles Revet. – Je ne dispose pas d'un chiffre consolidé, mais ce marché est en forte augmentation. Il n'y a qu'à remarquer le nombre croissant de navires de croisière qui accostent à Marseille ou au Havre, en réponse à une demande forte des touristes français. Ce secteur est clairement en croissance, mais il ne suffit pas à rentabiliser nos grands ports maritimes !

Il faut également s'attaquer aux problèmes de gouvernance. Tous les autres grands ports de mer du Nord sont des ports régionaux. Seule l'Espagne possède encore des ports d'État, mais elle a délégué leur gestion et se contente d'éviter une concurrence exacerbée entre ses propres ports. En France, toutes les décisions doivent remonter à l'échelon national, ce qui veut dire qu'aucune décision n'est prise.

Quant à notre énorme retard dans le domaine de l'acheminement ferroviaire ou fluvial, je vous rappelle que le transport routier est encore utilisé aujourd'hui dans 75 % des cas. Le rail est à moins de 15 % et le fluvial s'améliore un peu, mais n'atteint que 13 % !

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « transports maritimes » du projet de loi de finances pour 2015.

La réunion est levée à 16h30.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 4 novembre 2014**– Présidence de Mme Michèle André, présidente –**Loi de finances pour 2015 - Mission « Médias, livre et industries culturelles » et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (et articles 56 quinquies et 56 sexies) - Examen du rapport spécial**

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. François Baroin, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (et articles 56 quinquies et 56 sexies).

Mme Michèle André, présidente. – Je donne la parole à notre collègue François Baroin, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Je salue la présence de notre collègue Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis sur l'audiovisuel et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » à la commission de la culture.

M. François Baroin, rapporteur spécial. – La mission « Médias, livre et industries culturelles » retrace les crédits dédiés à la presse écrite – avec l'Agence France Presse et les aides directes à la presse écrite –, à la politique du livre et à la lecture, aux industries culturelles et aux radios associatives. Elle porte également les crédits budgétaires consacrés à compenser la suppression de la publicité sur les chaînes de France Télévisions. Le compte de concours financiers retrace quant à lui toutes les avances faites aux organismes de l'audiovisuel public financés par la contribution à l'audiovisuel public, anciennement appelée « redevance audiovisuelle ». Les dépenses totales dédiées aux médias, à la lecture, aux industries culturelles et à l'audiovisuel public s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2015, à 4,38 milliards d'euros, contre 4,36 milliards d'euros en 2014. Cela représente une légère hausse de 0,43 %. Dans le contexte actuel, on peut donc dire que ces secteurs sont globalement préservés et que les crédits transcrivent la volonté gouvernementale.

Le Gouvernement a annoncé dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques de juillet 2014 son intention de supprimer à l'horizon 2017 l'ensemble des dotations budgétaires dédiées aux sociétés de l'audiovisuel public.

Cette évolution soulève des questions sur la pérennité et les modalités du financement public des organismes concernés. Pour ma part, j'estime que le Gouvernement manque de courage sur ce point. Plutôt que de réformer l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public, afin de tenir compte des nouveaux usages – notamment l'utilisation des *smartphones* – et de l'évolution de notre société, comme l'ont fait nos voisins allemands ou d'autres pays qui sont sur cette voie d'intégration globale des nouveaux usages dans l'assiette des contributions au financement de leur pôle audiovisuel public, la politique est « court-termiste » et consiste à augmenter l'an prochain le montant de la redevance de deux euros supplémentaires, hors inflation. C'est un choix qui pèsera sur le contribuable à travers cette non-réforme.

D'après les informations dont je dispose, des travaux sont en cours sur cette question, qui pourrait être traitée dans le projet de loi de finances pour 2016. Mais il n'y a pas de raison objective d'attendre 2016. On entend parler de l'extension de l'assiette de la redevance depuis de nombreuses années – c'était déjà le cas dans le gouvernement auquel j'appartenais. À partir du moment où la décision de supprimer la publicité a été prise, ce qui revenait à réduire une part importante des sources de financement, la question a été posée. Il faut donc mettre le Gouvernement en face de ses responsabilités lorsque la loi de finances ne répond pas aux enjeux et aux attentes.

J'en viens plus précisément à quelques secteurs couverts par les deux missions dont je suis le rapporteur spécial. L'Agence France Presse (AFP) bénéficie d'un traitement favorable, en lien avec la mise en œuvre de son nouveau contrat d'objectifs et de moyens qui clarifie les relations financières qu'elle entretient avec l'État, à la demande de la Commission européenne. Les performances commerciales de l'agence ont par ailleurs progressé, mais cette tendance positive doit être confirmée en 2015.

S'agissant des aides à la presse écrite, les dotations sont stables pour la plupart des aides, à l'exception de l'aide à la modernisation sociale de la presse d'information politique et générale. La réduction s'explique par l'évolution de la démographie de la population concernée. Je note par ailleurs que la seule autre dotation qui diminue est celle du fonds stratégique pour le développement de la presse. Cela me paraît paradoxal, peut-être même contestable, alors que ce fonds est présenté comme l'outil principal pour permettre à la presse de s'adapter aux évolutions du numérique.

Je voudrais également souligner l'accélération inquiétante de la disparition progressive des diffuseurs de presse, qu'il s'agisse des kiosquiers ou des maisons de la presse, notamment dans les villes moyennes, mais aussi dans les grandes villes. C'est un processus engagé sur l'ensemble du territoire. Je regrette à cet égard la non-réponse du Gouvernement face à cette évolution préoccupante. Il n'est pas possible d'avoir une ambition en matière d'aides directes à la presse sans avoir également une ambition pour la distribution, sachant par ailleurs que des tensions sociales existent et vont bientôt faire l'actualité, entre Presstalis d'une part, et les Messageries lyonnaises de presse (MLP) d'autre part. La politique publique d'accompagnement de la diffusion de la presse écrite qui répond à une mission presque institutionnelle de l'État devrait pourtant se lire dans les choix budgétaires de la mission.

En ce qui concerne les dépenses fiscales du secteur, l'extension du taux super réduit de TVA à 2,1 % aux publications de presse en ligne, adoptée en application du principe de neutralité technologique, fait peser un risque de contentieux communautaire, et donc de sanction financière en cas de condamnation.

Le soutien aux radios locales associatives demeure stable, pour la cinquième année consécutive. Dans le contexte actuel des finances publiques, cela me paraît satisfaisant, ces radios jouant un rôle fondamental de proximité, notamment dans les territoires les plus reculés. À cet égard, je relève également la préservation des crédits d'intervention déconcentrés en faveur de la politique du livre, ce qui me semble aller dans la bonne direction.

Le chantier de rénovation du Quadrilatère Richelieu, site historique de la Bibliothèque nationale de France, se poursuit et devra être surveillé avec attention. Son coût global a en effet été réévalué de 6,3 millions d'euros par rapport à la prévision initiale, pour

un montant global de 218,3 millions d'euros. Il y a un dérapage, il faudra en contrôler les raisons.

S'agissant des dépenses culturelles, deux évolutions appellent plus particulièrement des commentaires. Tout d'abord, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est transféré vers le programme 334 « Livre et industries culturelles » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », alors qu'il était précédemment rattaché au programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ». Cette évolution me paraît cohérente. Le CNC est une institution fondamentale pour le dynamisme de l'industrie culturelle qu'est le cinéma. L'opérateur n'est pas mis à contribution dans le cadre de l'assainissement général des comptes publics en ce qui concerne le projet de loi de finances pour 2015. On peut s'interroger sur la doctrine du Gouvernement en matière de fiscalité affectée et notamment sur sa rationalisation équilibrée entre les différents opérateurs. Je ne prends pas de position et je ne proposerai pas d'amendements, mais il est important de noter que le CNC, qui bénéficie d'une importante fiscalité affectée et d'une trésorerie de plus de 500 millions d'euros, n'est pas contributeur à l'effort partagé de réduction des déficits publics dans le projet de loi de finances pour 2015 tel que proposé par le Gouvernement.

Enfin, le sort de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) demeure incertain. Il ne s'agit certes pas d'un enjeu budgétaire important, mais je voudrais mettre en lumière cette institution. La ministre a indiqué que ses missions ne seraient finalement pas transférées au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), mais la dotation budgétaire de 6 millions d'euros, stable par rapport à 2015, après deux années de très forte baisse, ne permet pas de considérer que cet organisme peut remplir correctement ses missions. Je rappelle que la Haute Autorité a subi une baisse de 51 % de sa subvention budgétaire en quatre ans. Dans ces conditions, il me semble que le Gouvernement doit clarifier la situation : soit il supprime la HADOPI, parce qu'il tire les conséquences des faibles crédits de fonctionnement restant pour financer cette structure indépendante dotée de 60 personnes, soit il la conserve en lui donnant les moyens de fonctionner. En tout état de cause, cette situation d'entre-deux et de non-choix n'est pas satisfaisante. Elle témoigne à tout le moins d'un manque d'ambition du Gouvernement. On peut imaginer – je me tourne en cet instant vers le rapporteur général – un partage de mission avec le CNC, qui a également vocation à accompagner la protection des créateurs et des œuvres.

J'en viens maintenant aux organismes de l'audiovisuel public. 2015 marquera une année importante, voire cruciale, pour la plupart d'entre eux. France Télévisions, dont les moyens publics diminuent de 0,5 % par rapport à 2014, doit en effet revenir à l'équilibre financier. C'est un objectif sur lequel pèsent de fortes incertitudes, tenant notamment au caractère erratique de ses ressources publicitaires. Dans ces conditions, l'entreprise publique devra poursuivre avec détermination la réforme entamée en 2013. Le processus d'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020 se met par ailleurs en place, différents groupes de travail ayant été nommés. Ce document devra en particulier trancher la question de l'avenir de France 3.

France Médias Monde bénéficiera d'une hausse de sa dotation, en cohérence avec le contrat d'objectifs et de moyens signé en avril 2014. La réalisation des objectifs de ce document stratégique a été perturbée par la réduction imprévue des crédits dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014. À cet égard, je souhaite insister sur la nécessité pour l'État de respecter ses engagements contractuels. C'est une question de crédibilité pour lui et de continuité de politiques publiques. Les sociétés concernées ont besoin d'un minimum de

visibilité sur leurs ressources. Cela n'enlève rien au constat qu'elles doivent de leur côté poursuivre les efforts et réformes engagés pour réduire leurs dépenses.

Arte France bénéficiera également d'une légère hausse de sa dotation, après deux années de baisse. Le groupe se distingue depuis deux ans par la réussite de sa stratégie de reconquête de l'audience et de développement du numérique, et par sa capacité à maîtriser ses charges de fonctionnement. Il faudra donc confirmer en 2015 ce qui est considéré comme des bons résultats.

Radio France bénéficiera d'une dotation stable par rapport à 2014. Il lui faudra mettre en œuvre le plan stratégique du nouveau président visant, je cite, à « *adapter l'entreprise aux exigences d'une audience qui doit se renouveler et aux impératifs induits par le digital* ». Il faudra par ailleurs analyser, en termes de performance, l'impact de l'ouverture du nouvel auditorium à l'automne 2014 qui permettra normalement d'augmenter la fréquentation des concerts, alors que la Philharmonie de Paris ouvrira ses portes début 2015. Il y a là une politique publique ambitieuse sur laquelle exercer un suivi.

Enfin, l'Institut national de l'audiovisuel (INA) retrouvera en 2015 un niveau de dotation comparable à celui de 2013, après une année 2014 marquée par une ponction de 20 millions d'euros sur son fonds de roulement, ce qui l'a contraint à annuler son projet immobilier. Le prochain contrat d'objectifs et de moyens, en cours de négociation, devra donc définir un nouveau projet immobilier susceptible de garantir la préservation des collections dans les meilleures conditions. La nouvelle présidente, nommée au printemps 2014, ambitionne de renforcer les ressources propres de la société. Il sera donc intéressant d'étudier la performance de l'INA à cet égard en 2015.

Je précise que l'Assemblée nationale a examiné le 30 octobre les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », et qu'elle les a adoptés sans modification.

En conclusion, je dirais que ce budget manque d'ambition - en tout cas, il ne traite pas avec courage les problématiques d'avenir sur les différents thèmes et sujets. Que ce soit pour l'accompagnement de la presse dans son processus de modernisation et de restructuration, que ce soit dans le cadre de la réforme du financement de l'audiovisuel public ou de la protection des droits de propriété intellectuelle, nous restons au milieu du gué.

Je vous propose donc de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté deux articles rattachés à la mission « Médias, livre et industries culturelles » à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Ce sont des dispositions purement formelles qui visent à décaler la date d'entrée en vigueur des mesures adoptées dans la loi de finances rectificative de décembre 2013, relatives à l'extension et au renforcement du crédit d'impôt jeux vidéo. Je rappelle que cette dépense fiscale vise à doper le secteur dans sa partie développement industriel. Aux termes de la loi, les mesures votées en décembre 2013 devaient entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2015.

Ces dispositions correspondent à une aide d'État qui procure un avantage concurrentiel et doivent à ce titre préalablement être notifiées à la Commission européenne ; elles requièrent son autorisation pour être appliquées. Or, le Gouvernement ne les a notifiées que cet été, ce qui témoigne d'un manque de diligence, sachant que la loi a été adoptée fin décembre 2013. La Commission n'a pas encore statué, ce qui rend difficilement envisageable l'entrée en vigueur de ces dispositions dès le 1^{er} janvier 2015. Les deux articles rattachés tirent les conséquences de cette situation.

Je vous propose néanmoins d'adopter ces deux articles sans modification car les mesures adoptées l'an dernier sur le crédit d'impôt jeu vidéo ont vocation à raffermir la compétitivité de notre industrie culturelle et il me paraît important, à ce titre, qu'elles puissent entrer en vigueur dans les meilleurs délais. Ne rajoutons pas, en repoussant les dispositions votées par l'Assemblée, une complexité supplémentaire.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur spécial d'avoir souligné les enjeux de cette mission qui est sans doute celle qui est la plus marquée par les évolutions technologiques, qu'il s'agisse du secteur du livre ou de celui de la presse. Il est vrai que nos dispositifs d'aides à la presse, de TVA à taux réduit, de perception de la redevance, sont sans doute devenus un peu obsolètes par rapport à ces évolutions technologiques. De ce point de vue, je suis d'accord sur le fait que ce budget manque de courage.

Le rapporteur spécial nous invite à rejeter les crédits de la mission et je le suivrai. Il n'est donc pas possible de déposer à présent un amendement sur la HADOPI, mais je proposerai sans doute un dispositif en vue de la séance. Il faut en effet être clair : soit on considère que le téléchargement illégal doit être traité par un autre organisme ou que ce n'est pas un enjeu, soit on dote la HADOPI de crédits nécessaires. On ne peut pas être dans un non-dit qui consiste à baisser les crédits de la Haute Autorité au point qu'elle ne puisse plus remplir les missions pour lesquelles elle a été créée. Mon futur amendement visera à faire clarifier la position du Gouvernement quant à ces enjeux majeurs que sont la lutte contre le téléchargement illégal et le développement parallèle d'une offre légale.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Je voudrais réagir sur deux points, la HADOPI et le financement de France Télévisions. La HADOPI a été au cœur d'un combat politique dont elle subit encore aujourd'hui les conséquences. Le rapport Lescure avait proposé de transférer ses compétences au CSA. La ministre a indiqué que ce n'était plus d'actualité. Il faut donc clarifier la situation de la HADOPI. Pour ma part, je l'ai toujours soutenue. Ce n'est pas un gendarme, mais un pédagogue. Depuis sa création, elle a envoyé 3,5 millions de premières recommandations et 359 092 secondes recommandations. En outre, la commission de protection des droits de la Haute Autorité a rendu 1 339 délibérations. Seuls 124 dossiers ont fait l'objet d'une transmission aux procureurs de la République, ce qui a donné lieu à 25 décisions de justice. Nous constatons dans les auditions que nous menons que l'aspect pédagogique fonctionne, notamment chez les jeunes. À notre avis, il faut soutenir cette lutte contre le piratage, ne serait-ce que par pédagogie. Si la commission des finances proposait un renforcement des moyens de la HADOPI, j'y serais extrêmement favorable car, en l'état actuel, elle ne peut plus tenir ses missions.

Sur le financement de France Télévisions, il est temps d'étendre l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public. Il y aura un « effet de ciseaux » le jour où le téléviseur unique dans les maisons disparaîtra et que l'on regardera les images animées uniquement sur

les autres types d'écrans. Il faudrait qu'assez rapidement nous ayons le courage d'asseoir la contribution sur l'ensemble des écrans, même si la formule à trouver n'est pas simple. Personnellement, **je suis favorable à la fin de la subvention de l'État à France Télévisions pour une question d'indépendance de l'audiovisuel public. Et il faudra que la contribution à l'audiovisuel public assure le financement de ce service public dont il faudra bien définir les missions.**

M. Roger Karoutchi. – Je suis un peu réticent à l'idée d'augmenter la contribution au gré des besoins de France Télévisions. France télévisions ne devrait-elle pas plutôt faire quelques économies ? Il y a eu récemment une polémique sur le fait qu'une des chaînes du service public faisait 0 % d'audience. La question s'est posée pour savoir si ce 0 % représentait 10 ou 100 téléspectateurs... Avant de savoir s'il faut augmenter la contribution ou son assiette, n'y a-t-il pas une question à se poser sur le périmètre du service public et de son offre ? La BBC, qui est en meilleure santé que France Télévisions, a supprimé une chaîne. Est-il bien sérieux de garder toutes ces petites radios ou chaînes qui ne font que très peu d'audience ? Les chaînes du câble ferment lorsqu'il n'y a pas assez de ressources, pas assez de spectateurs. Seul le service public pourrait continuer de s'étendre, de créer des chaînes de radio, de télévision, de ne pas avoir de spectateurs ou d'auditeurs et de bénéficier de la contribution ? Est-ce possible ?

M. Maurice Vincent. – Je ne partage pas l'appréciation générale de manque de courage de notre rapporteur spécial que je trouve sévère. On peut être en désaccord sur les modalités, mais on ne peut taxer un Gouvernement de manquer de courage quand il procède à des ajustements financiers, dès lors qu'il a arrêté une politique ambitieuse en matière d'audiovisuel public. Sur la HADOPI, les chiffres cités posent réellement question. Faut-il acter l'échec une bonne fois pour toutes de ce type d'institution et de procédures qui mobilisent des moyens conséquents pour arriver à des résultats limités en nombre d'actions concrètes ? On peut en effet imaginer que l'aspect pédagogique puisse être mené au sein d'autres institutions. Je pense pour ma part qu'il faut acter l'échec de cette stratégie et réfléchir à d'autres approches pour maîtriser les risques du téléchargement illégal.

Enfin, je souhaiterais réagir sur un point qui est peu évoqué dans le rapport, mais qui est fortement ressenti, me semble-t-il, en province. C'est le coût, en période de pénurie budgétaire, d'un certain nombre de chantiers culturels dans la capitale et de leurs dérapages, en particulier la Philharmonie de Paris.

Mme Michèle André, présidente. – Cela relève de la mission « Culture ». Notre ancien collègue Yann Gaillard qui s'occupait de cette mission avait fait un remarquable rapport sur la Philharmonie de Paris qui doit être encore d'actualité.

M. Jean Germain. – On peut attendre du rapporteur général une proposition d'augmentation ou d'extension de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public. On a choisi de faire peser la contribution sur un poste de télévision par foyer. Ensuite, il y a eu des tentations de l'étendre aux résidences secondaires. À partir du moment où il y a de la télévision connectée, il est bien évident que ce n'est plus forcément la détention d'un appareil de télévision qui indiquera que l'on suit un programme de télévision. Il ne s'agit pas de faire preuve de courage, mais d'essayer de se tenir un minimum à la page de ce qui se passe. Mais ce n'est pas si simple. En Allemagne qui a été citée comme exemple, la réforme a été suspendue fin 2013 en raison des protestations contre ce qui a été perçu comme la transformation de la redevance en taxe. Je précise que leur niveau de redevance est équivalent à la nôtre, à 13,80 euros par mois.

Pour la BBC, c'est le même sujet, même s'ils ont des moyens de contrôle plus importants. Tout le monde est conscient du problème et il faut arriver à se mettre d'accord pour que le courage soit partagé. Par ailleurs, acte-t-on à tout jamais l'absence de publicité à partir de certaines heures ? On passe ici du courage aux religions révélées. Quelle est la personne qui a décidé une fois pour toutes qu'il n'y aurait plus jamais de publicité, y compris sur l'audiovisuel public ? On ne peut décider en France de rester à l'écart de tout. À mon avis, la question de la publicité devra être rediscutée.

M. Michel Bouvard. – J'observe l'apparition du nouveau programme 847 « TV5 Monde », à côté du programme 844 « France Médias Monde ». Or je pensais que TV5 Monde participait à la présence médiatique et audiovisuelle internationale de la France. Nous avons un rapport encore récent de Jacques Attali sur la francophonie, nous nous efforçons de développer une politique de la francophonie, nous avons créé une chaîne d'information France 24 qui est légitime. Il faudra bien à un moment donné, dans une période budgétaire difficile, se poser le problème de la coordination de tout cela et de l'implication de TV5 Monde dans cette stratégie d'ensemble. Nous ne sommes pas tous seuls dans TV5 Monde. Il serait bon que cela nous inspire pour réfléchir à l'ouverture des autres médias à des pays contributeurs dans le cadre de la francophonie. Je suis déçu de constater la logique de cloisonnement avec laquelle sont traités TV5 Monde et France Médias Monde et le refus de traiter globalement l'audiovisuel extérieur.

M. Jean-Claude Boulard. – Je crois que nous ne pouvons pas faire l'impasse sur la recherche d'économies dans un secteur qui n'arrête pas de nous donner des leçons en la matière. Le monde de l'audiovisuel, et notamment de l'audiovisuel public, ne donne pas l'exemple. Je vous propose de regarder les organigrammes. Le nombre de chefs, de sous-chefs, de directeurs, de sous-directeurs, est hallucinant ! Je ne parle pas du nombre de *cameramen* car il faut maintenir les acteurs de terrain. Il est légitime que la commission des finances du Sénat interpelle ces gens, qui sont selon moi presque en tête des donneurs de leçon sur la nécessité de donner l'exemple par les temps qui courent.

M. François Baroin, rapporteur spécial. – Les problèmes soulevés sont au moins du niveau d'un ministre de la culture, peut-être plus ! Sur la question du nombre trop élevé des chaînes, les exemples comparés en Italie, en Allemagne, et singulièrement en Grande-Bretagne, montrent qu'il est possible de faire des économies en conservant sa part de marché, qui est la problématique centrale, qu'on soit une télévision privée ou publique. Dans le système concurrentiel actuel, il faudra *a contrario* faire la démonstration que supprimer des chaînes publiques permet au « vaisseau amiral » de la télévision publique de récupérer ses parts de marché. Je rappelle que le contrat d'objectifs et de moyens actuel prévoit une trajectoire d'économies sur la période 2013-2015. Dans ce cadre, France Télévisions s'est engagé à réduire son budget de fonctionnement et ses dépenses de personnel, le nombre de postes étant passé de 10 490 équivalents temps plein (ETP) en 2012 à 10 120 en 2013. L'objectif est de ramener le nombre d'ETP à 9 750 fin 2015. Parallèlement, l'entreprise a entrepris une lutte contre la précarisation, en prenant en compte la problématique des intermittents. Il reste encore malgré tout certainement des marges de manœuvre au niveau des sources d'économies.

Taxer le Gouvernement de « manque de courage » peut paraître à certains un peu fort, mais permet de faire réfléchir les acteurs concernés. Sur la HADOPI, je ne pense pas qu'on puisse en acter l'échec sans en avoir transféré les compétences au CSA, il en avait été question il y a un an. J'ajoute que le modèle HADOPI sert d'élément de référence à l'étranger, y compris aux États-Unis aujourd'hui. Pour sortir d'un référentiel libéral et anglo-

saxon, ils se sont tournés vers de vieux pays producteurs de droit comme les nôtres. Ils observent en particulier ce qu'a fait la France en matière de protection de la diffusion des œuvres et des droits de propriété intellectuelle sur Internet pour s'en inspirer. J'ajoute que la HADOPI est également un centre de recherche et de réflexion sur des logiciels qui permettraient d'avancer sur une meilleure protection des auteurs. Elle mène notamment des travaux sur une rémunération proportionnelle du partage des œuvres sur Internet.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et d'adopter sans modification les articles 56 quinquies et 56 sexies.

Mercredi 5 novembre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Loi de finances pour 2015 - Examen des principaux éléments de l'équilibre - Tome I du rapport général

Puis la commission procède à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2015, sur le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En présentant la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, je m'étais attardé sur l'analyse de la trajectoire de solde public à moyen et long termes, et notamment de sa composante structurelle, ainsi qu'aux prévisions macroéconomiques. Je m'intéresserai aujourd'hui plus particulièrement au déficit effectif, en le comparant à l'exécution des lois de finances pour 2013 et 2014.

Depuis le programme de stabilité d'avril 2014, le Gouvernement a revu ses hypothèses de croissance et d'inflation pour 2015, qui passent de 1,7 % et 1,5 % à 1 % et 0,9 %. À en croire le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et la Commission européenne, ces chiffres restent trop optimistes. Le premier juge « *plausible* » la prévision d'inflation, mais « *optimiste* » l'anticipation de progression du PIB ; la seconde, quant à elle, a annoncé qu'elle prévoyait, pour la France, une croissance de 0,7 %.

La croissance devant s'établir autour de 0,4 % en 2014, il faudrait, pour atteindre une progression de 1 % en 2015, que l'activité redémarre rapidement et durablement. À cet égard, le scénario du Gouvernement prévoit, tout d'abord, une hausse du commerce mondial de 5,1 % ; toutefois, la prévision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est que de 4 %. Les effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité pourraient être plus limités que prévu. Les incidences du CICE tant sur l'investissement des entreprises que sur l'emploi sont encore difficiles à déterminer à ce jour. Quant à la consommation, ni le taux d'épargne élevé, ni la situation du marché du travail ne laissent envisager une hausse rapide. Par ailleurs, l'indice synthétique de l'Insee sur le climat des affaires fait apparaître une dégradation au cours des derniers mois, qui ne laisse guère présager de rebond avant la fin de l'année, ni même l'an prochain. Même, les résultats d'une enquête menée par le cabinet de conseil Bain montre un net recul de l'attractivité de la France auprès des investisseurs américains.

En loi de finances initiale, un article liminaire présente l'évolution du solde structurel par rapport à la trajectoire prévue. En 2015, le solde structurel serait de - 2,2 % du PIB, pour un solde public effectif de - 4,3 % du PIB. La France affiche l'un des déficits les plus élevés de la zone euro ! La prévision de solde structurel pour 2015 comme la trajectoire de solde pour la période 2014-2019 sont déjà dépassées puisque le Gouvernement a annoncé, il y a quelques jours, un ajustement supplémentaire en 2015. Aucune des recommandations du Conseil de l'Union européenne, dans le cadre de la procédure de déficit excessif, n'a été respectée, d'où les récents échanges de lettres entre Paris et Bruxelles dans le cadre de la procédure instituée par le *Two Pack*. La première phase est passée, mais il faut, malgré tout, s'attendre à ce qu'un avis sévère soit rendu à la fin du mois de novembre par la Commission européenne. Pour l'heure, le Gouvernement s'est borné à annoncer, dans un courrier du 27 octobre à la Commission, un ajustement structurel supérieur à 0,5 point de PIB en 2015. En quoi consiste l'effort supplémentaire de 3,6 milliards d'euros envisagé ? Nos seules informations sont puisées dans les journaux. Je rappellerai à Michel Sapin, qui vient cet après-midi devant notre commission, que le Parlement devrait être informé et lui demanderai des évaluations chiffrées des mesures envisagées. Quoi qu'il en soit, la trajectoire 2014-2019 est déjà périmée.

La plus grosse partie du programme d'économies de 50 milliards d'euros pour la période 2015-2017 s'appliquera en 2015 ; sur un total de 21 milliards d'euros, l'État et ses agences réaliseraient un effort en économies de 7,7 milliards d'euros, les collectivités territoriales, de 3,7 milliards d'euros et les administrations de sécurité sociale, de 9,6 milliards d'euros.

L'évolution des recettes de l'État résulte de celle de trois grands ensembles : les recettes fiscales nettes, soit les recettes fiscales desquelles sont déduits les remboursements et dégrèvements, les dépenses fiscales et, enfin, les recettes non fiscales, comme les dividendes issus des participations de l'État. Pour 2014, d'après l'estimation révisée du projet de loi de finances pour 2015, les recettes fiscales nettes se seraient élevées à 273 milliards d'euros, soit 11 milliards d'euros de moins que prévu en loi de finances initiale. Cet écart est-il dû à un excès d'optimisme ? À une dégradation de la conjoncture ? Je crois qu'il résulte aussi des hausses d'impôts successives, qui ont fini par engendrer ce que Pierre Moscovici lui-même a appelé un « ras-le-bol fiscal ». Les hausses ne produisent plus le rendement attendu. Ainsi, s'agissant par exemple des cotisations sociales des particuliers employeurs, la suppression du système de forfait au décompte des heures réelles s'est traduite par une baisse de 8 % de leur produit dès le trimestre suivant.

Pour 2015, le Gouvernement escompte une progression de 5,6 milliards d'euros des recettes fiscales. D'où proviendrait-elle ? Certaines hausses d'impôts déjà votées entreront en vigueur. À l'inverse, la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu et la réforme de la décote coûteront 2,7 milliards d'euros ; de même, la hausse du coût des contentieux fiscaux est estimée à 800 millions d'euros. La plus grande part de l'augmentation des recettes fiscales est portée par l'évolution spontanée : or, la progression des recettes de 4,8 milliards d'euros grâce à la croissance me paraît des plus douteuses : si la croissance n'est que de 0,7 %, compte tenu de la forte élasticité prévue des recettes à la croissance, le manque à gagner en recettes serait de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Le produit de tous les « grands » impôts devrait augmenter en 2015, à l'exception de celui de l'impôt sur les sociétés (IS) en raison de la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE). Selon ce scénario optimiste, la TVA devrait rapporter 142,6 milliards d'euros, contre 137,8 milliards d'euros en 2014. Le produit de l'impôt sur le

revenu (IR) augmenterait également malgré la suppression de la première tranche et la réforme de la décote. L'impôt sur le revenu a spectaculairement crû depuis 2011 : de 51,5 milliards d'euros à 69,5 milliards d'euros l'an prochain, soit une hausse de 35 % ! En aucun cas cette hausse n'accompagne celle de la richesse en France.

Cette évolution résulte de plusieurs mesures, parmi lesquelles : la fiscalisation des heures supplémentaires, la soumission des revenus du capital au barème progressif de l'impôt sur le revenu, les abaissements successifs du quotient familial et la suppression de dépenses fiscales en faveur des salariés et des retraités. La réforme de l'impôt sur le revenu coûtera 3,2 milliards d'euros, dont 500 millions d'euros pour la suppression de la première tranche.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, demandé par notre commission à l'initiative de François Marc et Philippe Marini et relatif à la fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, nous sera présenté en janvier prochain. L'impôt sur le revenu, en particulier, est mité par de multiples dépenses fiscales. Très progressif, il est payé par un nombre de plus en plus réduit de contribuables : le journal *Le Monde* indiquait ainsi que 75 % des hausses récentes ont été payées par 20 % des ménages.

Les dépenses fiscales, au nombre de 453, augmenteront de près de 3 milliards d'euros : elles coûteront 81,9 milliards d'euros en 2015, contre 78,9 milliards d'euros en 2014. Cette évolution reflète la montée en puissance du CICE. Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques qui sera examiné demain, en séance publique, la commission a adopté un amendement limitant à quatre ans et soumettant à une évaluation plus systématique toute nouvelle dépense fiscale. Le plafonnement des dépenses fiscales hors CICE prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 conduit à ce que les autres dépenses fiscales, hors crédit d'impôt recherche (CIR), diminuent d'environ 2 milliards d'euros.

Quant aux recettes non fiscales, certaines, provenant de la vente d'actifs et retracées dans les comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Participations financières de l'État », ne peuvent financer les dépenses courantes de l'État, comme le prévoit la LOLF s'agissant des participations financières de l'État.

Si on met à part ces recettes non fiscales provenant de la vente d'actifs, les autres recettes non fiscales sont composées de divers agrégats, comme par exemple les produits du domaine, les amendes... Elles incluent notamment les dividendes, qui constituent 40 % des recettes non fiscales du budget général de l'État. Au total, les recettes non fiscales diminueraient de 340 millions d'euros en 2015 par rapport à l'évaluation révisée pour 2014, principalement du fait de la baisse des recettes issues des dividendes.

Les dépenses totales de l'État devraient s'élever à 372,9 milliards d'euros en 2015, contre 379,1 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2014. Sur un périmètre plus restreint, celui des dépenses des ministères et des opérateurs, l'estimation pour 2015 est de 208,6 milliards d'euros, contre 210,4 milliards d'euros en loi de finances pour 2014. Ces dépenses diminueraient donc de 1,8 milliard d'euros en valeur, soit une baisse par rapport au tendancier de 7,2 milliards d'euros.

Les crédits peuvent être présentés par destination, ce qui correspond à une approche par mission, ou par nature, c'est-à-dire par titre : dépense d'investissement, dépense de personnel...

L'analyse par mission fait ressortir que la mission la plus importante est la mission « Enseignement scolaire », dotée de 66,4 milliards d'euros. Suivent la mission « Engagements financiers de l'État », avec 45,2 milliards d'euros, c'est-à-dire la charge de la dette – ce poste est donc sensible à la variation des taux d'intérêt - puis les budgets de la défense, de la recherche et de l'enseignement supérieur... L'analyse par nature de la dépense permet de noter que les crédits de personnel représentent 30 % des dépenses, de même que les crédits d'intervention. Les dépenses d'investissement se situent à 2,1 % seulement : ce chiffre est vraiment frappant.

L'État investit très peu et l'essentiel de l'investissement public est porté par les collectivités territoriales. Attention, donc, à ne pas trop diminuer leurs dotations ! Et ce d'autant plus que l'investissement devient une variable d'ajustement pour l'État.

Le plan d'économies de 50 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement concerne aussi bien l'État (19 milliards d'euros) que les collectivités territoriales (11 milliards d'euros d'économies) et les administrations de sécurité sociale (20 milliards d'euros d'économies). En 2015, l'État devra dégager 1,4 milliard d'euros d'économies dans ses dépenses de personnel, 2,4 milliards d'euros dans ses dépenses d'intervention, 2,1 milliards d'euros dans ses autres dépenses et il devra réduire de 1,8 milliard d'euros les dépenses de ses opérateurs. Il faut noter que le taux de mise en réserve est augmenté à 8 % dans le projet de loi de finances pour 2015. Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques, nous avons voulu encadrer le taux de mise en réserve en prévoyant un plafond et un plancher, j'y reviendrai. Les réformes qui sous-tendent ces économies ne sont pas toutes détaillées : si certaines, comme les prélèvements sur des fonds de roulement, ne présentent guère d'aléa, d'autres, comme la réduction des dépenses d'intervention et de fonctionnement, sont encore floues, faute de précisions du Gouvernement sur les sources d'économies. D'où l'augmentation à 8 % du taux de mise en réserve des crédits.

Le plafond global des taxes affectées diminue de 309 millions d'euros à périmètre constant. Sur 1,1 milliard d'euros d'économies au titre des ressources affectées aux opérateurs, 780 millions d'euros sont liés à des contributions exceptionnelles : 500 millions d'euros seraient prélevés sur les fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie, 175 millions d'euros sur ceux des agences de l'eau, pendant trois ans, 45 millions d'euros sur les chambres d'agriculture et 60 millions d'euros sur le Centre national de la cinématographie (CNC). Si ces diminutions sont peut-être justifiées pour certains organismes, elles ne sont pas pérennes et ne s'accompagnent d'aucune réforme structurelle : il s'agit de simples coups de rabot pour assurer le bouclage du budget.

Les collectivités territoriales devront dégager 3,7 milliards d'euros d'économies, 1,45 milliard d'euros pour les communes, 621 millions d'euros pour les intercommunalités, 1,1 milliard d'euros pour les départements et 500 millions d'euros pour les régions.

L'État réduit légèrement ses effectifs, mais cette réduction masque des disparités selon les missions. Les créations de postes sont concentrées sur quelques ministères, principalement l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, l'intérieur et la justice. Le ministère de la défense compensera, à lui seul, 85 % des créations d'emplois dans l'éducation nationale en 2015, ce qui, dans le contexte international actuel, me semble inquiétant. Le gel prolongé du point d'indice et une réduction inédite des mesures catégorielles, qui sont presque exclusivement destinées aux fonctionnaires les moins bien payés, entraîneront un tassement de la grille salariale qui devient préoccupante car elle dégrade l'attractivité de la fonction publique.

Les crédits correspondant aux prestations et transferts ont continuellement augmenté depuis dix ans, quand la part des crédits d'investissement, déjà faible, n'a fait que se réduire. Elle diminuera encore de 14 % en 2015. À cet égard, la diminution des dotations aux collectivités territoriales n'augure rien de bon : nous attendons avec impatience le rapport de Charles Guené et ses collègues au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

M. Charles Guené. – Nos conclusions seront rendues le 12 novembre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement reconnaît que la baisse des dotations aura un impact sur le niveau de l'investissement. Or, le recul de l'investissement ne peut qu'avoir un effet récessif, surtout dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Le solde budgétaire de l'État est estimé à - 75,7 milliards d'euros pour 2015. Ce déficit doit être financé, de même que les dettes qui sont arrivées à échéance, pour environ 120 milliards d'euros et qu'il faut reconduire en empruntant – tel le sapeur Camembert ! Le besoin de financement total de l'État devrait ainsi s'élever à 196,6 milliards d'euros en 2015. L'agence France Trésor peut également procéder à des rachats anticipés de dette afin de tirer parti de la faiblesse actuelle des taux. La plus grande part de celui-ci sera couverte par l'émission de dette, pour 188 milliards d'euros.

Depuis 2013, le solde budgétaire se dégrade – même si certaines présentations peuvent faire accroire qu'il s'améliore grâce à des « effets d'optique ». Cela résulte davantage d'une mauvaise perception des recettes que d'un manque de maîtrise des dépenses, je le reconnais. Optimisme excessif, dégradation de la conjoncture ou ras-le-bol fiscal : le résultat est une baisse de plus de 5 milliards d'euros du rendement des impôts, malgré l'augmentation des prélèvements obligatoires. C'est essentiellement grâce aux collectivités territoriales que les dépenses ont été réduites de plus de 5 milliards d'euros depuis 2013. Les dépenses du budget général de l'État augmenteront de 1,2 milliard d'euros.

La dette publique atteindrait 97,2 % du PIB en 2015, contre 95,3 % du PIB en 2014. Sa variation est principalement due à l'évolution du déficit de l'État. En pourcentage du PIB, nous aurons l'un des déficits les plus élevés de la zone euro, dont nous serons également le plus gros emprunteur public.

M. Éric Doligé. – Au moins nous sommes premiers dans un domaine !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce n'est pas la première place que j'ambitionne pour la France... Les taux sont très bas, et le gouverneur de la Banque de France nous a indiqué qu'ils vont sans doute remonter. Fabienne Keller avait demandé quel serait l'impact d'une hausse des taux de 100 points de base : elle coûterait 2,4 milliards d'euros la première année, beaucoup plus les années suivantes, et deviendrait insupportable dès 2017, avec un surcoût de 7,4 milliards d'euros. Nous vivons actuellement dans une illusion budgétaire, grâce à des taux d'intérêt très bas. Le meilleur ami de la France aujourd'hui, c'est la finance – pour combien de temps ?

Parmi les mesures importantes du volet recettes du projet de loi de finances figure la réforme de l'impôt sur le revenu visant à réduire la charge pesant sur les revenus modestes. Elle combine trois mesures : la première, la revalorisation des seuils du barème de 0,5 % est classique. Deux autres mesures sont moins classiques : un renforcement de la décote

accompagné de la création d'une décote conjugale, et la suppression de la tranche à 5,5 % accompagnée de l'abaissement du seuil d'entrée dans la tranche à 14 %, à 9 690 euros. Ces mesures entraînent une perte de recettes totale de 3,2 milliards d'euros, dont 2,2 milliards d'euros pour la seule refonte de la décote. Elles aggravent l'hyper-concentration de l'impôt sur le revenu, acquitté par moins de la moitié des foyers fiscaux.

Les articles 4 à 7 concernent la construction de logements, qu'ils entendent favoriser en libérant du foncier grâce à une réforme des plus-values et à un aménagement temporaire des droits de mutation. Le dispositif « Pinel » remplace le « Duflot », et l'application d'un taux réduit de TVA est censée contribuer à l'accession sociale à la propriété. En un mot, nous sommes tombés sur la tête : l'instabilité fiscale est permanente, chaque ministre du logement voulant attacher son nom à un dispositif, quitte à revenir sur celui de son prédécesseur. On modifie en permanence le régime des plus-values et celui des droits de mutation... Et tout cela sans aucune efficacité car la France n'a jamais aussi peu construit. Les droits de mutation sont à un niveau historiquement faible. Le système est bloqué. Comment les contribuables pourraient-ils vouloir investir, alors qu'ils n'ont aucune visibilité ?

Cette situation inquiétante du bâtiment et des travaux publics explique une part importante de notre écart de croissance avec l'Allemagne : l'Insee estimait fin juin qu'elle devrait nous coûter 0,4 point de PIB en 2014, et je ne suis pas certain que les mesures proposées y remédient.

L'Assemblée nationale a procédé à des ajustements sur les dispositions relatives aux finances des collectivités territoriales. Elle a « sorti » le fonds de compensation pour la TVA (*FCTVA*) de « l'enveloppe normée » - c'est l'aboutissement d'un vieux combat que nous menions au comité des finances locales, en considérant que la compensation de la TVA n'est pas une dotation - et elle a augmenté le taux de remboursement de 4 %.

Le Gouvernement a annoncé la création d'un fonds de soutien à l'investissement local. On s'en réjouirait, s'il était financé par des recettes extérieures. Il le sera en réalité par la suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Autant dire que cette dotation en trompe-l'œil sera prise aux communes pauvres qui bénéficiaient de la péréquation !

Les députés enfin ont augmenté de 99 millions d'euros la dotation de solidarité urbaine (DSU) au profit des 250 communes les plus pauvres. C'est encore un tour de passe-passe, puisque cette augmentation sera entièrement financée par les autres collectivités, au sein de la DGF et sur les variables d'ajustement.

Nous aurons l'occasion de revenir sur l'ensemble de ces éléments lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2015.

Pour conclure, je rappelle que nous entendrons cet après-midi Michel Sapin sur les engagements de la France pour le G20 : il faudra l'interroger sur le détail des mesures annoncées par voie de presse pour réaliser 3,6 milliards d'euros d'économies supplémentaires. Si le Gouvernement entendait modifier sa trajectoire par des amendements à ses propres textes, il conviendrait, par respect pour les droits du Parlement, que la loi de programmation qui sera examinée demain soit corrigée.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie le rapporteur général pour cet exposé très détaillé sur les questions dont nous débattons au cours des prochaines semaines.

M. Marc Laménie. – Nous avons une hypothèse de forte progression de la TVA. Quel niveau sa majoration est-elle susceptible d'atteindre ? Quel avenir pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ?

Mme Fabienne Keller. – Alors que les prélèvements obligatoires augmentent, les recettes fiscales diminuent, comme la Cour des comptes l'a découvert dès 2013 : c'est une première bombe à retardement pour le budget de 2015 et les suivants. Je vous remercie d'avoir procédé à l'évaluation de l'impact d'une hausse des taux d'intérêt sur la charge de la dette. Je retiendrai un seul chiffre : les intérêts de la dette pourraient représenter en 2017 une charge supplémentaire de 7,4 milliards d'euros en année courante, davantage si la notation de la France est dégradée – il s'agit d'un deuxième facteur de risque. Troisième bombe à retardement : le secteur du logement est menacé par une instabilité fiscale constante, qui s'aggrave de l'accumulation des normes et de l'augmentation de la TVA sur les travaux. D'où un ralentissement qui se répercute sur le PIB. La baisse de l'investissement des collectivités locales, enfin, représente un quatrième facteur de risque majeur, à moyen terme, dans le budget pour 2015. Cette année d'inflexion pourrait être suivie d'années plus noires encore. Ce scénario s'accorde d'ailleurs avec les prévisions de l'Union européenne.

M. François Marc. – Les représentants de la droite dans cette commission avaient pour habitude, ces dernières années, de concentrer leurs critiques sur les dépenses. S'il n'en est plus ainsi, c'est que le Gouvernement les maîtrise indéniablement : prenons acte de cette réussite inédite. Vous évoquez en revanche des recettes qui rentrent moins vite que prévu : la moins-value s'établira à 11 milliards d'euros si les projections pour 2014 sont justes. Il importerait d'examiner la répartition entre l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA, la TICPE et autres prélèvements. Mais la théorie, que vous invoquez, selon laquelle trop d'impôt tue l'impôt ne constitue pas une explication convaincante. La moindre croissance et la faiblesse de l'inflation, en revanche, ont bien une incidence sur les recettes et le coefficient d'élasticité entraîne des conséquences mécaniques. Ce phénomène conjoncturel bien connu explique une bonne part de cette moins-value de recettes. Ceux qui prônent une augmentation de la TVA comme seul remède à tous nos maux devraient étudier la situation du Japon, où son augmentation de deux points a un effet récessif considérable.

Vous nous avez présenté la dégradation du solde budgétaire de l'État depuis 2013. Pourquoi ne pas faire remonter le graphe jusqu'en 2008 ? Cela ferait apparaître que les efforts annoncés par la précédente majorité n'ont pas été accomplis. Méfions-nous des analyses à courte vue.

M. Daniel Raoul. – Je souhaiterais obtenir une précision concernant les hausses et baisses de plafond des taxes affectées à certains organismes. Quels sont au juste les « organismes concourant à une mission de service public » pour lesquels est prévue une hausse du plafond, ou au contraire une baisse ?

M. Michel Bouvard. – Avons-nous prévu d'auditionner le directeur de l'agence France Trésor (AFT), pour l'interroger sur la structure de la dette et sur sa sensibilité à une augmentation des taux : consiste-t-elle aujourd'hui en des emprunts à plus court terme que par le passé ? Quelle est la stratégie de l'AFT pour sa gestion ?

Nous n'aurons pas le temps d'une analyse fine des mesures pour le logement d'ici le vote de la loi de finances, mais ce sujet mériterait un travail collectif de fond sur les politiques passées et les arbitrages entre tous les systèmes d'allocation. L'origine de notre malheur a bien été la création d'aides aux personnes au détriment des aides à la pierre, à une époque où l'on ne prévoyait pas la situation économique dépressive actuelle.

Le sort fait aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) recouvre une iniquité : ces fonds réunissaient l'enveloppe des communes dotées de « grands établissements », c'est-à-dire de établissements industriels, d'ouvrages hydrauliques et autres infrastructures, et les sommes destinées aux communes défavorisées. C'est l'argent destiné aux recettes de fonctionnement de ces communes qui sera prélevé pour alimenter des investissements au bénéfice, le plus souvent, de communes urbaines assurées, elles, de retrouver leur part. La répartition sera confiée aux préfets, qui y procédaient jusqu'ici sur proposition des conseils généraux, mais qui définiront à l'avenir des critères dont rien ne garantit qu'ils soient adaptés aux territoires locaux.

M. Richard Yung. – Je remercie le rapporteur de son exposé, qui accumulait certes les chiffres à charge mais c'est de bonne guerre...

Si, au lieu de 1 %, la croissance n'atteignait que 0,7 %, nous perdriions selon vous la quasi-totalité de l'excédent de recettes attendu en 2015. L'élasticité que vous avez mentionnée mérite explication.

Vous nous avez présenté l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu ; il serait intéressant politiquement de pouvoir la rapporter, année par année, aux différentes mesures prises. En 2011, les recettes de l'impôt sur le revenu sont passées de 51 à 59 milliards d'euros. De quelles mesures cette augmentation a-t-elle résulté ?

Les niches fiscales provoquent chaque année les mêmes protestations au sein de cette commission : au nombre de 453, elles coûtent 80 milliards d'euros à l'État. Nous criions tous au scandale, mais rien de plus. Il nous arrive même de créer de nouvelles niches. Combien parmi nous ont proposé de supprimer le CIR ? Faudra-t-il nous enfermer en conclave et ne nous libérer que lorsque nous aurons supprimé les trois quarts des niches ? Certaines sont certes justifiées, beaucoup d'autres sont les refuges d'intérêts corporatistes.

Vous vous inquiétez de l'évolution des taux d'intérêt de la dette. Je crains bien davantage, pour ma part, un scénario déflationniste à la japonaise. J'appelle à des taux d'intérêt plus élevés.

M. Philippe Dallier. – D'accord, mais modérée !

M. Roger Karoutchi. – Je partage les inquiétudes de mes collègues sur la dette et sur l'éventualité d'une remontée des taux. Certains sujets du débat budgétaire sont plus polémiques que d'autres ; il s'agit, en particulier, de la capacité financière des collectivités locales et de la situation des familles. Le rapporteur pourrait-il retracer leur évolution depuis 2012 – sans vouloir en déplaire à François Marc –, afin que nous disposions d'un bilan de l'ensemble des politiques financières et fiscales ?

M. Philippe Dallier. – Quelle est l'hypothèse de revalorisation des valeurs locatives pour les collectivités locales : 1 % ? Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les fonds d'investissement sont loin d'être le principal problème

des collectivités locales pour les trois années à venir. Leur premier souci concerne bien plutôt la section de fonctionnement, durement affectée par la baisse des dotations de l'État qui accompagne la baisse ou la stagnation du FCTVA. Dire à des collectivités : « vous aurez beaucoup moins de moyens pour investir, mais l'État vous aidera si vous investissez tout de même », c'est proposer un marché de dupes.

La baisse des variables d'ajustements au sein de l'enveloppe normée devait initialement s'élever à 40 % ; l'Assemblée nationale a voté un amendement la ramenant à 20 %. Quel montant exact cela représente-t-il ?

Conjugués à la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les mécanismes de péréquation auront un impact insoutenable pour beaucoup de collectivités territoriales. Les prélèvements des plus riches étant plafonnés, le mécanisme fera rejaillir la charge sur la « classe moyenne » des collectivités locales.

Que la dotation de solidarité urbaine (DSU) progresse encore au profit des communes cibles, c'est très bien ; mais le montant destiné à ses autres bénéficiaires a été figé il y a deux ou trois ans, sans réexamen de leur classement au sein de la catégorie. Les situations relatives des communes ayant évolué, à enveloppe constante, il est urgent de réviser la répartition.

M. Éric Doligé. – Un gestionnaire responsable regarde vers l'avenir, il ne passe pas son temps à critiquer ses prédécesseurs, je le dis à François Marc. L'important est de se consacrer aux progrès que l'on entend pour sa part accomplir.

Si l'évolution des effectifs de l'État présente une relative stabilité, il s'agit tout de même de la première dépense de l'État. Il conviendrait de compléter l'analyse par la mention du taux d'absentéisme par secteur, et d'identifier les postes sur lesquels des économies sont possibles.

M. Maurice Vincent. – Le rapporteur général nous alerte sur la probabilité d'une croissance plus faible que prévu. Quelles seraient ses préconisations pour ce budget 2015 ? Faudrait-il réduire le déficit budgétaire, ou l'accepter pour ne pas ajouter de la récession à la récession ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La prévision d'une croissance de 0,7 % a été livrée hier par la Commission européenne. Cette révision aboutit par un effet de base, à une moins-value d'environ quatre milliards d'euros pour les recettes. Être optimiste est parfois dangereux, compte tenu de la sensibilité de la TVA et des dépenses sociales à la conjoncture.

La suppression en 2015 des FDPTP, prévue par le texte de l'Assemblée nationale, est une question sensible, en particulier dans les départements dotés d'installations nucléaires ou autres établissements procurent des recettes fiscales importantes pour les collectivités territoriales. Les 423 millions d'euros correspondants iront au Fonds de soutien à l'investissement local : nous en discuterons lors de l'examen du projet de loi de finances.

La baisse des recettes fiscales évoquée par Fabienne Keller et François Marc s'explique certes par des effets conjoncturels, mais nous sommes nombreux à considérer qu'elle résulte aussi d'un phénomène de saturation. On peut citer l'exemple des cotisations sociales des particuliers employeurs. Notre niveau de prélèvements obligatoires, supérieur de

près de cinq points à la moyenne des pays de l'Union européenne, est responsable de tels effets d'érosion.

Le risque récessif dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) est particulièrement inquiétant, surtout si les collectivités n'investissent plus du fait de la baisse de leurs dotations. Cette question sera extrêmement sensible lorsque nous examinerons, au Sénat, le projet de loi de finances.

François Marc fait crédit au Gouvernement de sa maîtrise des dépenses, or celui-ci a surtout mis en œuvre des expédients – rogner les fonds de roulement des opérateurs, c'est facile, mais c'est un « fusil à un coup » – au détriment des réformes de structure... De même sur les dépenses d'intervention, aucun choix courageux n'a été fait. On rabote les plafonds d'emplois, mais on continue à augmenter le nombre de postes dans l'éducation nationale.

J'avais présenté des graphiques commençant en 2002 dans mon rapport sur la loi de programmation. On y voyait clairement que l'année du déclenchement de la crise, la France, comme tous les pays européens, avait injecté de l'argent public dans un plan de soutien à l'investissement. La dégradation du déficit budgétaire a été générale.

Les « organismes concourant à une mission de service public » dont le plafond de taxe affectée serait réhaussé, pour un montant total de 132,5 millions d'euros, sont l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), le Centre national de la chanson des variétés et du jazz (CNV), la Société du grand Paris, le Centre technique des industries mécaniques... Les diminutions touchent les chambres de commerce et d'industrie (CCI), pour 213 millions d'euros, l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour 21 millions d'euros, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour 40 millions d'euros, etc.

La maturité moyenne de la dette est relativement stable, près de huit ans. L'Agence France Trésor a légèrement accru ses émissions à plus de trente ans ; elle trouve facilement des investisseurs. Je suis entièrement d'accord avec Michel Bouvard sur le logement. La multiplicité des dispositifs, reposant sur de la dépense budgétaire, de la dépense fiscale, des financements des collectivités et d'organismes divers ou encore de l'épargne réglementée, rend ceux-ci totalement illisibles. La commission des finances ferait œuvre utile si elle se penchait sur les sommes que la France consacre au logement : considérables par rapport à ce que font d'autres pays, elles ne semblent pas employées efficacement. Le raccourcissement de la maturité de la dette concerne effectivement la dette sociale gérée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). J'ai évoqué avec le gouverneur de la Banque de France le risque de déflation. À la différence de celle de la France, la dette du Japon est détenue par des investisseurs domestiques ; ce pays est donc bien moins exposé que nous à une hausse des taux d'intérêt. Quelle deviendra l'attitude de nos créanciers lorsque notre dette atteindra 100 % du PIB ?

Nous reviendrons lors du débat en séance sur la capacité d'investissement des collectivités territoriales. Quant aux familles, il serait intéressant de comparer l'évolution des prélèvements auxquels sont soumis les différents types de foyers fiscaux, et les effets réels de ces hausses sur leur situation.

Le rendement de l'impôt sur le revenu a augmenté de 35 % entre 2011 et 2015 en raison, notamment, de la fiscalisation des heures supplémentaires, la soumission des revenus du capital au barème progressif, de la non revalorisation du barème, les abaissements

successifs du quotient familial, etc. Si certaines hausses de l'impôt sur le revenu résultent de mesures antérieures à la présente législature – comme la suppression de la « demi-part des veuves » –, il n'en demeure pas moins que l'essentiel des augmentations constatées découlent des textes financiers adoptés en 2012 et 2013.

La revalorisation des bases figurera dans le collectif budgétaire, mais nous n'en connaissons pas encore le coefficient. Je n'ouvrirai pas le débat sur la péréquation ce matin, gardons ce sujet pour la séance publique.

La faible croissance qui nous attend pour 2015 appelle des décisions courageuses, les coups de rabet ne suffisent pas. Il est temps de prendre des mesures transversales sur les effectifs dans la fonction publique, de procéder à des réformes de structure sur les dépenses d'intervention. La dépense est aujourd'hui stabilisée, j'en conviens. Il n'en faudra pas moins revenir sur certaines politiques. Nous ferons des propositions en séance publique. Le Gouvernement a évoqué des revues de dépenses ; précisément, nous voulons savoir quelle est l'efficacité exacte des politiques de logement, de la formation professionnelle, du budget de l'éducation nationale, trois domaines qui englobent des sommes considérables.

La commission donne acte au rapporteur général de sa communication.

Mercredi 12 novembre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9h33.

Loi de finances pour 2015 - Examen des articles de la première partie – Tome II du rapport général

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède tout d'abord à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2015 – Tome II du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous proposerai trente-cinq amendements ; je vous proposerai de réserver la position de la commission sur deux articles : l'article 2, relatif à l'impôt sur le revenu, pour lequel nous attendons encore les simulations que nous avons demandées à Bercy, et l'article 17, relatif au prélèvement sur les fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie. J'espère pouvoir vous présenter des amendements opérationnels à ces articles la semaine prochaine, lors de l'examen des amendements extérieurs, ainsi qu'un amendement sur lequel je travaille pour favoriser l'investissement des PME.

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme je vous l'ai expliqué, j'attends les simulations de Bercy sur mes propositions.

La réserve est décidée.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 abaisse le taux du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) de 30 % à 25 %, afin de contenir une dépense fiscale qui, sans cela, s'élèverait à 230 millions d'euros en 2015, puis à 700 millions d'euros en 2016.

M. André Gattolin. – Je m'oppose à cet amendement : la France n'a que trop tardé à s'engager dans la transition énergétique. Ce crédit d'impôt contribuerait à rattraper ce retard.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 2 supprime le bénéfice de l'abattement exceptionnel de 30 % pour les opérations de démolition-reconstruction dans les zones urbaines denses, inséré par l'Assemblée nationale. Un abattement exceptionnel de 25 % s'applique déjà actuellement à ces opérations.

M. Philippe Dallier. – Pourriez-vous rappeler la définition de « zone urbaine dense » ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est une zone urbaine de plus de 50 000 habitants, où se concentrent des difficultés d'accès au logement.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 3 modifie les taux de réduction d'impôt du dispositif « Pinel » applicables outre-mer qui, bizarrement, conduiraient les investisseurs à privilégier des locations de six ans plutôt que de neuf ans.

M. Michel Bouvard. – Le dispositif « Pinel », qui ne concerne que l'immobilier locatif traditionnel, engendre des problèmes collatéraux consécutifs à la rupture induite entre les logements locatifs pour la résidence principale et les logements locatifs dans des structures touristiques. Il assèchera inévitablement les investissements privés dans ce secteur.

La durée de mise en location est un sujet extrêmement sensible : les locations longues, évitant la privatisation du bien à brève échéance au bénéfice du propriétaire, sont évidemment préférables. J'approuve pleinement cet amendement, mais j'ajoute que le dispositif « Pinel » doit nous inciter à une réflexion globale sur l'immobilier touristique, qu'il soit neuf ou à réhabiliter, sujet sur lequel ont échoué tous les Gouvernements depuis plus de quinze ans.

M. Jean-Claude Boulard. – Je reviens à l'amendement n° 2 : l'argument du double emploi avec le droit existant n'est pas exact, puisque le taux d'abattement sur les plus-values immobilières dans ces zones urbaines tendues est réduit à 25 %.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le dispositif existant n'a pas le même taux, mais il a le même objet.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 4 exprime mon opposition de principe à la rétroactivité fiscale, et en l'espèce à l'application du dispositif « Pinel », qui n'a pas encore été voté, à compter du 1^{er} septembre 2014 sous prétexte de ne pas bloquer le marché. Je propose plutôt sa mise en application à partir 1^{er} janvier 2015, afin que la loi de finances ne s'applique qu'une fois votée.

M. Claude Raynal. – Comme vous l'avez reconnu, il s'agit de ne pas bloquer le marché immobilier pendant plusieurs mois : la mesure contribue à son meilleur fonctionnement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne vois pas en quoi elle le débloque : c'est prendre un sérieux risque que d'acheter en n'étant pas sûr que la loi de finances sera votée en l'état.

M. Jean-Claude Boulard. – Évitions de trop faire appel aux grands principes : la non-rétroactivité ne s'applique qu'aux dispositions pénalisantes et non aux dispositions favorables.

M. Michel Bouvard. – Après l'échec complet du dispositif « Duflot », attendre le 1^{er} janvier 2015 n'est pas un bon signal compte-tenu des délais nécessaires pour monter des opérations. Je m'accorde cependant avec le rapporteur général sur le fait que l'anticipation au 1^{er} septembre créera des effets d'aubaine. La mesure devrait entrer en application, selon l'usage fréquemment suivi, au moment de la présentation de la loi de finances au conseil des ministres.

M. Philippe Dallier. – À force de passer les grands principes par pertes et profits, on en vient à se demander à quoi sert le Parlement. Rappelons au Gouvernement que c'est nous qui votons la loi.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est exactement le sens de cet amendement. Les dispositifs relatifs aux plus-values immobilières deviennent complètement illisibles et se compliquent d'instructions fiscales paraissant avant la loi de finances. C'était déjà le cas de celles découlant de l'article 27 de la loi de finances pour 2014. Sommes-nous simplement une chambre d'enregistrement ? Imaginons une seconde que le Conseil constitutionnel censure le dispositif, qu'adviendra-t-il de ceux qui auront acquis des terrains ou des logements sur la foi de cette instructions fiscale ou du texte non voté ? Je retirerai sans doute cet amendement en séance, mais j'entends protester publiquement contre cette situation.

M. Jean-Claude Boulard. – Je me contentais de rappeler un principe général du droit fiscal : une disposition favorable au contribuable peut être rétroactive. La position de compromis consistant à appliquer la mesure à compter de la présentation au conseil des ministres était de nature à faire passer un message d'encouragement au secteur du bâtiment.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 5 propose la suppression de cet article. Les allègements de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) n'ont fait l'objet d'aucune évaluation préalable approfondie ; le dispositif n'est pas opérationnel : que se passera-t-il en cas de retard au-delà du délai de quatre ans prévu ? Comment l'exonération globale de 100 000 euros se répartira-t-elle si plusieurs enfants sont bénéficiaires ? Il paraît en outre souhaitable que de telles mesures, sur l'efficacité desquelles nous n'avons jamais de retour, aient une plus grande stabilité dans le temps.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 6 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article étend l'exonération temporaire d'imposition des plus-values immobilières à tout acquéreur s'engageant à construire des logements sociaux. Selon la rédaction de l'Assemblée nationale, cette exonération s'appliquera à proportion de la part de logements sociaux prévus dans le programme. Il serait bien préférable qu'elle soit proportionnelle à la surface de ces logements, et que des sanctions soient prévues en cas de non-respect de cet engagement. L'amendement n° 6 complète l'article 6 bis en ce double sens.

M. Jean-Claude Boulard. – Cette observation est judicieuse : la superficie est une donnée bien plus significative que le nombre de logements.

M. Claude Raynal. – La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ne faisait pas référence à la surface hors œuvre nette (SHON), mais au nombre de logements. Sans doute a-t-on cherché un parallélisme...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans ce cas, la rédaction devrait reprendre précisément ce second critère.

M. Philippe Dallier. – Je suis mitigé sur le fond de ce dispositif : il aura une part d'effets d'aubaine. Il n'est pas certain que les rédacteurs de la loi SRU aient été bien inspirés de prendre en compte le nombre de logements plutôt que leur surface : le résultat risque d'être la construction d'un grand nombre de studios déclarés comme logements sociaux, les grands appartements étant, eux, en loyers libres, ce qui amplifiera encore l'effet d'aubaine.

M. Claude Raynal. – Je m'étonne d'entendre parler d' « effet d'aubaine » à propos du logement social.

M. Philippe Dallier. – Je pense aux opérations mixtes dans lesquelles il n'y aura que 10 % ou 20 % de logements sociaux, d'autant plus qu'il s'agit ici de vente à des investisseurs privés, non plus uniquement aux bailleurs sociaux.

M. Michel Bouvard. – Avez-vous une évaluation du coût de la mesure ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le droit existant comporte une exonération pour les acquisitions des bailleurs sociaux ; ici le vendeur sera exonéré s'il trouve un promoteur prêt à prendre les engagements nécessaires. Le résultat ne sera-t-il pas tout simplement d'augmenter le prix du foncier ? C'est en tout cas une nouvelle niche.

M. Jean-Claude Boulard. – Plus aucun promoteur privé ne peut aujourd’hui boucler un programme sans logements sociaux.

M. Philippe Dallier. – Pas du tout !

M. Vincent Delahaye. – Ce n’est pas vrai !

M. Jean-Claude Boulard. – Je plaide pour que le critère d’exonération soit assez rigoureux : cet amendement va dans le bon sens.

M. Jean Germain. – C’est un sujet crucial dans le présent contexte de crise de la construction : seuls 270 000 logements ont été bâtis cette année. Jean-Claude Boulard a raison de dire que tout programme privé – à l’exception peut-être de ceux de la région parisienne – comporte des logements sociaux. L’effet d’aubaine ? Peut-être, mais l’essentiel, c’est bien la reprise de la construction.

M. Jacques Genest. – Nous parlons de l’arbre qui cache la forêt : pour relancer la construction, mieux vaudrait commencer par assouplir les règles d’urbanisme et donner du travail aux gens.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le coût de l’exonération réservée aux bailleurs sociaux s’établirait à 10 millions d’euros. L’Assemblée nationale n’a fait faire aucune évaluation de celui de l’extension du dispositif.

M. Michel Bouvard. – C’est vraiment de la prévision au doigt mouillé...

L’amendement n° 6 est adopté.

Article 6 sexies (nouveau)

L’amendement rédactionnel n° 7 est adopté.

Article 6 septies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 8 harmonise l’indexation des droits de mutation à titre gratuit et de l’impôt de solidarité sur la fortune (ISF) applicables aux biens ruraux soumis à bail et aux parts de groupements fonciers agricoles dans un sens différent de celui proposé par l’Assemblée nationale. Ces biens sont actuellement exonérés à hauteur de 75 % de leur valeur pour ces deux impôts jusqu’à un certain seuil, puis à hauteur de 50 % au-delà de ce seuil. Jusqu’en 2012, ce seuil, identique pour les deux impôts, augmentait chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l’impôt sur le revenu. La loi de finances rectificative du 16 août 2012 ayant désindexé ce seuil pour les seuls droits de mutation, l’Assemblée nationale propose de désindexer également le seuil applicable à l’ISF. Il convient au contraire de réindexer le seuil applicable aux droits de mutation afin de ne pas autoriser, chaque année, un alourdissement rampant de la fiscalité. Le Conseil constitutionnel a d’ailleurs rappelé, dans sa décision du 29 décembre 2013, la nécessité de prendre en compte l’érosion monétaire.

L’amendement n° 8 est adopté.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 37 supprime l’extension, par l’Assemblée nationale, de l’application du taux réduit de TVA aux opérations d’accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers faisant l’objet d’une convention de rénovation urbaine dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), jusqu’au 31 décembre 2024. Cette précision est inutile s’agissant de quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui bénéficient à ce titre du taux réduit de TVA, et elle contrevient au principe de l’annualité de la loi de finances : ce qu’une loi a fait, une autre peut le défaire.

M. Philippe Dallier. – Je souscris à votre second argument, mais pas à celui de l’inutilité : il vaut pour le nouveau programme de renouvellement urbain, pas pour l’ancien.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Un autre dispositif existe pour les quartiers relevant de l’ancien programme, et il n’est pas modifié.

M. Jacques Chiron. – Peut-être la date de 2024 correspond-t-elle à la fin du nouveau programme de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les travaux du NPNRU ne sont toujours pas commencés. Comment viser une date de fin lorsque l’on ne connaît pas la date de début ?

L’amendement n° 37 est adopté.

Article 8

L’amendement de coordination n° 9 est adopté.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi de finances réduit de 3,67 milliards d’euros les concours de l’État aux collectivités territoriales. J’ai exprimé ma position sur ce point lors des débats sur l’objectif national d’évolution de la dépense publique locale (Odedel) : si les collectivités territoriales ne peuvent s’exonérer de l’effort de redressement des finances publiques, les spécificités de la dépense locale par rapport à celles de l’État doivent être prises en compte. Comme le souligne le rapport présenté par Charles Guené, Philippe Dallier et Jacques Mézard au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, cette baisse de dotations risque d’avoir un important effet récessif sur l’investissement local. Elle entraînera également une augmentation de la pression fiscale locale, qui s’accroîtra nécessairement d’environ cinq milliards d’euros. On commence d’ailleurs à faire preuve de beaucoup d’imagination pour donner aux collectivités locales la possibilité de lever des impôts nouveaux.

Je vous propose donc de minorer la baisse des dotations prévue par le Gouvernement du coût net des dépenses imposées aux collectivités – du fait de nouvelles normes, de la mise en œuvre des rythmes scolaires, de la revalorisation de la catégorie C de la fonction publique... – en nous fondant sur les chiffres de la Commission consultative d’évaluation des normes (CCEN). En 2013, dernière année pour laquelle nous disposons des chiffres en année pleine, ces dépenses représentaient environ 1,2 milliard d’euros.

La poursuite d'une hausse importante de la péréquation est d'autant plus sensible dans ce contexte de forte baisse des dotations. Il est regrettable que nous n'en ayons jamais d'évaluation préalable. L'Assemblée nationale a voté la création d'un faux fonds de « soutien à l'investissement local », pris sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ainsi qu'une augmentation de la péréquation verticale. Ni l'un ni l'autre n'ont fait l'objet d'une évaluation. Une solution de prudence s'impose : ne pas porter la péréquation au-delà de son niveau de 2014.

Quant à l'article 9 *ter* créant le fonds de « soutien à l'investissement local », je vous propose de le supprimer : il n'apporte pas un euro supplémentaire aux collectivités territoriales et fragilisera les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficiant actuellement des FDPTP. Il n'aura probablement aucun effet sur l'investissement des collectivités, car celles qui bénéficient aujourd'hui des FDPTP diminueront leurs investissements en conséquence, et celles qui bénéficieront de la majoration de la dotation de développement urbain (DDU) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) n'en verront le fruit que dans un an ou deux, le temps de venir à bout des procédures complexes qui ouvrent droit à ces dotations.

L'amendement n° 10 à l'article 9 augmente donc la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 1,2 milliard d'euros, somme correspondant aux dépenses induites par les 219 textes nouveaux imposés en 2013 par l'État aux collectivités, selon le rapport de la CCEN. La responsabilité doit s'exercer de part et d'autre. Cet amendement revient également sur la hausse de la péréquation verticale prévue par le texte qui nous a été transmis, en minorant la DGF de 163,5 millions d'euros et en majorant du même montant les variables d'ajustement. L'augmentation nette de la DGF, par rapport au texte voté par l'Assemblée nationale, serait donc de 1,04 milliard d'euros, à laquelle s'ajoute la hausse de 163,5 millions d'euros des variables d'ajustement.

L'amendement n° 11 à l'article 9 revient sur l'introduction, par l'Assemblée nationale, d'un régime dérogatoire en matière de compensation d'exonération, favorable aux communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU), mais pesant sur les autres collectivités. L'amendement n° 12 à l'article 9 *ter* revient sur la suppression des FDPTP ; l'amendement n° 15 à l'article 14, enfin, tire les conséquences des amendements précédents.

L'adoption de ces différents amendements conduirait à ce que les concours de l'État aux collectivités augmentent de 1,2 milliard d'euros par rapport au texte transmis par l'Assemblée nationale. En tenant compte de la sortie du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de l'enveloppe normée votée par les députés, la baisse des concours de l'État serait donc ramenée de 3,67 milliards d'euros à 2,26 milliards d'euros, soit une réduction de plus de 38 % de la baisse initialement prévue par le Gouvernement. C'est le moins que nous puissions faire.

M. Charles Guéné. – Vos arguments en faveur de cette réduction de 1,2 milliard d'euros sont tout à fait convaincants. Je m'interroge en revanche sur le second volet, relatif à la péréquation entre collectivités locales. En tant que rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », et après avoir entendu les associations d'élus du bloc communal, je sais qu'elles sont unanimement favorables à l'équilibre établi entre elles : elles acceptent l'effort qui leur est demandé à condition que la péréquation continue avec une progression de la DSU et la dotation de solidarité rurale (DSR) du même montant qu'en 2014, et non du double comme le prévoit le Gouvernement. Elles sont évidemment hostiles à l'amendement « Pupponi » et à la reprise du FDPTP, mesure extrêmement

complexe puisqu'il y a déjà une forme de péréquation entre les territoires et que certaines collectivités locales reçoivent ces sommes en dotations de fonctionnement, d'autres d'investissement. Près de 70 % des collectivités locales sont concernées et reçoivent la péréquation ; elles seraient frappées d'une double peine si ce dispositif d'équité était supprimé. Nous pouvons nous accorder sur une réduction du prélèvement de 1,2 milliard d'euros et sur une limitation de la progression de la péréquation, mais je reste gêné par l'amendement n° 10, puisqu'il forme un tout.

M. François Marc. – L'enjeu de ce débat dépasse le milliard d'euros. Les analyses réalisées ces dernières années à la demande de notre commission montrent que les inégalités entre les communes sont toujours très fortes. L'heure est donc au renforcement de l'effort de solidarité. L'amendement n° 10 prétend réduire cet effort au motif que la situation est difficile. C'est une position de principe que nous ne pouvons tolérer. Vous avez par ailleurs critiqué, dans votre rapport sur la loi de programmation des finances publiques, la répartition des 50 milliards d'euros à économiser entre l'État, les collectivités locales et le secteur social, exprimant là encore une position globale de principe. Nous ne pouvons accepter que vous mettiez ainsi à mal cet effort d'assainissement budgétaire.

M. Vincent Delahaye. – Nous reparlerons en séance de cette prétendue équité : il n'y a pas de comparaison entre l'effort de l'État et celui, colossal, demandé aux collectivités locales. Nous ne voyons aujourd'hui que les prémices de leur réaction. Je souscris à la logique des amendements proposés : les collectivités ne doivent pas devenir les vaches à lait du budget de l'État.

Je ne remets pas en cause le principe de la péréquation, instaurée à une époque où la baisse des dotations était bien moindre : les 200 millions d'euros d'alors avaient arraché des cris d'horreur à la gauche du projet de loi de finances pour 2012. Aujourd'hui, il s'agit de 3,6 milliards d'euros ! Son augmentation viendrait demain se cumuler à l'effort bien plus important demandé désormais aux collectivités locales. Il me paraît juste de demander une simulation pour les communes les plus modestes.

M. Michel Bouvard. – Le rapporteur général a raison de marquer la nécessité d'une pause et d'une réorientation. La réfaction de la diminution des dotations du surcoût lié aux normes constitue un bon signal.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la péréquation mais de redéfinir les communes pauvres et celles qui contribuent. Les communes contributrices sont définies sur la base du potentiel fiscal, mais le critère des charges n'est pas suffisamment pris en compte. Certaines communes qui ont laissé filer leurs dépenses de fonctionnement sont bénéficiaires.

Le remplacement des FDPTP par une dotation de soutien à l'investissement local représente un *hold up*, source de ruptures d'égalité. Comme les communes « concernées », les plus aisées, ont vu leurs retours consolidés dans le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), ce sont les communes « défavorisées » qui seront les victimes du système. De plus, les communes urbaines, qui perçoivent la DSU, auront une compensation intégrale tandis que les communes rurales, qui perçoivent la DSR, percevront une compensation à hauteur du solde. Enfin on assiste à une recentralisation car l'argent autrefois réparti par les départements le sera désormais par les préfets. Dans certains départements, les sommes réparties par les FDPTP comportaient une dotation de base et une part ajustée pour encourager les investissements des communes défavorisées. L'État s'opposait au report des crédits d'une année sur l'autre car il s'agissait de crédits de fonctionnement. Or le nouveau

système, étant donné le temps de traitement des dossiers par l'État, revient à systématiser les reports. Pour certaines communes les FDPTP représentent 15 % des recettes fiscales. Certaines communes défavorisées contribuent au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). C'est le cas en particulier en montagne, car certains FDPTP étaient issus d'ouvrages hydrauliques : des communes contribuent au FPIC et subiront une triple peine : la disparition du FDPTP, la baisse de la DGF et le prélèvement sur les recettes fiscales. Difficile de boucler le budget dans ces conditions !

M. Philippe Dallier. – Certains disent que comme la DGF diminue, il faut augmenter la péréquation. Or l'étude du cabinet Michel Kopfer, effectuée pour le compte de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, est sans appel : les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants vont plonger dans le rouge, avec une épargne brute inférieure à 7 % et une capacité de remboursement supérieure à quinze ans ! Il est inexact d'affirmer que la baisse des dotations ne tiendrait pas compte de la péréquation : la baisse a été proportionnée aux recettes de fonctionnement ; là aussi ce sont les communes de plus de 10 000 habitants qui seront pénalisées car les recettes provenant des services payants à la population sont comptabilisées. De plus les prélèvements sur les communes les plus riches destinés à la péréquation sont plafonnés. Ce sont donc les communes moyennes qui seront touchées.

Faut-il pour autant renoncer à augmenter la péréquation ? La proposition de Charles Guené de proportionner l'augmentation des sommes qui lui sont consacrées à la baisse de la DGF, en tenant compte du 1,2 milliard d'euros dû aux dépenses imposées aux collectivités territoriales, est pertinente. Il serait bon aussi d'éviter la « surhausse » de la DSU et de la DSR. Quant aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), destinées à encourager la construction de logement social, elles s'avèrent *in fine* préjudiciables aux communes car elles servent, en fait, de variables d'ajustement à l'État. Plus une commune construit de logements sociaux, plus elle est pénalisée par le mécanisme d'écêtement mis en place par l'État. L'amendement de notre collègue député Pupponi n'est pas la panacée, mais il ouvre le débat.

M. Jean-Claude Boulard. – Plutôt que voter sur les propositions du rapporteur général en bloc, pourquoi ne pas nous prononcer sur chacune des mesures ?

Le fonds de soutien à l'investissement est une supercherie et un *hold up*. Ne votons pas cette mesure opaque de recyclage de fonds publics. Nous ne disposons pas des chiffres, commune par commune. Cherbourg, par exemple, perdra 400 000 euros, à cause d'un amendement voté à la sauvette, un vendredi soir, par quatre députés... C'est inacceptable. La crainte sous-jacente est que la baisse des dotations n'entraîne une baisse de l'investissement. L'équilibre des finances publiques ne justifie pas la baisse des dotations aux collectivités territoriales. Ne finançons-nous pas déjà le pacte de compétitivité ? La baisse des dotations est passée de 1,4 milliard d'euros à 3,7 milliards d'euros. De plus les professions des secteurs protégés bénéficieront, au titre du pacte de responsabilité, à peu près de 3,7 milliards d'euros. Il faut continuer à plaider pour un étalement dans le temps de la baisse des dotations. De plus, membre du CCEN, je confirme que le coût des nouvelles normes en 2013 est de 1,2 milliard d'euros.

Un plat trop salé n'est pas bon, mais un plat insuffisamment salé manque de saveur. Il en va de même pour la péréquation et l'équilibre est délicat. Il est illusoire de croire que la hausse de la péréquation compensera la baisse des dotations. Attention aussi aux divisions entre élus selon que leur collectivité percevra plus ou moins... Je plaide pour une

péréquation modérée alors que ma ville en bénéficie pourtant largement. Le dispositif a été voté en 2010 par la majorité précédente...

M. Philippe Dallier. – A l'époque il n'était pas question de baisse des dotations !

M. Jean-Claude Boulard. – Il faut cesser de changer de position selon que l'on est dans la majorité ou l'opposition ! Le mécanisme de 2010 n'était pas inintéressant. La majorité actuelle d'ailleurs l'a repris. Assumons ! Charles Guené a raison. Les collectivités territoriales attendent une évolution raisonnable en matière de péréquation. L'amendement de François Pupponi va au-delà et il ne suffira pas à compenser, l'an prochain, en cas de nouvelle baisse, les effets sur les plus pauvres.

M. Marc Laménie. – Je voterai l'amendement n° 12 supprimant l'article 9 *ter* car le flou entoure la suppression des FDPTP et la mise en place d'un prélèvement sur les recettes de l'État de 423 millions d'euros. Les FDPTP soutenaient les communes défavorisées. Dans les Ardennes, où est installée une centrale nucléaire, ces fonds représentent 12 millions d'euros. Quels sont, d'ailleurs, les chiffres, département par département ? Toutes les communes sont classées « défavorisées », à l'exception de Chooz où est installée la centrale. Nous sommes inquiets car les recettes issues du FDPTP constituent des recettes sûres non négligeables. Que deviendront-elles ? Certains ont parlé de hold-up : c'est bien le terme.

M. Roger Karoutchi. – Le Gouvernement est malin. Pour éviter les hurlements devant la baisse des dotations, il met en avant la création du fonds de soutien des investissements et un renforcement de la péréquation. La réalité est beaucoup plus triste : le fonds de soutien est une supercherie, et la baisse massive des dotations entraînera une baisse massive de l'investissement des collectivités territoriales qui assument 75 % de l'investissement dans notre pays, avec des conséquences lourdes pour l'emploi et les entreprises. J'approuve totalement le rapporteur général : les transferts de charges dissimulés doivent être décomptés. Ainsi, en Île-de-France, les non-compensations de TVA seront à la charge de la région l'an prochain. De même l'État devait verser 150 millions d'euros pour le Grand Paris Express ; finalement il demande à la région de lever 150 millions d'euros de taxes supplémentaires. L'État se désengage et nous demande d'investir encore ; c'est impossible !

Je soutiens la position du rapporteur général sur la péréquation. Pourquoi ne pas faire un bilan ? Les principes ont été posés en 2010 sous le Gouvernement précédent. Mais à l'époque, on ne prévoyait pas de baisse des dotations ! Aujourd'hui, on ne peut imposer aux collectivités baisse des dotations, transfert de charges et renforcement de la péréquation. Cette combinaison est insoutenable pour elles.

M. Jean Germain. – L'État c'est aussi le Parlement ! Cessons d'opposer les collectivités territoriales et l'État. Quand le pays est dans l'état où il est, l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale forment un tout ! Lorsque nous devons trouver 110 milliards d'économie, il nous faudra mettre un terme à ce clivage.

Nous voterons contre l'amendement n° 10. Je partage les arguments de Charles Guené et François Marc ; tous les élus que nous avons rencontrés sont favorables à la péréquation. Nous nous abstiendrons sur les amendements n°s 11 et 12, et nous proposerons des amendements en séance.

M. Jacques Genest. – Je suis d'accord avec Michel Bouvard. En Ardèche, le FDPTP contribue fortement à financer l'investissement. En revanche je suis en désaccord avec le rapporteur général sur le FPIC. Il faut qu'il progresse...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il ne s'agit en première partie du projet de loi de finances que de la péréquation verticale. Nous étudierons le FPIC en deuxième partie.

M. Jacques Genest. – La hausse de la DSR pour les communes rurales compense en partie la baisse des autres dotations.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je soutiens la première partie de l'amendement du rapporteur général : il faut prendre en compte le coût des normes. Je suis plus réservé sur la péréquation. Tout est affaire de curseur... Le rapporteur général, fidèle à la position du Sénat, prône le maintien de la situation actuelle ; l'Assemblée nationale veut aller plus loin. Les communes contributrices arguent qu'un nouveau prélèvement est insupportable en raison de la disette budgétaire tandis que les communes bénéficiaires se plaignent d'une aggravation de leurs difficultés. Comme 337 millions d'euros supplémentaires sont consacrés à la péréquation, sans doute pourrions-nous trouver un compromis. Attention aussi à ne pas concentrer la péréquation excessivement sur les communes cibles. Il deviendrait plus avantageux d'être une commune cible qu'une commune moyenne. Le risque est grand de recréer les trappes à pauvreté qui jouent déjà pour les particuliers en matière fiscale.

M. Francis Delattre. – Je n'ai pas changé d'avis depuis 2012 ! La péréquation n'est pas une affaire communale. La DSU Île-de-France que nous avons créé avec Alain Richard à l'Assemblée nationale a bien joué son rôle de rééquilibrage. Aujourd'hui les communes qui ont bénéficié de la DSU en Île-de-France se voient chargées de financer la nouvelle péréquation. Mais qui paie ? Albi et Franconville sont comparables. Vit-on plus mal à Albi qu'à Franconville, commune de taille identique, où les logements sont plus chers, les transports plus longs, le coût de la vie plus élevé ? La péréquation doit être régionalisée. C'est une responsabilité de l'État. Il y a trois ans Bercy nous a trompés avec l'enveloppe normée : nous défendons chacun nos territoires et il sera dur de parvenir à une position unanime. Je soutiendrai les positions du rapporteur général qui sont équilibrées.

M. Dominique de Legge. – Les collectivités territoriales représentent 9 % de la dette publique, la sécurité sociale, 9 %, l'État, 80 %. Avec la baisse des dotations, l'effort n'est pas équilibré ! Je soutiens l'amendement du rapporteur général : il faut cesser les transferts de charges non compensés.

La péréquation, doit-elle être remise en cause avec les difficultés budgétaires ? Son existence même n'est-elle pas la démonstration de l'inefficacité de la DGF ? J'attends les conclusions de la délégation aux collectivités territoriales. Il faut que notre commission se saisisse de cette question pour l'appréhender de manière globale. Dans l'urgence, il faut tenir compte de la baisse de la DGF et ne pas remettre en cause le principe de la péréquation. Beaucoup de chemin reste à faire pour trouver la solution la moins mauvaise.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Toutes les mesures sont liées, ce qui complique la situation... Je n'ai pas pour intention de diminuer l'effort demandé aux collectivités territoriales, mais de tenir compte des dépenses qu'on ne cesse d'imposer aux collectivités territoriales. Le CCEN les évalue à 1,2 milliard d'euros en 2013. La

simplification des normes est un vieux sujet. Le meilleur moyen d'y parvenir est la voie budgétaire : mon amendement a une vertu pédagogique !

Personne n'est hostile à la péréquation. Mais il faut cesser de voter des dispositifs à l'aveugle, sans simulation, sans en connaître les conséquences. Je propose une rectification à l'amendement n° 10, au deuxième alinéa de l'article 9 : plutôt que de suspendre la progression de la péréquation, maintenons la tendance de l'année dernière, soit une hausse de 119 millions d'euros, contre 228 millions dans le texte actuel. Je modifierai les chiffres en conséquence. La hausse de la péréquation verticale sera financée pour moitié par la variable d'ajustement et pour moitié au sein de la DGF.

Je note enfin que vous ne manifestez pas d'enthousiasme sur le dispositif « Pupponi ». Je propose de le supprimer. L'amendement n° 12 supprime quant à lui simplement le soi-disant fonds de soutien à l'investissement de l'article 9 *ter*.

L'amendement n° 10 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement n° 11 rectifié.

Article 9 *ter*

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel n° 13 est adopté.

Article 13

L'amendement rédactionnel n° 14 est adopté.

Article 14

L'amendement de coordination n° 15, rectifié, est adopté.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 16 plafonne les deux composantes de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD), principale ressource affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Il s'agit d'appliquer au CNC un traitement identique à celui des autres opérateurs dont les ressources affectées sont plafonnées. Cet amendement s'inscrit dans la continuité des travaux de notre commission et s'inspire également les préconisations du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Vincent Delahaye. – A qui sont reversées les sommes écrêtées ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Elles alimentent le budget de l'État. En l'espèce, l'amendement n'a pas pour objet de diminuer les recettes du CNC, mais de les plafonner au niveau de ses prévisions pour 2015.

M. André Gattolin. – Je suis critique à l'égard du CNC. Ses ressources affectées sont très dynamiques, grâce au succès, non du cinéma français, mais du cinéma dans son ensemble, et aux droits audiovisuels, ce qui aboutit à la multiplication de chaînes dont le

programme se limite à des rediffusions. La commission des finances s'était déjà penchée sur cette question. L'argent du CNC ne doit pas servir à financer tout et n'importe quoi ! Les professionnels mènent un lobbying intense en faveur du *statu quo*. Je suis favorable au plafonnement.

L'amendement n° 16 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 17 rétablit le plafond de la taxe affectée aux chambres d'agriculture à 297 millions, et non 282 millions, conformément aux dispositions actuelles. Il n'aura pas d'effets sur le solde budgétaire. Cette baisse s'ajouterait au prélèvement de 45 millions d'euros sur le fonds de roulement des chambres d'agriculture et compromettrait le bon exercice de leurs missions.

M. Michel Bouvard. – Sur ce sujet, il est dommage que nous en soyons réduits à prendre ou à rejeter en bloc le dispositif. Toutes les chambres d'agriculture, en effet, n'ont pas une gestion exemplaire. La baisse des ressources proposée à l'article 15 n'est pourtant pas défendable car elle ne fait pas de distinction entre celles qui ont fait des efforts de gestion et les autres. Il n'est pas illégitime, toutefois, que le Parlement qui vote l'octroi d'une recette affectée s'intéresse à la gestion des chambres d'agriculture. Il faudra revenir sur le sujet. Je voterai l'amendement du rapporteur général.

M. Jean Germain. – Avant de nous prononcer, nous souhaiterions disposer d'une expertise de cette mesure. En attendant, nous nous abstiendrons.

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 18 limite à 69 millions d'euros la baisse du plafond de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Celles-ci contribuent déjà à hauteur de 500 millions au budget de l'État avec le prélèvement exceptionnel sur leur fonds de roulement.

M. Jean Germain. – Pour les mêmes raisons que précédemment, nous nous abstiendrons.

M. Philippe Dallier. – Certaines CCI auront du mal à se financer. Il est paradoxal de souhaiter développer l'apprentissage et, en même temps, de fragiliser les CCI !

M. Roger Karoutchi. – Absolument ! La CCI d'Île-de-France, par exemple, joue un rôle considérable en faveur de l'apprentissage, finance de nombreux établissements d'enseignement supérieur et exerce de nombreuses missions d'aménagement du territoire. Elle sera en difficulté. La baisse prévue des recettes est brutale ! Je voterai l'amendement du rapporteur général mais j'en déposerai un autre en séance.

M. Éric Doligé. – Les dispositions du texte mettent en péril tous les programmes d'investissement lancés par les CCI, essentiels pourtant au niveau local.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous reparlerons des investissements des CCI lors de l'examen de l'article 17. L'idée est d'accepter un prélèvement sur les fonds de roulement des CCI, mais en leur permettant tout de même de remplir leurs missions.

L'amendement n° 18 est adopté ainsi que l'amendement rédactionnel n° 19.

Article additionnel après l'article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 20 vise à prélever 61,5 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Le tome I de l'annexe « Voies et Moyens » au projet de loi de finances pour 2015 mentionne une contribution exceptionnelle de 60 millions d'euros du CNC dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Or le CNC n'est concerné ni par un prélèvement sur son fonds de roulement, ni par un plafonnement de ses taxes affectées, contrairement à la plupart des opérateurs de l'État. Mon amendement met donc en cohérence le projet de loi de finances pour 2015 avec les documents budgétaires. Une partie du montant prélevé sur le fonds de roulement du CNC, à hauteur de 1,5 million d'euros, pourrait, en outre, abonder la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), conformément aux préconisations de notre rapporteur spécial, François Baroin. Tout le monde serait satisfait.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 17

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'accepte le principe du prélèvement, mais souhaite préserver les investissements des chambres de commerce et d'industrie.

L'article 17 est réservé.

Article 18

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 23 tire les conséquences de la suppression de la baisse de la taxe affectée aux chambres d'agriculture.

L'amendement de coordination n° 23 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 24.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 25 exclut du calcul du prélèvement sur les fonds de roulement les investissements des chambres d'agriculture approuvés avant le 15 septembre 2014.

L'amendement n° 25 est adopté.

Article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 26 réforme le financement de l'aide juridictionnelle. Pour la financer, le Gouvernement majore trois taxes : la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique, le droit fixe de procédure en matière pénale et la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice. Il avait pourtant pris l'engagement de ne pas augmenter les impôts... À la place de ces taxes, je propose de rétablir la contribution pour l'aide juridique, qui était en vigueur entre octobre 2011 et fin 2013, et prenait la forme d'un droit de timbre. Son montant serait modeste, à hauteur de 25 euros, pour ne pas pénaliser les publics les plus fragiles ; de même, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle seraient exclus du paiement de cette contribution, afin de garantir leur accès à la justice.

L'amendement n° 26 est adopté.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'écotaxe ayant été supprimée, le Gouvernement a fait le choix d'affecter, en 2015, à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) une partie de l'augmentation des taxes sur le diesel. L'amendement n° 27 lui demande de remettre au Parlement un rapport afin de déterminer les recettes susceptibles de remplacer l'écotaxe pour assurer le financement de l'AFITF au-delà de 2015.

L'amendement n° 27 est adopté.

Article 22

L'amendement rédactionnel n° 28 est adopté.

Article 22 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 22 bis prévoit la possibilité de cession à l'euro symbolique des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministère de la défense dans le cadre des opérations de restructuration dont l'exécution débute entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019, alors que le dispositif en vigueur vise les opérations de restructurations réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014. Cela pose un problème de continuité entre les deux dispositifs. C'est pourquoi l'amendement n° 29 étend le dispositif de cession à l'euro symbolique aux biens devenus inutiles dans le cadre d'opérations de restructuration réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019, qui auront pu débiter avant cette période.

M. Jean Germain. – Nous nous abstenons.

L'amendement n° 29 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 30 lève la restriction concernant la destination des immeubles de logement cédés à l'euro symbolique par le ministère de la défense. L'article 22 bis prévoit en effet que les cessions à l'euro symbolique des immeubles de logement ne peuvent être consenties qu'aux fins de remise de ces immeubles à des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). Cette rigidité est potentiellement nuisible car, pour la réalisation des opérations d'aménagement, il peut être nécessaire de changer la destination d'éventuels immeubles de logement.

L'amendement n° 30 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 31.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° 32 est adopté.

Article 26

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 26 procède à la dissolution de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), actionnaire à 100 % du Consortium de réalisation (CDR), chargé de la défaisance des actifs compromis

du Crédit lyonnais. Après dissolution de l'EPFR, l'État détiendra en direct le Consortium de réalisation. L'amendement n° 33 maintient la « mission de contrôle » du Contrôle général économique et financier afin qu'elle continue d'apporter une expertise technique et financière sur la gestion du CDR au ministre de l'économie.

L'amendement n° 33 est adopté.

Article 28

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 34 supprime l'affectation d'une fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité du Fonds de solidarité – acquittée par les fonctionnaires et les agents publics pour le financement des aides aux demandeurs d'emplois qui ne peuvent bénéficier de l'assurance chômage – vers le Fonds national de solidarité active (FNSA), qui finance le revenu de solidarité active « activité ». En effet, cette affectation contrevient à l'article L. 5423-25 du code du travail. De plus, ce transfert de ressources réduit la lisibilité du financement du FNSA.

Nous refusons ce détournement de l'objet initial du fonds.

L'amendement n° 34 est adopté.

Article 29

L'amendement rédactionnel n° 35 est adopté.

Article 29 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Depuis 2009, certaines données techniques issues des règles d'immatriculation des véhicules automobiles, ne figurant pas toutes sur les cartes grises, sont accessibles à des tiers, sous réserve d'un agrément et de paiement d'une taxe à l'État. L'article 29 *bis* élargit l'accès à ces données aux réparateurs automobiles et aux assureurs. L'amendement n° 36 supprime cette disposition car il n'apparaît pas clairement, des explications données par le Gouvernement, que les informations figurant sur la carte grise soient insuffisantes. Il est risqué, en outre, de multiplier les fichiers de données détenus par des personnes privées.

M. Francis Delattre. – Qu'en pense la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL) ? Il est douteux qu'elle approuve le dispositif de l'article 29 *bis*.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'État vend les données du système d'immatriculation des véhicules aux concessionnaires, pour une recette de 3,8 millions d'euros environ. Il est inutile et dangereux d'étendre la consultation par des tiers, d'autant plus que le supplément de recettes attendu est limité, de l'ordre de 300 000 euros. Je ne suis même pas sûr que la mesure rapporterait la somme annoncée... Mais je suis prêt à revoir ma position si le ministre me fournit des arguments convaincants.

Mme Michèle André, présidente. – Par voie d'amendement, il y a quelques années, on a autorisé l'État à vendre les données du fichier d'immatriculation des véhicules. C'est pourquoi nous recevons toute cette publicité avant chaque contrôle technique... Je m'étais opposée à cette mesure, sans succès. Il est inutile d'étendre encore davantage l'accès à ces données. Il serait intéressant en effet de saisir la CNIL, mais elle risque de ne pouvoir statuer avant le vote de la loi.

L'amendement de suppression n° 36 est adopté.

M. André Gattolin. – Une remarque générale. Vous n'avez pas déposé d'amendement sur l'article d'équilibre. Cela signifie-t-il que vous renoncez à proposer des mesures d'économie et de réduction des dépenses en deuxième partie du projet de loi de finances ? Et quel est l'impact budgétaire de vos amendements ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – N'ayez crainte : nous proposerons des mesures d'économies dans le cadre de l'examen des missions ! Et seul le Gouvernement est capable de tirer les conséquences budgétaires, notamment à l'article d'équilibre, des mesures votées.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais recueillir la position de la commission sur la première partie du projet de loi de finances, telle qu'elle résulterait de l'adoption des amendements de la commission.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

Prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission procède ensuite à l'examen du rapport et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 802 (2013-2014) relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles (Mme Marie-Hélène des Esgaulx et M. Jean-François Husson, rapporteurs).

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Aline Archimbaud et plusieurs de nos collègues du groupe écologiste ont déposé une proposition de loi « *relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles* », qui a été envoyée à notre commission. Cette initiative fait suite à une proposition de loi des mêmes auteurs qui prévoyait l'instauration d'une taxe de 500 euros à l'immatriculation de tous les véhicules diesel, dont la commission a débattu au printemps sur le rapport de Gérard Miquel. Elle intervient également après un débat dans le cadre de la loi de finances rectificative de cet été, autour d'amendements de Gérard Miquel et d'Aline Archimbaud prévoyant l'instauration d'une taxe additionnelle au malus sur les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), assise sur les émissions de particules. La commission et le Gouvernement avaient demandé le retrait de ces amendements, notamment parce qu'ils alourdisaient la charge pesant sur les automobilistes.

Je ne reviens pas sur la nocivité des émissions de particules et d'oxyde d'azote pour la qualité de l'air et la santé. Gérard Miquel l'avait fait, de manière convaincante, dans son rapport sur la première proposition de loi d'Aline Archimbaud. Les auteurs de ce texte mettent donc l'accent sur un vrai enjeu sanitaire et environnemental. C'est aussi un enjeu financier puisque la France est sous la menace d'une prochaine condamnation par la Cour de

justice de l'Union européenne (qui pourrait être lourde), pour manquement aux directives européennes sur la qualité de l'air.

Je partage donc les objectifs que les auteurs se sont assignés.

Pour autant, je ne vous préconiserai pas l'adoption des trois articles de ce texte, pour des raisons que je vais vous exposer.

L'article premier propose l'instauration d'une taxe additionnelle au malus sur les émissions de CO₂. Cette nouvelle imposition ne serait pas codifiée. Comme le malus, elle serait due sur le premier certificat d'immatriculation délivré en France pour un véhicule de tourisme.

Elle serait assise sur le nombre de grammes d'oxydes d'azote et de particules fines émis par kilomètre. Le barème de l'imposition ainsi que les modalités de son application seraient renvoyés à un décret.

Je ne peux soutenir cette initiative. En premier lieu parce que, là encore, elle alourdirait la fiscalité pesant sur les automobilistes alors qu'ils vont déjà subir une nouvelle augmentation des taxes sur le diesel. En deuxième lieu, parce qu'elle est susceptible d'inciter les propriétaires des véhicules les plus anciens, et les plus polluants, à les conserver afin de ne pas subir la nouvelle imposition. En troisième lieu parce que sa constitutionnalité n'est pas assurée, c'est le moins que l'on puisse dire. Le renvoi à un décret pour la définition du barème fait que le législateur n'épuiserait pas sa compétence. Enfin, nous le verrons, les auteurs de la proposition de loi semblent eux-mêmes avoir des doutes sur l'assiette de leur taxe, étant donné qu'ils demandent un rapport pour éclaircir les conditions dans lesquelles les mesures de particules sont effectuées.

Il convient donc de ne pas adopter cet article.

L'article 2 prévoit, comme je viens de le dire, la remise au Parlement d'un rapport sur l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles. Il s'agit donc d'une demande d'information afin de permettre au législateur de s'assurer de la fiabilité des mesures affichées au moment de la vente des véhicules.

En soi, je n'ai pas d'opposition à une telle demande. Pour autant, je ne peux vous proposer de l'adopter car, souhaitant le rejet des autres articles, il me semble peu opportun d'envoyer à l'Assemblée nationale une proposition de loi se limitant à une demande de rapport – d'autant que le prochain examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte fournira un véhicule adapté à l'examen d'une telle demande.

Enfin, l'article 3 entend créer un certificat de diagnostic d'éco-entretien. Il s'agirait, en quelque sorte, d'un complément à l'actuel contrôle technique. Ce diagnostic ne serait, cependant, pas à réaliser à intervalle régulier mais dans l'année précédant le moment de la revente d'un véhicule de plus de quatre ans.

Cette proposition est intéressante. Elle l'est d'ailleurs tellement qu'elle figure déjà dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte que nous examinerons au premier trimestre (elle en constitue l'article 17 *bis*). Il ne me paraît donc pas adéquat de faire circuler dans deux navettes des dispositions similaires. Les auteurs devraient

être satisfaits d'ici quelques semaines. Pour cette raison, je préconise de ne pas adopter cet article.

Au total, je recommande donc à la commission de ne pas adopter cette proposition de loi.

M. André Gattolin. – Je remercie le rapporteur pour son exposé concis. Comme vous l'avez souligné, le texte initialement déposé posait un certain nombre de difficultés, dont un problème de constitutionnalité. Aline Archimbaud et mes collègues du groupe écologiste ont donc déposé deux amendements visant à y remédier. Le premier amendement modifie l'article premier et vise à proposer un barème qui majore le malus sur les émissions de CO₂ en fonction de la norme d'émissions de particules que respecte le véhicule taxé. Cette majoration irait de 5 % pour un véhicule respectant la norme Euro 6, à 35 % pour un véhicule ne respectant pas la norme Euro 1.

S'agissant de l'article 3, comme vous l'avez dit, le projet de loi sur la transition énergétique en cours d'examen par le Parlement prévoit une disposition relative à un éco-diagnostic d'entretien des véhicules. Il s'agit de l'article 17 *bis*. Notre second amendement en reprend la rédaction, en ajoutant toutefois la prise en compte des émissions de particules fines, qui ne figure pas dans l'article 17 *bis* précité.

Enfin, de façon plus générale, je suis rapporteur, à la commission des affaires européennes, d'un paquet législatif « Air pur pour l'Europe », qui prend précisément en compte l'impact sanitaire, en matière de pollution de l'air, des émissions d'oxydes d'azote et de particules fines, et qui vise à étendre les normes sur la qualité de l'air à ces polluants.

J'ajoute qu'autant les règles sur les émissions de dioxyde de carbone ont été posées et fonctionnent plutôt bien – le premier bilan qui en a été fait conclut à une réduction des gaz à effet de serre (GES) –, autant les conséquences principales des autres composants chimiques que sont les oxydes d'azote, le dioxyde d'azote et les particules fines étaient jusqu'à présent mal prises en compte. Elles ont avant tout des impacts en termes de santé publique et non en termes de réchauffement climatique. Les chiffres relatifs à cet impact peuvent être assez variables. D'ailleurs, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, figure une petite erreur. Les 42 000 décès prématurés mentionnés ne sont pas des chiffres de l'Union européenne, mais issus d'une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Cette question des décès prématurés est d'ailleurs complexe. Elle signifie que les émissions polluantes contribuent à une mortalité avancée. Il ne faut pas tomber dans le catastrophisme, mais le coût de ces polluants en termes de santé publique est particulièrement important. La Commission européenne considère également que la mise en œuvre de normes prenant en compte les conséquences de ces polluants est une mesure d'innovation économique. Elle veut faire de l'Europe un acteur dominant de ce marché mondial.

Notre premier amendement vise donc, plutôt que de taxer davantage le diesel ou de réduire la fiscalité favorable dont il bénéficie, à proposer un système qui permette, progressivement, avec l'évolution des normes qui se mettent en place dans l'industrie automobile, de passer à des véhicules plus propres et de faciliter cette transition sans qu'elle soit trop pénalisante, notamment pour les populations les moins aidées. Je vous invite donc à adopter ces deux amendements de complément à notre proposition de loi.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Malgré ces amendements, mes observations sur la proposition de loi demeurent intactes, notamment sur l'alourdissement de la fiscalité et, s'agissant du second amendement, sur la question de la double navette.

Je le répète, je partage vos préoccupations sur les particules fines, pour avoir présidé une association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Il faut effectivement faire attention à ne pas apeurer outre mesure nos concitoyens sur la question des décès prématurés. Cette notion signifie simplement que l'OMS considère que les personnes décèdent un peu plus tôt que l'âge théorique si elles n'avaient pas été exposées à ce type d'émissions. À cet égard, il me semble que le seul aspect qu'il pourrait être intéressant d'étudier serait de pouvoir évaluer le coût des éventuels traitements médicaux liés à la fin de vie de ces personnes qui décèderaient prématurément.

M. Maurice Vincent. – Je veux simplement vous donner notre sentiment, qui rejoint largement celui du rapporteur, sauf peut-être sur l'article 2. Sur les articles premier et 3, vous avez exprimé une opinion que je rejoins, peut-être pas tout à fait pour les mêmes motifs s'agissant de l'article premier. En effet, il ne s'agit pas de rejeter par principe toute taxation supplémentaire qui ne nous convient pas, car il faudra bien avancer sur ces questions de santé publique. Toutefois, la rédaction de l'article nous semble poser problème, même avec l'amendement, car elle ne propose pas de bonus. Il y a donc un déséquilibre, un aspect punitif qui n'est pas très en vogue pour le moment. Sur l'article 3, je vous rejoins. Pour ce qui nous concerne, nous ne soutiendrons donc pas cette proposition de loi, mais nous nous abstiendrons car le fond du problème est réel et mérite que l'on poursuive une réflexion collective, bien que les dispositions proposées ne nous paraissent pas satisfaisantes.

M. Francis Delattre. – La question de l'exposition de la population aux émissions de particules est un sujet de préoccupation pour nos départements. La population exposée nous interpelle en tant qu'élus. Que peut-on préconiser ? De ce point de vue, il me semblerait utile de conserver l'article 2, afin de pouvoir disposer d'un rapport sérieux sur le sujet, même si je comprends qu'il est peut-être excessif de limiter une proposition de loi à une demande de rapport.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour ma part, je suivrai la position du rapporteur. Le problème principal est de retirer de la circulation les vieux véhicules les plus polluants, plutôt que de taxer les plus récents.

Je suis par ailleurs assez interrogatif sur l'article 3. En effet, il existe bien un contrôle technique, obligatoire de manière régulière, et qui s'impose au moment de toute cession de véhicule. Pourquoi ne pas prévoir, au moment du contrôle technique, d'ajouter dans ce diagnostic des éléments sur le diesel par exemple ? Pourquoi créer un nouveau diagnostic, à un moment différent, qui créerait de nouvelles obligations pour les particuliers, et les obligerait à prendre deux rendez-vous différents pour l'entretien de leur véhicule ? Ne peut-on faire plus simple ?

M. André Gattolin. – J'approuve les propos de Francis Delattre. Il est vrai que cela fait plusieurs lois de finances que, à chaque fois que nous proposons des amendements sur le diesel et les particules fines, on nous renvoie au manque d'études. Il serait donc peut-être temps de réaliser ce type d'études. Il me paraîtrait également important qu'on cesse de nous répondre qu'il faudrait bien sûr légiférer, mais que l'on manque d'études d'impact.

Sur l'article 3, le problème du contrôle technique est qu'il s'agit d'une norme européenne, que l'on ne peut donc modifier à notre guise. En outre, le contrôle des émissions de particules fines et des oxydes d'azote est quelque chose de lourd et coûteux.

M. Jean-François Husson. – Je voudrais ajouter qu'il me paraît important, sur ces problématiques, de considérer le problème de la pollution de l'air dans son ensemble : les sources en sont nombreuses et ne concernent pas que les transports. La proposition de loi ne traite finalement que de la pollution de l'air par l'automobile, alors qu'il existe d'autres sources de ce type de pollution. D'ailleurs, l'air est parfois plus pollué à l'intérieur des bâtiments qu'à l'extérieur. C'est une réalité. Il ne s'agit pas de s'exempter de nos responsabilités en tant que législateur, mais je pense que nous disposons aujourd'hui de suffisamment de dispositifs, d'outils de mesure et d'enceintes pour nous efforcer de progresser dans ces domaines, sans passer par une proposition de loi.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur le rapporteur, vous rendez donc un avis défavorable sur les deux amendements et sur la proposition de loi. Cela n'interdira pas le débat en séance publique, qui se tiendra le 19 novembre.

Les amendements n° 1 et n° 2 ne sont pas adoptés.

La commission n'adopte pas de texte sur la proposition de loi relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles.

En conséquence, et en application de l'article 42, alinéa premier, de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi.

La réunion est levée à 11 h 58.

Échange de vues sur la poursuite par une mission d'information de la commission des finances du travail entrepris conjointement par la commission des finances et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur les dispositions législatives relatives aux pouvoirs de sanction des régulateurs financiers, et éventuelle désignation de co-rapporteurs

La réunion est ouverte à 14h33.

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission décide de la poursuite par une mission d'information de la commission des finances de l'étude entreprise conjointement par la commission des finances et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la mise en œuvre des dispositions législatives relatives aux pouvoirs de sanction des régulateurs financiers, et désigne MM. Albéric de Montgolfier et Claude Raynal, rapporteurs.

Loi de finances pour 2015 - Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen du rapport spécial

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

Mme Michèle André, présidente. – Je souhaite la bienvenue à Hélène Conway-Mouret et Henri de Raincourt, rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte spécial « Prêts à des États étrangers » doivent être examinés au regard des grandes tendances de l'aide publique au développement au niveau international.

Après deux années marquées par des baisses importantes, liées à la crise financière de 2008 et aux turbulences de la zone euro, l'aide internationale a atteint en 2013 son plus haut niveau historique, à 135 milliards de dollars environ. Dix-sept des vingt-huit pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont augmenté leur aide, dont le Japon, le Royaume-Uni, l'Islande, l'Italie et la Norvège ; onze ont diminué la leur, parmi lesquels le Portugal, le Canada et la France.

En volume, les États-Unis demeurent le premier pays contributeur, devant le Royaume-Uni, qui conforte sa deuxième place devant l'Allemagne. La France recule d'un rang, en cinquième position, derrière le Japon, avec 11,4 milliards de dollars. Au regard du revenu national brut (RNB), les cinq premiers pays donateurs sont la Norvège, la Suède, le Luxembourg, le Danemark et le Royaume-Uni. Ces cinq pays sont les seuls à respecter l'engagement de consacrer 0,7 % du RNB à l'aide au développement. Le Royaume-Uni atteint cet objectif pour la première fois. Avec 0,41 %, la France passe de la dixième à la onzième place.

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » représentent environ un tiers de l'effort financier de notre pays en faveur du développement, auquel contribuent également d'autres missions budgétaires et notamment les missions « Recherche et enseignement supérieur », « Action extérieure de l'État » et « Immigration, asile et intégration ». S'y ajoutent la contribution des prêts, les ressources provenant de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières, ainsi que la quote-part française de l'aide transitant par le budget communautaire.

L'aide de la France diminue depuis le maximum atteint en 2010. Selon les prévisions, la baisse devrait se prolonger en 2014, avant un rebond en 2015 et une stabilisation autour de 9,3 milliards d'euros.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, en cours d'examen par le Parlement, prévoit une diminution de 7,3 % des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » en 2017 par rapport à 2014, soit une baisse de 214 millions d'euros. Ces chiffres accentuent la diminution prévue dans la précédente loi de programmation : le plafond 2017 sera de 20 % inférieur au plafond 2011,

soit une baisse de 650 millions d'euros. Sur la période 2015-2017, la mission est la septième mission dont les crédits baissent le plus, en proportion.

Cependant, cette baisse des crédits budgétaires est partiellement compensée par la hausse de 92 millions d'euros du produit des taxes affectées. Ainsi, la diminution des moyens de l'aide publique au développement entre 2017 et 2014 serait en réalité de 120 millions d'euros seulement, soit 4,2 %.

Certes, les taxes affectées ont été présentées comme des moyens supplémentaires. Certes, le Royaume-Uni, malgré une politique rigoureuse de redressement des finances publiques, a sanctuarisé cette politique et en a augmenté les crédits. Reste que la baisse des crédits demeure relativement maîtrisée.

Les crédits de paiement de la mission s'élèvent en 2015 à 2,82 milliards d'euros, en baisse de 2,9 % par rapport à 2014. Cette diminution s'explique notamment par la baisse de 50,9 millions d'euros des annulations de dettes sur le programme 110. Les économies réalisées sur les dépenses de personnel (4,4 millions d'euros), sur les dispositifs de coopération bilatérale (7 millions d'euros) et la fin des actions menées dans le cadre de la politique de co-développement (8,5 millions d'euros) compensent la hausse de la contribution au Fonds européen de développement (22,9 millions d'euros).

Les divers dispositifs de coopération multilatérale du programme 209 voient leurs crédits baisser de 32,4 millions d'euros, baisse en grande partie compensée par une hausse du produit de la taxe sur les transactions financières.

Les crédits de paiement du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers », qui retrace des opérations de versements et de remboursements relatives aux prêts accordés aux pays en développement et à la Grèce depuis 2010, sont relativement stables.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Nous aborderons conjointement les crédits de la mission et ceux du compte de concours financier suivant une logique thématique.

L'Agence française de développement (AFD) reçoit des subventions pour financer des projets sous forme de dons : ces crédits sont stables en autorisations d'engagement et en très légère baisse en crédits de paiement.

Elle intervient également dans les États étrangers en accordant des prêts, plus ou moins concessionnels. La bonification prend plusieurs formes : lorsqu'elle se finance aux conditions du marché, l'Agence réduit le taux d'intérêt proposé aux bénéficiaires de ses concours grâce aux bonifications de prêts que lui accorde l'État. Ces bonifications représentent 178 millions d'euros en crédits de paiement en 2015. La hausse de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement s'explique par l'engagement présidentiel d'augmenter les financements de l'AFD en Afrique sur la période 2014-2018.

L'AFD finance également la concessionnalité de ses prêts grâce à la ressource à condition spéciale (RCS), qui prend la forme d'un prêt de l'État à des termes préférentiels. Ses crédits augmentent en autorisations d'engagement en raison d'un prêt de 430 millions d'euros de la France à la Banque mondiale, géré par l'AFD. Les bonifications et la RCS devraient contribuer à l'aide publique au développement de la France en 2015 à hauteur de 1 845 millions d'euros.

L'AFD étant une banque, elle doit respecter des ratios bancaires qui limitent sa capacité à prendre de nouveaux engagements dans de nombreux pays, tels que le Maroc. Le renforcement des fonds propres de l'AFD, sur lequel Yvon Collin et moi-même avons attiré votre attention par le passé, passera par une diminution du dividende versé à l'État, par une amélioration de son résultat net et, enfin, par la conversion d'une partie de la RCS en véritables fonds propres, à hauteur de 840 millions d'euros. Ainsi, au titre de 2015, 280 millions d'euros de crédits de paiement sur la RCS sont supprimés par rapport à l'an dernier, tandis que l'État a acquis pour un même montant des titres subordonnés de l'AFD, à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Ainsi, les moyens de l'AFD sont préservés, voire légèrement renforcés, en phase avec les objectifs qui lui ont été fixés dans le contrat d'objectif et de moyens pour les années 2014-2016, qui prévoit une progression de 9 % de ses engagements en trois ans.

S'agissant de l'aide liée, pour laquelle une part minimale des contrats financés doit correspondre à des achats de biens et services fournis par des entreprises françaises, on constate que les crédits de la « Réserve pays émergents » (RPE) sont en baisse de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement. Leurs 330 millions d'euros sont à comparer aux 400 millions de 2010. Si l'état des finances publiques impose des choix douloureux, il est regrettable que les discours sur la diplomatie économique ne s'accompagnent pas d'une politique plus ambitieuse sur la RPE.

Les crédits relatifs à la coopération technique n'appellent pas de remarque. La fusion de plusieurs acteurs au sein de l'Agence française d'expertise technique internationale (AFETI) n'a pas encore de conséquence budgétaire.

Concernant les crédits de l'aide humanitaire, ils permettent de souligner que le Président de la République a annoncé un effort financier de 100 millions d'euros, dont 20 millions mis à disposition immédiatement, pour lutter contre l'épidémie de fièvre Ebola. D'après le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, ces 20 millions d'euros devraient provenir de redéploiements de crédits en fin de gestion 2014, le solde étant inscrit sur le budget 2015. Ces crédits ne porteront pas forcément sur la mission « Aide publique au développement » mais concerneront également les ministères de l'intérieur, pour la sécurité civile, et des affaires sociales, voire de la défense. Une quarantaine de millions d'euros pourraient néanmoins venir abonder la mission.

Le fonds de solidarité prioritaire (FSP), instrument d'aide projet du ministère des affaires étrangères, voit ses crédits baisser de 10 %, passant de 50 à 45 millions d'euros en autorisations d'engagement.

J'en viens maintenant au traitement de la dette des pays en développement, qui peut prendre trois formes : une annulation de dette, décidée dans un cadre bilatéral ou multilatéral, un refinancement par dons des échéances dues sous la forme de « contrats de désendettement et de développement » (C2D) et un refinancement au moyen d'un nouveau prêt, accordé dans des conditions plus favorables. Les crédits 2015 sont relativement stables sauf pour les annulations de dette bilatérale, en diminution de 50 millions d'euros environ en crédits de paiement.

S'agissant de l'aide multilatérale, l'aide économique et financière y occupe une place prépondérante : il s'agit essentiellement de la reconstitution des différents fonds

multilatéraux de développement, dont les variations peuvent être sensibles d'une année à l'autre.

Le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) perçoit 187 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, complétés par 173 millions d'euros du Fonds de solidarité pour le développement, à partir des taxes affectées. La contribution de la France au FMLSTP est donc maintenue, la baisse de 30 millions d'euros des crédits budgétaires étant entièrement compensée.

La mission « Aide publique au développement » porte les crédits de la contribution française au Fonds européen de développement (FED), principal instrument de l'aide européenne à destination des pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique. Pour cet outil hors budget communautaire, la France a obtenu une diminution de sa clé de répartition mais le montant global du FED étant en hausse, notre contribution l'est aussi.

Enfin, les crédits de personnel sont en baisse en 2015 de 2,1 %, soit une économie de 4,4 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, transférant 35 millions d'euros de l'action 02 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 vers l'action 02 « Coopération bilatérale » du programme 209. Je partage le souci par rapport à la place des dons dans notre aide. Bien qu'il soit délicat de retirer à l'AFD des ressources qui correspondent à des engagements déjà pris, je vous proposerai de ne pas revenir sur ce transfert.

En conséquence, et compte tenu des observations qui vous ont été présentées, nous vous proposons, sans enthousiasme, d'adopter sans modification les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des états étrangers ».

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – Je remercie la commission de son accueil et nos collègues pour la clarté et l'exhaustivité de leur rapport.

L'aide publique au développement participe de la politique d'influence et de rayonnement de notre pays. Elle doit être resituée en regard de l'évolution démographique de la planète.

La raison commande de rejoindre les conclusions des rapporteurs et d'adopter sans modification les crédits. L'Assemblée nationale a voulu délivrer un signal au sujet de la répartition entre prêts et dons. Revenir dessus ne serait pas judicieux. Par ailleurs, les taxes affectées ne doivent pas devenir de commodités variables d'ajustement de crédits en baisse.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Je partage le peu d'enthousiasme des rapporteurs sur ce budget. Mais il est impossible d'échapper aux réalités économiques et la générosité reste raisonnable.

Notre engagement budgétaire ne peut être comparé à celui du Royaume-Uni car il n'est fondé ni sur les mêmes motivations si sur les mêmes moyens, la politique étrangère britannique s'appuyant sur la présence à l'étranger d'organisations non gouvernementales.

Le transfert de 35 millions d'euros de crédits de prêts vers les dons décidé par l'Assemblée nationale constitue certes un signal fort : la ligne rouge était près d'être franchie.

Je regrette le plafonnement de la taxe sur les transactions financières, car les ressources supplémentaires vont à Bercy.

M. Richard Yung. – Quelles sont les conséquences de l'application à l'AFD des ratios bancaires ? Quelle devrait être l'ampleur de la recapitalisation ?

Je suis favorable au remplacement des prêts, qui s'apparentent à une drogue, par des dons. Le rééchelonnement des prêts, c'est la mort du petit cheval !

M. Michel Bouvard. – Nous sommes tous sensibles à l'importance de cette politique. Je partage le souci de Richard Yung sur la recapitalisation de l'AFD. Savons-nous où nous allons ? Le modèle prudentiel de l'AFD est-il cohérent avec les enjeux de la recapitalisation ? Dans quelles conditions les normes bancaires doivent-elles s'appliquer à un établissement atypique comme l'AFD ?

Je m'interroge sur la logique de la présence de l'AFD dans les départements outre-mer. L'AFD intervient avec des équipes étoffées alors que d'autres structures publiques pourraient le faire, par exemple les directions régionales de la Caisse des dépôts. Est-il opportun que l'AFD accorde des prêts au logement quand les ressources du livret A pourraient être utilisées ? Il y a là une source potentielle d'économies.

M. Yvon Collin, rapporteur. – Les engagements de l'AFD sur une même contrepartie ne peuvent dépasser 25 % de ses fonds propres. Cette limite a été atteinte pour le Maroc et le sera bientôt pour le Vietnam et pour d'autres pays. L'AFD ne pourra y prendre d'engagements nouveaux. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer ses fonds propres.

M. Richard Yung. – L'État est-il le seul actionnaire de l'AFD ?

M. Yvon Collin, rapporteur. – L'AFD est un établissement public industriel et commercial, dont la tutelle est partagée entre le Trésor et les Affaires étrangères.

Mme Michèle André, présidente. – L'un des deux rapporteurs siège-t-il au conseil d'administration ?

M. Yvon Collin, rapporteur. – Nous siégeons tous les deux aux côtés de deux membres de la commission des affaires étrangères.

S'agissant de la politique de l'AFD outre-mer, ces crédits ne sont pas sur la mission « Aide publique au développement » mais sur la mission « Outre-mer », à l'exception de reliquat lié à des engagements passés.

Mme Fabienne Keller, rapporteur. – Le statut bancaire de l'AFD est envié : il lui offre une grande marge de manœuvre et assure un important effet de levier. Cependant sa structure bilantielle particulière suscite des questions. L'effacement de la dette efface aussi des risques importants. Nous souhaitons que l'essentiel des dividendes demeure dans les fonds propres, afin que l'AFD puisse faire face aux difficultés qui se présenteront dans dix ou quinze ans. Nous aurions préféré présenter un engagement plus volontariste de la France et regrettons comme vous que seulement 25 % du produit de la taxe sur les transactions financières soit affectée à l'AFD, le reste tombant dans le tonneau des Danaïdes de l'État.

L'épidémie de fièvre Ebola doit nous amener à réfléchir sur les moyens et les investissements destinés à améliorer la santé. L'épidémie a peu de chance de toucher notre

territoire mais on ne peut exclure qu'elle se transforme en catastrophe humanitaire. La tuberculose a réapparu en France métropolitaine ; l'on a relevé un cas de chikungunya dans le Midi... L'aide au développement réalisée en temps opportun peut éviter des coûts considérables. L'APD paraît toujours trop chère car elle concerne des pays lointains, soyons conscients qu'elle a également un impact pour nous, à moyen ou long terme. Elle doit donc autant que faire se peut être sanctuarisée.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie pour ce vibrant plaidoyer.

M. Yvon Collin, rapporteur. – Comme l'a souligné Henri de Raincourt, le défi alimentaire constitue une préoccupation majeure liée au réchauffement climatique. La délégation à la prospective a produit un excellent rapport sur le sujet. Les pays producteurs de riz sont les premiers touchés. Je me réjouis de l'accord signé hier entre la Chine et les États-Unis sur l'émission de CO2.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte spécial « Prêts à des États étrangers ».

Loi de finances pour 2015 - Mission « Sécurités » (et article 59 septies) et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » - Examen des rapports spéciaux

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » (et article 59 septies), du rapport de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et du rapport de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

Mme Michèle André, présidente. – Je salue la présence d'Alain Gournac, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères sur le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Les crédits proposés au titre des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » s'élèvent à 17,74 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 17,76 milliards en crédits de paiement, en progression respectivement de 1,13 % et de 0,49 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Cette hausse reflète pour partie les créations de postes, à hauteur de 405 emplois temps plein (ETP), dont 243 ETP pour la police et 162 ETP pour la gendarmerie, portant le total des créations d'emplois à 1 290 ETP depuis 2013.

Des écarts croissants s'observent entre les prévisions et les exécutions du plafond d'emplois de la gendarmerie nationale : la sous-exécution a atteint 1 810 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2013, soit 1,86 % des emplois du programme, ce qui traduit la difficulté des gestionnaires à appréhender les comportements individuels des agents. En conséquence, de nombreuses brigades de gendarmerie sont incomplètes.

La stabilisation des dépenses de personnel de la police nationale entre 2014 et 2015 (+ 0,1 milliard d'euros) s'explique par une surévaluation des crédits de titre 2 en loi de finances initiale pour 2014. À périmètre constant, les dépenses de personnel augmentent en réalité de 1,1 % par rapport à 2014. La masse salariale devrait en revanche se stabiliser entre 2015 et 2017, sous l'effet d'un repyramidage (des postes de catégorie A sont supprimés au profit de postes de catégories B et C) et d'une baisse drastique des mesures catégorielles qui seront inférieures à 1 million d'euros en 2017, soit un niveau historiquement bas qui pourrait peser sur l'attractivité des métiers de la sécurité. La baisse en 2014 du taux de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) a d'ores et déjà constitué un frein au recrutement. Enfin, selon la Cour des comptes, le stock d'heures supplémentaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, estimé à 15 749 000 heures par le ministère de l'intérieur, réévalué à la hausse par rapport aux estimations antérieures (14,6 millions d'heures), requiert la constitution d'une provision, comprise entre 194 et 322 millions d'euros.

Les indicateurs de mission montrent une hausse généralisée de la délinquance en 2013 : les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont augmenté l'an passé, tant en zone police (+ 1,29 %, après + 1,45 % en 2012) qu'en zone gendarmerie (+ 3,2 %) ; les violences physiques non crapuleuses et les violences sexuelles ont crû de 1,1 % en 2013 en zone police et de 9,8 % en zone gendarmerie (au lieu de - 9,2 % en 2012) ; le nombre de cambriolages a progressé de 7 %, tant en zone police qu'en zone gendarmerie pour atteindre un total de 390 000 en 2013 ; enfin, les atteintes aux biens ont augmenté en zones police (+ 2,7 %) et gendarmerie (+ 3,9 %). Les résultats du premier semestre 2014 sont contrastés.

De telles évolutions, en partie imputables à la situation économique, laisseront des traces durables sur le sentiment d'insécurité de nos concitoyens et justifieraient que les données issues des enquêtes conduites par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) soient valorisées dans la préparation des documents budgétaires et utilisées pour élaborer un indicateur pertinent sur ce ressenti, comme notre collègue Jean-Vincent Placé l'avait d'ailleurs proposé l'an dernier. En outre, la création d'un indicateur mesurant la part des activités dédiées à la prévention et à la répression par les forces de police serait également utile et pourrait constituer l'un des objectifs du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) créé cette année.

L'Assemblée nationale a adopté l'article 59 *septies* autorisant les collectivités territoriales à participer, jusqu'en 2017, au financement d'opérations immobilières de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la justice. Il s'agit de la deuxième reconduction d'un dispositif institué par la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Ce dispositif est bienvenu et nécessaire.

Je salue le courage et l'engagement des forces de sécurité, dont j'ai pu rencontrer les syndicats, ainsi que les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Je suggère d'adopter sans modification les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités », ainsi que l'article 59 *septies* rattaché. J'estime en conclusion que le bilan négatif en matière d'insécurité pour 2013 commande de renforcer les personnels.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La politique de sécurité routière a porté ses fruits ; le nombre de tués et blessés sur les routes françaises a fortement diminué entre 2008 et 2013 (3 268 morts en 2013). Il convient de ne pas baisser la garde car le nombre de morts a légèrement augmenté sur les huit premiers mois de l'année 2014. L'objectif du Gouvernement est de passer sous la barre de 3 200 morts en 2015.

Sous réserve du transfert des dépenses de personnel au programme 216, les dépenses du programme 207 « Sécurité et éducation routières » restent stables par rapport à la réalisation 2013. Le bas niveau des taux d'intérêt réduit d'un million d'euros la charge financière de l'État au titre du permis à un euro par jour. Je salue la réforme annoncée du permis de conduire, qui devrait rendre plus attractive la conduite accompagnée, réduire le délai entre deux présentations à l'examen et décharger les inspecteurs de tâches qui n'étaient pas au cœur de leur mission. Je serai attentif à ce qu'elle soit menée à budget constant.

Quant au contrôle de la circulation et du stationnement routier, les recettes attendues pour 2015 s'établissent à 1,671 milliard d'euros, en légère progression par rapport à 2014. Elles se répartissent entre les amendes forfaitaires « radars » (658 millions d'euros), les amendes forfaitaires majorées et les amendes forfaitaires hors radars (1,01 milliard d'euros). Elles contribuent au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 249 millions d'euros et à celui de programmes pour les collectivités territoriales (170 millions d'euros sur le programme « radars » et 497 millions d'euros sur le programme 754) ; 45 millions d'euros sont versés au Fonds interministériel de prévention de la délinquance et 440 millions d'euros sont consacrés au désendettement de l'État.

Je me suis interrogé, comme chaque année, sur la politique de l'État en matière de radars, qui fera sans doute l'objet de mon contrôle budgétaire de l'an prochain. Certains de ces équipements vieillissant, on s'efforce d'implanter de nouveaux radars « vitesses moyennes » ou « chantiers », bien plus intelligents que les précédents, mais bien plus chers : 200 000 euros pièce environ. Puisque l'on nous annonce quarante nouveaux radars « vitesse moyenne » et quarante-trois nouveaux radars « chantiers », je proposerai un amendement réduisant les nouvelles installations à vingt de chaque type, pour une économie de 7,35 millions d'euros que je vous propose d'affecter aux collectivités territoriales.

L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), installée à Rennes, gère tous les procès-verbaux ; elle envoie, pour un coût de 15,7 millions d'euros, 17 millions de lettres simples qui arrivent souvent avec beaucoup de retard, alors que les procès-verbaux portent l'indication du nombre de points de permis retirés, information d'ailleurs disponible en ligne. C'est pourquoi je proposerai de supprimer l'envoi de ces lettres et de récupérer les sommes correspondantes. Un troisième amendement diminuera de 15 millions d'euros le fonds de roulement de cette agence. Je ne suis pas parvenu à en obtenir le montant exact, mais je l'estime entre 40 et 50 millions d'euros, la subvention de l'État à cette agence s'élevant à 123 millions d'euros, et un prélèvement de 15 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'ANTAI, par une baisse à due concurrence de la subvention de l'État, devrait maintenir le montant du fond au-dessus de son niveau prudentiel.

Le procès-verbal électronique a remplacé le carnet à souches, 15 600 outils de verbalisation électronique ayant été répartis entre police nationale et gendarmerie. Ce sont 1 954 communes qui en ont doté leurs polices municipales : le fonds d'amorçage destiné à aider les communes à les acquérir a été prorogé jusqu'en 2015.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Les crédits du programme « Sécurité civile » ne couvrent qu'une partie des moyens consacrés à la sécurité civile : les moyens de l'État forment 48 % des crédits de paiement de la politique transversale de sécurité civile, lesquels s'élèvent à 915,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015 ; surtout, le budget total des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) atteint 4,36 milliards d'euros dans les budgets primitifs pour 2014, soit cinq fois les crédits inscrits

aux missions du budget de l'État, répartis entre 2,49 milliards d'euros pour les départements et 1,87 milliard d'euros pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La politique de sécurité civile relève bien d'une responsabilité partagée, et il est heureux que le ministre de l'intérieur ait confirmé le 4 octobre dernier le rôle de l'échelon départemental comme niveau d'organisation de la réponse opérationnelle des SDIS, tout en pérennisant leur mode de financement par les collectivités territoriales et l'État.

Les crédits de paiement du programme « Sécurité civile » (439,55 millions) augmentent de 0,6 % sous l'effet d'une hausse des dépenses de personnel. La progression des crédits d'investissement (+ 4,8 millions d'euros) doit être relativisée puisque, en 2013, les opérations d'investissement ont été une variable d'ajustement de l'exécution budgétaire par le report d'une partie de ces dépenses en 2014.

Les autorisations d'engagement (401 millions d'euros) sont en recul de 31,9 % : l'inscription de 167 millions d'euros d'autorisations d'engagement en loi de finances initiale pour 2014 pour la passation du nouveau marché de maintien en condition opérationnelle des avions a entraîné mécaniquement une diminution des autorisations d'engagement pour l'année 2015 par rapport à 2014.

Le schéma d'emploi du programme présente une diminution de 24 emplois équivalent temps plein (ETP), ce qui n'empêche pas une nette hausse des dépenses de personnel, portées à 166,61 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 3,7 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014. Cette progression traduit en réalité la correction d'une sous-budgétisation chronique des dépenses de personnel.

Cette année voit la refonte et la simplification du dispositif de performance : cinq objectifs et neuf indicateurs sont proposés, au lieu de neuf objectifs et onze indicateurs en 2014. Cette évolution accroît la lisibilité des moyens affectés à la politique de sécurité civile, alors que les crédits du programme ne représentent qu'un peu plus de 0,1 % des dépenses du budget de l'État. Cependant, le changement d'indicateur mesurant la disponibilité des hélicoptères interdit les comparaisons d'une année sur l'autre, alors qu'apparaissaient les conséquences néfastes du vieillissement de la flotte.

Le renouvellement de la flotte aérienne a été trop longtemps différé. Le remplacement des neuf Tracker, dédiés à l'attaque des feux naissants, est toujours prévue à l'horizon 2020 ; le ministère de l'intérieur m'a sobrement indiqué que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises lui remettrait des propositions techniques pour le renouvellement de la composante Tracker, en étudiant différents modèles économiques (achat, location). En outre, comme l'a précisé le ministère de l'intérieur, la flotte d'avions d'investigation et de coordination Beechcraft 200 a un âge moyen de 27 ans mais des réponses devraient être apportées puisque le nouveau marché de maintenance prévoit leur rénovation. Par ailleurs, toujours selon le ministère de l'intérieur, l'équipement de deux des trois avions de la flotte en moyens optroniques contribuera à moderniser l'approche des missions de recherche des feux de forêt et à développer de nouvelles missions subsidiaires au profit du ministère. Ces choix engendrant des dépenses de maintenance accrues, il serait utile d'effectuer des simulations comparant les surcoûts liés au maintien de la flotte actuelle et le coût de nouveaux appareils.

Il conviendrait également de mutualiser l'usage des hélicoptères avec les forces de police et de gendarmerie, voire au niveau interministériel, par exemple avec les acteurs de la santé publique. Une flotte nationale unique de la sécurité civile, de la gendarmerie et du service d'aide médicale urgente (SAMU) pourrait être envisagée, en définissant chaque année le crédit d'heures alloué à chacune des missions et les règles de priorité d'emploi entre ces services, afin d'homogénéiser le parc aérien, de réduire le coût de sa maintenance et d'optimiser son utilisation.

Le projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) vise une meilleure interopérabilité des systèmes de communication des forces de sécurité. Son coût total d'investissement s'élèvera, d'ici 2018, à quelque 118 millions d'euros pour l'État, qui supportera la mise en œuvre et le financement des relais radio constituant toute l'infrastructure du réseau. Pour leur part, les SDIS prendront en charge les postes mobiles équipant les véhicules et les postes fixes des casernes, ainsi que l'adaptation technique des dispositifs radio équipant les centres de traitement de l'alerte et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

Il est regrettable que, depuis 2013, les efforts d'investissement consentis par les SDIS ne soient plus soutenus par les crédits du Fonds d'aide à l'investissement (FAI), dont une part importante concourait spécifiquement, depuis 2007, au financement d'Antares.

Le Gouvernement concentre ses investissements, en 2015 et 2016, sur la couverture par ANTARES de l'ensemble du territoire national ; s'établissant à 95 %, le taux de couverture pose toujours le problème de « zones blanches », notamment dans les départements ruraux. Ce taux correspond en outre vraisemblablement aux résultats d'une modélisation de la couverture radio à l'aide de modèles informatiques. Les mesures effectuées sur le terrain font apparaître des chiffres sensiblement inférieurs. Il convient d'envisager des solutions techniques afin d'améliorer la couverture du territoire, tout en veillant à ce que leur coût ne soit pas excessif.

À cette fin, je propose la création d'un nouvel objectif de performance « Couverture optimale du territoire national par le réseau ANTARES en vue de la protection des populations », auquel serait associé un indicateur de la part de la population couverte par le réseau, renseigné notamment par des mesures de couverture réalisées sur le terrain.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits du programme « Sécurité civile », qui correspond à la mise en œuvre d'une politique régaliennne.

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis. – Je m'associe aux félicitations que Philippe Dominati a adressées aux gendarmes. Le programme « Gendarmerie » aurait dû comporter un effort en faveur du logement de nos gendarmes, dont les piètres conditions de vie affectent directement leur moral et celui de leurs familles. Il ne prend pas suffisamment en compte les nouveaux risques auxquels ils sont exposés, comme les jets d'acide. Il convient enfin de bien expliquer les regroupements de brigades : le directeur général de la gendarmerie nous a présenté les inconvénients de brigades trop petites, mais leur départ aurait de lourdes répercussions sur les communes et les cantons.

M. Yvon Collin. – Philippe Dominati a souligné dans son rapport le surcoût record de 38,7 millions d'euros pour l'envoi de gendarmes en opérations extérieures en 2010,

puis la diminution de cette charge. S'explique-t-elle par des missions différentes, ou par la raréfaction des volontaires ?

M. Marc Laménie. – Les trois rapports font apparaître les liens étroits entre les composantes de cette mission. Si les effectifs de la gendarmerie augmentent légèrement, des petites brigades restent incomplètes. Le principe des communautés de brigades est-il performant ? Beaucoup de postes dans la hiérarchie ne sont pas pourvus. En tant que maire d'une petite commune, j'ai longtemps eu pour interlocuteurs les pompiers et les gendarmes, qui passent désormais plus de temps enfermés dans leurs brigades. Celles de proximité consacrent beaucoup de temps à des missions sociales, malgré un manque criant de moyens humains. Comment les effectifs se répartissent-ils entre l'état-major et le terrain ? Certaines brigades ont de grandes difficultés à obtenir des véhicules neufs, les leurs ayant parfois 300 000 kilomètres au compteur. Le recrutement de gendarmes adjoints de réserve, qui représente une formation pour les jeunes, est-il toujours d'actualité ?

M. Michel Canevet. – Je suis, moi aussi, préoccupé par le défaut d'investissement dans les gendarmeries et par les conditions de logements, souvent indécentes. J'apprécie que le rapporteur approuve la prorogation de la possibilité donnée aux collectivités locales d'intervenir, notamment par crédit-bail, conformément à la loi de 2002. Les crédits en cours répondront-ils aux besoins identifiés ? On nous propose le renouvellement de 2 000 véhicules de gendarmerie sur les 26 500 du parc, soit une durée moyenne d'utilisation de près de quatorze ans à ce rythme de renouvellement. Est-ce normal ? Je m'étonne enfin du refus de L'ANTAI de communiquer le niveau de son fonds de roulement. Cette rétention d'information n'est pas acceptable.

M. Jean-Claude Boulard. – Où en est-on de la dépénalisation des amendes de stationnement ? Une meilleure maîtrise de cette ressource bénéficierait aux finances des collectivités locales. Gilles Carrez et moi étions parvenus à convaincre, il y a trois ans, de l'opportunité d'une revalorisation de ces amendes de onze à dix-sept euros, mais cela n'a manifestement pas suffi à les rendre dissuasives : certains continuent à préférer s'y exposer plutôt que de payer un parking...

M. Jacques Genest. – L'État abandonne ses missions régaliennes. Il est facile pour les préfets de faire état de nombreux procès-verbaux, mais qu'en est-il des statistiques des atteintes aux biens et aux personnes ? Il faudrait des effectifs pour améliorer la protection de nos concitoyens. Sur l'immense plateau ardéchois, il y a trois brigades – tout va bien quand les cinq gendarmes peuvent mettre de l'essence dans leurs véhicules ! Le rapport nous a également montré dans la gendarmerie une armée mexicaine, composée surtout de capitaines et de colonels – cela fait des débouchés....

En tant que président de l'association des maires ruraux de mon département, je sais d'expérience que les gendarmes ne sont plus proches des élus : j'en arrive à ne plus connaître leur nom. Nous assistons à un transfert de la délinquance du milieu urbain au milieu rural : nous avons désormais nous aussi des hold-up dans nos commerces – trois dans la même nuit, une chose inouïe chez nous – et ils restent impunis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les saisies d'avoir criminels sont en augmentation. Pourquoi ne pas mettre les véhicules concernés à la disposition des forces de l'ordre, plutôt que d'attendre à grands frais qu'ils deviennent inutilisables ?

M. Jean-Claude Requier. – Je ne suis pas un chaud partisan des radars, mais j’aurai appris aujourd’hui la différence entre radars « chantiers » et radars « tronçons ». Quant aux gendarmes, je rejoins Jacques Genest : on les voit bien moins au contact de la population et des élus. Au lieu de faire des tournées avec leur fourgonnette, ils restent dans leurs brigades face à leurs ordinateurs. Leur rôle de prévention était pourtant efficace. Il faut qu’ils soient au bord des routes et des chemins, puisqu’il reste des coins de France où il y en a encore...

M. Éric Doligé. – Avance-t-on vers un règlement du problème des numéros d’urgence 18 et 15, qui coûte une fortune ? La majorité des départements sont contraints d’installer pour les pompiers et pour les hospitaliers des centres d’alerte revenant de trois à cinq millions d’euros.

La participation des communes au budget du SDIS est limitée à l’inflation, les départements assumant la différence. Elles se sont souvent entendues pour que cette participation soit prise en charge par l’intercommunalité, afin d’égaliser les contributions. Selon l’humeur du sous-préfet, cet arrangement est accepté ou non. Un amendement pourrait-il autoriser les intercommunalités à prendre la responsabilité des SDIS ?

Les commissions de sécurité sont entièrement financées par les collectivités, alors qu’elles sont entièrement à la disposition de l’État. Pourquoi celui-ci ne prendrait-il pas à sa charge les 70 millions d’euros annuels qu’elles représentent ?

Pourrait-on, enfin, établir une hiérarchie des activités des gendarmes en fonction de leur importance, de manière à ce qu’ils enquêtent sur les cambriolages, plutôt que de faire des contrôles d’alcoolémie sur les routes à dix heures du matin ?

M. Dominique de Legge. – Non seulement les dotations de la gendarmerie baissent, mais le rapport nous apprend qu’elles sont affectées pour moitié au solde d’engagements antérieurs. Cet écart entre les objectifs affichés et les moyens est inquiétant : les véhicules doivent à présent durer non pas treize, mais bien vingt ans. Dans ces conditions, combien passeraient le contrôle technique ?

M. Antoine Lefèvre. – La mutualisation des moyens des SDIS et du SAMU serait une bonne chose. Dans mon département de l’Aisne, de nouvelles structures destinées au SDIS pourraient accueillir le SAMU, mais celui-ci fait des difficultés. Nos concitoyens ont du mal à le comprendre... La mutualisation des hélicoptères est également à souhaiter, pour des raisons d’économies comme de meilleure couverture du territoire.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Selon le directeur général de la gendarmerie nationale, les gendarmes engagés en opérations extérieures ont diminué de 262 à 172 entre l’automne 2013 et l’automne 2014 : il n’y a pas de contrainte particulière sur ce budget.

La gendarmerie souffre en revanche d’un écart de 1,8 % entre son plafond d’emplois et ses effectifs réels, soit plus de 1 800 postes. La concentration des brigades fera passer les effectifs des plus nombreuses d’entre elles de dix-huit à vingt-quatre gendarmes. La suppression d’une partie des brigades ne pourra s’effectuer qu’en contact avec les élus.

Quant à la hiérarchie des missions, il est frappant que lors des années d’élections, le seul établissement des procurations par les services de police et de gendarmerie suffit à absorber le bénéfice des emplois créés, soit l’équivalent de plus de 700 postes.

Des arbitrages ont été pris en vue de la mutualisation des matériels et de l'immobilier, mais les marges de manœuvre sur l'intendance et le fonctionnement sont limitées pour des programmes dont 88 % des dépenses relèvent du titre 2. Les espoirs des hauts fonctionnaires comme des syndicats reposent sur les gains de mutualisations futures.

Priorité fixée par la hiérarchie de la gendarmerie, le logement des gendarmes bénéficiera d'un programme spécial de réhabilitation à hauteur de près de 30 millions d'euros par an en 2013, 2014 et 2015, au détriment sans doute du renouvellement des véhicules et autres matériels. Je partage vos inquiétudes sur les investissements nécessaires pour la modernisation de la gendarmerie.

Le problème des véhicules se pose également pour la police nationale, dont les syndicats aimeraient disposer des automobiles saisies. Il est vrai que ces grosses cylindrées ne sont guère adaptées aux missions ordinaires de la police et de la gendarmerie, et que les juges seraient réticents à les mettre à disposition...

M. Daniel Raoul. – Cela a bien été fait pour des voitures allemandes dans le Morbihan. Le stockage coûte cher et la valeur vénale des véhicules finit par diminuer considérablement.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Ce sera effectivement une piste à approfondir.

Mme Michèle André, présidente. – Je me souviens que Michel Charasse, quand il était ministre, s'était saisi de cette question. Que le sujet ne soit pas neuf ne nous dispense pas de rechercher une solution efficace.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – S'agissant enfin des missions effectuées, sur un plafond global d'emplois de 97 215 gendarmes, le maintien de l'ordre et la sécurité publique représentent 44 900 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), la sécurité routière 11 100 ETPT et les missions judiciaires 24 800 ETPT. Les budgets pour 2014 et 2015 auraient dû confier la responsabilité du transfèrement des prisonniers à la justice. La tranche 2013 de transfert n'a pas été réalisée, et les opérations doivent reprendre en 2015.

Le stock d'heures supplémentaires effectuées dans la police nationale – plus de 15 millions ! – est un important sujet de préoccupation. Les fonctionnaires les soldent habituellement lors de leur départ à la retraite, ce qui fait courir le risque d'effectifs très insuffisants sur le terrain. Je rappelle que, selon la Cour des comptes, le coût de ce stock d'heures s'élève à plus de 320 millions d'euros.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Je ne m'étonne plus vraiment de l'attitude de l'ANTAI, puisque j'attends toujours réponse à mes questions sur la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il nous faut être persévérants...

La dépenalisation des amendes, votée en janvier 2014, sera normalement mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2016, ce qui modifiera le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». La loi de simplification de la vie des entreprises comporte d'ailleurs, de façon un peu étonnante, une autorisation donnée au Gouvernement de prendre une ordonnance sur ce point.

Les radars « chantiers » sont disposés dans les zones des chantiers, qui se déplacent, mais autour desquels on a constaté que les automobilistes avaient tendance à ne pas respecter les limitations de vitesse.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Le problème du 15 et du 18 a été résolu au niveau européen par l’institution du 112, mais les SDIS semblent très attachés au 18 et le SAMU au 15. Sans doute faudrait-il créer des centres communs de traitement des appels, ce qui contribuerait à la maîtrise de la masse salariale. Des protocoles ont été mis en place dans certains départements, avec des formations communes aux différents opérateurs. Un seul numéro et des plateformes communes constitueraient certainement l’idéal. Cependant, un département qui avait opéré ce choix a fait marche arrière au bout de trois ans.

Depuis la loi de départementalisation de 1996, il est interdit aux EPCI d’assumer la compétence correspondant aux attributions « incendie », mais certains préfets ont fermé les yeux. Le président d’un conseil général, qui était aussi celui du SDIS, a souhaité demander aux EPCI d’assumer cette compétence, de manière à réduire considérablement le nombre de ses interlocuteurs. La généralisation de cette évolution est à souhaiter. Encore faudrait-il que les collectivités restituent bien les recettes correspondantes.

Je suis d’accord avec Éric Doligé au sujet des commissions de sécurité : les préventionnistes et leur secrétariat doivent être à la charge de l’État.

Sur la mutualisation de la flotte, les mêmes hélicoptères EC 135 sont utilisés par la gendarmerie et le SAMU, la sécurité civile employant des EC 145 un peu moins rapides. Une mutualisation de leurs flottes aériennes serait donc possible et bienvenue.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Sécurités », ainsi que l’article 59 septies.

Article 34

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L’amendement n° 1 réduit le nombre de nouveaux radars installés en remplacement d’anciens et affecte les sommes économisées à l’équipement des collectivités territoriales.

L’amendement n° 1 est adopté.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L’amendement n° 2 prélève 15 millions d’euros sur le fonds de roulement de l’ANTAI.

M. Richard Yung. – Abstention.

M. Daniel Raoul. – L’amendement n° 2 est-il d’appel ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Oui, il faut disposer des données exactes pour ajuster, le cas échéant, le montant du prélèvement.

L’amendement n° 2 est adopté.

Article additionnel rattaché

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 supprime l'obligation inscrite au code de la route de notifier à l'intéressé un retrait de points par lettre simple.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 34

L'amendement n° 4, conséquence de l'amendement n° 3, est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », ainsi modifiés, ainsi que d'un amendement portant article additionnel rattaché.

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Direction de l'action du
Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information
administrative » - Examen du rapport spécial**

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Michel Canevet, rapporteur spécial. – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe les crédits consacrés aux fonctions stratégiques et d'état-major du Gouvernement, aux moyens des administrations déconcentrées et aux autorités administratives indépendantes. Ses crédits s'élèvent à 1 247 millions d'euros, soit une légère hausse, de 35 millions d'euros, par rapport à la loi de finances pour 2014, à périmètre inchangé. Cette augmentation s'explique principalement par la hausse des crédits du Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN). Ainsi, 16 millions d'euros supplémentaires financeront la montée en puissance de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), créée en 2009, pour assurer la protection des intérêts nationaux contre la cybercriminalité et renforcer la sécurité des systèmes d'information de l'État et des opérateurs d'importance vitale. L'ANSSI bénéficiera de 65 créations d'emplois, les contractuels représentant environ 70 % de ses effectifs. Grâce à cette politique de recrutement, le SGDSN souhaite maîtriser sa masse salariale tout en diffusant de bonnes pratiques dans les entreprises où ces personnels poursuivront leur carrière. Les crédits que le SGDSN transfère au ministère de la défense au titre de projets interministériels de cryptologie et de chiffrement augmenteront également.

J'ai souhaité m'intéresser au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), qui dispose d'un budget modeste (33 millions d'euros) mais pilote le programme d'investissement d'avenir (PIA) intitulé « Transition numérique et modernisation de l'action publique ». Ce programme, initialement doté de 150 millions d'euros l'an dernier, recevra 126 millions d'euros. L'utilisation de ces crédits avait été précisée en 2013 à la demande de Philippe Dominati, alors rapporteur spécial : développement des services publics en milieu rural, innovation numérique, simplification des échanges entre les entreprises et l'administration, mise à disposition de données publiques. La plupart de ces objectifs relèvent de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC),

chargée de gérer les grands projets informatiques de l'État et d'assurer la cohérence entre les systèmes d'information des différents ministères. Le projet de convention relatif à ce PIA – que nous avons reçu il y a quelques semaines – ne fait plus mention du projet de services publics en milieu rural. Cette action relèverait désormais du Commissariat général à l'égalité des territoires. En séance publique à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté un amendement pour augmenter de 6 millions d'euros les crédits de la DISIC, soit une multiplication par 1,6 du budget alloué, sans que les projets ni les besoins ne soient clairement identifiés. Je vous proposerai un amendement pour obtenir des précisions sur l'utilisation du PIA et sur les projets de la DISIC.

Il me semble indispensable d'accélérer les regroupements et de supprimer les structures inutiles au sein de la mission. Je souhaite voir accélérée la fusion de l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice et l'Institut des hautes études de défense nationale. Les commissions consultatives rattachées au Premier ministre ne sont pas toutes indispensables. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des droits ne devraient pas être concurrence, mais travailler ensemble, voire fusionner.

Le programme « Protection des droits et libertés » bénéficie d'une légère progression de ses crédits : ceux de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique augmentent de 27 %, soit 790 000 euros. Pour répondre à Vincent Delahaye, la Haute Autorité regroupe trente personnes pour un montant de 2,6 millions d'euros de crédits de personnel. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté voit ses moyens croître de 7,9 %, soit 360 000 euros, pour financer les frais de déplacement supplémentaires occasionnés par l'application de la loi du 26 mai 2014, selon laquelle il contrôle l'exécution des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers.

Enfin, en ce qui concerne le budget annexe « Publications officielles et information administrative », je me félicite de l'arrêt de l'impression du *Journal officiel* en version papier, qui devrait avoir lieu dès le 1^{er} janvier 2016, selon la direction de l'information légale et administrative (DILA). Ce budget annexe prévoit une diminution de 6,6 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement en 2015, soit une baisse de plus de 13 millions d'euros. Cependant, les crédits ouverts sont assez systématiquement supérieurs aux dépenses. Ainsi, par rapport à l'exécution 2013, les crédits prévus pour 2015 augmentent de 14 millions d'euros. 189 millions d'euros de dépenses sont prévues en 2015, tandis que les recettes sont évaluées à 205 millions d'euros. Alors que le budget annexe a toujours été excédentaire depuis sa création en 2010, pour la première fois en 2013, les recettes, qui proviennent à 90 % des annonces légales, ont été inférieures à la prévision, situation qui devrait se renouveler en 2014. Une rotative ayant été achetée en 2008 pour 10 millions d'euros, la DILA souhaite augmenter ses recettes d'impression, en proposant ses services à des administrations. Pour ne pas développer ses activités à perte, elle devra se doter d'une comptabilité analytique rigoureuse. Enfin, bien que la DILA soit convaincue de la nécessaire diminution de ses crédits, ses dépenses sont particulièrement rigides. Ainsi, 60 % de ses crédits correspondent à des dépenses de personnel, soit 118 millions d'euros.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption de l'amendement diminuant les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », je vous propose l'adoption des crédits de la mission « Direction du Gouvernement ». Je vous propose également l'adoption, sans modification, du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Vincent Delahaye. – Je ne suis pas certain de vouloir suivre les recommandations du rapporteur. On parle d'une hausse sensible des crédits de 2,86 %. Pourquoi l'action du Gouvernement ne s'aligne-t-elle pas sur les efforts des collectivités territoriales ? Je suis content d'avoir des réponses plus précises sur les crédits de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : 2,6 millions d'euros de charges salariales, cela signifie 86 000 euros par personne. C'est assez élevé... J'aimerais obtenir la même précision sur les crédits alloués au Défenseur des droits : 27 millions d'euros de budget alors que la Cour des comptes préconise de réduire le nombre des cadres dirigeants. Je pense qu'un contrôle budgétaire intéressant pour l'année prochaine serait d'étudier les charges de personnel de l'ensemble de ces organismes.

M. Jean-Claude Boulard. – Les collectivités locales doivent diminuer leurs dépenses de fonctionnement et la Direction de l'action du Gouvernement augmente ses crédits ? Il faut être cohérent. La contradiction devient choquante : ces autorités nous donnent sans cesse des leçons sur la maîtrise des dépenses.

M. Jean-Claude Requier. – Je voudrais poser la même question qu'au sujet du Conseil constitutionnel. Les membres des autorités administratives indépendantes payent-ils l'impôt sur le revenu ?

M. François Marc. – Contrairement à mes collègues, je considère que l'objectif pluriannuel d'une montée en puissance des services de sécurité justifie la hausse de crédits. Le rapport indique que les crédits de l'ANSSI augmenteront en raison notamment des recrutements prévus en 2015. La cybercriminalité est un domaine où la France est en retard par rapport au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, à l'Allemagne... Certes, nous devons faire des économies ; l'augmentation des crédits reste néanmoins justifiée, si la France veut se doter d'outils de protection et de sécurité performants.

M. Michel Canevet, rapporteur spécial. – En effet, l'augmentation des crédits de la mission est concentrée sur le SGDSN pour accroître les moyens d'intervention de l'ANSSI. D'autres ajustements ont été faits en interne à la mission, pour couvrir des charges supplémentaires : les crédits de la Légion d'honneur, par exemple, ont été augmentés en raison de l'assujettissement de l'établissement à la taxe sur les salaires.

M. Jean-Claude Boulard. – Comme nous !

M. Vincent Delahaye. – Les collectivités locales aussi ont des charges supplémentaires.

M. Michel Canevet, rapporteur spécial. – L'essentiel des moyens supplémentaires est consacré au renforcement de la lutte contre la cybercriminalité. Les AAI se voient confier des missions nouvelles. La Haute Autorité doit traiter les déclarations de 10 000 personnalités.

Mme Michèle André, présidente. – Et ça marche !

M. Michel Canevet, rapporteur spécial. – Les épisodes récents montrent l'extrême sensibilité sur ce sujet. Certains ont même déploré qu'il ait fallu neuf jours pour découvrir la phobie administrative d'un nouveau ministre. Sans moyens, on ne fera pas plus vite. Je partage néanmoins les observations de Vincent Delahaye sur les charges salariales de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, il faudrait les analyser plus précisément.

Quant à ses membres et dirigeants, je ne peux pas imaginer qu'ils échappent à l'impôt sur le revenu.

M. Jean-Claude Requier. – La confiance n'exclut pas le contrôle.

M. Michel Canevet, rapporteur spécial. – Avant que nous ne votions, je vous rappelle que mon amendement a pour objet de revenir sur l'amendement proposé par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement », qui prévoit d'attribuer à la DISIC 6 millions d'euros supplémentaires. Cet amendement vise à identifier plus précisément les projets susceptibles d'être financés par cette enveloppe supplémentaire, mais aussi à obtenir des précisions sur l'utilisation des crédits du programme d'investissement d'avenir.

À l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement n° 1 et décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ainsi modifiés, ainsi que l'adoption sans modification des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Loi de finances pour 2015 - Mission « Immigration, asile et intégration » (et communication sur son contrôle budgétaire relatif aux centres provisoires d'hébergement (CPH)) - Examen du rapport spécial

La commission procède enfin à l'examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » et entend sa communication sur son contrôle budgétaire relatif aux centres provisoires d'hébergement (CPH).

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – J'annonce d'emblée que je demanderai à la commission de réserver sa position sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », car je ne suis pas convaincu de la sincérité du budget qui nous est présenté et j'attends des éclairages complémentaires du Gouvernement. On peut avoir des visions différentes sur le droit d'asile ; il n'est pas possible de continuer à sous-évaluer les budgets pour constater en fin d'année qu'il manque 30 % de crédits. Certains responsables reconnaissent ce manque de sincérité, le mettant sur le compte d'une politique d'affichage destinée à faire taire les critiques. Je souhaite que le Gouvernement modifie son budget sur le droit d'asile, et je présenterai en séance un amendement sur les crédits d'intégration. Toute politique d'immigration est vouée à l'échec, à partir du moment où l'on ne consacre pas suffisamment de moyens à l'intégration.

Mme Michèle André, présidente. – Nous reverrons donc ces crédits mardi.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Malgré un budget modeste (666 millions en 2015), la mission « Immigration, asile et intégration » occupe un rôle majeur dans nos débats politiques et sociaux. L'année prochaine, avec un an de retard, le Sénat devrait être saisi de deux réformes en cours d'examen à l'Assemblée nationale : la réforme de l'asile et celle du droit des étrangers. L'objectif de la réforme de l'asile est double et en partie contradictoire : accélérer la procédure de demande d'asile et, en même temps, donner plus de garanties procédurales aux demandeurs. La mise en place de ces réformes devrait marquer toute la période du budget triennal 2015-2017. La prévision d'évolution des dépenses n'est

pas réaliste au regard des derniers exercices. C'est pourquoi, le budget ne me paraît pas sincère.

Le programme 303, dans son volet consacré à la demande d'asile représente plus de 75 % des dépenses de la mission. Ces dépenses ont connu une explosion depuis 2008. En 2013, 67 000 personnes ont demandé l'asile en France. C'est un chiffre historiquement très élevé. Au premier semestre de 2014, ce nombre reflue légèrement. Le reclassement du Kosovo sur la liste des pays d'origine pourrait cependant relancer les demandes d'asile en provenance de ce pays vers la France.

Les moyens de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) – bras armé de l'État en matière de droit d'asile – sont augmentés en crédits (- 7 millions d'euros) et en effectifs (+ 55 équivalents temps pleins (ETP)). Cela pourrait réduire le délai de la demande, qui est encore de 205 jours au 1^{er} juillet 2014 contre un objectif affiché de 90 jours. Je doute toutefois que nous l'atteindrons, malgré les effectifs supplémentaires. Quant aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), les 4 000 places prévues y ont été créées en 2013 et 2014 et la subvention est portée à plus de 220 millions d'euros.

Les quelque 40 000 demandeurs d'asile qui ne peuvent pas être accueillis en CADA ont droit à l'hébergement d'urgence – notamment des nuitées d'hôtel – et à l'allocation temporaire d'attente (ATA). Sur ces deux dispositifs, l'exécution budgétaire 2014 est explosive. Des besoins complémentaires de 40 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, et de près de 100 millions d'euros pour l'ATA sont attendus. Pourquoi le Gouvernement ne prend-il pas en compte le nombre des demandeurs d'asile ? Une erreur de 100 millions d'euros n'est pas possible. Il s'agit d'un effet d'affichage. On nous annonce le remplacement de l'ATA par un dispositif plus familial, l'allocation de demande d'asile (ADA), mais cette évolution ne devrait pas faire baisser la dépense. Or, le Gouvernement prévoit que la dépense diminue de 227 millions d'euros en 2014 à 110 millions d'euros en 2015. Diviser par deux les dépenses d'allocation, en un an, avec autant de demandeurs d'asile et pas plus de places en CADA tiendrait du miracle !

Les crédits de lutte contre l'immigration irrégulière restent stables à 73 millions d'euros. Je m'étonne que seulement un million d'euros soit prévu pour l'assignation à résidence, pourtant présentée comme l'alpha et l'oméga de la future politique. Sur près de 70 000 demandeurs d'asile, plus de 50 000 essuient un refus, dont une grande majorité reste en France, en situation irrégulière. On ne peut pas développer l'assignation à résidence avec un million d'euros. La faiblesse de cette ligne budgétaire montre que le Gouvernement ne se donne pas les moyens financiers de ses choix politiques.

Je ne suis pas opposé à une politique migratoire raisonnable. Mais, que dire du financement du programme 104 relatif à l'intégration des étrangers ? Il faudrait donner à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) les moyens d'accomplir sa mission – formation linguistique et civique et accompagnement des étrangers en situation régulière. Or, après des baisses de plafond de taxes affectées en 2013, en 2014, la loi de finances rectificative a supprimé la subvention de 10 millions d'euros que l'État versait à l'OFII, qui doit gérer l'ATA à la place de Pôle emploi. La réforme du droit des étrangers en France conditionne la délivrance du titre de séjour à la connaissance de la langue française au niveau A2. Mais jusqu'alors, l'assiduité suffisait. Sera-t-elle désormais vérifiée par un examen ? Par manque de moyens l'on se contentera sans doute de valider la présence à des cours obligatoires... Je présenterai à titre personnel un amendement pour transférer

10 millions du programme 303 vers le programme 104, afin de renforcer les moyens de l'OFII en matière de formation linguistique, pierre angulaire d'une intégration réussie. Certes, le budget du programme 303 est déjà insuffisant. Un peu plus, un peu moins, le Gouvernement devra abonder le programme en cours d'année et prendra ses responsabilités... La loi de finances ne doit pas masquer les réalités.

Enfin, la dernière ligne du budget est consacrée aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH). J'appelle votre attention sur le faible montant de la dotation, de 16 millions d'euros, soit 3 % du total de la mission. C'est peu pour des gens qui ont obtenu le statut de réfugiés et qui obtiendront vraisemblablement la naturalisation. Drôle de manière de les faire entrer dans la nation française ! Un vrai droit d'asile ne repose pas sur un traitement quantitatif, mais qualitatif. Sans moyens, on n'intègre pas bien, d'où ma proposition de réserver la position de la commission sur ces crédits, dans l'attente d'explications supplémentaires du Gouvernement.

Mon contrôle budgétaire a porté sur les CPH. On en dénombre vingt-huit sur le territoire national, soit 1 083 places. Chaque année, environ 10 000 personnes obtiennent le statut de réfugié en France. La durée moyenne de séjour dans un CPH étant de dix mois, 80 à 85 % des réfugiés n'ont pas d'hébergement en CPH. Pour la plupart, après les CADA ou l'hébergement d'urgence, ils trouvent un logement de droit commun. La majorité du public en CPH (88 %) est constituée de familles. Les nationalités les plus représentées sont les Russes (essentiellement des Tchétchènes), les Syriens, les Afghans, les Sri Lankais et les Kosovars. Tout comme les CADA, les CPH sont gérées par des associations, à une exception près, un CPH de 40 places géré par la mairie de Nantes. Ces centres peuvent être des structures collectives ou diffuses, avec des appartements, individuels ou partagés, pris à bail par les associations. En 2015, 16 millions d'euros leur sont consacrés au sein du programme 104. En comparaison, 220 millions d'euros sont budgétés pour les CADA. L'effort financier est clairement réalisé en priorité sur les demandeurs d'asile, et non sur les réfugiés.

Au cours de mes auditions à Paris, et des deux visites de CPH effectuées, j'ai constaté cinq problèmes dans la gestion des CPH. Le premier constat, c'est l'absence d'évolution depuis quinze ans. Le nombre de places est stable, autour de 1 000 places, alors qu'il a quadruplé dans les CADA. Les règles qui régissent les CPH sont inadaptées, figurant dans une circulaire ministérielle obsolète, datant de 1996...

Deuxième constat : la disparité des prestations fournies par les différents CPH. Laisse à lui-même, chacun a développé ses propres activités depuis vingt ans, sans homogénéisation par l'État. Ainsi, alors que certains CPH offrent un simple hébergement avec accompagnement ponctuel, d'autres prévoient un accompagnement social fort, d'autres encore un soutien psychologique ou des formations linguistiques ; celui de Massy que j'ai visité, dispose même d'un terrain de sport...

Troisième constat : les coûts varient d'un centre à l'autre. Ils s'échelonnent de 24 à 39 euros par jour et par place, sans aucune justification d'un tel écart. Quatrième constat : des dispositifs, également financés par l'État, concurrencent les CPH dans leur mission, sans en avoir le statut, ainsi le « Dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires » (DPHRS) en Île-de-France, géré par France Terre d'Asile, et le CADA-IR, géré par Forum Réfugié, en Rhône-Alpes. Certaines associations favorisent également l'intégration des réfugiés par l'accès au logement et à l'emploi, comme le dispositif ACCELAIRE en Rhône-Alpes. Cinquième et dernier constat : l'attribution des places dans les CPH est erratique et s'effectue sur la base de critères non harmonisés. Le processus reste opaque.

Dans son ensemble, le dispositif donne l'impression d'une nébuleuse CPH, plus ou moins autogérée par les associations. L'État s'est contenté de fournir des subventions, sans pilotage stratégique, sans harmonisation des prestations, sans orientation des réfugiés. Le ministère est conscient de l'insuffisance de pilotage et demandeur de propositions de réforme.

Il importe de recentrer les crédits et les dispositifs sur l'objectif d'intégration des réfugiés, qui ont vocation à rester longtemps sur le territoire national. Il serait également utile de définir, au sein de l'OFII, un parcours d'intégration des personnes réfugiées, adaptant le parcours d'intégration des étrangers en situation régulière.

Trois conditions sont essentielles pour réussir la première phase d'intégration : l'hébergement, la langue et l'emploi. En conséquence, je préconise de conserver le statut de CPH en le réservant aux seules structures collectives. À terme, seuls les réfugiés les plus vulnérables y seraient orientés. Pour favoriser l'intégration des autres réfugiés, il faudrait les autoriser, comme c'est le cas en Belgique et aux Pays-Bas notamment, à rester dans les CADA jusqu'à quatre ou cinq mois après la décision de l'OFPRA, puis les insérer dans le droit commun.

Les associations ont un rôle à jouer, moins comme gestionnaires de structures que dans le cadre de l'accompagnement et du suivi des réfugiés. Elles n'applaudissent pas à ces propositions. Cependant, malgré le travail humain essentiel qu'elles fournissent, elles ne peuvent pas compenser le terrible désengagement de l'État : je recommande une vraie réflexion sur les CPH.

M. Philippe Dallier. – Est-il vraiment justifié de différencier les CADA et les CPH ? Après tout, ce sont des locaux qui ont une fonction d'accueil et que gèrent des associations. Du temps où les accords collectifs entre l'État et les bailleurs sociaux fonctionnaient, un pourcentage d'appartements était réservé aux réfugiés. Ces appartements existent-ils toujours ou le droit au logement opposable (DALO) a-t-il tout phagocyté ?

M. Maurice Vincent. – L'approche financière doit coller à la réalité sur ce sujet qui va prendre de plus en plus d'ampleur, au regard de l'évolution du monde. Le rapport signale une progression considérable du nombre des demandeurs d'asile dans l'Union européenne – 435 000 en 2013. La France n'est pas le premier pays d'accueil ; elle est devancée par l'Allemagne.

Mon expérience passée de maire m'a montré combien le problème était difficile à résoudre sur le terrain. La saturation est incontestable dans certains territoires, les villes, notamment. Les difficultés ne sont pas seulement budgétaires. Dans la Loire, où Saint-Etienne est saturée, nous nous sommes heurtés au refus des collectivités locales, toutes orientations politiques confondues. J'ai cru comprendre que la réforme de l'OFPRA raccourcirait la durée d'examen des dossiers, allégeant ainsi la pression sur les CADA. Vous ne semblez pas y croire. Est-ce parce que les effets ne se feront sentir que dans quelques années ? Il est peu probable que le nombre de demandeurs d'asile diminue dans les années à venir. Comment résoudre le problème de l'inégalité de leur répartition sur notre territoire ? Peut-on envisager des moyens plus coercitifs pour que les collectivités locales accueillent ces demandeurs d'asile et désengorger les villes ? Vous avez parlé d'un million d'euros au sujet de l'OFII...

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Dix millions d'euros de subventions ont été supprimés.

M. Maurice Vincent. – La situation ne s'améliorera pas sans un effort de coordination des politiques au niveau européen. Nous allons devoir faire face à des flux importants de réfugiés. Le problème des réfugiés syriens, par exemple, ne sera pas réglé avant longtemps. Nous sommes d'accord pour réserver à ce stade notre position sur les crédits de la mission. Au-delà de ce rapport, des solutions restent à trouver pour éviter d'aggraver le problème.

M. Michel Canevet. – Je salue l'excellente manière que vous avez eue d'aborder le dossier et l'orientation dynamique que vous avez su lui donner. La répartition territoriale est un enjeu à ne pas négliger. Dans le Finistère, nous accueillons des mineurs étrangers, isolés de leurs familles. Cinquante places ont été créées l'an dernier, cinquante autres durant le premier semestre 2014, et trente autres sont prévues en 2015. Pour 130 places, nous aurons une dépense de quatre millions d'euros en un an et demi, que je ne suis pas sûr de pouvoir assumer. Des crédits ont été prévus pour accompagner l'effort des départements. Au total, c'est un budget considérable qui est consacré à l'accueil des étrangers.

M. Richard Yung. – Où est la coopération européenne ? On laisse l'Espagne se débrouiller à Ceuta et Melilla, les Italiens régler la situation à Lampedusa. Il n'y a ni convergence, ni solidarité européennes. Quant à la Grèce, elle supprime tout simplement les centres de rétention, et repousse les demandeurs d'asile vers d'autres pays. Ce sont des politiques de Gribouille !

La réforme du droit d'asile raccourcira le délai d'examen des demandes de dix-huit à neuf mois, et sera plus dirigiste pour l'hébergement. Certes il y faut des moyens, mais cela me semble raisonnable. Quelle est l'origine de votre scepticisme, que je suppose fondé ? Cinquante ou soixante postes en plus à l'OFPRA et autant à l'OFII, c'est déjà bien par les temps qui courent !

M. Jean-Claude Boulard. – La raison du scepticisme du rapporteur, c'est qu'il connaît bien le dossier ! Afficher un délai de six mois au pays des droits de la défense n'est pas raisonnable. Il n'est pas vrai que cela coûtera moins cher. La preuve en est l'écart actuel entre prévision et réalisation. De temps en temps, il faut se dire la vérité, la réforme se mettra en place très progressivement : la lucidité mène à la prudence...

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – J'aurais préféré, tout en étant en désaccord avec une politique, pouvoir reconnaître que les moyens lui correspondent. Or l'on suit une politique sans s'en donner les moyens. Cela ne peut que susciter le scepticisme et l'amertume dans les collectivités et l'opinion publique.

Je suis d'accord avec Philippe Dallier : favoriser les CADA au détriment des CPH, sans argent, ce serait mettre un cautère sur une jambe de bois, ou presque. Les CADA sont malgré tout plus encadrés et les 4 000 places annoncées sont là. L'État ne sait pas gérer les CPH. Je me suis rendu dans un centre d'Île-de-France, car la direction ministérielle ne sait pas ce qui s'y passe. Je m'en suis étonné : ce n'est qu'à quelques kilomètres de Paris, et pourtant la direction n'a aucun retour. Les responsables du CPH ont un contact avec tel service de la préfecture, telle direction, reçoit des noms, demande des subventions... Mais il n'y a aucune remontée centralisée d'information, aucun suivi national. Comment cela est-il possible ?

Même s'il n'y en a pas assez, les CADA sont plus contrôlés, plus accompagnés, tandis que les CPH ont été laissés en déshérence : il n'y a pas de critères, pas de liste de

réfugiés prioritaires parce que plus fragiles. Si nous maintenons les CPH, il faudra résoudre le problème du financement de l'intégration et les encadrer davantage.

La convention qui prévoit un pourcentage de logements réservés aux réfugiés existe toujours, mais elle n'est plus appliquée. L'État ne l'impose plus : les associations se débrouillent pour sortir les réfugiés des CADA et des hébergements hôteliers.

Ai-je une approche financière d'un problème qui n'est pas que financier, monsieur Vincent ? S'il est bon de formuler un objectif, encore faut-il qu'il soit réaliste. Or, dans le même texte qui prévoit 55 postes supplémentaires à l'OFPRA et des délais de trois mois pour ce dernier et six mois pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le Gouvernement augmente les garanties, autorise l'intervention plus régulière des avocats, organise des recours, etc. Si à droit constant, nous pouvions espérer qu'un personnel plus nombreux pouvait réduire les délais, ce n'est plus le cas quand le système devient plus complexe. Tant qu'il y aura 65 000 à 70 000 demandeurs d'asile et si nous n'évitons pas cette complexification, le délai ne sera pas réduit.

Cette prétention est d'autant plus ridicule que le texte arrivera au Sénat en début d'année : la réforme ne sera appliquée au mieux qu'au 1^{er} janvier 2016. La plupart des réfugiés sont hébergés en Île-de-France et en Rhône-Alpes, faute de places d'hébergement suffisantes dans les autres régions, sans compter, il est vrai, les réticences de certaines collectivités.

Chacun réclame une politique coordonnée au niveau européen ou mondial, mais en réalité, les pays moins concernés essaient d'éviter une action qui les contraindrait. Cela reste donc l'affaire du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et de l'Espagne. Les autres nous laissent nous débrouiller. La Grèce a vidé ses centres de rétention ? Oui : les États en difficulté financière profitent du désordre en Europe pour laisser filer les demandeurs d'asile dans l'espace Schengen et laisser les autres États en assumer les conséquences.

Il est difficile de forcer la répartition territoriale : souvent, les demandeurs ont des réseaux, de la famille. L'Allemagne a ainsi reçu de très nombreuses demandes de Syriens, bien plus que nous – moins que les 5 000 dont parlait le Président de la République. C'est sans doute que lors de leur passage en Turquie, ils sont pris en charge par des réseaux kurdes qui les envoient en Allemagne. La France reçoit des Tchétchènes, des Albanais, des Kosovars. Ce dernier pays avait été ajouté à la liste des pays d'origine sûrs, mais il en a été retiré à la suite d'un recours. Le Gouvernement y a ajouté des pays comme l'Albanie. Il est normal que des pays qui ont un régime démocratique y figurent.

Il faut dire la vérité sur ce que cela coûte. Il n'y a rien de pire que d'afficher des chiffres faux. L'ATA – ou l'ADA, quel que soit son nom – ne sera pas divisée par deux en 2015 ; en fin d'année prochaine, vous verrez fleurir les articles de presse disant que les coûts ont explosé... Cela ne me paraît pas de bonne politique.

Mme Michèle André, présidente. – Nous donnons acte de la communication du rapporteur spécial et, conformément à sa préconisation, nous réservons les crédits de la mission.

À l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Elle donne acte à M. Roger Karoutchi, rapporteur, de sa communication sur les centres provisoires d'hébergement.

La réunion est levée à 17h49.

Jeudi 13 novembre 2014

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9h05.

Loi de finances pour 2015 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables », compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux

La commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – À titre liminaire, je dois vous signaler que ce budget est prêté le flanc à la critique. Il l'est d'ailleurs moins pour ce qu'il contient que pour ce qu'il ne contient pas. C'est une sorte de « budget des absences », parfait symbole d'une sorte de « pensée magique » de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui feint de croire que ses décisions et celles de son Gouvernement n'ont pas de conséquences budgétaires.

Je suis certain que Marie-Hélène Des Esgaulx aura bien des choses à nous dire là-dessus en ce qui concerne notamment le budget des transports.

Où se trouve, dans ce budget, la traduction du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte ?

Qu'en est-il de la cohérence de l'action gouvernementale lorsqu'est annoncée la fermeture programmée de réacteurs nucléaires, encore rentables, alors qu'aucune mesure n'est prise pour préparer l'inévitable indemnisation de l'opérateur EDF ? Alors que le Gouvernement se veut le chantre de la performance économique et de la rigueur budgétaire, une telle mesure, dictée par des motifs strictement politiques visant à ressouder une majorité vacillante, défie, une fois encore, le sens commun.

Une épée de Damoclès est donc suspendue sur l'exécution de ce budget et de ceux qui vont suivre jusqu'à 2017 et la ministre de l'écologie ne peut l'ignorer. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons cautionner cela.

J'en viens à présent au contenu de ce budget.

La mission « Écologie, développement et mobilité durables », tous programmes confondus, reçoit une dotation globale de 7,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse.

Cette dotation est marquée par une baisse globale de 6 % par rapport à l'année dernière à périmètre constant. Le montant prévu dans le projet de loi de finances pour 2015 est par ailleurs inférieur à celui initialement prévu au titre de l'annuité 2015 dans le cadre du triennal 2013-2015.

En outre, le nombre de dépenses fiscales diminue en 2015, puisqu'elles sont au nombre de 38 contre 42 l'année passée.

Mais paradoxalement, leur coût augmente, passant de 1,7 milliard d'euros en 2014 à 2 milliards d'euros en 2015. Cette évolution s'explique en particulier par le renforcement du crédit d'impôt développement durable et par la montée en puissance de la contribution climat énergie votée l'année dernière, qui renchérit d'autant le coût des niches liées à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Au-delà, je m'interroge sur la cohérence du Gouvernement en matière de fiscalité écologique, dans un contexte marqué par l'abandon de l'écotaxe poids-lourds. Je rejoins en cela les préoccupations exprimées par Christian de Perthuis, président démissionnaire du comité pour la fiscalité écologique, qui a déploré lui-même ne pas avoir été entendu lors de la préparation de ce budget 2015 !

J'en viens à présent aux programmes qui m'incombent tout particulièrement et qui sont au nombre de cinq.

Premièrement, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » reçoit une dotation de quelque 277 millions d'euros, soit un niveau analogue à celui de l'année passée. Une autre réitération fâcheuse caractérise également ce programme : celle du prélèvement de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau – mesure annoncée comme exceptionnelle en 2014 – aux conséquences que j'estime pernicieuses pour l'équilibre financier du secteur.

Nous sommes bel et bien dans un cas de déni puisque cette mesure, annoncée comme exceptionnelle, va être prorogée en 2015 et sur l'ensemble du nouveau triennal 2015-2017 !

Deuxièmement, le programme 159 « Information géographique et cartographique », principalement consacré au financement de la subvention pour charges de service public de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Avec 97 millions d'euros de crédits, cette dotation s'avère analogue à celle versée l'année passée. La gestion de cet établissement public, à la capacité d'investissement structurellement insuffisante, doit aujourd'hui faire l'objet d'une sérieuse remise en cause. Le Gouvernement

en est d'ailleurs conscient, mais pourquoi ses déclarations ne se traduisent-elles pas dans les faits ?

Troisièmement, le programme 181 « Prévention des risques » reçoit une dotation globale, baissière elle aussi, de 304,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 249 millions d'euros en crédits de paiement. Parmi les opérateurs de ce programme, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ne me paraît pas disposer d'une dotation suffisante, dans un contexte où émergent de très lourds enjeux en ce domaine. Comme je vous le signalais au début de mon propos, le manque de cohérence dans le domaine spécifique qu'est la gestion du parc nucléaire avive les risques d'une ampleur considérable !

Quatrièmement, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », avec une dotation de 541,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 545,1 millions d'euros en crédits de paiement, connaît une baisse de l'ordre de 8,6 % par rapport à l'an passé, consécutive à l'évolution, inéluctablement orientée à la baisse, de ses ayants-droits.

Cinquièmement, le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » reçoit près de 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, ce qui représente une très légère baisse par rapport à la dotation de 2014 (de l'ordre de 0,2 %).

Ce programme représente, à lui seul, plus du tiers des crédits de la mission et assure le financement de l'ensemble des emplois du ministère de l'écologie, qui connaissent une décroissance certes moindre que les années précédentes.

Qui plus est, l'évolution du parc immobilier, avec le regroupement des sites induits par la rationalisation des services, nécessitera un suivi attentif. En 2012, l'idée de souscrire un bail pour loger les agents à la Défense dans la Tour Sequoia nous avait été présentée comme la source de réelles économies pour les contribuables. Ce bail va évoluer en un crédit-bail au cours de l'année 2015. Nous veillerons donc à ce que les économies invoquées soient bel et bien réalisées au terme de cette opération !

J'en viens, à présent, au compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », plus connu sous la désignation de bonus-malus écologique, et composé de deux programmes.

Le programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres », d'une part, reçoit 214,5 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une dotation en baisse de 20 % par rapport à celle de 2014. Le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », d'autre part, connaît quant à lui une augmentation exponentielle de sa dotation pour s'établir à 28 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit près de 26 fois sa dotation de l'année dernière !

Cette évolution reflète celle du dispositif avec l'introduction d'un nouveau superbonus de 3 700 euros accordé pour l'achat d'un véhicule électrique, en contrepartie de l'abandon d'un véhicule diesel de plus de treize ans et qui viendrait s'ajouter aux 6 300 euros de bonus écologique déjà accordés.

Rappelons que le bonus-malus écologique est un dispositif qui a connu bien des difficultés il y a peu !

L'année 2013 avait été marquée par un niveau de recettes collectées de 283 millions d'euros, bien inférieur aux prévisions.

Dès lors, le compte d'affectation spéciale ne pouvait demeurer à l'équilibre et seul un versement complémentaire du budget général à l'Agence de services de paiement de près de 80 millions d'euros, soit 30 millions de plus que le montant autorisé en loi de finances initiale, a pu préserver ce dispositif ! D'ailleurs, le Parlement n'a pas été consulté, en son temps, sur ce point.

Je ne reviendrai pas sur le caractère discutable des hypothèses d'évolution du marché automobile national nourrissant les projections de ce dispositif qui ne concerne, sommes toutes, qu'une minorité d'automobilistes et qui est loin de s'attaquer à l'origine de la pollution automobile, comme les émissions de particules fines ou de dérivés oxydés de l'azote, notamment issues de motorisations diesel, qui ne sont que faiblement impactées par le malus.

Nous avons d'ailleurs pu débattre hier de cette préoccupation de santé publique dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de nos collègues du groupe écologiste visant à faire évoluer le bonus-malus pour prendre en compte de tels critères.

Sous le bénéfice de ces observations, mes chers collègues, je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ni ceux du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Je conclurai en indiquant que l'Assemblée nationale a adopté hier soir, au cours de l'examen de la mission en séance publique, un amendement de crédits à l'initiative du Gouvernement. Celui-ci vise à transférer au ministère en charge des transports les moyens de personnel qui assurent les missions relatives à l'immatriculation des exploitants de véhicules de tourisme avec chauffeur. Étant donné que je propose la non-adoption des crédits de la mission, ma position reste la même concernant cet ajout de l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je vous présente les crédits des « transports » et plus précisément les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission Écologie, je suis donc co-rapporteur de cette mission avec Jean-François Husson et Vincent Capo-Canellas. Je rapporte également les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Comme l'année dernière, ce budget est perturbé par la saga de l'écotaxe.

Vous le savez l'écotaxe devait être affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – l'AFITF – à hauteur de 800 millions d'euros par an.

Mi-octobre, la ministre de l'écologie a annoncé sa suspension *sine die*.

Le 29 octobre, nous avons auditionné Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, qui ne s'était pas prononcé sur le devenir de l'écotaxe.

Le 30 octobre, lors des questions d'actualité au Sénat, le même Alain Vidalies, en réponse à une de mes questions, annonçait la résiliation du contrat liant l'État à la société Ecomouv'.

Désormais faute de moyens pour la recouvrer, l'écotaxe est *de facto* abandonnée même si le Gouvernement n'a jamais officiellement assumé cette décision. En théorie, elle existe toujours dans le code des douanes. Elle n'a donc pas disparu de notre ordre juridique. En pratique, nous savons ce qu'il en est...

Or cette décision emporte deux conséquences.

La première, c'est le paiement d'une indemnité de résiliation à Ecomouv', qui pourrait s'élever à 830 millions d'euros.

Pour l'instant, le Gouvernement fait des circonvolutions, explique que le contrat n'est pas constitutionnel ; qu'il va négocier avec Ecomouv' ; qu'il n'exclut pas d'aller devant les tribunaux...

Cette méthode me paraît préjudiciable à l'image de l'État et de la France en général. Il n'est pas bon, dans un pays démocratique comme le nôtre, que l'État donne l'impression qu'il veut se soustraire à ses engagements contractuels pour des motifs fallacieux.

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer à de nombreuses reprises sur le sujet. Que le contrat soit ou ne soit pas constitutionnel est un faux problème car il ne concerne que l'État. Ecomouv' reste légitime à demander l'application stricte du contrat et donc le paiement de l'indemnité de résiliation. Si encore l'État avait mis en avant des reproches sur la technologie livrée par Ecomouv', il aurait pu apparaître crédible, mais, là, ce n'est pas sérieux.

En attendant, le Gouvernement tergiverse et refuse d'inscrire cette somme sur le budget 2015 et pas plus d'ailleurs sur le budget rectificatif pour 2014.

C'est pourquoi, j'estime que le budget des transports est frappé d'insincérité et c'est la raison pour laquelle je vous appellerai également à rejeter les crédits de la mission « Écologie ».

L'autre conséquence de l'abandon de l'écotaxe, c'est la nécessité de trouver des ressources de substitution pour l'AFITF. L'article 20 du projet de loi de finances pour 2015 lui affecte la hausse de 2 centimes des taxes sur le diesel pour les véhicules légers et la hausse de 4 centimes des mêmes taxes sur les poids lourds, pour un montant total de 1,2 milliard d'euros.

Ainsi, pour 2015, l'Agence est assurée de disposer d'un budget au moins égal à celui de 2014 – 1,9 milliard d'euros – et qui pourrait même atteindre 2,24 milliards d'euros si l'on en croit les propos de la ministre tenus hier devant l'Assemblée nationale.

Voilà pour 2015... Malheureusement, cette affectation est temporaire et laisse entière la question du financement de l'AFITF à partir de 2016. Raison pour laquelle, la commission des finances a adopté hier un amendement du rapporteur général demandant un rapport sur ce sujet.

Comme les années précédentes, je ne peux que constater la difficulté à lire ce budget. Environ 3,2 milliards d'euros de crédits sont inscrits sur le programme 203. Auxquels s'ajoutent environ 2 milliards d'euros de fonds de concours. Un fonds de concours est une technique budgétaire permettant à un tiers de verser des fonds pour concourir à une dépense du budget général.

Ainsi, sur ce budget, les 2 milliards d'euros de fonds de concours sont apportés par l'AFITF et les collectivités territoriales pour participer à certains projets d'infrastructures déterminés.

Enfin, l'AFITF peut financer des infrastructures sans passer par le programme 203, notamment dans le domaine ferroviaire.

Je ne vous cache pas que devant cette situation, je me suis interrogée sur l'utilité de l'AFITF. La Cour des comptes, qui plaide pour sa suppression, a bien démontré qu'il s'agit d'un opérateur transparent.

L'État lui affecte des taxes puis elle reverse 60 % de son budget à l'État, sous forme de fonds de concours.

En outre, lors de l'examen du projet de loi de finances, nous ne disposons pas de son budget initial. D'une part, les montants inscrits en fonds de concours sont évaluatifs ; d'autre part, je ne sais pas quels projets elle compte financer en 2015 sur la partie qui ne transite pas par le budget de l'État.

L'AFITF ne serait-elle pas une fiction d'un point de vue budgétaire, dont le principal mérite serait de permettre une sanctuarisation des crédits ? Cet opérateur présente en effet bien des inconvénients d'un point de vue budgétaire.

Mais je n'oublie pas que le Sénat est à l'origine de sa création et qu'il présente l'intérêt de mettre autour de la table des personnes d'horizons divers qui sont, de mon point de vue, plus à même de prendre des décisions éclairées sur les priorités en matière d'infrastructures.

La contrepartie, c'est une forme de débudgétisation et donc une portée amoindrie de l'autorisation parlementaire lors du vote du projet de loi de finances.

Par ailleurs, les comptes de l'AFITF connaissent un déséquilibre inquiétant. Depuis sa création, elle a engagé 34 milliards d'euros. À ce jour, elle doit encore mandater 15,83 milliards d'euros.

Le Président de l'Agence nous a dit qu'elle commençait à ne plus être capable de faire face aux rythmes des paiements. Elle a ainsi constitué une dette de plus de 700 millions d'euros vis-à-vis de RFF, qu'elle compte résorber en trois ans.

Dans un contexte où nous ne savons pas quelles seront ses ressources, je ne peux donc appeler qu'à la prudence en matière d'engagements nouveaux, en particulier les plus lourds d'entre eux.

En outre, deux projets énormes pourraient bientôt devoir être financés. Il s'agit du canal Seine-Nord Europe et du tunnel ferroviaire Lyon-Turin. La France compte en effet participer à l'appel à projets européens pour obtenir des subventions de l'Union européenne à hauteur de 40 %. Si ce pourcentage est très élevé, le reste à charge est de 60 %, c'est-à-dire plusieurs milliards d'euros pour chacun des projets, dont les plans de financement sont encore loin d'être arrêtés.

S'agissant du programme 203 proprement dit, les crédits sont stables, malgré une apparente diminution en 2015 compte tenu d'effets de périmètre.

Sur les 3,2 milliards d'euros, l'essentiel de la dépense est constitué par la subvention versée à RFF, d'un montant de 2,5 milliards d'euros.

Sur la période du prochain triennal, il est prévu que les crédits du programme restent stables.

J'en viens maintenant au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

Son enveloppe s'élève à 191 millions d'euros, principalement afin de financer des dépenses d'intervention, soit 125 millions d'euros.

Depuis plusieurs années et cette tendance devrait se poursuivre lors du prochain triennal, la dotation de ce programme est régulièrement diminuée. Entre 2014 et 2017, elle baisse de 6 millions d'euros.

Pour 2015, le programme connaît une légère baisse, mais, comme le reconnaît le ministère lui-même, la mise en réserve de 7 % des crédits en début d'exercice le conduira à faire des choix. Pour l'instant, la direction des affaires maritimes entend faire prévaloir les missions régaliennes et de sécurité assurées par l'État en mer.

J'en viens enfin au compte d'affectation spéciale au nom improbable « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Ce compte porte les crédits destinés à financer les trains d'équilibre du territoire, c'est-à-dire une quarantaine de lignes structurellement déficitaires dont l'exploitation est assurée par la SNCF sous l'autorité de l'État.

Historiquement, la SNCF assurait une péréquation interne entre ses TGV, excédentaires, et ses trains Corail, déficitaires.

Depuis 2010, un règlement européen a conduit l'État à « externaliser » cette péréquation. Concrètement, l'État prélève des taxes sur les sociétés opérant des trains de voyageurs, qui permettent de financer les trains d'équilibre du territoire. À terme, cette organisation a été mise en place en vue de l'ouverture à la concurrence des trains de voyageurs. Pour l'instant, il s'agit surtout de prélever de l'argent à la SNCF pour le lui reverser.

Au total, les trains d'équilibre du territoire représentent un budget de 309 millions d'euros, dont 118 millions d'euros au titre du matériel roulant. Constatant l'état de vétusté de ce matériel, le Gouvernement a annoncé une première tranche de renouvellement pour un montant de 510 millions d'euros.

Pour conclure, comme je vous le disais, la politique de l'autruche que pratique le Gouvernement au sujet de l'écotaxe justifie ma décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission Écologie.

Tant que le Gouvernement n'aura pas proposé de supprimer clairement l'écotaxe, d'une part, et tant qu'il n'aura pas inscrit dans le budget une ligne de 830 millions d'euros pour financer la résiliation du contrat Ecomouv', d'autre part, il ne me sera pas possible de considérer que ce budget est sincère.

Si le ministre s'est engagé à ce que l'AFITF ne paye pas les 830 millions d'euros, où sont-ils alors inscrits ?

S'agissant du compte d'affectation spéciale, je propose que nous adoptions les crédits.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je rapporte le programme 170 « Météorologie » de la mission « Écologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA.

La dépense portée par le programme 170 constitue en réalité la moitié des recettes de Météo-France, qui est un établissement public administratif. Il s'agit de la principale dotation de l'État, qui s'élève à 206 millions d'euros pour l'année 2015.

Le budget total de l'établissement est d'environ 400 millions d'euros.

Pour apprécier la dépense de l'État, je me suis intéressé à l'équilibre économique et aux comptes de Météo-France et j'ai eu l'occasion de rencontrer son président.

On constate tout d'abord que les recettes de l'établissement diminuent depuis plusieurs années qu'il s'agisse de la dotation de l'État ou bien des recettes propres de l'établissement. Ces ressources propres sont constituées par ses recettes commerciales et par les redevances qu'il perçoit au titre de sa prestation en matière d'aviation civile.

Face à cette diminution des recettes, l'établissement réussit à équilibrer son budget en diminuant des dépenses et en opérant des prélèvements sur son fonds de roulement.

Les dépenses de fonctionnement, en particulier, ont subi des coupes puisque 53 centres départementaux seront fermés sur la période 2008-2016. En outre, les effectifs sont en constante diminution depuis trois ans et continueront à se réduire sur la prochaine période triennale, d'environ 70 ETP par an sur un effectif total d'environ 3 200 personnes.

Il faut saluer les efforts budgétaires réalisés par l'établissement.

Pour autant, son président m'a expliqué qu'il souhaite que Météo-France puisse retrouver une marge de manœuvre en matière d'investissement à compter de 2017. En effet, prévoir la météo, étudier le climat, c'est aujourd'hui une affaire de supercalculateurs et de modèles mathématiques. Les investissements sont donc très lourds.

Pour ma part, je ne mets pas en cause le bien-fondé de ce besoin d'investissement même si expertiser l'utilité est une affaire de spécialistes.

Néanmoins, j'estime que Météo-France peut dégager de nouvelles ressources sans pour autant demander des crédits à l'État.

En effet, il peut augmenter ses recettes commerciales et profiter d'un vaste marché pour les données météo. Le président me disait que 40 % des entreprises seraient « météo-sensibles ».

Aujourd'hui, la politique de données publiques fait que Météo-France est obligé de mettre gratuitement à disposition des données brutes que des entreprises concurrentes réutilisent et revendent. Cette situation est tout de même paradoxale.

Sans remettre en cause la politique de données publiques, d'ailleurs largement imposée par les règles européennes de la concurrence, je pense que des marges de manœuvre existent mais elles nécessitent une évolution de la culture interne de l'établissement, traditionnellement, très orientée « ingénieur ».

Je vous l'ai dit, les crédits du programme « Météorologie » appellent de ma part un avis favorable. Néanmoins, j'ai entendu ce que mes co-rapporteurs viennent de dire sur les autres programmes de la mission « Ecologie » et je me rangerai à leur avis s'agissant du vote sur la mission.

J'en viens maintenant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA.

Le budget annexe est un support budgétaire particulier qui est utilisé pour les directions d'administration centrale qui ont une activité commerciale. Ce ne sont pas des opérateurs de l'État, car elles n'ont pas la personnalité juridique. Les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable avec une section d'exploitation et une section des opérations en capital.

Le budget de la direction générale de l'aviation civile est retracé sur ce budget annexe. En effet, la DGAC offre des prestations de services aux acteurs du transport aérien, qui sont rémunérées par des redevances. Il s'agit, à titre principal, des missions de sécurité en matière de contrôle aérien.

Le premier point sur lequel je voudrais insister est que la bonne santé du budget annexe est directement liée à la bonne santé du transport aérien. On l'a vu dans les années récentes, lorsque la croissance s'effondre, le trafic aérien diminue et les comptes du budget annexe s'en ressentent.

Les prévisions pour les prochaines années sont, fort heureusement, plus optimistes. En effet, malgré une croissance mondiale encore faible, les différentes évaluations du trafic aérien sont positives, en particulier s'agissant de la France.

Les recettes du budget annexe devraient donc augmenter et cela dès 2015, j'y reviendrai.

Je voudrais aussi insister sur le fait que nous devons nous préoccuper de la compétitivité du transport aérien sur le sol français. Certes, les survols de notre territoire contribuent aux recettes du budget annexe, mais moins que les avions qui se posent, en particulier à Paris.

Notre collègue député Bruno Le Roux a récemment remis un rapport au Premier ministre sur cette question. Il montre que les compagnies françaises sont dans une position concurrentielle délicate vis-à-vis notamment des compagnies du sud-est asiatique ou du Golfe. Il relève également l'empilement de dispositifs fiscaux sur l'aérien, sans équivalent en Europe.

Deux de ses propositions concernent directement le budget annexe. D'une part, il s'agirait d'exonérer les passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile ; d'autre part, d'affecter intégralement cette taxe au budget annexe, alors que, à ce jour, un peu moins de 20 % de son produit revient au budget général.

Pour le budget annexe, cette double évolution serait, à trafic constant, neutre d'un point de vue financier. Elle représenterait en revanche une perte de crédits comprise entre 80 et 90 millions d'euros pour le budget général, qu'il faudrait bien évidemment compenser. J'ai cru comprendre que le Gouvernement travaillerait sur différentes pistes.

Je soutiens cette proposition car j'estime qu'elle est favorable à l'attractivité du « hub » de Paris. En outre, elle présente l'avantage de ne pas opposer deux partenaires indispensables, à savoir Air France et Aéroports de Paris. Et chacun mesure que le travail de partenariat doit toujours être conforté.

J'en viens maintenant plus directement au budget annexe, dont les crédits s'élèvent à 2,3 milliards d'euros.

Comme je vous le disais en introduction, la bonne tenue du transport aérien en 2015 devrait conduire à augmenter les redevances perçues par la DGAC.

En outre, celle-ci a mené une politique de maîtrise de ses dépenses. Sa masse salariale se stabilise grâce à la réduction des effectifs engagée depuis 2007. Ses crédits de fonctionnement courant ont également fait l'objet de coupes drastiques, puisqu'ils ont diminué de près d'un quart en quatre ans.

La hausse des recettes couplées à la maîtrise des dépenses permet à la section d'exploitation ou section des opérations courantes de dégager un excédent inédit de 148,2 millions d'euros en 2015.

Cet excédent correspond à une capacité d'autofinancement pour le budget annexe et lui permet de diminuer son recours à l'emprunt et même de réduire son endettement.

En effet, les budgets annexes présentent une autre particularité, à savoir celle d'être présentés à l'équilibre et donc éventuellement de recourir à l'emprunt et de s'endetter. En pratique, la direction générale de l'aviation civile emprunte auprès de l'Agence France Trésor.

Au total, la dette du budget annexe diminue de 57 millions d'euros – ce qui n'était pas arrivé depuis 2007 – pour s'établir à 1,2 milliard d'euros.

S'il faut saluer ces bons résultats, il faut aussi en souligner les faiblesses.

D'abord, ils reposent sur une hausse très nette des recettes. Or, dans la période qui s'ouvre, la DGAC sera soumise à un plan de performances européen qui va la conduire à limiter l'augmentation des redevances.

Ensuite, certaines dépenses apparaissent désormais très contraintes. C'est le cas des dépenses de fonctionnement, dont on voit mal comment elle pourrait encore être réduites et des dépenses d'investissement qui sont absolument nécessaires pour faire évoluer les outils technologiques de la DGAC, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Ciel unique européen.

En réalité, la seule ligne de dépense sur laquelle il est possible de faire un effort, c'est le personnel. Jusqu'à présent, les efforts consentis en termes de diminution des effectifs ont été « recyclés » dans des mesures catégorielles négociées dans le cadre de protocoles sociaux. C'est le prix du maintien d'une certaine paix sociale.

Sous la réserve de ces observations, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage totalement les propos de Marie-Hélène Des Esgaulx sur le financement de l'AFITF à la suite du feuilleton de l'éco-redevance. Je pense qu'il faut modifier le code des douanes et, même si cela ne relève pas directement de la mission, j'aimerais savoir ce que nous allons faire des douaniers en poste à Metz qui attendent toujours une nouvelle affectation. Je vois que, dans le collectif budgétaire de fin d'année, le Gouvernement annonce avoir trouvé 150 millions d'euros d'économie sur la fraude à la TVA sur Internet, ce qui devrait intéresser notre collègue Philippe Dallier... À l'heure actuelle, aucune conséquence juridique n'a été tirée de l'arrêt annoncé de l'éco-redevance, le financement de l'AFITF est dans l'impasse et des personnels demeurent sans affectation et sans mission.

Ma deuxième question concerne les contrôleurs aériens, quel est leur temps de travail effectif compte tenu des systèmes d'autorisation d'absence ?

Je remarque par ailleurs qu'en dépit d'une suppression de 100 postes budgétaires, la masse salariale continue d'augmenter. Ce phénomène n'est pas dû au glissement vieillesse technicité (GVT), mais, cela est bien dit dans le rapport, aux indemnités supplémentaires accordées en compensation des diminutions de postes pour « acheter » la paix sociale. Nous avons déjà vu cela au sein de la direction générale des finances publiques et je m'interroge sur la pertinence d'un choix qui conduit à dépenser davantage en compensation des mesures d'économie mises en œuvre...

Mme Michèle André, présidente. – Je donne la parole à nos rapporteurs pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, qui sont présents.

M. Charles Revet, rapporteur pour avis. – J'ai présenté mon rapport pour avis sur les transports maritime hier et la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits, pour les raisons que je vais vous exposer.

Tout d'abord, la situation des grands ports maritimes français, qui, en dépit de leurs indéniables atouts, subissent la concurrence des ports européens comme Anvers (qui est devenu le premier port de France !) ou encore Rotterdam. Il y a six ans, j'avais publié un rapport sur le sujet et la situation n'a pas évolué. Sont en cause, pour partie, la faiblesse des investissements réalisés par la France sur les travaux d'acheminement (quelques millions d'euros seulement quand Rotterdam investit 3 milliards d'euros), mais aussi notre système de gouvernance centrale, alors que la gestion des autres ports européens est régionale ou à compétence transférée.

La deuxième raison devrait intéresser la commission des finances puisqu'elle concerne la récupération de la TVA. Le système d'auto-liquidation mis en place en Belgique a des conséquences financières extrêmement importantes car, pour citer le cas de ma région, certaines entreprises installées aux alentours du Havre préfèrent, pour des raisons de trésorerie, faire venir leur marchandise d'Anvers. Cette situation mériterait d'être étudiée par votre commission.

Enfin, si l'on examine la situation du pavillon français, on constate qu'il ne cesse de décliner chaque année et que nous n'en avons plus, désormais, que 180, ce qui est

inquiétant. La France est ainsi passée de la quatrième ou cinquième place mondiale il y a trente ou quarante ans, à la trentième aujourd'hui. Je rappellerai d'ailleurs, pour terminer, que la France possède la deuxième zone maritime économique mondiale, derrière les États-Unis, et que nous importons pourtant 80 % de nos besoins en poissons et crustacés !

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – En ce qui me concerne, je devrais prochainement présenter mon rapport pour avis sur la prévention des risques et le programme « Météorologie » en commission. Je partage les inquiétudes formulées par les rapporteurs spéciaux, et notamment Vincent Capo-Canellas, sur les crédits de ces programmes. J'ai auditionné le président de Météo-France qui a indiqué n'avoir une visibilité budgétaire que sur les deux prochaines années, alors qu'il devra mettre en place de lourds investissements. Je considère que les 50 suppressions de postes sont un plafond au-delà duquel il ne serait pas raisonnable d'aller. Mais ma préoccupation principale concerne l'Agence de sécurité nucléaire (ASN), dont la charge de travail va nécessairement s'accroître à mesure que le parc de nos centrales nucléaires vieillit. J'estime qu'il devrait s'agir d'une mission régaliennne au vu des questions de sécurité majeures qui sont en jeu.

Au sein de son financement, je note également un problème de réaffectation de la taxe prélevée sur EDF, dont l'État ne reverse que 50 % à l'ASN.

En ce qui concerne l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), la diminution constante de ses moyens m'incitera vraisemblablement à proposer un rejet global des crédits.

M. Marc Laménie. – Je souhaiterais intervenir sur un thème qui me passionne depuis longtemps, celui des transports ferroviaires. Je constate à quel point ce sujet est complexe, notamment en ce qui concerne l'AFITF, mais je tiens à saluer les éclaircissements apportés par le rapport de Marie-Hélène Des Esgaulx. Par ailleurs, les sommes en jeu sont considérables, car si j'en crois le rapport, ce sont 2,4 milliards d'euros qui sont alloués à Réseau ferré de France (RFF). Je regrette que le système soit si complexe car on ne sait plus vraiment qui fait quoi... On voit malheureusement des lignes d'équilibre du territoire laissées à l'abandon. En vérité, l'infrastructure ferroviaire est totalement bradée, et ce, en dépit de l'exigence impérative de sécurité et des discours que l'on entend sur le développement durable. En régions, les lignes TER sont parfois remplacées par des bus, on ne sait plus à quoi servent les multiples redevances. Enfin, s'agissant de l'entretien routier, à quoi les crédits sont-ils précisément employés ?

M. André Gattolin. – Nous ne voyons pas toujours les choses à travers le même prisme mais en tant qu'écologiste je partage personnellement certaines interrogations formulées ici, comme l'observation de Marie-Hélène Des Esgaulx sur une possible insincérité budgétaire. Mais ce qui est le plus notable, c'est bien la diminution drastique des budgets globaux de ce ministère depuis 2010 : réduction cumulée des crédits de 1,65 milliard d'euros, suppression de plus de 1 600 emplois... Cela ne peut que nous interroger sur les orientations écologiques du Gouvernement, au moment où le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte est élaboré. Certes, il faut être vertueux et des économies sont nécessaires mais, à l'instar des rapporteurs spéciaux, je relève que certains sujets, qui me paraissent particulièrement sensibles tels que la prévention des risques naturels ou la sécurité nucléaire, n'échappent pas à cette logique de stagnation voire, à terme, de réduction des moyens alloués.

Je partage également le sentiment que le budget de Météo-France n'est pas suffisant au regard des investissements qui doivent être réalisés. S'il faut encourager la commercialisation des produits, on constate que des sociétés privées ont tendance à s'approprier, à des fins commerciales, les données publiques produites de manière très coûteuse par Météo-France, et deviennent des concurrents directs.

Je tiens à souligner d'ailleurs le travail fantastique réalisé par Météo-France : j'ai eu l'occasion de visiter le centre de pilotage de GRDF dans les Hauts-de-Seine et j'ai pu observer les modèles mis au point par Météo-France pour la prévision de la distribution gazière, qui ont permis la réalisation de près de 10 % d'économie, simplement par optimisation.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité des affaires maritimes, évoquée par notre collègue Charles Revet, la France a beau se targuer d'être le deuxième domaine maritime mondial, nous savons très bien que toute une partie de ce domaine n'est pas contrôlée ! S'agissant des eaux territoriales hexagonales qui, elles, sont beaucoup mieux contrôlées, l'enjeu réside dans les traités transatlantiques avec le Canada et les États-Unis, et malheureusement le faible investissement en faveur de nos capacités maritimes profitera de toute évidence à Anvers ou Rotterdam.

Il y a un sérieux manque de vision stratégique dans tout cela, on ne peut pas se contenter d'agir par promesse de crédits, comme dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir par exemple, qui ont, l'an passé, amputé le budget de l'écologie de 220 millions d'euros.

M. Michel Canevet. – Je comprends tout à fait le scepticisme de nos rapporteurs, tant les motifs d'insatisfaction sont nombreux, alors même que les besoins en infrastructures sont très importants pour des questions d'aménagement du territoire et de desserte des territoires les plus éloignés. Je pense notamment au domaine ferroviaire, mais il y a aussi d'autres besoins à travers le territoire national.

Pour ma part, j'évoquerai la question maritime, qui me préoccupe tout particulièrement. Manifestement, la France manque d'ambition dans ce domaine, et ce ne sont pas les propositions contenues dans ce budget qui seront de nature à apporter quelque réponse que ce soit à ce constat. On peut citer l'exemple des autoroutes de la mer. Une ligne desservait Nantes-Saint-Nazaire et Girón, mais elle a été supprimée à la rentrée, faute de rentabilité. Il manquait une subvention d'équilibre. On ne peut que déplorer une telle disparition. En effet, cette ligne était utile pour relier le sud de l'Europe.

On peut aussi exprimer de vives inquiétudes sur les questions de la pêche et de l'aquaculture, budget encore très modeste. Je ne pense pas que les propositions du projet de loi de finances soient de nature à nous permettre de développer cette activité, qui en a pourtant bien besoin. Je pense notamment aux impératifs de renouvellement et de modernisation de la flotte, si l'on veut être en capacité, demain, d'approvisionner le marché national par les captures de nos propres marins et ne pas être dépendants de ce qui sera pêché à l'extérieur de la France, ce qui est le cas aujourd'hui. Il faudra donc réexaminer tout cela l'année prochaine de façon beaucoup plus volontariste.

M. Gérard Longuet. – Notre invité Pierre Médevielle vient de nous rappeler les raisons pour lesquelles l'AFITF existe. C'est l'exemple de l'Autorité de sûreté nucléaire.

Cette dernière devait être alimentée par le produit d'une taxe prélevée sur la production d'énergie électrique nucléaire. La taxe existe, mais l'alimentation de l'ASN est défailante.

Je voudrais parler de l'AFITF et poser une question à Marie-Hélène Des Esgaulx. L'AFITF a connu trois étapes. Il se trouve que j'ai présidé un moment cette agence. Les trois étapes ont été les suivantes. La première était relativement cohérente. Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et son ministre de l'équipement Gilles de Robien avaient décidé de créer une agence de financement des infrastructures de transport. Celle-ci était alimentée essentiellement par deux recettes liées aux activités routières et avait pour objet de financer des activités ferroviaires. On était donc dans une logique vertueuse, si l'on considère qu'il faut brimer les automobilistes et aider le ferroviaire. Ce système fonctionnait avec le produit des recettes des radars, pour un montant de l'ordre de 200 millions d'euros, et des dividendes de la part de l'État détenue dans les sociétés d'autoroutes, pour un montant de l'ordre de 700 millions d'euros. L'agence bénéficiait donc, au moment de sa création en 2005-2006, d'une visibilité financière de l'ordre du milliard d'euros.

Bien évidemment, la Cour des comptes s'est montrée hostile, dès le départ, à cette agence, considérant qu'elle portait atteinte au principe d'universalité budgétaire. En contrepartie, les partenaires de l'agence, essentiellement l'État, les régions et Réseau Ferré de France (RFF), avaient la certitude d'avoir un interlocuteur qui, pour les deux tiers, finançait le domaine ferroviaire, et, pour le tiers restant, finançait les grands projets routiers, voire des projets maritimes telle que l'écluse du Havre.

Dans un second temps, le Premier ministre Dominique de Villepin a décidé de vendre les parts de l'État dans les sociétés d'autoroute. À ce titre, l'État a récupéré une somme, non négligeable, oscillant entre 16 et 18 milliards d'euros. Il les a affectés au désendettement de l'État, et l'AFITF s'est retrouvée sans recettes autres que celles des radars. Or, ces 200 millions d'euros de recettes ne suffisaient pas à financer l'agence. Nous avons donc connu une période de quelques années, jusqu'au Grenelle de l'environnement, au cours de laquelle je dirais que l'AFITF était en état de suspension. On aurait pu la supprimer à ce moment-là, mais le ministère de l'équipement ne l'a pas souhaité. Il y voyait en effet un lobby institutionnel lui permettant de préserver ses crédits d'infrastructures contre l'appétit de Bercy qui, à travers les gels, les régulations et autres annulations de crédits, remettait en cause les projets d'infrastructures contractualisés entre l'État et RFF ou l'État et les régions, et parfois entre l'État, RFF et les régions.

Troisième temps de l'AFITF : l'espérance, à savoir l'apparition du *Toll collect* à la française, qui deviendra l'écotaxe, enfant légitime du Grenelle de l'environnement. Malheureusement, la montée en puissance du système s'est révélée être extrêmement lente. En effet, nous avons souhaité créer notre système à nous, différent du système allemand tout en s'en inspirant, bien que des entreprises françaises aient été acteurs de la réussite allemande. Cela s'est donc aussi révélé plus coûteux, car il fallait partir de zéro. De surcroît, nous avons fait le choix politiquement absurde de passer par les portiques, qui ne sont absolument pas nécessaires pour contrôler la présence de boîtier sur les poids-lourds, et que l'on a désigné comme des adversaires.

Je veux souligner ici que notre pays est dans une situation de profonde inégalité à l'égard de la circulation des poids lourds. Il existe des régions excentrées, qui ont besoin de la route et sur lesquelles ne circulent que des poids lourds français valorisant des productions françaises. Je pense à cet égard aux produits agricoles bretons. Il y a ensuite les régions que je qualifierais de « lotharingiennes », à savoir celles qui accueillent les flux de trafic nord-sud,

entre les grands ports européens que sont Rotterdam et Anvers notamment, et l'Espagne ou l'Italie. Les poids lourds qui effectuent ces trajets empruntent des routes qui sont gratuites ou peu onéreuses, sans jamais faire le plein en France. Vous pouvez, avec un 38 tonnes, faire le plein au Luxembourg, traverser toute la France, livrer à Barcelone, voire en remonter, sans payer une seule taxe sur le carburant sur le territoire français ! Pour ces raisons, les régions lotharingiennes, qui sont des lieux de transit, sont favorables à l'écotaxe. Mais leurs élus n'ont jamais été consultés. Enfin, il y a l'Île-de-France, région la plus encombrée et la plus empruntée, mais où il y a aussi le moins de péages autoroutiers, pour des raisons historiques. Donc, vous pouvez emprunter le périphérique et les grandes autoroutes ou nationales, telles que l'A 86 ou la N 104, gratuitement. Alors ce que ce sont les routes les plus coûteuses à aménager et équiper, elles pèsent sur le budget de l'État et non sur les usagers.

Je suis donc pour ma part, dans cette troisième étape, consterné par l'abandon de l'écotaxe. Il eût fallu au moins que Madame la Ministre prenne la peine de s'adresser aux différentes régions traversées par des poids-lourds, qui n'auront plus les moyens de financer les infrastructures en contractualisant avec l'État. Par ailleurs, l'écotaxe avait l'immense mérite de rendre payantes des routes départementales qui sont gratuites. Le Gouvernement nous dit qu'il va augmenter le gazole de deux centimes au litre pour les véhicules légers et de quatre centimes au litre pour les poids lourds. Or, les poids lourds étrangers paieront très peu ou pas du tout. En outre, la dégradation qu'ils occasionnent sur les infrastructures routières est en moyenne cent fois supérieure à celle d'un véhicule léger. Nous sommes donc dans une situation d'injustice absolue.

C'est la raison pour laquelle, madame le rapporteur, je souhaiterais que notre commission rétablisse l'écotaxe, pour le principe, en offrant la possibilité à l'Etat de négocier par région et d'affecter à celles qui acceptent l'écotaxe une partie de son produit, tandis que les régions qui ne l'appliqueraient pas n'auraient ni produit de l'écotaxe, ni crédits d'investissement. En Lorraine, sur l'A 31, nous avons en moyenne 30 % de poids-lourds en circulation. Sur ces 30 %, 90 % sont néerlandais et alimentent la Catalogne, l'Espagne, l'Italie ou le sud de la France.

Au total, j'estime que l'AFITF est légitime, à condition de disposer de financements pérennes. Les infrastructures routières sont coûteuses. La seule exigence que nous devons avoir s'agissant des recettes est la pérennité. Or, une écotaxe bien gérée serait pérenne et permettrait aux régions qui en acceptent le principe de pouvoir bénéficier de recettes stables.

Je ne résiste pas maintenant à aborder un autre sujet. Personne n'aime le CO₂, mais je voudrais rappeler qu'il permet à l'agriculture de progresser et de prospérer. Et si l'on adopte une vision sur le long terme, on s'aperçoit que le CO₂ a enrichi le monde plus qu'il ne lui a coûté. Deuxièmement, l'effet de serre est produit à 90 % par la vapeur d'eau émise par les océans. Le CO₂ n'en est responsable que pour une infime proportion, de l'ordre de 10 %. Sur ces 10 %, seuls 1 % du total sont d'origine humaine. La France représentant 4 % de l'économie mondiale, on peut considérer qu'elle émet 4 % des émissions de CO₂ anthropiques. Or, 4 % de 1 %, cela fait 4/10 000^{èmes}. Conclusion : nous consacrons des sommes considérables à atténuer l'effet de serre, à concurrence de 4/10 000^{èmes}. Je pense que nous pourrions consacrer cet argent à d'autres priorités...

Mme Michèle André, présidente. – Merci à Gérard Longuet pour ce rappel historique, fort utile, sur l'AFITF.

M. Michel Bouvard. – J'ai deux observations. La première concerne les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Je souhaiterais inciter l'administration à adopter, dans la mise en œuvre de ces PPRT, une attitude plus cohérente. Il se trouve que je suis l'élu d'un département où il y a actuellement six PPRT en cours d'élaboration. Sur le terrain, je constate que les services de l'Etat sont lointains, installés dans les chefs-lieux de région et qu'ils se caractérisent par une méconnaissance totale des situations locales. Ils fixent des règles uniformes, quelle que soit la nature géographique des sites. On se retrouve alors dans des situations parfois absurdes. Il n'est évidemment pas nécessaire de classer des villages complets, avec de lourdes contraintes foncières. Tout cela est d'autant plus problématique que cela se traduit par des coûts, supportés notamment par des industriels. Quand un établissement industriel a été racheté par un groupe étranger et que, entre le moment du rachat et le moment d'aboutissement du PPRT, le coût de ce dernier a été multiplié par deux, et donc que l'industriel se retrouve avec une facture multipliée par deux, on comprend qu'il soit difficile de continuer à investir en France et de maintenir des solutions de reprise, avec, à la clé, des emplois. Il y a également un coût pour les collectivités territoriales. A cet égard, je voudrais dire au rapporteur général que la part qui est demandée aux collectivités locales pour les PPRT devrait être déduite de l'ensemble des mécanismes de péréquation, puisque c'est de l'argent dont elles ne disposent pas. Ces prélèvements se chiffrent en centaine de milliers d'euros, sans que cela soit pris en compte au titre de l'effort des collectivités locales.

Après les PPRT, nous avons maintenant l'arrivée des Plans de prévention des risques miniers (PPRM). On a parfois le sentiment que tout cela n'est fait que pour occuper les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et que, l'Etat n'ayant plus d'argent, on multiplie les plans de prévention. On a commencé avec les plans de prévention des risques d'inondation, puis les plans de prévention des risques naturels, les PPRT, et l'on en arrive maintenant aux PPRM. Nous sommes un certain nombre d'élus de départements ayant une tradition minière. Dans ceux-ci, globalement, on ne peut pas dire qu'il y ait eu des problématiques de sécurité importantes. Or, les plans de protection sont maximalistes, pour des sites miniers qui ne sont parfois plus exploités depuis deux ou trois siècles ! Et ces mêmes services de l'Etat préconisent une logique de partage des coûts entre l'Etat et les collectivités territoriales. Je rappelle que, s'agissant des PPRT, c'est un tiers de la contribution économique territoriale perçue sur l'entreprise qui doit être apportée en affectation sur le paiement des mesures de protection qui sont prises.

Je souhaite par ailleurs apporter une précision sur le financement des grands projets européens canal Seine-Nord et Lyon-Turin. Pour le canal Seine-Nord, c'est vrai qu'il y a 60 % à la charge de l'Etat, une fois que l'Europe a payé ses 40 %. Pour la ligne Lyon-Turin, il ne faut pas oublier que le projet est conjoint avec l'Italie. Cette dernière apportera 57,9 % du financement restant à la charge des États, contre 42,1 % pour la France, ce qui veut dire que la contribution française pour le projet Lyon-Turin n'est pas de 60 %, mais de 25 %. On a donc un effet de levier de 1 à 4, sur une infrastructure aux fortes caractéristiques environnementales, qui peut aussi avoir impact positif important sur la façade portuaire française – je le dis pour tous les élus maritimes. Celle-ci pourrait en effet trouver là un moyen d'avoir des débouchés sur une partie de l'Europe continentale et notamment sur l'Italie du Nord, dont les ports sont saturés depuis longtemps.

M. François Marc. – Je serai bref, la question du jour se résume à : faut-il adopter ou non ces crédits ? Les rapporteurs avaient apparemment des avis différents puisque Vincent Capo-Canellas qui était plutôt favorable à l'adoption des crédits du programme « Météorologie », s'est finalement rallié à l'avis de ses co-rapporteurs.

Pourquoi voter contre ces crédits ? Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports », il est question principalement d'Ecomouv' et de l'écotaxe. Or, il est bien mentionné dans le rapport que l'AFITF bénéficiera intégralement de la hausse de la fiscalité sur le diesel, soit 1,2 milliard d'euros ; dès lors, pour l'année à venir, elle disposera bien de moyens équivalents à ceux initialement envisagés.

Certains d'entre vous souhaiteraient adopter à nouveau l'écotaxe et invoquent les mêmes arguments que ceux que j'avais développés, au nom de mon groupe, le 25 novembre 2008, pour justifier la non-adoption de ce dispositif.

Je suis certain que la ministre nous apportera, en séance publique, des éléments susceptibles de lever toute ambiguïté sur le financement de ces 800 millions d'euros de pénalités.

S'agissant du rapport de Jean-François Husson, si la diminution de 4,8 % des crédits devait justifier l'avis défavorable proposé, je vous opposerais les arguments qui nous sont systématiquement avancés, selon lesquels il faut faire 110 milliards d'euros d'économie.

Y a-t-il d'autres arguments pour rejeter ces crédits ?

M. Gérard Longuet. – Une précision : en 2008, en effet, l'AFITF ne vivait que des recettes des péages d'autoroutes, or ce qui est intéressant dans l'écotaxe c'est que tous les itinéraires, dès lors qu'ils sont fortement empruntés par des poids-lourds, contribuent au financement des infrastructures.

M. Roger Karoutchi. – J'aimerais poser une vraie question à Marie-Hélène Des Esgaulx, au sujet du transport ferroviaire. L'Île-de-France représente plus de 60 % des parcours ferroviaires, or la situation est calamiteuse : nous avons connu beaucoup d'accidents, plusieurs rapports sur l'état du réseau ferroviaire francilien en dressent un constat catastrophique. J'ai d'ailleurs dénoncé au syndicat des transports, il y a dix ans, le fait que l'amortissement des infrastructures franciliennes servait à financer le TGV. Aujourd'hui, ce réseau ferroviaire est inadapté et, surtout, dangereux. Mais nous n'avons pas les moyens de le rendre plus sûr et plus régulier, afin d'offrir un service public digne de ce nom aux usagers, qui sont véritablement captifs, n'ayant d'autre possibilité pour se déplacer ou pour aller travailler. Nous avons fait un certain nombre de propositions, mais aucune n'a été reprise. Par exemple, la création d'une société d'économie mixte unifiée, afin de mettre un terme à cette concurrence ancienne et ridicule entre la SNCF et la RATP, ou encore la gestion unifiée des RER. C'est vraiment insupportable. L'État s'était engagé à attribuer à la rénovation des transports d'Île-de-France 150 millions d'euros supplémentaires chaque année. Pour trouver cette somme, maintenant il nous demande d'imposer 150 millions d'euros de taxes supplémentaires sur les entreprises en Île-de-France.

La priorité, c'est de fournir de véritables transports publics, or jusqu'à présent la SNCF a surtout investi en faveur du TGV. Aujourd'hui, la SNCF et la RATP portent collectivement la responsabilité de ce désastre.

M. Maurice Vincent. – Sur la question de l'AFITF, j'ai trouvé les interventions très sévères vis-à-vis du Gouvernement pour deux raisons. D'abord, il a fait preuve de lucidité et de courage en mettant sur pied la mission Duron, qui a souligné que, avec deux milliards d'euros par an pour les infrastructures, il était nécessaire de faire des choix et d'établir des priorités entre les infrastructures. Ensuite, le rapport souligne que nous avons une visibilité sur

plusieurs années pour le financement des infrastructures. La seule question est celle de savoir comment sera financée l'AFITF au-delà de 2015. Au moment où nous parlons, ce Gouvernement a eu aussi le courage de résoudre, de manière très rapide, la question du nécessaire financement de l'agence pour 2015. On ne peut pas lui faire un procès d'intention de ne pas tout mettre en œuvre dans les prochains mois pour qu'elle soit réglée et que le triennal soit scrupuleusement respecté.

Gérard Longuet a rappelé, de manière fort intéressante, l'histoire de l'agence. François Marc a rappelé celle du contrat Ecomouv'. Compte tenu de tout cela, je trouve très sévère de proposer de rejeter des crédits qui assurent pour 2015 un budget au moins équivalent à celui de l'année 2014 et qui assurent la préservation des moyens pour les trois prochaines années.

J'ai appris une chose qui m'a beaucoup intéressé, à savoir que les portiques n'étaient pas indispensables.

J'ai une autre observation sur les plans de prévention des risques miniers, pour lesquels les crédits sont maintenus. Pour les communes concernées par cette disposition, il y a de vraies difficultés et nous pouvons constater des tensions, parfois à la limite du gérable, entre un certain nombre de nos collègues maires et les préfets et les administrations concernées. Bien sûr, il faut renforcer la prévention et ne pas minimiser les risques d'effondrement même cent ou deux cents ans après. Pour autant, ces communes doivent continuer à vivre et il ne faut pas les priver de toute possibilité dans leurs plans locaux d'urbanisme. Ces tensions existent, je les ai vécues. C'est pourquoi, il me semble qu'il recommande une gestion faite de bon sens et de modération. Il faut faire la part des choses entre ce qui est indispensable pour la sécurité et ce qui est nécessaire pour le développement des territoires.

En outre, si ces tensions existent, parfois, c'est parce que l'État s'était engagé pour solde de tout compte lors de la fermeture des mines. Et maintenant, il revient avec des contraintes supplémentaires.

Mme Fabienne Keller. – Je voudrais saluer la présentation brillante et éclairante de Gérard Longuet sur la question du rééquilibrage entre le camion et le fer. Il l'a rappelé très clairement : les poids lourds ne payent pas l'infrastructure alors que le fer assume une bonne partie de son amortissement. L'écotaxe visait à rendre possible ce rééquilibrage. Effectivement, c'est la pression de l'Alsace qui a fait avancer les choses, mais du fait de reports induits par la mise en place de la LKW-Maut en Allemagne. L'accord était assez large sur la possibilité de fiscaliser un mode de transport coûteux en termes d'intérêt général. Comme trop souvent, nous avons calé collectivement au moment de la mise en œuvre. *Bis repetita*, après l'annulation malheureuse de la taxe carbone par le Conseil constitutionnel. Or, sur le long terme, la fiscalisation de la dégradation de l'environnement est infiniment plus saine et raisonnable que la fiscalité sur les salaires que nous subissons si fortement.

Je voudrais saluer le travail de fond, absolument remarquable, de Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'écotaxe. Je regrette, par exemple, qu'il ait été prévu que les petits poids lourds soient taxés, ce qui a énervé les petits transporteurs locaux. Si nous avions pris exemple sur les allemands, qui ne taxent que les poids lourds de 12 tonnes et non 3,5 tonnes comme chez nous, nous aurions pu éviter beaucoup de débats de proximité. Nous pouvons continuer à interroger cette dépense d'État qu'est le contrat Ecomouv'. Je voudrais solliciter l'avis du rapporteur spécial sur une éventuelle régionalisation de l'écotaxe, un temps évoqué

par le ministre, s'agissant d'un investissement réalisé qui mériterait d'être utilisé plutôt que démonté.

M. François Patriat. – Dans les trois rapports qui nous ont été présentés, il y a une forme de cynisme et d'hypocrisie qui me surprend un peu. J'ai entendu, par exemple, en parlant des crédits : « comment peuvent-ils être encore réduits, même si c'est nécessaire ? ». Nous sommes d'accord pour les réduire, mais ce n'est pas possible...

J'ai aussi compris que la baisse des crédits serait un motif d'insatisfaction. C'est évident. Tant que l'on essaiera de maîtriser la dépense publique, il y aura des motifs d'insatisfaction. Pourtant, les deux choses qui importent le plus aux yeux des Français, c'est l'emploi et la maîtrise des finances publiques. Cela devient maintenant un sujet de préoccupation quotidien pour nos concitoyens. Autrement dit, si ce Gouvernement s'engage courageusement dans la maîtrise des finances publiques, nous devrions tous, avec nos différences de sensibilités politiques, essayer d'y participer.

Lorsque je siégeais à la commission des affaires économiques, je ne partageais pas l'enthousiasme du Grenelle de l'Environnement. Je me suis d'ailleurs abstenu. Beaucoup de nos collègues trouvaient, avec une jouissance indicible, des moyens d'instaurer une norme par paragraphe. Lorsque nous votions une norme, je demandais : qui va la supporter ? Quand nous votions une taxe : qui va la payer ?

Alors, instaurer une taxe dans le temps, avec un système inique, qui vient d'être dénoncé et nous reprocher ensuite de l'abandonner parce qu'elle n'est pas applicable en l'état, je trouve qu'il y a un peu d'hypocrisie.

Sur l'AFITF, Gérard Longuet a raison de dire que tout le monde avait souscrit à sa création. Seulement, ce n'est pas l'AFITF qu'il faut financer, ce sont les infrastructures. La mission Duron a eu raison de dire qu'il faut mettre en adéquation les moyens du pays et produire raisonnablement des infrastructures dans le temps. J'appartiens, avec Gérard Longuet, à la situation lotharingienne, parce que ma région est traversée par toutes les autoroutes.

Je sais aussi que la région n'a, pour l'instant, pas le versement transport. Or j'estime qu'elle doit en bénéficier dès lors qu'elle finance de nombreux projets de mobilités, sans même parler de l'accessibilité aux quais.

Il faut sans doute trouver une ressource pérenne pour l'AFITF, acceptable par tous. Or, dans la situation actuelle, le prélèvement sur le diesel est socialement, économiquement et politiquement acceptable, ce qui n'était pas le cas de l'écotaxe. Nous sommes en mesure de financer les infrastructures de façon intelligente.

Pour ma part, je voterai les crédits car ce budget me paraît aller dans le bon sens, sur la voie de la maîtrise de la dépense publique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Le rapporteur général m'a interrogé sur l'affectation des douaniers. Le ministre du budget a annoncé qu'une mission nationale leur serait confiée en leur promettant de rester localisés à Metz. C'est la seule chose que nous savons pour l'instant. Je l'ai dit plusieurs fois, mais je compte continuer à suivre ce dossier de l'abandon de l'écotaxe.

Charles Revet nous a parlé de la récupération de la TVA. Nous allons regarder ce point en détail qui trouvera peut-être une réponse dans l'article 25 du projet de loi de finances rectificative qui a été déposé hier.

Marc Laménie a beaucoup parlé de l'AFITF. Sur ce point, je voudrais insister : c'est toute la sincérité du budget du ministère des transports qui est en cause. La perspective financière et à moyen terme n'est pas réjouissante. En particulier, les crédits pour faire face à la dette de RFF n'y sont pas. Il ne faut pas se voiler la face.

Les besoins de financement de RFF sont en effet considérables, puisqu'ils atteignent 3 milliards d'euros par an. La dette de RFF devrait atteindre 36 milliards d'euros à la fin de cette année. S'agissant de ses recettes, l'État apporte une dotation de 2,5 milliards d'euros et les opérateurs ferroviaires acquittent des péages pour un montant de 3,9 milliards d'euros. Enfin, l'AFITF apporte des crédits, variables selon les années, pour financer l'investissement.

La réforme ferroviaire doit aider à réduire la dette du système. À ce stade, plusieurs décrets sont en cours d'examen par le Conseil d'État. Le rétroplanning semble tenu, même si la loi n'est pas un modèle de simplicité. La fusion concerne près de 60 000 personnes avec une bascule du personnel qui se fera au 1^{er} juillet 2015. À ce stade, je n'ai pas l'impression que la réforme ait pleinement permis de résoudre l'équation financière. Nous verrons au cours des années 2015 et 2016 si les économies sont ou non au rendez-vous.

Pour répondre à André Gattolin, je crois que les interrogations de Jean-François Husson portaient exclusivement sur le projet de loi sur la transition énergétique et pas sur le reste. Je suis d'accord avec vous sur le manque de vision stratégique. La trajectoire financière est inquiétante et nous devons trouver d'autres ressources.

Sur la desserte ferroviaire, évoquée par Michel Canevet, il faut rappeler que nous avons développé les lignes à grande vitesse au-delà de leur pertinence. Quant au manque d'ambition de la France dans le domaine maritime, je rejoins tout à fait votre analyse. De même, les crédits consacrés à la pêche et à l'aquaculture sont insuffisants pour faire face aux besoins. J'ai déjà été sensibilisée à cette question par la section régionale conchylicole d'Aquitaine. Cette orientation sera dommageable à terme.

Plusieurs de nos collègues ont salué l'intervention de Gérard Longuet et j'ai apprécié son analyse pertinente, vue du côté de l'AFITF, de ce qui nous préoccupe aujourd'hui. Je suis, tout comme lui, consterné par la saga de l'écotaxe.

Il fallait parler aux régions, mais il fallait aussi parler aux transporteurs. Je crois qu'ils ont été les premiers surpris par l'annonce de la suspension *sine die*.

Vous avez parlé de la possibilité de régionaliser l'écotaxe. C'est aussi une idée en vogue pour financer le Lyon-Turin.

En tout état de cause, il aurait fallu revenir devant le Parlement pour modifier, éventuellement pour supprimer, l'écotaxe. Mais on ne l'a pas fait car le Parlement est favorable à l'écotaxe. Regardons ce qui se passe en Allemagne : 4 milliards d'euros levés pour financer les infrastructures de transport. En France, nous avons péniblement visé 1 milliard d'euros et nous n'avons même été capables de le faire. C'est un coup raté !

Pour revenir à la question de la régionalisation, je crois qu'il faut faire attention. Certaines régions ont des infrastructures à financer mais pas de trafic de poids lourds, nous aurons alors, inévitablement, un débat sur la péréquation.

M. Gérard Longuet. – C'est la raison de l'État !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Tout à fait. En outre, il paraît difficile d'établir l'écotaxe seulement dans certaines régions car nous courrons le risque d'un report de trafic. Voilà les deux limites de l'exercice qui ne doivent pas être négligées.

En l'absence de Jean-François Husson, je ne peux pas répondre à Michel Bouvard sur les PPRT.

En revanche, sur le financement des grands ouvrages européens, j'ai bien noté la démonstration pertinente de l'élus alpin ! Néanmoins, pour le tunnel principal, cela fait un reste à charge pour la France de 2 à 3 milliards d'euros.

M. Michel Bouvard. – Deux milliards sur huit ans.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Auxquels il faut probablement ajouter le financement des tunnels d'accès. Nous continuerons de regarder ce sujet.

Je m'inscris en faux sur ce que vient de dire François Marc : il n'y a pas de divergences entre les rapporteurs sur la préconisation de rejet des crédits de la mission Écologie. Jean-François Husson et moi-même avons clairement exposé notre position. Quant à Vincent Capo-Canellas, le montant des crédits qu'il rapporte est sensiblement inférieur. Surtout, mon co-rapporteur en charge de l'écologie a surtout souligné l'absence de crédits visant à financer la politique de transition énergétique, relevant l'écart entre les annonces du Gouvernement et la réalité des chiffres.

Vous avez dit que si le budget de l'AFITF est identique à celui de 2014, il n'y a pas de problème. Mais où voyez-vous les 830 millions d'euros dus pour la résiliation du contrat Ecomouv' ? On ne peut tout de même pas l'occulter. Soit c'est dans les crédits de l'AFITF et alors l'Agence ne dispose pas des mêmes moyens que l'année dernière ; soit ils sont ailleurs et je constate alors qu'ils ne sont pas inscrits dans le budget.

Je veux surtout redire à François Marc que nous arrivons à un système absurde. La ministre de l'écologie ne voulait pas de l'écotaxe car elle voulait faire payer prioritairement les poids lourds étrangers. Après avoir pris conscience que cela n'était pas possible en vertu d'une directive européenne, que constate-t-on dans le nouveau système ? Tout simplement que les poids lourds étrangers ne payent plus rien du tout, car ils font le plein aux frontières de la France et peuvent traverser tout le pays ! Ceux qui vont payer, ce sont les transporteurs français et les automobilistes français. C'est ahurissant ! Je ne suis pas sévère, comme vous l'avez dit, je pense que nous n'aurions pas dû abandonner l'écotaxe. C'était le choix de la facilité.

En outre, la hausse de 4 centimes sur le diesel, tant pour les véhicules légers que pour les poids lourds, est opportune dans un contexte de baisse du prix du pétrole, mais jusqu'à quand ? En tout état de cause, voilà une mesure qui nuit au pouvoir d'achat et ce n'était pas vraiment le bon moment.

Je voudrais dire à Roger Karoutchi que l'importance des parcours ferroviaires en Île-de-France ne m'avait pas échappé. Je me permets d'y insister : la réforme ne permettra probablement pas de résoudre l'équation financière du système ferroviaire.

Maurice Vincent nous a dit que la mission Duron avait permis de souligner le besoin de hiérarchiser les projets d'infrastructure. Certes, mais ne restons pas béats d'admiration. Nous avons été nombreux à le dire et de longue date.

Vous estimez que nous avons pu résoudre rapidement les problèmes de financement de l'AFITF. Certes, mais avec un peu de facilité, c'est-à-dire en faisant payer le contribuable. Faire payer les véhicules légers pour l'entretien de l'infrastructure, ce n'est pas vraiment ce qui était prévu au départ.

Les portiques n'étaient effectivement pas indispensables pour recouvrer la taxe. En effet, chaque camion était équipé d'un boîtier repéré par satellite et la facturation se faisait automatiquement. Les portiques sont un moyen de contrôle, imposé par l'administration des douanes dont les exigences ont très élevées en termes de performances, par exemple quand on les compare avec celles demandées pour les radars automatiques. Il est tout de même regrettable que ces outils aient focalisé les mécontentements.

Pour rebondir sur les propos de Fabienne Keller, admettons que l'on régionalise, mais l'infrastructure de recouvrement appartient désormais à l'État. C'est le principe du PPP, à la fin du contrat – et la résiliation, c'est bien la fin du contrat – l'ouvrage revient à la personne publique. Que fait-on maintenant ? En plus des 830 millions d'euros, faut-il mettre cette technologie à la poubelle ? Si l'on veut régionaliser, il faudra trouver la bonne articulation entre l'État et les régions.

Enfin, François Patriat a parlé de la maîtrise de la dépense publique et nous sommes d'accord. Je ne critique absolument pas cette orientation. Seulement, nous devons maintenant faire des choix de politique de financement des infrastructures de transports. Ce choix n'a pas été fait. L'écotaxe était une réponse.

Quand vous dites que l'écotaxe n'était pas applicable, je ne suis pas d'accord. Lors des auditions de la commission d'enquête sur le contrat Ecomouv', le conseil de l'État, Capgemini, a reconnu que le système était en état de marche. Depuis la mise à disposition, fixée au 20 mars 2014, le système est en ordre de marche. Ce point a été reconnu par le conseil de l'État et c'est inscrit noir sur blanc dans le protocole d'accord signé en juin entre l'État et Ecomouv'.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Sur la question de la baisse des effectifs, mise au regard du coût des mesures d'accompagnement social, je voudrais d'abord rappeler que l'évolution de la masse salariale est, cette année, contenue à 0,5 % pour la DGAC. Cette évolution traduit tout de même un effort. Pour autant, en contrepartie, on constate le coût des mesures, dites d'accompagnement, qui ont été négociées au travers d'un protocole social 2013-2015. Ce coût peut être évalué à une dépense maximale sur quatre ans de 27 millions d'euros.

Je crois qu'il y a lieu d'insister à l'avenir sur l'équilibre à trouver entre les mesures de baisse des effectifs et les mesures d'accompagnement. Il faut quand même préciser que le protocole social a permis de mener à bien des réformes structurelles : fermeture de bureaux régionaux d'information aéronautique ; transfert aux exploitants locaux

de tours de contrôle ; suppression de certaines délégations territoriales de la direction de la sécurité de l'aviation civile ; mutualisation de services opérationnels de contrôle aérien ; modernisation des fonctions support.

Il y a donc un vrai travail de réorganisation interne.

Je ne résiste pas à vous citer une phrase savoureuse contenue dans une réponse au questionnaire budgétaire adressé à la DGAC : « *s'agissant de 2015, l'application des mesures catégorielles prévues ne fera pas obstacle* » – la formule est remarquable – « *à la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel engagé par la DGAC qui veille à contenir la progression de sa masse salariale* ». Je crois que tout est dit.

Sur la question, toujours sensible du temps de travail des contrôleurs aériens, nous avons des éléments sur ce point. La DGAC nous a indiqué que « *le temps de travail des ICNA assurant des fonctions de contrôle est fixé à 1 420 heures annuelles correspondant à 32 heures de travail hebdomadaires et huit semaines de congés annuels, sans compensation supplémentaire du travail les dimanches et jours fériés.*

« *Ces 1 420 heures se répartissent en 1 312 heures de vacations de contrôle, incluant 25 % de temps de pause au sein des vacations pour les services H24 et 13 % pour les autres, et 108 heures de formation ou de participation ponctuelle à d'autres travaux.*

« *Le rythme de travail est défini en cycles généralement de 6 à 12 jours, le nombre de vacations sur le cycle étant égal à la moitié du nombre de jours du cycle. La durée maximale des vacations est fixée à 11 heures pour les vacations de jour et à 12 heures pour les vacations de nuit. Le temps de repos minimal entre deux vacations est de 11 heures* ».

M. Gérard Longuet. – C'est limpide !

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Ce n'est peut-être pas limpide, mais c'est précis.

Je vous réponds également sur un point en filigrane, à savoir la comparaison européenne s'agissant du coût du contrôle aérien. Là encore, la DGAC nous précise que « *Eurocontrol réalise chaque année une étude comparative. Cette étude montre qu'en 2012, le coût salarial par heure de travail d'un contrôleur aérien est de 97 euros en France quand il est de 197 euros au centre Eurocontrol de Maastricht, 172 euros en Allemagne, 163 euros aux Pays-Bas, 108 euros en Italie* ». Cette étude, qu'il faut bien évidemment prendre avec prudence, tendrait à démontrer que le coût du contrôle aérien en France serait dans une fourchette basse au niveau européen. Je vous livre les éléments qui m'ont été transmis.

La DGAC sur ce point, comme sur d'autres, fait du trapèze car nous savons tous l'extrême sensibilité de ces questions qui entraînent toujours un risque de blocage. Cette année, par exemple, il y a eu une grève portant sur les sujets d'investissement et qui s'est traduite par une augmentation de la redevance.

André Gattolin a souligné la grande qualité des travaux de Météo-France. Je ne peux que le rejoindre sur ce point. Il y a un vrai savoir-faire, en particulier en situation de crise. Les concurrents font peut-être plus de marketing mais, en phase de tempête ou d'inondation, la chaîne des pouvoirs publics trouve chez Météo-France une qualité de conseil, de précision et d'analyse bien supérieure. Pour autant, il faut que Météo-France apprenne à vendre ses services et à faire du marketing. A cet égard, Aéroports de Paris a fait un travail

important en matière commerciale. Il ne suffit pas de faire de bonnes prévisions, encore faut-il savoir les valoriser.

Enfin, je confirme à François Marc que, si j'approuve les crédits de Météo-France, j'estime bien que les crédits de la mission méritent d'être rejetés. Je conclus donc comme mes collègues.

Mme Michèle André, présidente. – Je mets aux voix les crédits de la mission.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mme Michèle André, présidente. – Sur le budget annexe, le rapporteur propose l'adoption.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mme Michèle André, présidente. – Sur les comptes d'affectation spéciale, la commission suit-elle les préconisations des rapporteurs ?

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous devons également examiner quatre articles rattachés, adoptés hier par l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – À l'initiative de plusieurs députés, de différents bancs, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à créer un document de politique transversale intitulé « Politique maritime de la France ».

Les documents de politique transversale, les « oranges » dans le jargon budgétaire, sont des documents qui agrègent les données de plusieurs missions budgétaires pour donner une vision d'ensemble des crédits consacrés par l'État sur un thème précis.

L'inconvénient de ces documents, c'est bien souvent qu'ils arrivent très tard dans la procédure budgétaire car le Gouvernement n'est soumis à aucun délai pour leur dépôt.

Néanmoins, ils peuvent apporter une information utile. Je ne vois donc pas de raison de m'opposer à la volonté des députés.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 50 quinquies.

Mme Michèle André, présidente. – A la demande du rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas, je vous propose de réserver notre position sur les articles 50 *ter*, 50 *quater* et 64.

La commission décide de réserver sa position sur les articles 50 ter, 50 quater et 64.

Loi de finances pour 2015 - Examen des articles précédemment réservés et position de la commission sur la première partie

La commission procède à l'examen des articles sur lesquelles elle avait précédemment réservé sa position et détermine sa position sur la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, vous avez reçu hier soir un additif à la convocation de ce matin, qui prévoit l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances précédemment réservés ainsi que la définition de la position de la commission sur cette première partie.

Nous avons examiné hier les articles de la première partie. Sur proposition du rapporteur général, nous avons adopté 35 amendements et réservé notre position sur deux articles. Je rappelle que, sur le rapport de François Marc, nous avons auparavant examiné l'article 30 relatif au prélèvement européen et avons préconisé de l'adopter sans modification.

Nous avons conclu notre réunion en proposant au Sénat de ne pas adopter la première partie du projet de loi de finances telle que modifiée par les amendements que nous avons adoptés.

Ce matin, le rapporteur général est en mesure de rapporter sur les deux articles que nous avons réservés. Il va nous proposer des amendements.

À l'issue de l'examen de ces deux articles, nous aurons achevé l'examen de l'ensemble des articles de la première partie et je consulterai à nouveau la commission sur la position que nous devons proposer au Sénat lors du vote sur l'ensemble de la première partie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons, en effet, réservé hier la position de notre commission sur deux articles, dont l'un revêt une importance toute particulière puisqu'il s'agit de la réforme de l'impôt sur le revenu.

Grâce à la diligence des services du ministère des finances et des comptes publics, que je tiens à remercier, je suis en mesure de formuler ma proposition dès aujourd'hui.

Je vous rappelle que l'article 2 de ce projet de loi de finances vise à réformer cet impôt de deux façons : d'une part, en supprimant sa première tranche et, sur ce point, je vous propose d'aller dans le même sens que les députés ; d'autre part, en instaurant une décote, que je vous propose de réduire afin de rendre du pouvoir d'achat aux familles. En effet, les familles ont été les grandes perdantes de ce quinquennat, avec deux baisses du plafond du quotient familial et d'autres mesures telles que la modulation des allocations familiales, en cours d'examen dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Plus précisément, il s'agit de relever, de 1 508 euros à 1 750 euros, le plafond de la demi-part. Ce premier geste pour les familles ne compenserait pas d'un coup toutes les pertes de pouvoir d'achat qu'elles ont subi, mais il bénéficierait à 1,38 million de ménages, qui y gagneraient, en moyenne, 408 euros – après avoir perdu 1 190 euros en deux ans.

Bien entendu, ce dispositif a un coût : 553 millions d'euros. Et, comme la majorité sénatoriale n'entend pas dégrader le solde budgétaire de l'Etat – ce que nos propositions sur la partie « dépenses » montreront bien – je vous propose de modifier le système de décote proposé par le Gouvernement, en diminuant de 8 % les seuils de revenus en-deçà desquels cette décote s'applique. Le plafond de la décote simple, applicable aux personnes seules, passerait ainsi de 1 135 euros à 1 045 euros, tandis que le plafond de la décote conjugale, applicable aux couples mariés ou pacsés, s'élèverait à 1 720 euros au lieu de 1 870 euros. Même dans ce cadre, près de 6,7 millions de foyers fiscaux demeureront bénéficiaires des nouvelles décotes pour un gain moyen de 247 euros par rapport à la législation qui s'appliquerait en l'absence de réforme.

Au bout du compte, je pense qu'en votant cet amendement, nous enverrions un signal important aux familles.

M. François Marc. – Je remercie le rapporteur général pour la clarté de son exposé. Cela dit, le groupe socialiste ne pourra évidemment pas suivre la position qu'il propose. Son amendement aboutit à réduire le nombre de bénéficiaires de la décote, ce que nous ne saurions accepter. Nous voterons donc contre cet amendement, dont l'adoption déséquilibrerait la réforme proposée par le Gouvernement.

M. Vincent Delahaye. – Pour ma part, je soutiendrai l'amendement du rapporteur général. La diminution du plafond du quotient familial de ces dernières années a été excessive et a un fort impact sur les familles.

Par ailleurs, je m'interroge sur les prévisions de recettes du Gouvernement. S'agissant de l'impôt sur le revenu, on nous annonce un coût de 3,2 milliards d'euros pour les mesures de ce projet de loi de finances tout en anticipant un produit en hausse de 600 millions d'euros. D'où viennent donc les 3,8 milliards d'euros d'écart, que ne paieront évidemment pas les bénéficiaires de la réforme ? Ce chiffre paraît en tout cas très optimiste au vu de la situation économique.

M. Francis Delattre. – Les sénateurs du groupe Union pour un mouvement populaire (UMP) soutiendront également cet amendement. La politique fiscale du Gouvernement a coûté 2,4 milliards d'euros aux familles, auquel s'ajoute un milliard d'euros de mesures diverses, comme la réforme des allocations familiales.

Dans ce contexte, l'initiative du rapporteur général est une mesure de justice fiscale. Elle sera également bonne pour l'économie car les familles consomment.

De manière un peu plus générale, les impôts intelligents ont une base large et un taux faible. Là, on réduit encore le nombre de redevables de l'impôt sur le revenu. Reconnaissons que notre famille politique, comme les autres, a sa part d'erreur en la matière. En tout cas, l'amendement proposé va dans le sens d'une meilleure compréhension de l'impôt, ce qui est une raison supplémentaire de le voter.

M. Jean-Claude Requier. – Les sénateurs du groupe du rassemblement démocratique, social et européen (RDSE), qui sont les enfants de Joseph Caillaux, souhaitent le maintien de la tranche d'imposition à 5,5 % car, à nos yeux, est souhaitable que le plus grand nombre acquitte un impôt sur le revenu, même de manière symbolique. Il est donc anormal que plus de la moitié des ménages n'en soient pas redevables. Quant à la proposition

du rapporteur général, nous nous prononcerons à l'occasion de la séance publique. Par conséquent, je m'abstiendrai ce matin.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous nous expliquerons en séance sur les différents aspects politiques.

Mais je voudrais répondre à la question précise de Vincent Delahaye. Entre 2011 et 2015, le produit de l'impôt sur le revenu doit augmenter de 35 %. Cela ne tient évidemment pas à l'évolution spontanée de l'impôt du seul fait de l'augmentation de sa base... mais d'un cumul de mesures.

Le rapport écrit décompose précisément l'évolution prévue entre 2014 et 2015. Outre l'impact des mesures votées l'année dernière et de celles qui figurent dans ce texte, l'évolution spontanée est estimée à 1,8 milliard d'euros. Il est assez simple de gonfler ainsi artificiellement les recettes de l'Etat, chacun sachant qu'une telle évolution est très improbable. Pour citer le tome I de l'annexe « Voies et moyens » à ce projet de loi de finances, cette prévision optimiste viendrait du retour attendu « à une évolution des revenus catégoriels plus proche des tendances constatées par le passé, notamment concernant les revenus des capitaux immobiliers ». Je n'ai pourtant pas l'impression que les rendements locatifs augmentent... En réalité, personne n'est capable d'expliquer ce pronostic optimiste de manière satisfaisante.

Il faudra interroger le Gouvernement là-dessus.

En attendant, il convient d'envoyer un signal en adoptant l'amendement que je vous propose.

L'amendement n° 39 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon autre amendement concerne les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Il s'agit de compléter les dispositions relatives au prélèvement spécifique de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement qu'elles doivent subir au titre de l'article 17 de ce projet de loi de finances, en prenant en compte les investissements qu'elles ont prévu.

Les CCI sont diverses. Elles ont prévu, au total, quelque 3 milliards d'euros d'investissements au cours des prochaines années, qu'il ne conviendrait pas de remettre en cause du fait du prélèvement exceptionnel. A cette fin, et sans toucher au montant total de ce prélèvement, je vous propose de répartir la charge entre elles en déduisant les investissements déjà prévus. Ce serait un signal opportun à envoyer aux CCI.

M. François Calvet. – Vous ne prenez en compte que les investissements décidés en 2014 dans votre amendement. Pour être complet, il faudrait également prendre en compte les investissements décidés en 2013.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'accepte de rectifier mon amendement en ce sens.

M. François Marc. – Cet amendement préserve l'effort demandé aux CCI tout en proposant une correction opportune. Les sénateurs du groupe socialiste comptent déposer des amendements allant dans le même sens. Nous soutiendrons donc l'initiative du rapporteur général.

L'amendement n° 38 rectifié est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais à présent vous consulter sur la position que la commission va proposer au Sénat sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances, telle que modifiée par les 37 amendements qu'elle a adoptés.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2015, telle que modifiée par les amendements qu'elle a adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce vote nous permettra d'éclairer le Sénat lors du vote sur l'ensemble de la première partie mais, comme vous le savez, aux termes de l'article 42 de la Constitution, pour un projet de loi de finances, nous n'adoptons pas de texte en commission ; la discussion en séance portera sur le texte que nous transmettra l'Assemblée nationale.

Loi de finances pour 2015 – Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » – Examen du rapport spécial

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – C'est avec un grand plaisir que je présente devant vous, pour la première fois, les crédits pour 2015 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » ou « Facé ». En tant que président du syndicat départemental d'énergies de l'Ardèche, fonction que j'occupe depuis sept ans, je pourrais vous en parler très longuement, mais je m'en tiendrai à une présentation synthétique des faits marquants. Créé en 1936, le « Fonds d'amortissement des charges d'électrification » est resté jusqu'à aujourd'hui le Facé. Il a en effet conservé le même acronyme tout en changeant de statut en 2012 en devenant un compte d'affectation spéciale intitulé « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Je remarque tout d'abord que les recettes du Facé ont beau être assises sur une contribution due par les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, en particulier Électricité Réseau Distribution France (ERDF), son coût est *in fine* imputé sur le consommateur d'électricité. Cette contribution, attendue à hauteur de 377 millions d'euros en 2015, soit un montant stable depuis 2012, est recalculée régulièrement, de manière à couvrir exactement les crédits prévus sur l'exercice. Par exemple, les taux en vigueur à ce jour ont été récemment fixés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie en date du 30 juillet 2014. Aux termes de cet arrêté, le taux de la contribution, calculé en centimes d'euros par kWh, s'élève ainsi à 0,035119 en zone rurale et à 0,175593 en zone urbaine. Il est donc cinq fois plus élevé en zone urbaine, faisant du Facé, dès le stade de son financement, un dispositif de péréquation. Lorsqu'il a été instauré en 1936, le Gouvernement a d'ailleurs annoncé vouloir faire payer ceux qui avaient l'électricité pour installer l'électricité là où il n'y en avait pas, en général en zone rurale. Ce mécanisme de répartition des charges entre communes rurales et communes urbaines doit rester selon moi du même ordre.

S'agissant des destinataires des aides du Facé, il s'agit des « autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité » ou AODE. Ces AODE peuvent être

des communes ou, le plus souvent, des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification à l'échelle départementale, dans la mesure où ces collectivités sont les maîtres d'ouvrage des travaux d'électrification rurale. À cet égard, je me félicite qu'en 2014, la tendance au regroupement des syndicats soit quasiment achevée. Seuls six départements n'ont pu faire aboutir ce regroupement pour des raisons liées à des circonstances locales.

Le taux de prise en charge du coût des travaux s'établit à 80 % hors taxes et les dotations sont notamment réparties en fonction des départs mal alimentés (DMA) calculés par ERDF. J'attire votre attention sur le fait que ces critères de calcul ont été modifiés de manière unilatérale en 2011, ce qui a réduit de manière très importante le nombre de clients considérés comme mal alimentés. Par exemple, en Ardèche, ils sont passés de 4 845 à 2 778, soit une baisse de 43 % sans aucun travaux. Cela revient à casser le thermomètre plutôt que de faire baisser la température. Alors que le taux d'aide est aujourd'hui uniforme, j'estime qu'une réflexion pourrait être engagée sur la variation des taux d'aide selon les collectivités et la nature des travaux.

Ces dotations sont destinées à financer des travaux sur les réseaux de distribution d'électricité. En 2015, les investissements sur les réseaux de distribution publique d'électricité auront, comme à l'accoutumée, diverses finalités et j'en cite pour mémoire quelques-unes. Tout d'abord, 184 millions d'euros seront consacrés au renforcement des réseaux. Cette action vise à accroître la qualité de l'électricité distribuée, qui peut se dégrader en raison de l'augmentation du nombre d'abonnés raccordés sur un départ basse tension par rapport à la capacité électrique de l'ouvrage de distribution. Un montant de 81 millions d'euros financera la sécurisation des réseaux, en prévision d'événements exceptionnels tels que les tempêtes ou d'autres intempéries, qui peuvent provoquer l'interruption de la fourniture. Des aides à hauteur de 55,5 millions d'euros seront allouées pour l'enfouissement, permettant d'importantes améliorations esthétiques, mais également de fiabilisation, en particulier en zone de montagne. Enfin, 47 millions d'euros sont prévus pour l'extension des réseaux afin d'assurer leur développement. J'estime que les actions de renforcement et de sécurisation doivent bien demeurer des axes prioritaires pour les missions du Facé, mais il convient de réviser progressivement à la hausse la part des travaux d'extension et d'enfouissement.

Alors qu'en 2012, 2013 et 2014, on a constaté l'existence d'importants reports de crédits d'une année sur l'autre, j'invite le Gouvernement à veiller à ce que l'exécution 2014 soit la plus élevée possible, à procéder aux paiements dans les délais les plus brefs et à faire preuve de bienveillance dans l'examen des dossiers. J'affirme avec force que les retards de paiement connus en 2012, il est vrai peut-être en partie dus à la réforme, ne doivent plus jamais se reproduire.

Pour conclure, mes recommandations sont au nombre de trois. Les actions de renforcement et de sécurisation doivent demeurer des axes prioritaires pour les missions du Facé, mais il convient de réviser progressivement à la hausse la part des travaux d'extension et d'enfouissement. La répartition des charges et des produits entre zone rurale et zone urbaine doit rester identique. Et enfin, alors que le taux d'aide est aujourd'hui uniforme, une réflexion est à engager sur la variation des taux d'aide selon les collectivités et la nature des travaux.

C'est sous le bénéfice de ces observations que je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits pour 2015 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides

aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé), qui est pour moi un bel instrument de solidarité entre les territoires, principe de solidarité qui m'est cher.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur spécial d'avoir souligné l'importance du Facé et d'avoir insisté sur la question de la sécurisation des réseaux et de la qualité de la distribution. Il est indispensable de maintenir une part consacrée à l'investissement pour renforcer et renouveler des réseaux qui sont parfois vieillissants. Se pose également le problème de la sécurisation des fils nus. La qualité de courant est globalement satisfaisante en France, mais nous devons faire attention à la conserver. Quelle solution peut être proposée pour sécuriser une part des crédits du Facé de façon à assurer la fiabilisation des réseaux ?

M. Marc Laménie. – Je m'interroge sur le regroupement des syndicats d'électrification. Il s'agit souvent de fédérations départementales. Or les syndicats ont le mérite d'être un échelon de proximité pour les interventions, en particulier pour les communes rurales. Par ailleurs, il est incontestable que l'électrification joue un rôle essentiel en termes d'investissements, d'emplois, d'activité. Je voudrais savoir pourquoi les crédits du programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries » sont si faibles. Par ailleurs, quelle est l'évolution des crédits du programme 793 « Électrification rurale » par rapport aux exercices antérieurs ?

M. Jean-Claude Requier. – Le Facé est un exemple de péréquation nationale réussi. C'est une péréquation à destination des zones rurales qui n'avaient pas l'électricité. Ce système marche bien depuis 1936 et n'a pas été remis en cause par la réforme de 2012. Les syndicats d'électrification sont à l'échelle départementale sauf six d'entre eux, contrairement aux syndicats des eaux. Ils peuvent avoir une vision d'avenir départementale. Il reste du travail à faire. Car contrairement à ce que pensent les habitants des zones urbaines, il existe encore des endroits où l'on manque d'électricité en quantité et en qualité, ce dernier point étant important à l'heure où les appareils informatiques sont sensibles aux variations électriques. Il ne faut également pas oublier l'enfouissement qui participe à l'esthétique de nos villages et nos villes.

Le budget du Facé, qui représente 377 millions d'euros, attire les convoitises dans le cadre de la future réforme territoriale. Certains conseils généraux se verraient bien récupérer cette compétence et l'argent qui l'accompagne. Il est vrai que certains syndicats ont des réserves, mais celles-ci correspondent à des travaux en attente qui sont déjà programmés et engagés. Je voterai pour les crédits de ce compte d'affectation spéciale.

M. Michel Canevet. – Certains conseils généraux voudraient effectivement bien récupérer cette compétence. Il faudrait encore qu'ils puissent affecter le montant de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité qu'ils perçoivent actuellement à des travaux effectifs d'électrification, ce qui est loin d'être le cas pour ceux que je connais. Ce compte s'appelle « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Il faudrait y ajouter « pour l'électrification littorale » car sur le littoral, le faible nombre de constructions raccordées accroît les coûts et l'exposition aux intempéries oblige souvent à des efforts d'enfouissement des réseaux pour permettre d'assurer la continuité de la distribution électrique. Je souhaiterais que cette spécificité soit prise en compte.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Il est vrai, monsieur le rapporteur général, qu'il faut augmenter les renforcements. Mais l'équation est difficile à résoudre car ERDF et l'État ont changé les critères permettant d'en bénéficier et moins de clients deviennent éligibles. Comme je vous l'ai déjà dit, en Ardèche, nous avons baissé de 43 % le nombre de clients considérés comme mal raccordés sans faire de travaux, du simple fait du changement de ces critères. Les crédits du Facé ont en conséquence légèrement baissé, car il y a moins de besoins pris en compte.

Les syndicats sont au niveau départemental, qui correspond au niveau où sont effectués les travaux. En Ardèche, sur les 3 millions d'euros perçus au titre de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité, rien n'est reversé pour l'électrification. Si les conseils généraux reprennent cette compétence, en période de disette, on peut craindre que les travaux d'électrification ne soient vite abandonnés.

Le Facé est un bon outil qui s'est poursuivi sous les différents gouvernements. Le contexte a été modifié récemment par l'actualisation du classement des communes en zone rurale et en zone urbaine, qui devait être menée par les préfets avant le 30 septembre 2014. Cela a des conséquences extrêmement importantes. En Ardèche, une commune en zone rurale voit ses travaux d'électrification menés par le syndicat et perçoit une subvention de 75 % hors taxes, le reste pouvant être financé par des prêts sur dix ans sans intérêts, tandis qu'en zone urbaine, ERDF intervient et la subvention est de 40 %, les 60 % restants devant être versés en capital. Il y a des endroits où ce changement de classement s'est mal passé. Il ne faut pas oublier que les lignes électriques appartiennent aux communes et non à ERDF. Cela doit même être rappelé à certains maires ruraux qui, selon un sondage, sont 70 % à penser que les lignes appartiennent à ERDF.

M. Daniel Raoul. – Pour le téléphone, les communes avaient payé les constructions des lignes. C'est pourtant France Télécom qui en a héritées.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – En parlant de France Télécom, je souligne que ce sont les syndicats et les communes qui enfouissent à leurs frais les lignes de téléphone en même temps que les lignes électriques.

M. Philippe Adnot. – Je suis obligé de réagir aux propos tenus sur les départements qui voudraient reprendre la responsabilité du Facé. Il ne faut pas oublier les demandes des intercommunalités. Personnellement, je suis un fervent partisan des syndicats départementaux qu'ils soient des eaux ou d'électricité. Quant à reprocher aux conseils généraux de ne pas reverser la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité, ce n'est pas le cas de mon département qui la reverse en partie, et l'a fait intégralement dans le passé. Ce n'est pas une taxe affectée, mais une ressource budgétaire qui en tant que telle n'a pas à être affectée à l'électrification. Je ne voudrais pas que vos propos laissent penser que les départements ne s'intéressent pas à l'électrification.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » -
Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

La commission procède enfin à l'examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12h55.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mercredi 12 novembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Nomination de rapporteur

M. Jean-Pierre Vial est nommé rapporteur de la proposition de loi n° 586 (2013-2014) visant à faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile.

**Lutte contre les discriminations – Vote sur la publication du rapport
d'information**

La commission a ensuite procédé au vote sur la publication du rapport d'information de Mme Esther Benbassa et M. Jean-René Lecerf relatif à la « lutte contre les discriminations ».

M. Philippe Bas, président. – Nous devons voter sur la publication du rapport d'information de Mme Esther Benbassa et M. Jean-René Lecerf relatif à la lutte contre les discriminations.

La commission autorise la publication du rapport d'information relatif à la lutte contre les discriminations.

**Favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires –
Examen du rapport et du texte de la commission**

La commission examine ensuite le rapport de M. Jean-Pierre Sueur et le texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 553 (2013-2014) tendant à favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La proposition de loi sur le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires, déposée par Roland Courteau et Marcel Rainaud, a été co-signée par un nombre important d'élus du groupe socialiste. Dans une société trop souvent marquée par l'individualisme, il est important de développer le volontariat. Or le nombre de sapeurs-pompiers volontaires diminue dans bon nombre de départements. Lors du 120^{ème} congrès national des sapeurs-pompiers qui s'est tenu à Chambéry, l'an dernier, Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur, a signé un plan d'action de vingt-cinq mesures pour enrayer la chute du volontariat, en facilitant notamment les conditions d'accès à la formation. Il y a trente ou quarante ans, les conditions de recrutement

et de formation étaient légères ; l'on en appelait surtout à l'esprit de solidarité dans les communes et dans les villages. Depuis, le recrutement est devenu plus sélectif et les obligations en termes de disponibilité se sont accrues. Le volontariat est devenu contraignant, moins compatible avec un emploi dans une entreprise. Cependant, qui peut considérer que la formation n'est pas nécessaire ? La loi du 20 juillet 2011 a simplifié un certain nombre d'obligations de formation et le décret du 17 mai 2013 a formalisé le dispositif. Notre collègue Yves Rome, qui préside le conseil général de l'Oise et la Conférence nationale des services d'incendie et de secours nous a parlé d'expérimentations intéressantes pour définir des logiques de formation contribuant à enrayer la diminution du nombre de sapeurs-pompiers volontaires.

S'inscrivant dans cet objectif de simplification, la proposition de loi prévoit que la formation initiale des sapeurs-pompiers volontaires qui dure un mois et demi...

M. Michel Mercier. – Trente-six jours.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – ... puisse être effectuée dans le cadre du service civique. La formation des sapeurs-pompiers est régie par la loi, de même que les orientations du service civique.

Il m'a paru nécessaire de préciser le texte présenté par Roland Courteau. En contrepartie des frais engagés par les collectivités territoriales, les jeunes volontaires doivent s'engager à servir comme sapeurs-pompiers volontaires, sans préjudice, cependant, en cas d'impossibilité. Même si cet engagement n'est que moral, il reste significatif.

Les responsables que nous avons auditionnés – Yves Rome, notamment – nous ont indiqué que la question du coût pour les collectivités locales ne se posait pas en l'espèce, puisqu'avec la baisse du nombre de volontaires, les conseils généraux ont de moins en moins de formations à assumer.

L'élaboration de stratégies efficaces sans déployer de moyens supplémentaires suffit à enrayer la diminution du nombre des sapeurs-pompiers volontaires. Dans un quartier sensible de mon département, la création d'une section de jeunes sapeurs-pompiers, solidement encadrés et formés, a produit des effets considérables, beaucoup de jeunes choisissant de poursuivre dans cette voie. L'intégration d'une formation au secourisme dans le cursus scolaire serait une autre piste pour favoriser le recrutement.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour ce rapport éclairant.

M. Michel Mercier. – Je ne doute pas de l'intérêt de cette proposition de loi ; je ne m'attends pas pour autant à ce qu'elle fasse des miracles.

M. Philippe Bas, président. – C'est la politique des petits pas. Elle servira à donner un signal.

M. Michel Mercier. – Ceux qui s'inscrivent au service civique ne sont pas nombreux. Nous ne relancerons pas le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires sans une action de longue haleine. Commençons par faire la promotion du métier. Dans le Rhône, dont je préside le SDIS depuis quinze ans, nous avons commencé par remettre des volontaires là où il n'y en avait plus, c'est-à-dire à Lyon. Nous sommes allés à l'université proposer des aides aux étudiants.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont de plus en plus souvent des professionnels. Le système fait qu'un professionnel a un service encore plus léger qu'un professeur d'université ! Il peut donc facilement s'engager comme sapeur-pompier volontaire pendant son temps libre. Dans mon département, nous avons mis en place un service d'hélicoptères pour qu'on ne soit jamais à plus de quinze minutes d'un centre hospitalier. Nos médecins exercent leur métier de médecin les jours pairs et comme volontaires les jours impairs, ajoutant ainsi à leur fixe, un salaire qui n'est pas soumis à l'impôt.

Nous avons mille jeunes sapeurs-pompiers volontaires dans mon département. Cependant ceux qui sont issus du service civique deviennent professionnels parce que depuis la dernière loi, ils sont intégrés sans concours : cette proposition ne fera pas de miracle.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie d'avoir circonscrit l'intérêt de cette proposition de loi et de nous avoir montré d'autres méthodes possibles pour remédier à l'essoufflement du recrutement des sapeurs-pompiers volontaires.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le nombre des sapeurs-pompiers volontaires ne diminue pas partout. En Seine-et-Marne, nous en comptons 2 800. Un certain nombre de professionnels, recrutés sur concours, s'engagent comme volontaires – c'est le cas des anciens de la brigade de Paris. Si nous voulons relancer le recrutement de volontaires, il faut que les collectivités locales passent contrat avec les entreprises. En nous liant à la Snecma, par exemple, nous avons pu recruter des sapeurs-pompiers volontaires parmi les chefs de la sécurité. Développons cette forme de collaboration. Paradoxalement, seuls les services de l'État n'accomplissent aucun effort.

Notre corps de jeunes sapeurs-pompiers existe depuis longtemps. Il est bien structuré et fonctionne de manière satisfaisante. La plupart de ceux qui en sont issus passent professionnels, ou bien s'engagent comme volontaires. Actuellement, 90 % des professionnels sont recrutés parmi les volontaires. Cette proposition de loi n'aura pas d'effet miraculeux, sauf si le service civique devenait obligatoire...

M. Christophe Béchu. – Si ce texte va dans le bon sens, nous pouvons jouer sur d'autres leviers. Je ne suis pas très favorable à un volontariat exercé principalement par des professionnels grâce à des heures supplémentaires non fiscalisées. Le recul du nombre de sapeurs-pompiers volontaires se constate de manière objective. Nous pourrions y remédier sans passer par une loi, en sensibilisant les élus. Trop souvent, les maires hésitent à recruter des sapeurs-pompiers volontaires, car ils craignent des absences à répétition. Quant aux entreprises, il faudrait leur assurer un dédommagement à hauteur de leurs dépenses et non des vacances versées aux sapeurs-pompiers volontaires.

L'adaptation des disponibilités est un autre levier sur lequel nous pouvons agir. Il est très facile de trouver des volontaires, la nuit ; ce n'est pas la même chose en journée. La rationalisation des casernes – même si elle est parfois bienvenue – a contribué à faire chuter le nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Avoir un corps de volontaires disponibles à tout moment, tel est le vrai enjeu. Cela implique d'assouplir les conditions d'engagement, et d'agir auprès des employeurs qui ne voient pas d'un même œil leurs employés s'absenter quand il s'agit d'éteindre un incendie ou d'amener quelqu'un au CHU. Je voterai sans réserve en faveur de cette proposition de loi. Au-delà du quantitatif, nous devons nous interroger sur le qualitatif.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes en train de mettre en place une mission d'information qui pourra faire l'inventaire des mesures facilitant l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

M. René Vandierendonck. – Les données de la question sont objectives. Il est important de lier formation et engagement. Il serait bon de ne pas parler de patriotisme social qu'aux commémorations du 11 novembre. Dans un passé récent, mes collègues Troendlé et Lecerf ont présenté une proposition de loi sur les cinq gestes qui sauvent. En incorporant un module de secourisme au collège, on contribuerait à promouvoir la mission des sapeurs-pompiers volontaires.

Mme Esther Benbassa. – Les professeurs d'université travaillent énormément en dehors de leurs heures d'enseignement – recherche, publications, direction de mémoires et de thèses... Notre travail mérite le respect ! Et cela vaut aussi pour les enseignants du secondaire.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – De 2010 à 2011, la baisse du nombre de sapeurs-pompiers volontaires a été de 2 000, de 2 300 de 2011 à 2012 et de 700 l'année suivante. L'inflexion de la tendance montre que la loi du 20 juillet 2011 a produit son effet et l'on a commencé à prendre des mesures dans certains départements pour remédier à la désaffection. Certes, monsieur Mercier, la proposition de loi ne règlera pas tout. Elle sera un signal, et d'autres dispositions viendront la compléter. Monsieur Hyst, vous avez pris d'excellentes mesures en Seine-et-Marne. M. Béchu a indiqué à juste titre la nécessité d'agir aussi sur d'autres leviers. Le cas des professionnels qui s'engagent comme volontaires mérite d'être discuté, notamment avec les organisations de sapeurs-pompiers. Aujourd'hui, les volontaires qui s'engagent au titre du service civique ne peuvent accomplir aucun acte opérationnel. Ils sont souvent employés pour encadrer les jeunes sapeurs-pompiers. Il y a dans toutes les catégories professionnelles des personnes qui manquent de zèle ; Mme Benbassa a eu raison de le dire, beaucoup d'universitaires se donnent du mal pour s'acquitter de leurs fonctions.

Monsieur Vandierendonck, la proposition de loi que vous avez mentionnée sur les cinq gestes qui sauvent est de celles que nous avons adoptées à l'unanimité. Évitions cette perte de temps législatif qui fait que des propositions de loi utiles sont votées sans être mises à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. C'est du gâchis.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 1 prévoit qu'un jeune qui aura bénéficié de la formation initiale de sapeur-pompier volontaire dans le cadre d'un contrat de service civique – cela représente un coût de 3 700 euros pour la collectivité locale – s'engagera à exercer la mission de sapeur-pompier volontaire.

M. Philippe Bas, président. – La durée de l'engagement relève-t-elle du niveau réglementaire ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'engagement peut être résilié. Il est sans préjudice si le jeune ne peut s'en acquitter pour cause de déménagement, par exemple.

M. Alain Richard. – Un système de remboursement est-il prévu si l'engagement n'est pas respecté ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le volontaire est rémunéré au titre du service civique. La formation de sapeur- pompier volontaire ne représente que trente-six jours sur les six mois de service civique. Dans le droit commun, aucun remboursement n'est prévu.

M. Alain Richard. – Ils sont rémunérés, au moins partiellement ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Oui.

M. Philippe Bas, président. – Cela relève du niveau règlementaire.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'engagement de sapeur-pompier volontaire est de cinq ans, pour l'instant. Il peut être résilié à tout moment. Nous ne sommes pas obligés de trancher immédiatement.

L'amendement n° 1 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Hugues Portelli sur la proposition de loi constitutionnelle n° 779 (2013-2014) visant à rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Cette proposition de loi constitutionnelle de nos collègues du groupe RDSE, comme celle qu'ont récemment déposée des députés issus d'un groupe politique différent, rétablit le septennat sous une forme non renouvelable. J'ai vu son auteur en audition. Nous rouvrons ainsi un débat pendant depuis 1958. En effet, dans sa rédaction initiale, la Constitution prévoyait un septennat renouvelable pour un Président de la République élu par un collège électoral qui était celui du Sénat. Cette disposition a été modifiée en 1962, par un référendum, controversé, sur la base de l'article 11 de la Constitution, le Général de Gaulle proposant que le Président soit élu au suffrage universel direct. En 2000, la durée du mandat présidentiel a été réduite à cinq ans, par référendum, en application de l'article 89 de la Constitution. Enfin, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Président de la République ne peut être réélu qu'une seule fois consécutive.

L'article 5 de la Constitution, inchangé depuis 1958, définit le Président de la République comme un arbitre doté de fonctions importantes en situation de crise (droit de dissolution de l'article 12 et pleins pouvoirs de l'article 16). Le Président de la République est également le chef des armées ; il négocie et ratifie les traités en politique étrangère. Cette conception d'un chef d'État n'était pas celle du Général de Gaulle. Dès le début de son premier mandat, il est intervenu dans le domaine de la politique intérieure, a surveillé l'ordre du jour du conseil des ministres et refusé au Premier ministre le titre de chef du Gouvernement, imité en cela par Georges Pompidou. Avant la révision de 1962, il n'a pas hésité à recourir au référendum à deux reprises pour vérifier qu'il conservait le soutien populaire dans l'exercice de son mandat. La révision de 1962 a concrétisé cette pratique.

Pour le Général de Gaulle, le septennat trouvait un correctif dans l'utilisation du référendum pour s'assurer de la confiance des Français, en cours de mandat. Par conséquent, lorsque le 27 avril 1969, 53 % des électeurs ont voté contre le projet de réforme du Sénat, il a démissionné. En revanche, ses successeurs se sont bien gardés de faire leur cette interprétation de la responsabilité du chef de l'État. Jamais ils n'ont utilisé l'article 11 à des fins constitutionnelles. Ils n'ont pas non plus engagé leur responsabilité. Même quand Jacques Chirac a échoué lors de la dissolution de 1997 ou lors du référendum de 2005, il s'est gardé d'en tirer des conséquences politiques, optant pour une pratique du septennat où le Président de la République s'accommode des situations politiques qui surgissent, sans remettre en cause sa responsabilité.

À trois reprises, la présidence a subi une cohabitation – l'invention du terme, sinon du concept, revient à Édouard Balladur –, période durant laquelle les pouvoirs du Président sont réduits aux acquêts de la Constitution, c'est-à-dire aux dispositions de l'article 5. Le Premier ministre gouverne en s'appuyant sur la majorité de l'Assemblée nationale.

En 2000, une révision, à l'initiative de plusieurs auteurs dont le Premier ministre de l'époque, réduit la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans dans le but de limiter la possibilité d'une cohabitation. Cette révision a paradoxalement été initiée par celui qui a le plus bénéficié des prérogatives du Premier ministre en temps de cohabitation, Lionel Jospin. La loi organique de 2001 a mené la logique à son terme, en inversant le calendrier électoral, de sorte que les élections des députés sont désormais conditionnées par celle du Président. François Mitterrand avait dissous à deux reprises l'Assemblée nationale pour obtenir une majorité compacte au lendemain de son élection. La loi organique de 2001 répond à la difficulté rencontrée par Jacques Chirac d'organiser une dissolution juste avant la fin de son mandat.

Lors de l'institution du quinquennat en 2000, Jacques Chirac était hostile à toute limitation du nombre des mandats consécutifs, c'était le « quinquennat sec ». La révision de 2008 a fait de l'élection présidentielle la seule élection où le nombre des mandats consécutifs est limité – suivant en cela le modèle américain.

La proposition de loi constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui a deux objets, l'un affiché, l'autre latent. D'une part, elle rend la fonction présidentielle moins conjoncturelle, axée sur le long terme. De Gaulle a été le premier à manier le long terme dans les domaines essentiels (défense, politique étrangère, planification, aménagement du territoire), avec des responsables politiques et administratifs qui sont restés en place longtemps. Dans d'autres secteurs, sa gestion des affaires a été plus chaotique : à l'éducation nationale et aux universités, talon d'Achille de sa politique, les ministres se sont succédé à une cadence rapide.

La vision à long terme des présidents dans le cadre du septennat s'est toutefois constamment heurtée à la crainte de voir leur autorité ruinée par la perte des élections législatives. Cela a été le cas pour de Gaulle en 1967, pour Pompidou en 1973, avec déjà le projet du quinquennat, pour Valéry Giscard d'Estaing en 1978, avec le discours de Verdun-sur-le-Doubs, pour Chirac et Mitterrand, à trois reprises. Tous avaient une vision à long terme, mais un pilotage à court terme de l'action politique.

Le non-renouvellement du mandat présidentiel introduirait une scansion définitive qui interdirait tout rebondissement. Tandis que le Général de Gaulle, réélu, a été confronté à

l'échec et a préféré partir, François Mitterrand et Jacques Chirac ont été réélus après une cohabitation : le Premier ministre avec lequel ils ont cohabité est devenu leur adversaire à l'élection présidentielle. Plutôt que de tirer parti de leur fonction de Premier ministre, chacun – Jacques Chirac en 1988, Édouard Balladur en 1995 et Lionel Jospin en 2002 – a préféré essayer de devenir Président de la République, sans tirer les conclusions de ces échecs : c'est le Premier ministre de cohabitation qui est le candidat du bilan, le Président retrouvant la capacité de se forger un nouveau statut politique : François Mitterrand avait été simultanément chef de l'État et chef de l'opposition, situation assez confortable...

L'objet latent de la proposition de loi constitutionnelle, que son auteur ne cherche pas à cacher, est l'abaissement de la fonction présidentielle. Toutes les révisions proposées par des personnalités de tradition radicale depuis 1958, à commencer par Gaston Monnerville, sont marquées par la nostalgie du régime parlementaire et veulent donner au Président de la République un rôle secondaire. Faute de pouvoir abolir son élection au suffrage universel direct – seule élection qui suscite un engouement dans la population – la proposition crée un septennat condamné à se terminer en cohabitation et non renouvelable. Y voir un retour à la version originelle de la Constitution de 1958 reviendrait à oublier que les auteurs de celle-ci ont imposé le tournant de 1962 et la pratique présidentialisante qui a suivi.

Dans la mise en œuvre de la III^{ème} République, à l'inverse, la pratique ultraparlementaire s'est imposée à partir de 1879, avec la fameuse « constitution Grévy ». Alexandre Millerand, Président de la République après la victoire du cartel des gauches...

M. Alain Richard. – ... mais élu par la Chambre bleu horizon !

M. Hugues Portelli, rapporteur. – ... n'ayant pas pu résister à la Chambre des députés, a dû démissionner. Il est impossible de revenir sur une pratique durablement installée.

La proposition de révision de Jacques Mézard, si elle a le mérite de relancer le débat sur la fonction présidentielle, propose un retour en arrière à l'opposé du sentiment des citoyens, formellement exprimé par un référendum en 2000 – c'est la seule révision constitutionnelle adoptée régulièrement par référendum. Elle est en outre à rebours de l'accélération actuelle du temps politique, illustrée par la réduction du mandat des sénateurs.

M. René Vandierendonck. – Nous pourrions rétablir le mandat de neuf ans...

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Je propose donc de ne pas adopter cette proposition de loi constitutionnelle.

M. Philippe Bas, président. – Les raisons de l'institution du septennat furent des plus contingentes. S'il a été reconduit par la IV^{ème} et la V^{ème} Républiques, la fonction a considérablement évolué depuis 1958. Il fait figure d'exception dans les régimes démocratiques européens...

M. Michel Mercier. – Vous oubliez l'Italie !

M. Philippe Bas, président. – ...au regard des pouvoirs confiés au Président. Depuis 1981, aucun septennat ne s'est déroulé sans cohabitation ; c'était elle qui était visée par la révision de 2000. Cette proposition veut rétablir la présidence dans une fonction arbitrale. À condition que cela soit souhaitable, suffirait-il d'instituer un septennat non renouvelable pour y parvenir ? Cette dernière disposition est préoccupante. Une cohabitation

sans espoir de réélection affaiblirait la fonction présidentielle. Un tel choix doit être opéré en connaissance de cause.

Le calendrier actuel de l'élection présidentielle est déterminé par la date de la mort du président Pompidou, il n'a pas été décidé. En revanche, les élections législatives avaient lieu en mars malgré les dissolutions ; elles sont désormais en juin, tant que les élections présidentielles se déroulent à la même date.

M. Alain Richard. – Malgré l'exposé lumineux d'Hugues Portelli, mon appréciation est différente de la sienne. La révision de 2000 a créé un déséquilibre dans un système devenu présidentieliste sans cesser d'être dualiste. Il repose aujourd'hui sur une élection présidentielle intensément anticipée : nous souffrons du syndrome de la campagne pré-présidentielle permanente que l'on peut observer depuis un siècle aux États-Unis. Le Président de la République garde néanmoins un pouvoir de dissolution d'une chambre qui est pourtant élue dans la fidélité à ses options. Nous pouvons considérer que la situation actuelle ne peut être que transitoire.

Lionel Jospin sympathisait d'ailleurs avec le régime présidentiel. Dans le tohu-bohu des idées plus ou moins structurées de changement institutionnel qui circulent, il y a une ambivalence entre le rétablissement, largement utopique, d'un régime parlementaire et le renforcement des pouvoirs législatifs du Parlement, au prix de la suppression de la fonction de Premier ministre et donc de la responsabilité devant le Parlement, pour basculer dans un régime présidentiel.

Le Président de la République est élu au suffrage direct dans quatre régimes parlementaires en Europe : en Pologne, en Autriche, en Finlande et au Portugal. Pour ceux qui veulent, comme moi, éviter des emportements redoutables pour la gouvernabilité du pays et revenir à une fonction présidentielle forte mais arbitrale, la proposition de loi est une condition nécessaire, quoique non suffisante. Ce qui la rendrait suffisante serait que les deux familles politiques habituellement au second tour changent le profil de leurs candidats – cela aurait été possible en 2002. Tant que nous en restons au quinquennat et aux législatives consécutives, les candidats seront des « super » premiers ministres, se présentant avec un programme gouvernemental, de sorte qu'il est impossible de retrouver la fonction de Président arbitre. Le droit de dissolution est désuet : on voit mal le Président congédier la majorité dont il a bénéficié, car le précédent de 1997 reste dans les mémoires.

Les fonctions du Président, à l'exception de l'article 16, reproduisent presque à l'identique les dispositions de la loi constitutionnelle de 1875, qui étaient dans l'esprit de leurs auteurs celles d'un monarque constitutionnel. Le septennat était d'ailleurs calqué sur l'espérance d'un rétablissement de la monarchie. La position du rapporteur est étayée, mais la proposition de loi a ses mérites pour qui veut un régime démocratique et un pays gouvernable.

M. Jean-Yves Leconte. – La révision de 2000 a cassé la flexibilité de la Constitution. Avec le phasage absolu entre élection présidentielle et élections législatives, l'élection de l'Assemblée nationale dépend totalement de celle du Président de la République. Quand bien même celui-ci se retrouverait dans la même situation qu'en 1974, il dissoudrait malgré tout. Les partis politiques s'organisent autour de l'élection présidentielle.

Mme Cécile Cukierman. – Nous l'avons vu !

M. Jean-Yves Leconte. – Ils changent de nature et voient s’affronter des écuries plutôt que des idées. Que le pouvoir exécutif n’ait pas réussi à convaincre les Français à l’issue des trois derniers quinquennats incite à réfléchir à une évolution de nos institutions.

Le projet principal de la politique française ne peut être que de déterminer la place de notre pays dans l’Europe. Comme cela ne dépend pas que de l’élection du Président, prétendre la réorienter tient de l’imposture. Nous sommes la seule démocratie européenne en voie de présidentialisation : tous les autres pays ont des régimes parlementaires. Cela empêche un discours de vérité sur l’Europe ; la proposition de loi a l’avantage de renverser la tendance.

M. Christophe Béchu. – Nous avons découvert avec le rapport d’Hugues Portelli combien notre collègue passionne ses étudiants...

Quelque chose ne va pas dans le système actuel. Le déplacement en 2000 d’un seul curseur a causé un déséquilibre global de nos institutions. Une pratique nouvelle, celle des primaires, n’a fait qu’accentuer le raccourcissement du temps politique : déjà passé de sept à cinq ans, l’intervalle entre deux campagnes est réduit d’un an par la primaire, et d’une autre année par les déclarations de candidature. Dans notre famille politique, l’intervalle n’a été que de douze mois... L’élection présidentielle domine aujourd’hui et biaise tout le débat politique.

Un rééquilibrage pourrait être tentant, mais j’ai peur de jouer les apprentis sorciers en ne déplaçant que le curseur du septennat non renouvelable, qui pourrait causer un nouveau déséquilibre. Outre le non-alignement des majorités, il y aura forcément un moment où le Président n’aura plus rien à perdre s’il n’est pas rééligible, car il ne sera plus responsable. Le quinquennat biaise notre logique institutionnelle. Mieux aurait valu que le premier vainqueur d’une primaire perde : le fait que 100 % des vainqueurs aient gagné est une incitation à s’y plier. Au lieu d’épouser un effet de mode comme avec le quinquennat, il faudrait envisager un toilettage en profondeur. Sans aller jusqu’à une VI^{ème} République, nous pouvons trouver un nouvel équilibre entre Président de la République et Parlement.

Je ne voterai pas cette proposition de loi.

M. Michel Mercier. – La seule constante dans l’histoire constitutionnelle depuis 1875 – et nous pourrions sans doute remonter à la Monarchie de Juillet – est la distance du texte à la pratique. Mes préférences personnelles vont à la république parlementaire, cet idéal démocratique que nous n’avons pas souvent rencontré. Depuis 1958, nous assistons à une vraie personnalisation – plus qu’à une présidentialisation – du pouvoir, comme nous l’enseignait Jacques Cadart.

M. Philippe Bas, président. – Pas seulement en France.

M. Michel Mercier. – Comment lutter contre cette personnalisation ? La cause n’en est pas tant le quinquennat que la suppression de fait de l’autonomie des élections législatives. Les deux derniers présidents ont eu presque les mêmes mots : le Premier ministre exécute la politique que j’ai choisie, il fait ce que je dis... Sauf à prendre les Français pour des girouettes, il est naturel qu’ils votent un mois après comme à la présidentielle. Lorsque le président Mitterrand a demandé à la télévision : « De grâce, ne me donnez pas une majorité ! », il l’a eue quand même, et avec Michel Rocard en prime ! Certes, c’était avec le

soutien de quelques centristes occasionnels – comme c’était avec l’approbation d’un grand professeur de droit constitutionnel, cela ne posait pas de problème.

Comment avoir une vraie démocratie ? La question de fond est celle du Premier ministre : il ne joue un rôle qu’en période de cohabitation, désormais difficile à imaginer. La France peut-elle continuer à être représentée internationalement par deux personnes ? Elle est le seul État à être représenté par le chef de l’État au Conseil européen ; au G20, elle l’est par le Président, avec le Premier ministre en période de cohabitation – nous avons vu ce que cela donnait avec François Mitterrand et Édouard Balladur, qui disaient exactement le contraire l’un de l’autre.

Ne faudrait-il pas préférer améliorer le système actuel, plutôt que de poursuivre un rêve, dont je crains qu’il ne se réalise jamais, et mettre en accord le droit et le fait ?

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Argument peu glorieux mais important : une révision constitutionnelle d’initiative parlementaire doit être adoptée par les deux chambres puis par référendum. Soumettre une telle révision au référendum n’améliorerait pas grandement notre image. Il faut parfois s’abstenir de prendre des initiatives qui vont tellement à l’encontre du sentiment dominant.

Alain Richard explique que, dans les régimes parlementaires où le président est élu au suffrage direct, les partis sont d’accord pour présenter leurs leaders pour le poste de premier ministre, et non à celui de président, qui est réservé à des personnalités en fin de parcours ou d’importance secondaire. Dans le cas du Portugal, de la Pologne, de la Croatie et de la Finlande, où le président était véritablement le chef de l’exécutif, la constitution a été révisée pour transférer certains de ses pouvoirs au premier ministre, notamment en matière européenne, tout en gardant l’élection au suffrage direct. Ils ont alors pris le modèle irlandais, où la présidence a un rôle sociétal. Le cas le plus intéressant est l’Islande, où l’élection n’a lieu que si les partis ne se sont pas mis d’accord sur un nom.

La personnalisation est un argument réversible. Nous constatons la même personnalisation de la vie politique en Allemagne et au Royaume-Uni, où le chef du parti ayant la majorité à la Chambre est un patron incontesté de la vie politique. Cela ne fonctionne pas ainsi dans un seul cas : en l’absence de majorité. David Cameron a ainsi dû renoncer, à la demande des libéraux, à l’usage du droit de dissolution.

Le débat constitutionnel en France est marqué par l’obsession de réduire le pouvoir du Président. Or le problème réside aussi dans les autres pouvoirs. Si nous ne voulons pas que le Président soit à la fois le chef de l’État et le chef de la majorité, nous devons supprimer le droit de dissolution et la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

La France est un pays deux fois centralisé : politiquement, parce que le Président de la République fait tout, et administrativement, à cause de l’absence de contre-pouvoirs, notamment locaux, contrairement à l’Allemagne, où les ministres-présidents des Länder parlent d’égal à égal avec le chancelier au Bundesrat. Avec ce cumul de centralisations au profit du Président, notre système ne peut pas être démocratique, au sens de M. Mercier.

M. Philippe Bas, président. – Ces régimes très différents sur le papier fonctionnent de la même façon : le fluide politique emprunte des voies différentes, mais aboutit à une démocratie de l’alternance, avec la nuance du fédéralisme allemand et la possibilité pour la majorité britannique de changer de chef à l’approche des élections, comme

ce fut le cas pour Tony Blair et Margaret Thatcher. On ne pourrait pas l'imaginer pour notre pays à l'approche de l'élection présidentielle. Mettre fin à la personnalisation du pouvoir me semble une ambition difficile à réaliser.

La proposition de loi constitutionnelle n'est pas adoptée.

Loi de finances 2015 – Mission « Conseil et contrôle de l'État », programmes « Juridictions financières » et « Juridictions administratives » – Examen du rapport pour avis

La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Michel Delebarre sur la mission « Conseil et contrôle de l'État », programmes « juridictions financières » et « juridictions administratives ».

M. Michel Delebarre, rapporteur pour avis. – Nous examinons pour la première fois ensemble les crédits de deux programmes de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » : le programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* », qui regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux huit cours administratives d'appel, aux quarante-deux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile, et le programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », qui concerne la Cour des comptes et les vingt chambres régionales et territoriales des comptes.

L'effort budgétaire en faveur des juridictions administratives et financières est maintenu cette année. Ces deux budgets ont en commun de présenter une certaine stabilité permettant aux juridictions de disposer de conditions relativement favorables à l'accomplissement de leurs missions. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les crédits alloués pour 2015 au programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » est en progression : + 2,2 % en crédits de paiement. Le plafond d'emplois autorisés est fixé à 3 784 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit la création de trente-cinq nouveaux emplois. Les crédits du programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » sont, quant à eux, en légère diminution par rapport à l'an dernier : - 0,9 %, mais cette diminution est liée à un ajustement technique. Quant aux moyens humains, ils s'établissent à un niveau constant par rapport aux exercices précédents avec un plafond d'emplois fixé à 1 840 ETPT.

De plus, ces deux programmes bénéficient de conditions d'exécution relativement favorables, puisqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation de mise en réserve de crédits en début d'exercice.

D'un point de vue strictement budgétaire donc, ces programmes ne rencontrent pas de difficultés particulières.

Cependant, l'ensemble des personnes que j'ai pu rencontrer pour préparer ce rapport m'ont signalé que cette situation satisfaisante était fragilisée par la forte pression contentieuse subie par les juridictions administratives d'une part, et par la multiplication des missions confiées aux juridictions financières d'autre part.

Concernant les difficultés des juridictions administratives pour faire face à la progression constante du contentieux, je vous rappelle que depuis 2011 l'objectif de ramener à un an en moyenne les délais de jugement devant l'ensemble des juridictions est atteint tous

types d'affaires confondues. Cependant, communiquer sur un délai de jugement inférieur à un an risque d'induire le justiciable en erreur car pour les affaires dites « ordinaires », c'est-à-dire hors procédures d'urgence et procédures particulières, ces délais s'établissent plutôt autour de un an et dix mois devant les tribunaux administratifs et un an et deux-trois mois devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'État.

Or, l'indicateur qui permettait de mesurer ce délai de règlement pour les affaires ordinaires a été supprimé de la maquette de performance, pour des raisons de « *simplification des documents budgétaires* ». La suppression de cet indicateur, particulièrement pertinent, me semble dommageable à l'analyse. En tout état de cause, quel que soit l'indicateur utilisé, les délais de jugement des affaires, toutes juridictions confondues, se sont nettement améliorés ces dernières années.

Cependant, après une phase de stabilisation des performances des juridictions administratives à un niveau satisfaisant, selon les personnes entendues lors des auditions préparatoires, ces résultats sont menacés par la poursuite de la montée en puissance des contentieux de masse, tels que celui du droit au logement opposable (DALO), du revenu de solidarité active (RSA) ou des étrangers, qui ont progressé respectivement de 44 %, 77 % et 25 % de 2010 à 2013.

À cela s'ajoute le transfert aux juridictions administratives de nouveaux contentieux par des réformes récentes comme la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui donne compétence au juge administratif pour connaître des litiges relatifs au plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), ou la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, qui a dépénalisé un nombre important de sanctions visant à réprimer les infractions au droit de la consommation, pour les transformer en sanctions administratives.

Pour faire face à ce niveau d'activité élevé à moyens quasi constants, des réformes de procédure ont été mises en œuvre, comme la suppression de la possibilité de faire appel pour les contentieux sociaux, le contentieux du permis de conduire ainsi que pour certains permis de construire. Compte tenu de leur entrée en vigueur très récente, nous ne sommes pas encore en mesure de réaliser un premier bilan de l'application de ces dispositions, mais elles mériteront une attention particulière l'an prochain car la dispense d'appel est susceptible de porter atteinte aux droits du justiciable, puisque, une fois l'affaire en cassation, le Conseil d'État ne revient plus sur l'appréciation des faits. De plus, le pourvoi en cassation est plus coûteux pour le justiciable qui doit alors être représenté par un avocat au Conseil.

Toujours pour faire face à ce niveau d'activité élevé, de plus en plus de contentieux sont réglés par un magistrat statuant seul (les contentieux sociaux, les contentieux des étrangers, les litiges relatifs aux permis de conduire...). Bien que le jugement en formation collégiale demeure le principe, environ 60 % des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique ou par ordonnance en 2013.

Si ces procédures de simplifications contentieuses ont permis à la juridiction administrative de faire face à l'augmentation du contentieux et de réduire ses délais de jugement, on peut légitimement s'interroger sur leur impact sur la qualité de la justice rendue. En effet, certains contentieux qui concernent en particulier les publics les plus fragiles, comme par exemple les contentieux sociaux, cumulent : suppression de l'appel, règlement par juge unique et dispense de conclusions du rapporteur public.

Enfin, comme lors des deux exercices précédents, j'ai pu constater un véritable sentiment d'impuissance des magistrats face à certains contentieux pour lesquels l'utilité de l'intervention du juge pose question. Je pense en particulier au droit au logement opposable (DALO). Le juge ne tranche aucune question de droit, il ne règle pas non plus la situation du justiciable, puisqu'il ne peut qu'enjoindre l'administration, sous astreinte, de délivrer un logement. Ce contentieux a progressé de 125 % en cinq ans. Il est donc particulièrement coûteux, pour un résultat très limité. Se pose donc à nouveau la question de la nécessité d'un traitement juridictionnel du problème social du logement...

La multiplication des missions des juridictions financières fragilise leurs bonnes performances. Si l'examen des comptes publics, le contrôle des finances publiques et le contrôle de la gestion des organismes publics constituent la majeure partie de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, les missions des juridictions financières n'ont cessé de s'étendre avec le temps. À titre d'exemple, après la certification des comptes de l'État, de la sécurité sociale et des deux assemblées, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de l'État, en cours d'examen au Sénat, prévoit l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales les plus importantes.

Pour préserver ces performances satisfaisantes, dans un contexte budgétaire contraint, les juridictions financières ont fait l'objet de réformes organisationnelles et de procédures. Ainsi, en 2012, la carte des juridictions a été réformée pour permettre le regroupement des chambres régionales des comptes en structure de taille critique. Sept CRC ont été fermées. Le coût total de la réforme a été moins important que celui qui avait été prévu : 6,78 millions d'euros contre 13,43 millions d'euros envisagés. Hors dépenses de personnel, le coût budgétaire sera absorbé par les juridictions financières en moins de quatre ans.

Au-delà de l'aspect purement budgétaire, si la période préparatoire de la réforme a été longue et difficile pour les personnels, sa mise en œuvre semble s'être finalement déroulée de manière relativement apaisée. Aujourd'hui, les juridictions regroupées fonctionnent de manière satisfaisante. La réforme aurait donné une nouvelle dynamique aux juridictions financières. Outre une nouvelle répartition et une requalification des effectifs en faveur de la fonction de contrôle, les regroupements semblent avoir permis des réorganisations, des économies d'échelle, une spécialisation dans certains domaines, une plus grande professionnalisation et des gains de productivité.

La réforme de la carte des juridictions s'est également accompagnée d'une évolution des méthodes de travail des magistrats et des agents. Dans un souci de plus grande efficacité des juridictions financières, la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a permis au Premier président de la Cour des comptes de fixer des normes professionnelles. Trois arrêtés en date des 18 juillet 2013, 15 janvier 2014 et 4 juillet 2014 ont été pris à ce titre. Parallèlement, afin de mieux coordonner les méthodes de travail et de développer des outils de contrôle homogènes, un centre d'appui métiers a été mis en place à l'automne 2012 à la Cour des comptes, à destination de l'ensemble des juridictions financières. Il a vocation à favoriser le partage des meilleures pratiques, l'élaboration d'outils d'aide au contrôle et la mise en commun des connaissances.

Enfin, la loi du 13 décembre 2011 a renforcé les formations inter-juridictions (FIJ), constituées entre la Cour et des CRC ou entre des CRC. Selon la Cour des comptes,

grâce à cette réforme, les juridictions financières sont en mesure de répondre dans un délai beaucoup plus court aux demandes d'enquête, émanant du Parlement et du Gouvernement, qui concernent à la fois le champ de compétence de la Cour et celui des CRC. En septembre 2014, dix-sept FIJ étaient en cours sur des sujets divers comme l'efficacité et le coût du lycée, les finances publiques locales, le logement en Ile-de-France, les maternités...

Si ces structures présentent l'avantage de porter un regard transversal, là où les chambres régionales et territoriales des comptes ne peuvent avoir qu'une vision géographiquement limitée, il faut être prudent dans l'utilisation de cet outil. En effet, depuis la restructuration de la carte des juridictions, et compte tenu du contexte budgétaire contraint, les effectifs ont été calculés au plus juste des besoins des différentes juridictions, au regard de leur programme de contrôle. Il ne faudrait donc pas que les travaux inter-juridictions se développent au détriment des missions de contrôle des CRC. Je ne manquerai donc pas, dans mon rapport pour avis de l'année prochaine, de rendre compte de l'évaluation des formations inter-juridictions actuellement menée par le groupe de travail mis en place par la Cour des comptes sur ce sujet.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 164 et 165.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

Loi de finances 2015 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés » – Examen du rapport pour avis

La commission procède enfin à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés ».

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Créé à l'occasion de la loi de finances pour 2009 dans un souci de lisibilité budgétaire, ce programme réunissait les onze autorités administratives indépendantes du programme coordination du travail gouvernemental.

Plusieurs évolutions sont intervenues depuis : la création du Défenseur des droits par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui est entrée en fonction à compter du 1^{er} mai 2011, la transformation du Conseil supérieur de l'audiovisuel en autorité publique indépendante par la loi du 15 novembre 2013, la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par les lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique.

Pour 2015, les autorisations d'engagement demandées s'élèvent à 98 410 885 euros (en baisse de 0,51 % par rapport à 2014), et les crédits de paiement à 98 850 093 euros (en hausse de 4,63 %).

Ces données globales doivent être nuancées par un examen détaillé des dotations de chaque autorité administrative : une forte hausse (pour la CNIL) et des baisses importantes

(pour le Défenseur des droits, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique) au titre des autorisations d'engagement, conséquence du renouvellement de baux ; des variations plus limitées en crédits de paiement, sauf pour la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (+ 27,7 %), dues principalement aux évolutions de plafond d'emplois.

Le CSA, quant à lui, bénéficiera d'une subvention de 38 035 396 euros, en hausse de 6,35 % (soit 2 271 949 euros) par rapport aux crédits 2014, relativisée par le fait qu'1,5 million d'euros lui est affecté pour couvrir la taxe sur les salaires à laquelle il est assujéti en raison de son changement de statut.

Certaines autorités ont été auditionnées : le CSA, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la CNIL et la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Beaucoup d'entre elles mettent en avant des difficultés actuelles ou à venir pour accomplir leurs missions qui s'étendent jugeant leur budget insuffisant et « biaisé » par l'application de la réserve de précaution de 0,5 % sur les dépenses de personnel et 8 % sur celles de fonctionnement. Ainsi le CSA se verra appliquer en 2015 un taux unique de 8 % y compris sur la taxe sur les salaires verra son budget amputé de 1,1 million d'euros supplémentaire.

Le Défenseur des droits, seule autorité de valeur constitutionnelle, a connu une année particulière avec le décès de Dominique Baudis, ce qui a souligné la dépendance de l'institution à l'égard de la personne du Défenseur car à cette occasion la fluidité de la décision a été perturbée.

La loi crée de nouveaux droits qui sont autant de nouvelles missions pour le Défenseur des droits. Lorsque l'administration fonctionne avec des budgets contraints, il devrait y avoir des fonds complémentaires pour que le Défenseur vérifie le respect des droits, qui par ses interventions, participe à une bonne justice en désengorgeant les tribunaux.

La CNIL qui connaît chaque année une croissance à deux chiffres de son activité, recevra de nouvelles compétences par la loi sur le terrorisme adoptée tout récemment.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté veut maintenir le rythme de 150 visites par an mais ce sera difficile. De plus les délais de réponse aux courriers ont été significativement rallongés.

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité traite 6 000 demandes par an et veut recruter un ingénieur pour assurer son indépendance technique.

La mise en réserve porte atteinte à l'indépendance des autorités indépendantes.

La délimitation des compétences entre autorités est également à revoir pour améliorer la lisibilité du programme.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous invite à donner un avis favorable aux crédits du programme « Protection des droits et libertés ».

M. Philippe Bas, président. – Je remercie Monsieur le rapporteur qui donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits. Je comprends l'inquiétude des autorités mais je note

que ces crédits augmentent de 4,63 % cette année, ce qui est beaucoup par rapport à d'autres collectivités publiques.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Cette augmentation est liée au CSA désormais soumis à une taxe qui lui est compensée. Cette somme de 1,5 million d'euros n'alimentera pas ses crédits de fonctionnement.

La commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

La réunion est levée à 11 h 30

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30

Loi de finances 2015 – Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, la commission entend Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique – mission « Relations avec les collectivités territoriales » et programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique. – Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit un effort des collectivités territoriales de 3,67 milliards d'euros sur la DGF, réparti au prorata de la part de chaque catégorie locale dans les recettes totales, soit 2,071 milliards d'euros pour le bloc communal – réparti entre 1,450 milliard d'euros pour les communes et 621 millions d'euros pour leurs groupements –, 1,148 milliard d'euros pour les départements, et 451 millions d'euros pour les régions. Les critères de répartition de cet effort entre catégories de collectivités sont identiques à ceux du précédent budget. Pour donner un ordre de grandeur, cet effort représente une baisse des ressources des collectivités locales de l'ordre de 1,6 % de leurs recettes totales et de 1,9 % de leurs recettes de fonctionnement.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit également un renforcement de la péréquation, avec une progression de celle-ci qui a doublé par rapport à 2014, progression encore accentuée par l'Assemblée Nationale. Ainsi, le fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France (FSRIF) ne connaîtra aucune diminution. Le rapport ira de un à sept entre les collectivités territoriales compte tenu de ce renforcement de péréquation. En d'autres termes, l'objectif de cette mesure est d'atténuer les effets de la baisse des concours financiers pour les collectivités les plus pauvres.

Une attention particulière a été portée à l'investissement avec le FCTVA retiré de l'enveloppe normée, la suppression de la réfaction de 0,9 point, la création d'un fonds d'investissement, la reconduction des dispositifs en faveur des départements. Je reviendrai plus en détails sur ces dispositions dans le cadre des questions que vous me poserez.

Beaucoup d'élus locaux réclament une hausse des dotations budgétaires. Or celles-ci sont financées par les impôts payés par nos concitoyens. Certaines collectivités territoriales estiment ne pouvoir faire face à cet effort que par une hausse de leur fiscalité locale qui pèse, là encore, sur le contribuable. À chaque bout de la chaîne, ce sont les citoyens qui sont concernés.

Pour conclure sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je souhaite souligner qu'au terme de la première lecture du projet de loi de finances pour 2015 à l'Assemblée nationale, l'équilibre budgétaire initial est modifié par le vote de 808 millions d'euros de dépenses en plus ou de recettes en moins. Sur ce montant, près de 500 millions d'euros concernent les collectivités territoriales : 300 millions d'euros supplémentaires pour les rythmes scolaires, 200 millions d'euros pour le FCTVA, liés au retrait du fonds de l'enveloppe normée et à la diminution de la réfaction.

Un amendement de rééquilibrage sera déposé à l'Assemblée Nationale par le Gouvernement pour financer ces 808 millions d'euros supplémentaires. Il n'est pas exclu que certaines dispositions concernent les finances des collectivités territoriales.

Le programme 148 « Fonction publique » concerne l'action sociale et la formation interministérielles.

En 2015, le Gouvernement a choisi de faire porter les efforts d'économie sur la formation pour stabiliser les crédits en faveur de l'action sociale pour les agents les plus modestes, notamment lors du premier déménagement.

C'est une action sociale peu large. Les fonctionnaires bénéficient d'un traitement et de la garantie d'emploi mais, parfois, certains rencontrent des difficultés.

Au programme est inscrite une subvention pour charges de service public des opérateurs du programme : l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA). La dotation diminue de 5 % sur les dépenses de fonctionnement, réduction globale de 5 ETP sur les emplois permanents, soit 3 à l'ENA et 2 pour les IRA ; cela ne constitue pas de problème majeur pour l'ENA. L'effectif de la promotion du concours interne de l'ENA croît à hauteur de dix élèves pour 2015 car certaines directions de l'administration ne trouvent plus suffisamment de candidats à recruter.

Certains hauts fonctionnaires donnent des cours à l'ENA bénévolement car ils tiennent à la qualité de la formation de ceux qui les suivront.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Vous avez rappelé l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques en diminuant leurs dotations budgétaires de 3,7 milliards d'euros. Si la majorité des élus locaux est favorable à cet effort de redressement, ils estiment que ce dernier ne peut s'accompagner de dépenses nouvelles, telles que la mise en place des rythmes scolaires. Sans parler du bien-fondé de cette réforme, sa présentation et le coût de sa mise en œuvre ont été catastrophiques, compte tenu de l'effort déjà demandé aux communes. Il est important que le Gouvernement en ait pleinement conscience.

Le Gouvernement a-t-il évalué les conséquences de la baisse des dotations sur la mise en œuvre des politiques publiques des collectivités territoriales et, surtout, l'impact de cette diminution sur l'investissement local ?

Par ailleurs, onze métropoles ont été créées par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 – même si cette dénomination recouvre différentes réalités. Quelles sont les conséquences de ces créations sur les dotations dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, dans le cadre de cette baisse des dotations ?

Ensuite, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prévoit une nouvelle carte régionale, avec des régions plus grandes qui se verront confier de nouvelles compétences avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Quelles sont les dispositions financières prévues par le Gouvernement pour permettre aux régions d'assumer leurs nouvelles compétences ?

Enfin, dernière question, où en est la réflexion du Gouvernement sur la Métropole du Grand Paris ?

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis des crédits du programme Fonction publique. – Madame la ministre, je vous poserai quatre questions, dont certaines parlent de la fonction publique territoriale.

La première prolonge la question de Jacqueline Gourault sur les rythmes scolaires. Les collectivités territoriales sont obligées de recourir à de nombreux recrutements mais, le plus souvent, il s'agit de personnels précaires, difficiles à trouver. En conséquence, le format du projet est réduit faute des personnels suffisants pour l'exécuter.

Nous avons voté des lois sur la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique et nous alimentons la précarité !

Deuxième question : beaucoup de fonctionnaires, en raison de la dureté des temps, sont amenés à travailler plus longtemps mais, parallèlement, cette donnée accroît la part maladie. Se pose donc la question de l'articulation des contributions respectives des collectivités et de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Troisième question : comment se préparent les prochaines élections professionnelles du 4 décembre 2014 ?

Quatrième question enfin concernant la fonction publique d'État : avez-vous fait votre miel des derniers rapports établis sur la fonction publique ?

M. René Vandierendonck. – Par le hasard des calendriers, j'ai assisté ce matin à la réunion de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation qui rendait compte d'un rapport de nos collègues Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard sur l'impact des mesures de restrictions budgétaires pour les collectivités territoriales. Ce travail, à l'essentiel, montre que la déflagration va être redoutable et conduire à l'impasse financière 60 % environ des départements et les communes de 10 000 à 50 000 habitants.

Avant que le Sénat n'examine le projet de loi de finances pour 2015, il faut un rappel des premières mesures annoncées par le Gouvernement à l'Assemblée nationale pour sauver le soldat « investissement ». Plus largement, lors de l'examen du projet de loi de finances, est-il possible d'envisager l'adoption de mesures pour lesquelles à l'Assemblée, la députée Christine Pires Beaune a été mandatée. Au Sénat, je ne sais pas lequel de nos collègues a été désigné.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Le Gouvernement a saisi le Sénat de cette demande mais il n'a pas eu de réponse pour le sénateur pressenti, M. Philippe Dallier.

M. René Vandierendonck. – En cette période de congrès annuel des maires, compte tenu de l'existence de ce travail, est-il envisageable, dans le cadre d'une contractualisation, de lisser la durée des trois ans fixés à la réduction sensible de la DGF pour sauvegarder le niveau d'investissement des collectivités locales. Pour la communauté urbaine de Lille, cela représente une diminution de 30 % sur le plan pluriannuel d'investissement. C'est particulièrement préjudiciable au tissu économique.

Seconde question : puisque le Sénat note avec grande satisfaction une inflexion sensible du Gouvernement pour l'avenir du département après la déclaration du Premier ministre devant notre Haute Assemblée, confirmée au congrès de l'Assemblée des Départements de France à Pau, et compte tenu du rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation selon lequel 60 % des départements restent dans l'œil du cyclone, à l'instar de la proposition de loi sur les communes nouvelles -qui prévoit une garantie de DGF pendant trois ans-, est-il envisageable que le regroupement de départements puisse être accompagné de mesures analogues ?

M. Michel Mercier. – Il est vrai que la baisse des dotations va changer la donne pour les collectivités locales mais il est très vrai aussi qu'on ne peut pas échapper à cet état dans le contexte de réduction générale des dépenses publiques.

En revanche, on peut peut-être y procéder avec un peu plus d'équité : la diminution de la DGF des communes sans la réformer ne peut pas tenir très longtemps : tout le monde est responsable : dans cette assemblée, on a voté des amendements pour prévoir des exceptions au profit de certaines catégories de communes. Il faut réduire les écarts entre les communes.

En ce qui concerne le projet de loi NOTRe, il n'est pas sûr qu'il corresponde aux besoins d'aujourd'hui. Il faudrait plutôt offrir des outils aux collectivités territoriales pour qu'elles s'en saisissent pour l'exercice de leurs compétences.

Quand on respectera l'accord local, on ira beaucoup plus vite sur l'évolution des structures locales. La création d'une commune nouvelle peut engendrer des économies. Je vous indique mon exemple : cinq communes ont fusionné, ce qui a permis une économie sur certaines dépenses comme les fournitures scolaires en permettant la passation d'un seul marché ; l'économie réalisée en conséquence s'élève à environ 200 000 euros.

Notre rôle d'élus nationaux est de préparer le changement.

M. François Grosdidier. – Je ne suis pas persuadé que des changements provoquent des économies. Je suis même persuadé du contraire.

S'agissant de la baisse de dotations, le travail qui a été mené par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat est intéressant mais inquiétant, d'autant plus qu'il ne se fonde pas sur des scénarii catastrophistes. D'ailleurs, il ne prend pas en compte les effets mécaniques de hausse de la dépense locale.

Au niveau global, on assistera donc à une dégradation de la situation financière de toutes les collectivités territoriales, c'est-à-dire non seulement celles en bonne santé qui vont connaître une dégradation, mais également celles qui sont déjà mal en point et qui vont basculer « dans le rouge ». Ainsi, le taux d'épargne brute va diminuer d'un quart voire, pour les grandes communes et les départements, de moitié.

Stabiliser les dépenses de fonctionnement signifie concrètement qu'il faudra diminuer les effectifs mais aussi l'investissement à hauteur de 30 % avec de lourds impacts. Dans ce cas, comment demander aux collectivités territoriales, parallèlement, de lutter contre le chômage en soutenant l'emploi public ?

Je vous entends, Madame la ministre, expliquer qu'à la fin, c'est toujours le contribuable qui paie. Or la fiscalité locale est socialement injuste, notamment au regard de ses assiettes, comme l'a souvent dit votre famille politique. Il y aura donc des conséquences injustes.

Ajoutons à cela que les collectivités territoriales subissent les hausses de cotisations sociales, y compris pour les élus locaux. À cet égard, je note que les élus perçoivent, en retour de leurs cotisations comme prestations sociales, entre un dixième et un quart seulement du montant de leurs cotisations.

L'Association des Maires de France estime à un milliard d'euros par an le coût pour les collectivités territoriales de la mise aux normes imposée par la loi ou par une simple impulsion gouvernementale. Prenez l'exemple du service public de la petite enfance qui est reporté sur les collectivités territoriales et la branche famille, déjà en difficulté. Les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ne tiennent, dans leurs calculs sur l'impact de la baisse des dotations, même pas compte de ces tendances lourdes.

Les collectivités territoriales se substituent à l'État, comme pour les maisons de l'accès au droit.

La baisse des dotations que les gouvernements minimisent aura des incidences lourdes. Ce seront les élus locaux qui devront assumer l'augmentation des impôts locaux socialement injustes.

Enfin, je ne suis pas sûr que le changement d'échelle soit source d'économie. Si je prends l'exemple de la politique de la ville, auparavant les contrats urbains de cohésion sociale étaient signés par les communes alors que, dorénavant, s'y ajoutent, sous l'effet des politiques communautaires, les établissements publics de coopération intercommunale qui font doublon.

M. Christian Favier. – Les dotations aux collectivités territoriales ne sont pas des cadeaux mais des compensations, souvent insuffisantes, de transfert des compétences en provenance de l'État.

S'agissant des départements, la croissance exponentielle des dépenses sociales, due à la période de crise que nous connaissons, ne peut être limitée par les départements qui

ne disposent pas de leviers pour fixer le niveau du RSA et les conditions d'accès aux prestations sociales.

L'an dernier, plusieurs mesures ont été prises en faveur des finances départementales. On ne peut qu'apprécier qu'elles soient prolongées pour la durée du quinquennat mais elles ne permettent, en tout état de cause, qu'une pose en matière d'écart entre les dépenses à engager et le niveau de compensation.

Lors d'une rencontre entre le Premier ministre et une délégation de présidents de conseils généraux, à laquelle vous assistiez Madame la ministre, a été évoquée la possibilité d'un retour du RSA à l'État. Pouvez-vous nous indiquer sous quelle forme cela pourrait se faire et quel est l'état de la réflexion à ce sujet ?

Ces mesures sont importantes pour les départements car on ne peut pas faire porter les efforts supplémentaires sur eux alors qu'ils ont un pouvoir fiscal limité et que les impôts dont ils perçoivent le produit sont injustes.

J'entends : « *Tout le monde doit faire des efforts.* » Pour les départements, les efforts, notamment sur leur gestion, sont anciens, ne serait-ce qu'avec l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Ces efforts ont eu un effet direct sur les services rendus. Il faut donc prendre en compte les efforts déjà accomplis par les départements.

Est-ce que les regroupements de départements vont améliorer la gestion et permettre de faire face à cette hausse de dépenses ? J'entendais l'exemple donné par mon collègue René Vandierendonck à propos des deux départements de la région Nord-Pas-de-Calais. Je crois que les effets attendus d'un regroupement sont une illusion. L'essentiel est de ne pas priver les collectivités territoriales de leurs capacités d'investissement car elles forment un levier pour la croissance et non uniquement une source de dépenses. À défaut, nous alimenterons la spirale du déclin.

Il faut tenir compte de la croissance démographique qui oblige, par exemple, à la construction, et non pas seulement à la rénovation de collèges, ce qui impliquera des dépenses d'investissement, mais aussi de fonctionnement. Or les départements sont dans l'incapacité de construire de nouveaux établissements. Je crois donc que les limites ont été atteintes.

M. Philippe Bas, président. – Beaucoup de sénateurs connaissent bien les collectivités territoriales, vous avez pu le constater Madame la ministre : c'est une réalité qu'il conviendrait de maintenir...

La plupart des interventions de mes collègues concernent non pas le principe même de la baisse des dotations, mais l'ampleur d'une telle diminution, avec les conséquences très fortes que cela entraîne sur les investissements locaux. Ces remarques transcendent largement les clivages partisans. Vous avez été interrogée, Madame la ministre, sur les communes nouvelles mais aussi sur les fusions de départements et leurs effets sur l'emploi. J'ajoute une question : quelle est l'ampleur des effectifs, dans les services de l'État, concernés par l'instruction, à l'avenir, des permis de construire par les communes rurales ?

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est déjà en place. Ces services sont exsangues !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Nombreux sont ceux, parmi les sénateurs qui sont intervenus aujourd'hui, à souligner qu'il faut regarder en amont l'impact d'une décision sur les collectivités. Je remarque qu'il s'agissait précisément de l'objet du Haut

conseil des territoires dont le Sénat a rejeté la création, en considérant que c'était à lui d'anticiper cet impact. Il faudra adopter une telle pratique à partir du conseil national d'évaluation des normes en faisant évoluer son rôle pour qu'il puisse examiner en amont l'impact des décisions prises.

Concernant les grandes difficultés qui résulteraient de la baisse des dotations, je ne suis pas en mesure de vous fournir des données chiffrées. On ne peut pas connaître l'impact précis sur l'investissement dans l'immédiat.

Je tiens à préciser, pour corriger ce que j'ai indiqué précédemment et en réponse à M. Mercier, que c'est le rapport dans la contribution à la baisse de la DGF par les différentes collectivités qui va de un à sept, et non la DGF elle-même.

Certaines collectivités disposent de réserves, n'ont aucun emprunt et peu de dépenses d'investissement en cours, donc les réalités dans les situations des collectivités sont très différentes. C'est aussi le rôle de la péréquation et de l'intercommunalité.

Concernant le conseil national d'évaluation des normes, pour l'instant, je n'ai pas les données nécessaires pour m'engager. Je précise en outre que même sans la baisse des dotations, il y aurait eu un ralentissement compte tenu du cycle électoral.

M. Jean-Jacques Hyest. – On le sait bien, ce n'est pas le problème !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Je suis en tout cas partisane de flécher un certain nombre de fonds, même si cela touche au principe de libre administration des collectivités territoriales. Flécher les dotations vers des investissements prioritaires ne me semble pas choquant. Pour pallier les insuffisances actuelles, nous allons mettre en place un groupe « dialogue national des territoires », destiné à soutenir l'investissement. Je précise que nous n'avons pas souhaité inclure ces dépenses fléchées destinées à l'investissement dans les dotations concernées par la baisse. Le FCTVA par exemple n'est pas dans l'enveloppe normée visée par la baisse des dotations et va passer de 15,761 % à 16,404 %. Ce n'est pas anodin.

Enfin, certaines dotations de soutien à l'investissement, comme la dotation globale d'équipement (DGE) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) doivent être fléchées pour cibler trois objectifs : les bourgs centres, la transition énergétique et la petite enfance. Nous avons par exemple examiné une question avec les associations d'élus : pourquoi manque-t-il autant de logements, si l'on exclut la question du logement social ? C'est tout simplement parce que le logement implique du service : crèches, classes scolaires, etc. Les investissements liés à ces services ne sont absolument pas compensés par la taxe d'habitation que génère la construction de logements. Il y a donc des réticences des élus locaux à accepter des programmes de construction de logements, même privés. Flécher la dotation, c'est donc inciter les maires à accepter la construction de logements neufs.

Je crois à la mutualisation, il s'agit d'un des meilleurs leviers.

La dépense publique génère toujours de l'investissement. Au contraire, toute baisse de dépenses publiques est récessive, c'est un postulat économique.

Mais la dette est soumise aux taux d'intérêt et nous n'avons pas la garantie que ces taux restent bas. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'une baisse de la dépense publique.

Le coût de la création de quatre grandes métropoles – Grenoble, Rouen, Rennes et Montpellier – s'élève à 30 millions d'euros pour 2015. Je n'ai pas été suivie par le Comité des finances locales (CFL) qui pense qu'il faut des critères de répartition plus larges.

Peut-on lisser les progressions sur plusieurs années ? Les métropoles doivent répondre immédiatement à leurs compétences. Il faudra regarder de plus près les répartitions à bâtir ensemble mais pour ma part, je n'ai pas la réponse.

Par ailleurs, il y a une distorsion trop grande entre nos collectivités. Il faut préserver certains territoires locaux pour assurer dans l'avenir notre indépendance alimentaire. La DGF doit être réformée, au moins sur son volet de péréquation verticale.

On ne peut pas continuer à avoir des régions aux compétences majeures mais sans ressources propres.

En ce qui concerne la fonction publique, le déficit chronique est lié à la démographie. La pyramide des âges est peu favorable, il y aura beaucoup de départs à la retraite dans les cinq ans à venir. On constate aussi que des fonctionnaires territoriaux veulent travailler après l'âge de départ à la retraite.

Pour revenir aux collectivités territoriales, il faut reconnaître que le potentiel fiscal n'est pas partout identique.

M. Jean-Jacques Hyest. – La gestion aussi est importante.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Oui, c'est vrai mais on ne peut pas nier que tous les territoires n'ont pas les mêmes ressources.

Il y a parfois des villes-centre à fiscalité importante qui pourraient fusionner avec des villes périphériques. Pourtant, elles ne le font pas.

Pour les départements, j'ai reçu quatre demandes de fusion de départements. Cela permet de garder les dotations mais c'est au sein de la même enveloppe.

On s'achemine vers de grandes régions. Nous serons au même niveau que nos voisins. C'est une bonne évolution pour certains, c'est une évolution tout simplement selon moi.

Pour le financement des dépenses des conseils généraux, en juillet 2013, le pacte de confiance et de responsabilité s'est accompagné d'un complément de 841 millions d'euros de ressources fiscales dynamiques de l'État auxquels s'ajoutent 800 millions d'euros supplémentaires.

Les écarts entre les départements ont diminué au profit des plus fragiles. Nous avons fait preuve de justice en aidant les plus faibles.

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé : la pérennisation du fonds de solidarité, la réforme des DMTO, la modification de l'indicateur CNSA. À cela s'ajoute la constitution d'un groupe de travail entre l'ADF et le Gouvernement sur le financement des allocations et leur articulation. En effet, 40 % des personnes qui pourraient bénéficier du RSA n'y font pas appel. Mon souhait, sans anticiper sur le résultat, est d'engager une réflexion sur

le RSA socle et le RSA cible. Il y a là un vrai sujet. Les associations de collectivités territoriales et leurs représentants seront invités à cette réflexion.

M. Michel Mercier. – Il faut convier la caisse d’allocations familiales, dans ce cas, car elle décide de l’affectation de la dépense.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – La caisse d’allocations familiales ne fait qu’appliquer des déterminants qui sont décidés au niveau national.

Pour répondre à M. Favier, le décalage de paiement d’un mois aura un effet sur les finances des caisses d’allocations familiales. Je ne peux donc pas donner toute seule un accord de principe à une mesure à laquelle le Gouvernement n’est pas, à ce stade, favorable.

Je précise d’ailleurs que la hausse de 2 % du RSA décidée, dans le cadre du plan « pauvreté », sur la durée du quinquennat, sera assumée financièrement par l’État.

Monsieur Mercier, vous évoquiez les règles équitables pour appliquer la baisse des dotations. Je crois que cela passera par la réforme de la dotation globale de fonctionnement, qui assure une péréquation verticale.

Des demandes nombreuses m’ont été faites de renforcer les dotations rurales par rapport à celles urbaines. Je crois devoir insister sur le fait que les villes assument des charges de centralité.

M. Michel Mercier. – Elles ont aussi des habitants supplémentaires pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement ! Je ne demande pas la stricte égalité mais un rapprochement.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – La part de la dotation globale de fonctionnement doit davantage être assise sur les critères tels les espaces agricoles naturels, les captages d’eau, etc. Je crois que dans les prochaines décennies, se posera un enjeu de souveraineté alimentaire. Nous avons tous intérêt à ce que les communes rurales, littorales et de montagne ne construisent pas pour préserver de l’espace. Dans ce cas, il faut compenser ce choix d’intérêt général sur le plan financier. L’opposition n’est pas tant entre l’urbain et le rural qu’entre le construit et le non-construit.

Il me semble que, dans certaines communes, ce sont les non-habitants qui sont seulement des résidents qui font monter les prix. J’estime que les maires devraient pouvoir faire contribuer davantage ces résidents plutôt que les habitants qui animent la vie de la commune.

Dans un souci de subsidiarité, la conférence territoriale de l’action publique est un signe de confiance en direction des élus locaux. Même si ce ne fut pas sans difficulté au Sénat, le Parlement a adopté cet outil d’adaptation locale. Les décrets ayant été pris, il faut désormais les faire vivre !

Monsieur Portelli, vous m’avez interrogée sur les élections professionnelles. Pour l’instant, l’ambiance est bonne. J’espère que le vote électronique sera mieux réussi que lors des précédentes élections. Pour la première fois, toutes les élections professionnelles auront lieu en même temps, ce qui est favorable, selon moi, au dialogue social. Je souhaite que la participation électorale soit forte car je crois à la nécessité des corps intermédiaires.

M. Philippe Bas, président. – Je précise à nos collègues que nous vous entendrons à nouveau, Madame la ministre, le 2 décembre prochain en commission, le matin, sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République et en séance publique, l'après-midi, à propos de votre mission budgétaire. Je laisse la parole à mes collègues pour les trois dernières interventions.

Mme Catherine Tasca. – Ce ne sera pas une question, mais une demande. La loi du 12 mars 2012 visait à résorber la précarité dans la fonction publique. Je souhaiterais obtenir de votre part un état des lieux sur sa mise en œuvre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Le bilan de cette loi a été dressé et je veillerai à ce qu'il vous soit transmis.

M. René Vandierendonck. – Pourrions-nous disposer, d'ici le 2 décembre prochain, d'une piste pour corriger les effets inéquitables entre fonctionnaires territoriaux des régimes indemnitaires des collectivités territoriales ?

Ce problème est sous-jacent à la réforme territoriale car il existe de fortes disparités à grades identiques. Si je fais la comparaison entre la ville de Roubaix et la région Nord-Pas-de-Calais, il existe, pour des horaires et des charges de travail différentes, près de 600 euros d'écart de traitement.

M. Jean-Pierre Vial. – Comme savoyard, je suis sensible aux propos de la ministre sur la fusion des départements. Je ne sais pas si les régions sont trop grandes ou trop petites, je souhaite surtout qu'elles soient plus fortes.

J'ai une profonde inquiétude car vous minimisez la baisse énorme des capacités d'investissement des collectivités territoriales qui sera d'au moins 30 % selon les experts entendus par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Il y a déjà des tailles dans les dépenses de fonctionnement. Dans mon département, c'est une baisse de 2,5 millions d'euros. Des programmes de logements sociaux sont arrêtés.

J'approuve les propos de Michel Mercier sur le rapprochement de l'écart entre les communes urbaines et rurales. Actuellement, ce sont les départements qui résorbent ces écarts. Qu'advient-il lorsqu'ils auront moins de marges de manœuvre financières ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – S'agissant de la question qui m'a été posée par M. le président Bas sur les permis de construire, je veillerai à vous faire transmettre les chiffres exacts. Je note cependant que la réduction de l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire a été décidée par les deux majorités successives.

C'est pourquoi je souhaite réellement la création de la compétence de solidarité territoriale car je me méfie du recours systématique à des bureaux d'étude, ce qui pourrait aboutir à un coût plus élevé.

Monsieur Vial, nos experts avancent plutôt un recul de l'investissement de 5 % que de 30 % comme vous l'évoquiez. J'attends de pouvoir connaître les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation pour pouvoir comparer nos prévisions.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, Madame la ministre. Nous nous retrouverons donc le 2 décembre prochain et je suspens la séance d’ici l’audition de la ministre des outre-mer.

La séance est suspendue à 16 h 20

La réunion reprend à 16 h 30

Loi de finances 2015 - Mission « outre-mer » - Audition de Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer

Au cours d’une troisième réunion tenue dans l’après-midi, la commission entend Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, sur le projet de loi de finances pour 2015 – mission « Outre-mer ».

M. Philippe Bas, président. – Il est de tradition à la commission des lois d’entendre les ministres dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2015. Nous venons de recevoir Mme Marylise Lebranchu pour la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et nous souhaitons vous écouter pour le budget de la mission « Outre-mer ».

Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer. – La présentation du projet de budget des outre-mer est un moment important dans un contexte de fortes tensions sur le budget de la Nation. Dans ce contexte difficile, le Gouvernement a voulu s’attacher à apporter des réponses précises aux attentes de nos concitoyens d’outre-mer. J’ai voulu que chacun de nos départements et de nos collectivités puisse trouver dans les crédits de la mission outre-mer les moyens budgétaires et financiers adaptés à ses problématiques spécifiques.

En 2015, en structure constante, le montant total des crédits de la mission s’élèvera à 2,064 millions d’euros en crédits de paiement, soit une progression globale de 0,3 % par rapport à 2014. Sur l’ensemble du budget triennal, cette progression des crédits de paiement atteindra 5,5 %, hors les dépenses de personnel. Si on fait abstraction de la mesure de périmètre qui touche les exonérations de charges sociales, la progression est encore beaucoup plus marquée, atteignant 2,7 % en évolution annuelle et 8,3 % sur trois ans.

Le budget des outre-mer pour 2015 fait en premier lieu ressortir la priorité qui est faite à l’emploi. Avec plus de 1,12 milliard d’euros, le poste de compensation des exonérations de charges sociales est de loin le plus important de la mission outre-mer.

Son importance est appelée à se renforcer puisque les arbitrages que j’ai obtenus en faveur des secteurs exposés se traduiront par un niveau supérieur d’exonération de charges sociales. En 2016, les secteurs les plus exposés feront l’objet d’allègements de charges renforcés à hauteur ou à l’équivalent d’un crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) renforcé, au-delà de 9 %. Je souligne également que les entreprises des départements d’outre-mer bénéficieront par ailleurs d’un CICE qui est fixé au taux de 7,5 % en 2015 et à 9 % en 2016, contre 6 % en métropole. En régime de croisière, l’impact économique du CICE dans ces départements atteindra 880 millions d’euros. Une structure établie dans un département d’outre-mer et qui aurait une masse salariale de 260 000 euros bénéficiera d’un avantage fiscal de plus de 23 000 euros, contre 15 000 euros environ en métropole.

Ce budget est également, conformément aux orientations présidentielles, axé sur la jeunesse et la formation. Avec des crédits qui progressent de 3% sur le budget triennal pour atteindre 154 millions d'euros par an en 2017, le service militaire adapté (SMA) est doté de moyens lui permettant de remplir les objectifs du programme SMA 6.000. Ce sera également une augmentation des crédits de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) qui passent à plus de 35 millions d'euros, en intégrant la dotation de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Mon objectif pour LADOM est de conforter l'opérateur dans ses missions et de sanctuariser les crédits affectés au « passeport mobilité études » et au « passeport formation professionnelle ». J'ai pris dans ce domaine plusieurs décisions importantes : les crédits du passeport mobilité études seront augmentés de 2 millions d'euros ; nous créerons la possibilité pour les candidats aux concours qui veulent tenter une deuxième chance de bénéficier d'un deuxième billet dans la même année. Enfin, le deuxième accompagnant d'un enfant mineur pourra bénéficier d'une aide, lorsque l'accompagnant principal bénéficie d'une prise en charge par la sécurité sociale. Vous le savez, ces choix politiques impliquaient en parallèle de rationaliser les prestations sur l'aide à la continuité « tout public ». Rationaliser ne signifie pas dégrader : pour la majeure partie des bénéficiaires, le changement de rythme du droit au déplacement n'aura aucune incidence sur leurs habitudes de déplacement. Par ailleurs, le Gouvernement garantit le maintien du niveau d'aide majorée à son taux actuel, faisant ainsi le choix de se concentrer sur le cœur de cible, à caractère social, du dispositif. Je crois nécessaire de réaffirmer ce caractère social du dispositif de continuité territoriale, qui doit être tourné principalement vers les jeunes et les catégories sociales défavorisées, ce qu'on a eu parfois tendance à oublier, dans certains endroits.

Le projet de budget pour 2015 poursuit les efforts qui ont été consentis, depuis 2012, dans le domaine du logement, et particulièrement du logement social. En complément du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement, les crédits de la ligne budgétaire unique sont maintenus en termes de moyens de paiement pour favoriser la réalisation des opérations lancées. Le projet de budget pour 2015 représente de 247 millions d'euros en autorisation d'engagement qui resteront stables pendant trois ans. Les crédits du fonds régional d'aménagement foncier et urbain et de la résorption de l'habitat insalubre (RHI) seront dimensionnés au regard de la consommation des années précédentes et l'aide à l'accession de l'habitat privé sera maintenue à hauteur de 10 millions d'euros.

Dans le domaine du logement intermédiaire, nous avons, conformément aux engagements du Président de la République, assuré l'application outre-mer du plan national en faveur du logement, en particulier en faveur du logement intermédiaire. Le plafond du « dispositif Duflot-Pinel » s'élève à 18 millions d'euros : c'est une importante avancée qui va faciliter la réalisation d'opérations mieux adaptées au marché locatif des outre-mer.

Dans la logique de la stratégie en faveur du logement que j'ai présentée aux acteurs institutionnels, nous avons pu enregistrer un premier succès avec l'adaptation du bouquet de travaux prévu dans le cadre du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aux caractéristiques des géographies ultramarines. Je suivrai avec intérêt les travaux du Parlement sur ce point, plusieurs amendements significatifs étant susceptibles d'être déposés pour améliorer encore le dispositif.

Sur la rénovation des immeubles sociaux de plus de vingt ans ou bien la réouverture de la défiscalisation pour la location en accession sociale, je me tiendrai naturellement à vos côtés pour faire avancer les propositions qui me paraissent s'inscrire dans l'intérêt général.

L'une des priorités que traduit le projet de budget pour 2015 de ce ministère est donc celle du soutien de l'investissement des collectivités locales si important pour les économies ultramarines. L'effort collectif de diminution de la dépense publique a conduit à diminuer les crédits du fonds exceptionnel d'investissement à 40 millions d'euros par an pour 2015 et 2016. Mais ils seront portés de nouveau, en fin de période, à 50 millions d'euros. Surtout, les crédits de paiement continueront à progresser pendant toute la période triennale, permettant de maintenir et de pérenniser le programme de rattrapage des investissements structurants.

Cette priorité est également illustrée par le déploiement de crédits dédiés à la politique contractuelle. Ces crédits progressent de 6,5 % dès 2015 et de 11 % sur la période triennale. Avec 137 millions d'euros en 2015, la contribution de l'État aux contrats de projet État-région est en augmentation dans toutes les régions d'outre-mer, par rapport aux contrats de projets 2007-2013. En moyenne, la progression est de + 27 % à périmètre comparable. L'effort de l'État par habitant est près de trois fois plus important outre-mer que dans l'hexagone. Mayotte et la Guyane bénéficient d'un taux d'aide par habitant encore plus élevé. La progression des crédits en faveur de la politique contractuelle au sein de la mission outre-mer permettra aussi le renouvellement, à enveloppe constante, des contrats en Polynésie française en 2015, en Nouvelle-Calédonie en 2016 et à Wallis-et-Futuna en 2017, de même que la poursuite des contrats actuels dans les autres collectivités d'outre-mer.

Je me félicite de l'arbitrage qui a été rendu au plus haut niveau de l'État en ce qui concerne la baisse de la dotation globale de fonctionnement de quatre régions d'outre-mer. Sans contester l'idée d'une participation de tous aux efforts de maîtrise de nos dépenses publiques, je me réjouis d'avoir obtenu que la part d'effort de ces collectivités soit proportionnelle à la réalité des finances publiques outre-mer, en tenant compte des charges particulières des régions concernées.

Concernant les problématiques de sécurité, je tenais à mentionner ici que nos capacités opérationnelles ont été préservées pour assurer toutes les missions qui leur sont dédiées. Je citerai par exemple pour la Guyane, la lutte contre l'orpaillage avec la mission HARPIE mise en œuvre depuis 2008 ou la lutte contre la pêche illégale dans nos zones économiques exclusives. À l'horizon 2016, plusieurs bâtiments de la Marine Nationale seront remplacés par trois bâtiments multi-missions pour maintenir notre opérabilité sur les océans. En ce qui concerne les moyens humains déployés dans les outre-mer, les effectifs de la police et de la gendarmerie n'ont pas baissé. Au contraire, 29 gendarmes supplémentaires y ont été affectés en 2014. Ainsi, sur l'ensemble des territoires ultra-marins, nous enregistrons une baisse des atteintes aux biens de 1,5 % et une baisse des cambriolages dans tous les territoires avec un recul de 1,2 %. La création des quatre zones de sécurité prioritaires – Fort-de-France, Pointe-Pitre, Cayenne et Kourou – a contribué également à ces bons résultats.

Enfin, je voudrais vous donner mon sentiment sur les problématiques institutionnelles et statutaires outre-mer. La Nouvelle-Calédonie est actuellement dans la phase de sortie de l'Accord de Nouméa, qui prévoit cinq types de transferts qui se veulent progressifs et, une fois effectués, irréversibles. Compte-tenu des enjeux que représente l'effectivité des transferts de compétences, des attentes exprimées localement et de l'échéance relative à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, le Premier ministre a décidé, en accord avec les parties prenantes de l'Accord de Nouméa, la création d'une « commission interministérielle de suivi des transferts de compétences ».

Je voudrais enfin saluer l'intérêt de sénateurs de métropole pour les outre-mer, dans le sillage de votre ancien collègue Christian Cointat.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer ». – Je vous remercie, madame la ministre, non seulement pour votre présence mais aussi pour vos propos, qui sont susceptibles de rassurer les outre-mers confrontés depuis de longues années à de grandes difficultés. En effet, dans un contexte budgétaire contraint, qui appelle des efforts de chaque collectivité et de chaque citoyen, le budget qui leur est dévolu est, pour la troisième année consécutive, épargné. Un tel engagement est légitime compte tenu du retard accumulé et du chemin qui reste à parcourir pour offrir aux collectivités ultra-marines le développement qu'elles méritent.

Beaucoup de sujets ultra-marins pourraient être évoqués mais dans le cadre de l'avis, j'ai choisi de me consacrer cette année à l'application outre-mer des textes adoptés en métropole.

Les premières questions que je souhaiterais vous poser concernent l'administration centrale des outre-mer. Quel bilan tirez-vous de la réorganisation de la délégation générale de l'outre-mer, devenue direction générale des outre-mer à partir de 2009 ?

La diversité des compétences normatives dévolues aux différentes collectivités ultra-marines rend le droit ultra-marin de plus en plus complexe. La direction générale dispose-t-elle de l'expertise suffisante pour faire face à cette complexité et, surtout, faire entendre sa voix auprès des autres ministères ?

Le recours aux ordonnances pour adapter les normes métropolitaines aux spécificités ultramarines tend à devenir de plus en plus systématique, comme si ces questions étaient jugées secondaires lors de l'élaboration du texte d'origine. Quelle est votre analyse sur ce point ?

Lors du prochain renouvellement des conseils régionaux, en 2016, la Guyane et la Martinique basculeront dans le régime d'une collectivité unique. Avez-vous été alertée sur des difficultés de mise en œuvre de ce basculement ?

Lors du récent débat sur la carte territoriale, le Sénat a adopté un amendement relatif à une future collectivité unique ou assemblée unique en Guadeloupe qui, nonobstant les problèmes juridiques qu'il soulève, vise principalement à affirmer la volonté d'aller de l'avant. Pensez-vous toutefois que les mêmes conditions qui avaient permis cette évolution en Guyane et en Martinique se trouvent réunies aujourd'hui en Guadeloupe ?

En 2019, l'État devra organiser, en Nouvelle-Calédonie, une consultation sur son accession à une pleine souveraineté. Pouvez-vous nous présenter le dernier état des négociations sur la question cruciale de l'élaboration des listes électorales en vue de cette consultation ?

La Nouvelle-Calédonie compte maintenant trois usines métallurgiques d'extraction et de traitement du nickel. La Nouvelle-Calédonie peut-elle fixer une stratégie rendant cohérentes les stratégies provinciales ? Quelle maîtrise les institutions calédoniennes doivent-elles avoir sur les acteurs économiques du nickel ?

L'agence de développement rural et d'aménagement foncier acquiert des terres coutumières pour les restituer aux clans qui les possédaient avant la colonisation. Son transfert est-il toujours envisagé ? La réduction, une nouvelle fois, de son budget ne met-elle pas en péril le bon accomplissement de ses missions ?

Une loi du pays a été adoptée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 25 juin 2013 pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. Pouvez-vous nous indiquer quand l'autorité locale de la concurrence, chargée de mettre en œuvre ces règles, sera installée ?

Lors du déplacement à Wallis-et-Futuna cette année d'une délégation de notre commission, l'administration locale a fait part des difficultés qu'elle rencontrait pour lutter contre la vie chère, faute de disposer de pouvoirs équivalents à ceux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

L'agence de santé de Wallis-et-Futuna fait face à de réelles difficultés financières. L'État, son autorité de tutelle, lui apportera-t-il son aide ?

Le service militaire adapté n'existe pas à Wallis-et-Futuna. Votre prédécesseur avait indiqué, en réponse à une question orale de notre collègue Robert Laufoaulu, qu'un projet d'importation existait. Qu'en est-il ?

Mme George Pau-Langevin, ministre. – S'agissant de l'administration centrale, le ministère des outre-mers a contribué à l'effort budgétaire en reversant des emplois *via* une mutualisation des fonctions support avec le ministère de l'intérieur. Un renfort d'effectifs serait bienvenu, mais il n'est pas envisageable dans le contexte actuel de nos finances publiques.

Nos missions sont transversales et couvrent un large spectre : nous fonctionnons à flux tendu. Cette situation contraignante a ses avantages : nous acquérons une connaissance experte d'un vaste ensemble de sujets ; nous devons sensibiliser à ces problématiques les ministères avec lesquels nous travaillons. D'ailleurs, si le ministère des outre-mer était plus fréquemment associé à l'élaboration des textes – ce qui constituerait la meilleure méthode –, nous n'aurions pas à recourir autant aux ordonnances après adoption de ces mêmes textes. Permettez-moi de souligner le rôle que les parlementaires ont parfois joué pour imposer très tôt le respect de préoccupations ultra-marines dans l'élaboration de certains textes. Je pense en particulier à la loi sur l'agriculture ou à celle sur l'énergie.

Vous avez souligné combien la diversité des compétences normatives des collectivités ultra-marines rendait le droit des outre-mer plus complexe. Cette diversité est toutefois un progrès puisqu'elle permet de tenir compte de la spécificité du territoire. La bonne solution est alors d'accroître l'expertise des services ministériels pour gérer les multiples régimes législatifs. Le ministère que je dirige s'y emploie.

S'agissant de la Guyane et de la Martinique, l'évolution vers une collectivité unique rencontre quelques difficultés parce qu'elle suscite des inquiétudes, notamment des personnels qui craignent de voir leurs emplois supprimés dans un contexte de fort chômage. L'État est sollicité pour contribuer à la fusion par des subventions, ce que ne permet pourtant pas le contexte budgétaire actuel. Une commission tripartite, qui réunit l'État, le conseil régional et le conseil général, est chargée d'aplanir les difficultés. De ce point de vue, le report de la création des élections et, par voie de conséquence, de la création des collectivités

uniques offre du temps supplémentaire pour lever les derniers obstacles. Une autre façon d'accompagner ce mouvement serait de publier les ordonnances requises ou d'offrir, s'il était demandé, l'appui des inspections générales. Si la fusion est bien une simplification dans le long terme, elle ne l'est pas dans un premier temps et doit être accompagnée.

S'agissant de la Guadeloupe, l'idée d'une collectivité unique ou d'une assemblée unique a été initialement écartée, comme à La Réunion.

Lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le Sénat avait adopté un amendement du sénateur Jacques Gillot, autorisant la collectivité départementale et la collectivité régionale de Guadeloupe à fusionner.

Cette disposition posait de véritables difficultés constitutionnelles. Si la fusion avait été votée, y aurait-il eu une obligation pour les élus de Guadeloupe de se réunir pour délibérer puis valider cette fusion ? Une loi peut-elle imposer une telle fusion aux collectivités territoriales de Guadeloupe ?

Ce problème est pour l'instant écarté puisque la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui examine actuellement le projet de loi en deuxième lecture, vient de supprimer la disposition en cause.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, elle traverse actuellement une phase délicate de son évolution statutaire. Plusieurs questions se posent encore concernant la sortie de l'Accord de Nouméa et la consultation sur l'accession à la souveraineté du territoire : qui vote ? qui examine la validité des listes électorales ?

L'élaboration des listes électorales ne fait pas, pour l'instant, l'objet d'un consensus. Cette question a donc été renvoyée à un groupe de travail qui se réunit, en Nouvelle-Calédonie, sous la direction du Haut-Commissaire de la République.

En tout état de cause, les personnes qui se prononceront sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie devront avoir un lien direct avec ce territoire. Ne pourront être prises en compte les voix des « personnes de passage ». Le consensus sur la composition du corps électoral est essentiel pour que la légitimité du scrutin ne puisse pas être mise en doute. Le vote doit pouvoir se dérouler avec un corps électoral incontesté. Sur le fonctionnement des commissions administratives, si nous ne trouvons pas de solution d'amélioration, elles fonctionneront selon la procédure habituelle.

Ces différentes questions doivent être réglées rapidement car la consultation peut intervenir à partir de maintenant sur demande du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et, en tout état de cause, interviendra en 2019.

Quant à la question du nickel, elle est très importante, puisqu'elle permet d'assurer l'autonomie économique de la Nouvelle-Calédonie. Le rééquilibrage du partage de la gestion du nickel en faveur des autorités locales est au centre du débat.

Les partis veulent aller plus loin dans ce rééquilibrage qui était déjà l'un des éléments de fond de l'Accord de Nouméa. Or, la situation n'est plus la même qu'il y a vingt ans. L'État n'a plus la main sur la société Le Nickel. Il n'a plus les mêmes pouvoirs.

Il faut également prendre en compte ce qui a été fait. À cet égard, le Président de la République devrait inaugurer très bientôt la nouvelle usine du Nord, symbole du rééquilibrage.

Concernant ensuite la redistribution des terres coutumières, le rôle de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) est très important et ses travaux doivent être salués. Or, la baisse de la dotation qui lui est accordée pour 2015 ne va pas faciliter sa tâche.

Cet organisme devrait être transféré à la Nouvelle-Calédonie, mais la question se pose de savoir si ce transfert doit avoir lieu en l'état ou s'il est nécessaire d'attendre que cet organisme ait avancé dans ses travaux. Ce point de discussion devra faire l'objet d'une proposition conjointe avec le ministère de l'agriculture.

Enfin, concernant l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, les membres du collège sont en cours de recrutement. L'Etat apporte son soutien à ce transfert. C'est d'ailleurs ainsi qu'il faut procéder pour tous les transferts de compétences : favoriser les « allers-retours » entre les lois nationales et les lois du pays.

S'agissant de Wallis-et-Futuna, il y a eu un vif mouvement des agents l'an dernier. Une mission a été envoyée pour examiner le statut des personnels. Sur la question de la vie chère, nous devons lutter ensemble pour le pouvoir d'achat et donc trouver le moyen de renforcer les pouvoirs des agents locaux du service économique, qui sont aujourd'hui insuffisants. Vous avez fait une proposition récemment qui peut être améliorée pour ne pas priver d'autres agents de ces pouvoirs.

M. Philippe Bas, président. – Il y avait justement un amendement permettant de donner à ces agents des pouvoirs identiques à ceux de la répression des fraude dans le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises que nous venons d'examiner en première lecture. Or, le Gouvernement a demandé le retrait de cet amendement, s'engageant à proposer rapidement une nouvelle solution.

Il ne faudrait pas laisser passer cette occasion d'ajuster les pouvoirs de cette administration dans les îles Wallis et Futuna.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Nous sommes conscients de la difficulté, mais il nous faut réfléchir à la rédaction d'un dispositif qui réponde au besoin exprimé à Wallis-et-Futuna.

S'agissant de l'Agence de santé, nous touchons à un sujet qui empoisonne les relations des Wallisiens et Futuniens avec la Nouvelle-Calédonie depuis trop longtemps. Le projet de budget pour 2015 marque un tournant après une sous-évaluation chronique des crédits : désormais, il y a une adéquation entre les moyens et les missions de cette agence. Cela vaut pour l'avenir, mais il nous faut gérer l'arriéré. Nous travaillons avec le ministère des affaires sociales pour combler cet arriéré, en tenant compte des spécificités, en particulier du fait que les cotisations sont différentes. Les fonctionnaires en poste à Wallis-et-Futuna ne cotisent pas sur place contrairement à la pratique usuelle. Par ailleurs, il est nécessaire de fournir à ce territoire les équipements indispensables : scanner, mammographie, salle d'obstétrique. Cela coûtera certes neuf millions d'euros, mais cela permettra des économies en termes de transport à moyen terme.

Le service militaire adapté (SMA) n'existe pas à Wallis-et-Futuna. Actuellement, les Wallisiens et les Futuniens sont donc accueillis sur le bassin de Nouméa et on observe un taux d'insertion favorable. On envisage toutefois un détachement du SMA à Wallis, ce qui nécessiterait de trouver de nouvelles ressources pour assurer l'encadrement. Ou alors, on pourrait procéder à des recrutements complémentaires fléchés pour les Wallisiens et les Futuniens qui seraient affectés à Nouméa.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer ». – Si vous le permettez, j'ai une question complémentaire à poser à madame la ministre concernant l'évolution institutionnelle de Mayotte.

J'ai déposé une proposition de loi visant à modifier le mode de scrutin dans le département. Aujourd'hui, sur le modèle des élections départementales, le vote s'effectue selon un scrutin uninominal à deux tours. Or, j'estime que ce mode de scrutin ne facilite pas la gestion d'un département qui exerce en outre les compétences d'une région. L'élection se produit effectivement en deux phases : en un premier temps, chaque canton élit de son côté son conseiller général, et ce n'est qu'en un second temps qu'on élit la présidence du conseil général. Je propose donc un scrutin de liste car la constitution de listes en amont obligerait à davantage de cohérence dans l'élaboration du programme à mettre en œuvre. Cependant, le calendrier électoral ne permet pas que l'on modifie le mode de scrutin pour les prochaines élections. Mais pour les suivantes, que pensez-vous de cette proposition ?

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Mayotte connaît à l'heure actuelle des changements rapides : sa population, les évolutions juridiques à l'œuvre...

Vous estimez le dispositif institutionnel du conseil général inadapté car celui-ci exerce les compétences régionales. On peut effectivement imaginer un nouveau mode de scrutin puisqu'aujourd'hui on constate que chaque collectivité s'organise, pour ainsi dire, « à la carte ». Pour ma part toutefois, je suis attachée au scrutin départemental tel qu'il sera mis en œuvre à partir de l'an prochain, avec un binôme paritaire.

Dans le cadre des réflexions pour Mayotte 2025, on peut tout à fait envisager une évolution du mode de scrutin et faire évoluer le statut, à condition de prendre le temps de la consultation.

Par ailleurs, au-delà de la question du mode de scrutin, je pense que ce dont Mayotte a besoin est avant tout de formation de ces élus et de ces cadres administratifs. De nouvelles compétences, importantes, comme la gestion des fonds européens ou de grands équipements, nécessitent une formation.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer ». – Permettez-moi de vous indiquer que la proposition de loi que j'ai déposée l'a été à la demande unanime des membres du conseil général.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – C'est un sujet que l'on peut raisonnablement mettre à l'examen.

La réunion est levée à 17 h 30

Jeudi 13 novembre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l’Assemblée des départements de France : M. Claudy Lebreton, président, président du Conseil général des Côtes d’Armor, et M. Bruno Sido, sénateur et président du Conseil général de la Haute-Marne, secrétaire général

La commission entend tout d’abord M. Claudy Lebreton, président de l’assemblée des départements de France (ADF) et M. Bruno Sido, secrétaire général de l’ADF.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons le plaisir d’accueillir ce matin le président et le secrétaire général de l’Assemblée des Départements de France (ADF).

M. Claudy Lebreton, président de l’ADF. – Le Premier ministre s’est exprimé, cette année, à quatre reprises sur la réforme territoriale : le 8 avril à l’Assemblée nationale, les 16 septembre et 29 octobre devant la Haute Assemblée, enfin le 6 novembre dernier devant le congrès de l’ADF à Pau. Que de chemin parcouru ! Entre l’annonce faite le 8 avril de la disparition des conseils départementaux à l’horizon 2021 et l’affirmation de leur rôle au congrès de Pau, bien des discussions ont eu lieu, et nous parvenons à une situation beaucoup plus claire.

Nous ne sommes pas en présence d’une loi de décentralisation, mais d’une réforme des collectivités territoriales visant à clarifier leurs compétences, sans que l’État leur transfère aucune des siennes. Son but déclaré est de réduire le soi-disant millefeuille et l’enchevêtrement des collectivités, de leurs compétences et de leur fiscalité afin de réaliser des économies. Si certains de ces objectifs sont louables, nous attendions une grande loi de décentralisation comparable à celles de 1982 ou 2004, qui avait transféré plus de 13 milliards d’euros du budget de l’État aux collectivités territoriales, dont 8 milliards pour les départements.

En filigrane du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république » (NOTRe) se trouvent la réforme de la carte régionale, la suppression des conseils départementaux et le renforcement des intercommunalités, censées se substituer aux départements et assumer leurs compétences essentielles de solidarité sociale, qui représentent 38 milliards d’euros sur les 71 milliards de l’ensemble des budgets départementaux.

Nous avons dit au Premier ministre, à la veille de notre congrès, qu’il n’était point nécessaire d’évoquer l’après 2020. Quelle sera alors la majorité ? Toutes les parties sont désormais convaincues que, si une collectivité de plein exercice devait être supprimée, il faudrait passer par une révision de la Constitution, laquelle est devenue mon livre de chevet depuis l’annonce de ces textes. Je vous renvoie à la décision du Conseil constitutionnel sur la Corse et à la question du niveau substantiel de compétence que doit garder tout niveau de collectivité de plein exercice.

Tout doit s'organiser autour de la commune, du conseil départemental et du conseil régional. Les intercommunalités, qui ne sont pas des collectivités de plein exercice, n'existent que par transfert de compétences des communes. Le projet de loi NOTRe prévoit que les conseils départementaux assument les compétences de solidarités sociale et territoriale, dont le gouvernement souhaite fixer la définition dans le droit. Je rencontre ces jours-ci les responsables de tous les groupes politiques du Sénat afin d'en débattre.

Le gouvernement nous assure désormais que les départements auront la compétence d'ingénierie et de conseil et, avec le préfet, celle du schéma départemental d'accessibilité des services au public. Les conseils régionaux se verraient transférer les transports scolaires et interurbains, les collèges, les routes, les ports départementaux s'ils les acceptent, le schéma d'élimination des déchets industriels banals et ménagers, ainsi que la responsabilité des espaces naturels sensibles.

Notre approche consiste à nous demander à quels territoires il est pertinent de conférer ces compétences. L'Association des Régions de France (ARF) avait souhaité recevoir des compétences de l'État, afin d'avoir une double autorité sur les services publics de l'emploi et sur la banque publique d'investissement. Elle avait raison : les régions doivent viser les grands enjeux stratégiques.

Faute de leur avoir donné gain de cause, on leur propose à présent, en guise de compensation, des compétences de niveau infrarégional peu compatibles avec les nouvelles dimensions qu'on entend leur attribuer. Les collèges relèvent d'une gestion de proximité, d'autant que le Conseil supérieur de l'éducation a souligné l'intérêt pédagogique de maintenir un lien entre eux et les écoles. Les deux tiers des 5 500 collèges de France sont d'ailleurs situés dans des territoires ruraux. Les transports scolaires relèvent évidemment, eux aussi, de l'échelon de proximité.

Cette loi de clarification est censée conduire à des économies... mais nous serons bien obligés d'en faire : 12,5 milliards d'euros en moins en quatre ans, sur les 225 milliards auxquels se monte la totalité des budgets des collectivités territoriales et des établissements publics – excusez du peu ! Les seuls départements ont été contraints, depuis 2002, de trouver 48 milliards d'euros, sur les 850 milliards que représentent douze ans de leurs budgets, afin de financer les allocations individuelles de solidarité. Les départements savent ce que c'est que d'économiser, et continuent à assumer correctement les services publics malgré une situation budgétaire délicate.

M. Bruno Sido, secrétaire général de l'ADF. – Outre mes fonctions de secrétaire général, je suis aussi le chef de l'opposition au sein de l'ADF. L'objectif général déclaré de toutes ces réformes est de faire des économies. Le projet de loi de départ a, hélas !, été coupé en deux et la mauvaise moitié a été placée en tête : grandes régions et suppression des départements d'abord, transferts de compétences ensuite. Le parcours de la première loi est assez chaotique : le président de la République avait déclaré d'abord que les départements étaient indispensables, avant d'annoncer leur suppression : le Premier ministre a pris le relais en distinguant les départements métropolitains, qui pourraient être gouvernés par des syndicats d'intercommunalités, cinq autres trop petits, puis une troisième catégorie... avant de s'apercevoir de l'existence d'une cinquantaine de départements ruraux. Son premier discours au Sénat, confirmé par son allocution au congrès de Pau, montre que sa doctrine évolue de jour en jour...

On voit mal comment la disparition des départements conduirait à des économies : transporter des élèves ou refaire une route ne coûtera pas moins cher aux régions qu'aux départements. Le gouvernement nous enlevant 12,5 milliards d'euros, certaines collectivités cèderont certainement à la tentation d'augmenter leurs impôts.

Supprimer les départements et faire de grandes régions, c'est antinomique. L'ancienne réforme, tant décriée par certains, proposait bien la première mesure, mais dans le cadre des régions actuelles, que la création des conseillers territoriaux aurait transformé en simples syndicats de départements. Nous voilà, au contraire, devant de grandes régions, stratèges, porteuses de grandes visions et soutenant les exportations. On voit mal quel sens il y aurait à leur confier les transports scolaires... On prétend renforcer en même temps les intercommunalités, alors que le Premier ministre recule déjà sur l'évolution de leurs seuils parce que passer à 20 000 habitants serait un séisme – j'espère que ce ne sera pas comme pour le binôme : le moins de 20 000 sera-t-il pour le milieu rural, pour l'urbain ?

Tout cela débouche, dans cette loi, sur le transfert des compétences des départements aux nouvelles régions. Le Premier ministre nous a donné des assurances qui n'apparaissent pas dans le texte. Fera-t-il donc l'objet d'amendements gouvernementaux, ou d'amendements portés par les uns ou les autres ? Les compétences économiques des départements seraient en principe préservées ; mieux, notre proximité avec les communes justifierait que nous fassions de l'ingénierie pour elles. Les membres de l'opposition interne de l'ADF considèrent cependant qu'il s'agit d'une réforme dispendieuse, incompréhensible et inefficace.

M. Philippe Bas, président. – Nous apprécions la forte complémentarité de ces deux exposés, d'où il ressort que les conseils généraux souhaiteraient conserver certaines compétences, que d'ailleurs les régions ne semblent pas demander ; celles-ci aspirent en revanche à certaines compétences d'État, qu'il ne veut pas déléguer.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Comme l'a souligné le président Lebreton, il ne s'agit pas d'une loi de décentralisation. Nous en attendions pourtant une : la meilleure répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales est un objectif poursuivi depuis 1982. Une évolution progressive avait alors été engagée, dont les effets ne s'étaient fait sentir qu'après cinq ou six ans. La seconde tentative, conduite en 2004 par la loi « Raffarin », a échoué sur la clarification des compétences.

Le débat sur la clause de compétence générale est purement théorique. L'important, ce sont les compétences d'attribution conférées à une collectivité, normalement à l'exclusion des autres. C'est faute de respecter cette règle que l'on s'ensevelit sous un fouillis de financements croisés. Ils vont certes diminuer sous l'effet des économies qui s'imposent...

Le principe de subsidiarité doit être respecté dans la répartition des compétences : les régions s'occuperont-elles des transports scolaires ? L'Île-de-France, par exemple, s'est empressée de les déléguer aux départements de la grande couronne.

Je le demande à nos hôtes ce qu'ils souhaitent réellement. Se substituer aux régions dans les missions qu'elles n'exercent pas correctement ? Chacun ne devrait-il pas s'en tenir à ses propres compétences, en espérant qu'elles soient clarifiées par la réforme ? Le cas des activités liées au tourisme, en particulier, appelle des dispositions plus précises.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Il est heureux que le gouvernement ait entendu la mobilisation de l'ensemble de nos groupes pour que les départements ne passent pas à la trappe.

Le débat sur la clause de compétence générale est assez théorique, d'autant que le texte prévoit que la culture, le tourisme et le sport resteront partagés. La notion de solidarité territoriale introduit en revanche un exercice nouveau de compétence, celui qui consiste à payer. Quel pouvoir d'appréciation restera-t-il au département après l'instauration de ce champ de solidarité territoriale ?

Si l'ingénierie est un élément très important, son exercice par les départements ne les placera-t-il pas dans un double rôle de conseil *a priori* et d'évaluation *a posteriori* ? Ne pas exorciser cela aurait des conséquences négatives.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – J'ai assisté, en tant que président de conseil général, au congrès de Pau. Les départements continueront d'exister, c'est désormais acquis, mais pour faire quoi, et avec quels moyens ? Un département avance sur deux jambes : ses compétences sociales, que personne d'autre n'est en mesure d'assumer, et ses compétences d'aménagement du territoire et de soutien aux communes, exercées elles aussi grâce à un savoir-faire acquis au fil de plusieurs décennies de décentralisation. S'il s'agit en réalité de conserver des départements boiteux et sans moyen, autant en finir tout de suite : couper la queue du chien en une fois fait moins mal que de le faire en plusieurs fois.

On parle de nous confier l'ingénierie. Quel sens y a-t-il alors à transférer aux régions les routes et les collèges ? Dans mon département, les ingénieurs travaillent sur les routes et pour les collèges. Pour les grandes régions qui pourraient sortir des débats de l'Assemblée nationale, ce transfert de compétences aurait des conséquences très lourdes : la Champagne-Ardenne, par exemple, aurait à gérer 600 collèges, 400 lycées, 35 000 kilomètres de routes départementales et 25 000 personnes. Peut-on attendre de la création d'un tel échelon une réduction des coûts et une meilleure proximité ?

Aux régions la stratégie et les grandes infrastructures : à l'État de leur confier des responsabilités dans le domaine de l'emploi, de la formation, de l'enseignement supérieur et, pourquoi pas ?, du sanitaire. Aux départements, l'aménagement du territoire de proximité, les réseaux.

La question des moyens est passée sous silence : il est prévu que le transfert des routes et des collèges s'appuie sur des moyennes de consommation des crédits depuis plusieurs années pour les transmettre à d'autres collectivités. Mieux nous aurons fait notre travail en investissant dans les routes et les collèges, plus cela nous coûtera de crédits ! Une correction de cette disposition s'impose.

Les régions seront à deux vitesses, selon qu'elles hériteront d'équipements bien ou mal entretenus. J'ai simulé le transfert de mes 4 000 kilomètres de routes départementales, de mes quarante-sept collèges publics et du personnel correspondant. Il en résulte une déstructuration du budget qui nous interdira de continuer à faire notre métier.

D'où la nécessité de se pencher sur l'action sociale, sur le RSA en particulier. Quelle sera la valeur ajoutée de cette transmission de compétences ? Si elle est nulle, mieux vaut recentraliser la rémunération des titulaires du RSA, en laissant l'action d'insertion soit au

département, dans le cadre de son action sociale, soit à la région en l'insérant dans un parcours d'insertion et de formation. Voilà une dissociation importante si l'on veut maintenir des structures de proximité efficaces.

On se plaint que le millefeuille territorial empêche de savoir qui fait quoi. Supprimez-le, vous saurez qui ne fait pas quoi : il n'y aura plus qu'un seul financeur pour le sport, la culture, le tourisme, les loisirs, et encore moins de croissance et d'emplois, car ce sont les collectivités territoriales qui font la croissance des territoires.

Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Le volet économique soulève des questions sur la manière dont pourra s'instaurer une coproduction entre des territoires intercommunaux pour l'élaboration et le suivi des schémas de développement économique. Il est important pour nous de connaître votre point de vue à ce sujet, en particulier sur le volet tourisme.

La compétence d'ingénierie n'est pas suffisamment définie, ne serait-ce que parce que les besoins des territoires urbains sont très différents de ceux des territoires ruraux. Comme le soulignait René Vandierendonck, la relation entre les différents échelons varie beaucoup des uns aux autres : comment s'articuleront leurs partenariats ?

M. Daniel Dubois. – Je suis satisfait de voir ce texte évoluer, même si des améliorations sont encore nécessaires : la région stratège ne doit pas être accaparée par la gestion quotidienne. Le triptyque composé du conseil départemental, de la communauté de communes et de la commune l'assumera efficacement. Dès lors, quelle est la bonne taille pour les communautés de communes ? Si le conseil départemental subsiste, est-il cohérent de leur imposer un seuil de 20 000 habitants ?

Claudy Lebreton a parfaitement raison : il est primordial de préciser par la loi la définition de la compétence de solidarité territoriale donnée aux départements.

M. Jacques Bigot. – Comment l'ADF voit-elle les relations entre départements et métropoles ? J'étais jusqu'à mars dernier président de la communauté urbaine de Strasbourg, qui deviendra une métropole le 1^{er} janvier prochain. La ville de Strasbourg, en raison de son histoire entre 1870 et 1918, exerce la compétence de l'action sociale, par délégation de l'État jusqu'en 1982 puis par délégation du département depuis cette date. Les services publics de la ville et de la communauté urbaine étant confondus, celle-ci est prête à assumer demain la compétence de l'action sociale sur tout son territoire ; de même pour celle du réseau routier : Strasbourg étant au bord du Rhin, plus aucune route départementale ne traverse l'agglomération. Cependant, si la communauté urbaine devait prendre toutes les compétences du département, 500 000 habitants sur un million seraient concernés et l'importance du département perdrait de sa voilure, comme dans le Rhône. La question de l'articulation entre métropoles et départements ne peut être ignorée, surtout si l'on souhaite que les métropoles jouent un rôle de moteur économique.

Les gens qui vivent dans la ruralité sont souvent des rurbains, dépendant des transports. Je constate que, de l'autre côté du Rhin, le développement économique a lieu dans de très petites communes, ce qui a l'avantage de réduire les déplacements. Cessons d'opposer le rurbain et le rural : l'économie ne se développe pas qu'en milieu urbain.

L'économie française repose sur de très grosses entreprises et sur un tissu de TPE et de PME. Changer cela passe par des stratégies locales. Si les compétences correspondantes

échoient aux régions, quels moyens recevront-elles ? S'y rattache la question de la formation professionnelle et de l'orientation. Celle-ci ne doit-elle pas être transférée aux régions ? Les départements pourraient s'interroger sur la manière insidieuse dont, depuis 1982, l'État leur a transféré des tâches qu'il continue à définir. Ainsi le fonctionnement des SDIS : les départements financent, les préfets décident.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Ce n'est pas la loi.

M. Jacques Bigot. – C'est en tout cas le règlement opérationnel qui fixe les moyens du SDIS. Qui commande, paye !

M. Christian Favier. – Nous ne sommes pas en présence d'une loi de décentralisation, en dépit des engagements pris devant le Sénat au moment des états généraux de la démocratie locale de 2012. Les élus, réunis à l'époque à l'initiative de son Président Jean-Pierre Bel, avaient pourtant manifesté une volonté forte d'une nouvelle étape de la décentralisation. Je me félicite cependant de l'évolution récente du gouvernement au sujet des départements. La compétence de solidarité et de réduction des inégalités, qui fait le cœur du département, est tout aussi nécessaire en milieu rural qu'urbain. Reste le problème des moyens : les mesures prises récemment pour faire face à la montée en charge des allocations universelles de solidarité ne le règlent pas sur le fond.

Si les régions doivent avoir une responsabilité très forte en matière de développement économique, l'action des départements en faveur de l'insertion nécessite qu'ils s'intéressent au champ de l'économie sociale et solidaire. Leur politique d'investissement en fait également des acteurs du développement économique.

Nous ne pouvons pas écarter les départements en la matière. Quel est l'avis de l'ADF sur les compétences départementales dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, ainsi que sur une nouvelle suppression de la clause de compétence générale ?

M. Alain Marc. – Je me réjouis que le gouvernement n'envisage plus la suppression des départements ; mais s'ils se bornent à gérer du social, je n'en vois pas l'intérêt. L'Aveyron se retrouvera sans doute dans une vaste région allant de Toulouse à Montpellier ; le département investit chaque année 50 à 60 millions d'euros pour les routes, ce qui représente 1 000 emplois. Si cette compétence était transférée demain à la région, ces sommes iraient à la deuxième rocade de Toulouse ou à celle qu'il faut construire autour de Montpellier. Certes, les emplois ne disparaîtraient pas globalement, mais ils iraient de l'Aveyron vers la Haute-Garonne et l'Hérault. Nous ne pouvons pas cautionner cette démarche. Il ne s'agit pas de disputer à la région la compétence économique, mais de décider nous-mêmes des modalités de notre désenclavement.

M. François Bonhomme. – Le texte proposé a une vertu : la clarification. Nous en avons besoin. Je ne vois pas d'inconvénient par exemple au transfert des collèges à la région : pourquoi cette collectivité, en effet, ne gérerait-elle pas le second degré, comme la commune gère les écoles maternelles et primaires ? Nous pouvons en effet escompter des économies d'échelles et une plus grande efficacité des moyens. Cela vaut aussi dans le domaine du tourisme, où tous les niveaux de collectivités, sans oublier l'État, ont une action : mettons fin à ce maelström impossible où personne ne s'y retrouve.

Le texte commet cependant une faute cardinale : le seuil de 20 000 habitants ignore la ruralité. Quand tout le monde en découvre les vertus pour défendre le département,

demander à des intercommunalités de passer de 5 000 à 20 000 habitants, c'est méconnaître les bassins de vie. J'ai déposé un recours au Conseil d'État pour le bassin de vie ; j'ai perdu au motif que le bassin de vie était une notion trop floue ; sur les fiches de l'Insee, c'est pourtant une réalité.

M. Daniel Gremillet. – Nous avons débattu du découpage avant de parler des compétences, fixant des dimensions très différentes d'une région à l'autre. Or la question de la compétence des départements se pose avec d'autant plus de force dans une vaste région, où l'on imaginerait sans peine un transfert des lycées aux départements, tandis que dans une petite région, la compétence sur les routes pourrait être regroupée. Encore faut-il que les départements disposent de moyens suffisants. Les départements gagneraient eux aussi à être plus vastes, plus forts, tout en gardant un lien de proximité.

Si nous n'y prenons pas garde, la ruralité, et pas seulement la ruralité profonde, sera vidée de sa substance, des hommes et des femmes, des cerveaux, des revenus, de tout ce qui en fait la richesse. La vie entraîne la vie : une nouvelle organisation pourrait appauvrir considérablement les territoires.

M. Claudy Lebreton. – La décentralisation n'a jamais été évaluée...

Mlle Sophie Joissains. – En effet !

M. Claudy Lebreton. – Malgré des imperfections, elle a été un succès et d'abord pour la démocratie. Avant 1982, hier !, les préfets étaient aux commandes, et le président du conseil général présidait une assemblée de notables. Le transfert de l'exécutif local à des hommes et des femmes élus au suffrage universel a tout changé.

Je ne suis pas départementaliste, je suis décentralisateur. J'ai eu des fonctions à tous les niveaux de collectivité et je pourrais être président de conseil régional : Lebreton président de la Bretagne, cela aurait de l'allure ! Je recherche l'efficacité des collectivités territoriales, de l'action publique. Nous observons depuis trente ans un double mouvement de transfert des compétences de l'État vers l'Union européenne et vers les collectivités territoriales. Pourtant, la grande absente de ce débat est l'Europe.

Il faut conjuguer trois principes : la responsabilité ; la subsidiarité, réponse issue des textes européens à la clause de compétence générale ; la spécificité des territoires, car nous ne pouvons pas donner une réponse identique selon la densité de population des territoires.

La décentralisation n'a pu avoir lieu que parce que l'État n'avait pas réussi à mener sa déconcentration dans les années 1960. Dans le cas contraire, nous vivrions dans une autre France. Des régions plus grandes pourraient être confrontées à la même question.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Eh oui !

M. Claudy Lebreton. – Je ne suis pas gêné d'être minoritaire dans un débat. Il est proposé d'enlever aux départements une compétence, les collèges, qui représente 71 milliards d'euros, et où ils sont seuls !

M. François Bonhomme. – Il y a des exceptions...

M. Claudy Lebreton. – Votre département est exceptionnel ! Les compétences partagées – culture, sport, tourisme et économie –, quant à elles, représentent 7 milliards d’euros. Les compétences scolaires sont pourtant clairement définies. Je ne désespère pas de voir un jour une grande loi de décentralisation transférant des compétences mal exercées par l’État, comme l’enseignement supérieur. Pour l’enseignement scolaire, nous en gérons déjà le patrimoine, la restauration, l’environnement, tandis que l’État fixe les programmes et paie les enseignants.

La France n’est que le 18^{ème} pays le plus décentralisé en Europe, derrière des pays aussi peuplés que la Pologne ou l’Allemagne. Chez nos voisins, la compétence santé est largement partagée entre État et collectivités, comme l’éducation – les professeurs sont souvent payés par le niveau décentralisé – et même une partie de la sécurité. Nous ne représentons que 225 milliards d’euros sur les 1 200 milliards d’euros de dépense publique, alors que les finances locales constituent 67 % des finances publiques au Danemark, entre 30 et 40 % dans la plupart des pays européens.

Le département des Côtes-d’Armor n’aurait jamais eu 15 000 étudiants sans la clause de compétence générale. La capacité à stimuler l’innovation économique ne dépend pas de la taille des collectivités, mais de la qualité des individus qui les dirigent : des maires de villages de 600 habitants peuvent être plus innovants que des maires de grandes villes. La réponse ne peut pas être qu’institutionnelle.

Je n’ai pas encore de religion sur l’insertion sociale et le financement du RSA. Tout en comprenant l’avantage de le financer par la solidarité nationale, je m’interroge sur les effets d’une séparation du financeur et de la collectivité qui impose à l’allocataire un parcours d’insertion. L’APA et la PCH ne sont pas dans la même problématique : le retour sur investissement de ces dépenses sur une économie territorialisée non délocalisable est évident.

Nous pouvons trouver une vraie clarification de la compétence d’aménagement du territoire. Si le contrat de projet État-région est l’instrument qui met en cohérence les grands projets stratégiques (TGV, autoroute, ports, aéroports), l’aménagement de proximité peut rester aux mains des communes, des intercommunalités et des départements.

Les communautés sont 1 700, dont 1 507 ont moins de 20 000 habitants ; seules deux cents environ d’entre elles sont au-dessus de ce seuil, et comptent souvent plus de 50 000 habitants. Les intercommunalités ont été créées pour trouver une solution aux 36 500 communes. Tous les pays d’Europe les ont fusionnées, telle l’Allemagne, passée brutalement de 30 000 à 9 000 communes, et qui s’en mordrait les doigts. L’intercommunalité était destinée à devenir la commune du XXI^e siècle ; suivre un autre cap serait contraire à l’esprit originel, comme imaginer des intercommunalités à 100 000 ou 200 000 habitants en milieu rural. L’exemple de Paris, à la fois ville et département, aurait pu être étendu aux grandes métropoles, à commencer par Lyon et Marseille. L’ADF a des propositions à faire sur ce sujet.

L’ingénierie mérite toute notre attention. L’intercommunalité a réglé le problème des services techniques de maîtrise d’ouvrage ; le projet maintient les départements dans l’ingénierie et le conseil. L’État se retirant, soixante départements ont créé des agences d’ingénierie et de conseil pour introduire de la régulation publique dans un marché très ouvert où le privé s’était développé. Dans les Côtes-d’Armor, nous avons choisi la forme d’un établissement public départemental cogéré par le département, l’association des maires et les

intercommunalités ; les grandes agglomérations, elles, ont gardé un service technique de maîtrise d'ouvrage.

L'image du millefeuille territorial révèle une totale méconnaissance des citoyens et du milieu journalistique sur le sujet. Les 17 000 syndicats intercommunaux étaient nécessaires lors de leur création ; mais aujourd'hui, il faut faire le ménage dans ces structures et rapatrier leurs compétences aux seules collectivités de plein exercice. Cela représente 18 milliards d'euros de dépenses, qui seraient ainsi mieux employés.

Le Premier ministre l'a dit à Pau, nous n'échapperons pas à une grande loi de décentralisation. Il faudra procéder à une clarification des compétences entre l'État et les collectivités, car nous avons besoin d'un État plus efficace sur ses compétences régaliennes.

M. Bruno Sido. – Vos interventions marquées au coin du bon sens s'inscrivent dans une logique de clarification – il faut régulièrement faire du nettoyage dans ce domaine. Tandis que les grandes régions seront le lieu de la stratégie, les départements seront celui de la proximité. Nous avons créé des intercommunalités parce que nous n'avons pas voulu supprimer des communes ; oserai-je dire que nous avons créé les régions parce que nous n'avons pas voulu regrouper les départements ? C'est une question qui se pose depuis longtemps : Michel Debré avait proposé en 1946 au Général de Gaulle une nouvelle carte des départements, qui auraient été cinquante ; au sortir de la guerre, il y avait d'autres urgences... Si nous conservons les départements tels qu'ils sont, le seuil des intercommunalités à 20 000 habitants ne tient plus. Cela n'en ferait que six dans un département tel que le mien.

Il est très important de clarifier. En 1998, élu vice-président du conseil régional de Champagne-Ardenne en même temps que président du conseil général de la Haute-Marne, et découvrant que les deux collectivités aidaient les communes, j'avais proposé au président Jean-Claude Etienne que le conseil régional s'en abstienne, le conseil général ne s'occupant pas de TGV... Il m'avait répondu que c'était impossible pour des raisons existentielles. Il faut que cela cesse.

Jean-Jacques Hyst l'a dit, lorsqu'une compétence a été attribuée à un niveau de collectivité, les autres ne devraient pas s'en mêler. Oui au principe de subsidiarité ; mais si nous leur attribuons le transport scolaire, les nouvelles régions s'empresseront de le déléguer à leur tour. Il n'y a qu'en France que l'on voit cela !

Valérie Létard parle avec raison des compétences qui vont de pair : ainsi, les ingénieurs des départements qui s'occupent des routes et des collèges peuvent-ils assurer des missions d'ingénierie pour les communes – en les conseillant mieux, l'on réaliserait des économies...

Parmi les sources d'économies possibles, personne n'a évoqué la suppression des doublons avec l'État. Le préfet et le président du conseil général font le même métier, mais celui-ci a moins de services que celui-là... L'État lui-même s'aperçoit du semi-échec du regroupement régional de ses services déconcentrés. Manuel Valls nous l'a dit : nous nous sommes trompés.

M. Jackie Pierre. – Et pourtant...

M. Bruno Sido. – Cette loi n'est pas une loi de décentralisation – heureusement – mais de clarification. J'espère que la commission des lois saura assurer une cohérence dans ses dispositions.

M. Philippe Bas, président. – La loi sera de clarification en sortant du Sénat, mais elle ne l'était pas en y entrant.

M. Claudy Lebreton. – J'ai rencontré le président de la République avant et après son élection ; je lui avais dit qu'une loi de décentralisation ne devrait avoir d'autres objectifs que de lutter contre le chômage et de dynamiser notre économie. La loi de 1982 n'a été une réussite que parce qu'elle avait été votée dans les 120 premiers jours. Nous, élus, avons l'esprit pratique. La mise en œuvre de la loi Raffarin a pris quatre ans ; la loi sur la fonction publique territoriale n'est venue que deux ans après celle de 1982 : il a fallu digérer ! Nous n'achevons que maintenant le transfert des parcs de l'équipement de la loi de 2004. La fusion des régions leur réserve quelques années de travail intense ; et il serait question de leur transférer les collèges en 2017 ? C'est infaisable !

Les départements, de fait, resteront dans l'économie. L'économie sociale et solidaire dépend largement du département, par exemple dans le domaine de l'accompagnement du vieillissement et des personnes handicapées qui représente 1,5 million d'emplois.

L'investissement public est un levier. Il est bon, quoique plus difficile, de dégager des économies sur le fonctionnement ; un euro d'investissement produit souvent de deux à quatre euros supplémentaires. La commande publique des collectivités représente 60 % du chiffre d'affaires du secteur du bâtiment et travaux publics. Or l'investissement départemental est revenu de 19 milliards à 11 milliards d'euros. Les entreprises du CAC 40 ne représentent que 3 % des entreprises : les 97 % restantes sont les PME de nos territoires. Le petit commerce de proximité, l'artisanat qui s'enorgueillit d'être la première entreprise de France, ont besoin des collectivités autres que la région. Les conférences territoriales de l'action publique de la loi Mapam créeront, je l'espère, une gouvernance partagée.

M. Philippe Bas, président. – Cette audition a été une vraie séance de travail. Je vous remercie. Il n'y a pas beaucoup de contradictions entre les différents intervenants ; cela augure bien des débats à venir.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l'Association des régions de France : M. Alain Rousset, président, président de la région Aquitaine, et M. Jean-Paul Huchon, président de la région Île-de-France

Puis la commission entend M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, président de la région Aquitaine, et M. Jean-Paul Huchon, président de la région Île-de-France.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons entendre MM. Alain Rousset et Jean-Paul Huchon qui s'expriment au nom de l'Association des régions de France (ARF).

M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France. – L'ARF a toujours eu l'impression d'être écoutée, sinon entendue, au Sénat. Les régions ne demandent pas un élargissement massif de leurs compétences ; elles souhaitent que ces compétences

soient précisément définies, dans toute leur complétude – formation, développement économique, transports collectifs, etc. – et qu'on les accompagne des ressources nécessaires.

Les collectivités portent lourdement le poids de la lutte contre les déficits publics. La réforme de la taxe professionnelle en est l'une des raisons ; nous l'avons largement critiquée, car elle est préjudiciable à l'investissement. D'après des analyses partagées par Bercy, si la trajectoire des finances publiques locales poursuit sa tendance de 2010-2013, dans les trois prochaines années, le bloc communal aura un solde positif de 1,387 milliard d'euros, le bloc départemental aura également un solde positif de 1,656 milliard et le bloc régional aura un solde négatif de 953 millions d'euros. Ces chiffres sont incontestables.

Quant aux compétences, elles ont leurs exigences. La formation – professionnelle, notamment – nécessite une hausse des crédits, dans un contexte de lutte contre le chômage dont le Président de la République a fait une priorité. L'apprentissage fait également l'objet d'un effort spécifique, même si les dispositions prises par le Gouvernement ne sont pas tout à fait conformes à ce que nous préconisons. Pour exercer leur compétence d'accompagnement des PME, les régions doivent s'accommoder de modalités d'intervention abracadabrantes, donnant lieu par leur dispersion à une augmentation des coûts. Le rapport Malvy-Lambert a montré que le coût de la décision publique était trop élevé dans chacun des services publics.

Le recours à l'emprunt est-il une solution pour compenser la diminution des ressources des collectivités locales ? Notre notation en souffrirait, avec les effets attendus sur notre capacité d'emprunt et le coût de ces emprunts. À terme, l'investissement sera touché, dans des secteurs clés comme l'éducation, la recherche ou l'acquisition du matériel de transport. Le transport ferroviaire représente 15 milliards d'investissement pour l'ensemble des régions. Alstom-Bombardier, c'est près de 10 000 emplois industriels.

Nous sommes la seule collectivité à ne plus avoir de base fiscale dynamique. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques est régressive et non garantie. Le Gouvernement nous avait octroyé une partie de cette taxe pour développer des grands projets, comme le TGV ou les plans campus. Cette part n'est plus que l'épaisseur du trait. Les Français utilisent moins leur voiture et les véhicules consomment moins ; la taxe ne rapporte plus autant. Reste la taxe sur les cartes grises, dont le produit représente 8 à 9 % de nos ressources.

Autre contradiction : nous sommes responsables du développement économique, mais nous avons la part la plus faible de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont un peu moins de la moitié revient aux départements et 27 % à l'intercommunalité – la région n'en perçoit que 24 %. Le retour sur investissement d'une action économique dynamique auprès des PME, de la recherche ou du transfert de technologies ne retombe pas sur la collectivité qui l'a initiée. C'est d'autant plus paradoxal que l'accompagnement des PME est une priorité de notre pays. Les amendements que nous avons proposés à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2015 visent à porter de 24 % à 70 % en trois ans la part dévolue aux régions de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. L'incohérence de l'organisation de la fiscalité française plombe tous nos efforts en matière de développement économique et de politique de l'emploi.

À la veille de la négociation des contrats de plan, il manque aux régions une vision d'avenir sur l'enjeu du développement économique national. Ces trois dernières années, les grandes entreprises ont supprimé 53 000 emplois en France, les ETI en ont créé 73 000. Nous sommes le dernier pays centralisé d'Europe. Même le Royaume-Uni, après le

référendum sur l'Ecosse, a entrepris de repenser son modèle territorial en matière de fiscalité et de compétences. Tous les économistes l'ont dit : il y a une corrélation entre la décentralisation et l'innovation. En Allemagne, les plus petits Länder sont les plus efficaces en matière d'innovation et de création d'entreprises. Une thèse menée à l'université des sciences économiques d'Aquitaine a analysé les effets de l'accompagnement des PME dans la région. En développant leur département de recherche et développement grâce aux aides de la région, ces entreprises ont augmenté leurs emplois de 90 %. C'est spectaculaire ! Partout, en Europe, on décentralise ; nous allons à rebours, avec un État qui en est encore à organiser des concours de singes savants pour octroyer trois francs six sous aux entreprises. On est loin de la compétitivité internationale ; la taille de nos PME est bien trop faible.

Nous réclamons à l'État un dialogue, pour qu'il travaille en complémentarité avec les régions sur le développement économique de notre pays. Nous venons d'avoir une discussion longue et fructueuse avec l'Europe, sur la stratégie que proposent les programmes opérationnels de Bruxelles : quelles spécialisations privilégier en Aquitaine, en Île-de-France ou ailleurs ? Nous n'avons pas ce type de discussion avec l'État, qui souffre d'un handicap culturel qui l'empêche de dialoguer avec les régions ; je le disais, hier, à Emmanuel Macron. Récemment, un inspecteur des finances me demandait si le choix des entreprises stratégiques à accompagner ne risquait pas d'être trop politique. Quand on parle d'entreprises, on parle de business, de technologie, d'internationalisation, d'innovation ou de capacité d'investissement, pas de politique. Je viens de lancer l'opération « Usine du futur », 34^{ème} plan industriel. Il s'agit de robotiser, de moderniser, d'améliorer la compétitivité. Au lieu de voir cela, l'État reste crispé sur ses perspectives de carrière et sur son pouvoir dans les préfectures. D'où une grande incompréhension. Le coût de gestion d'un dossier industriel est cinq fois plus élevé en France que dans les autres pays, nous accompagnons dix fois moins nos PME que les Allemands... Comment nos entreprises pourraient-elles être compétitives ? Les débats idéologiques sont surréalistes. Emmanuel Macron a une bonne approche du problème, lorsqu'il pose la question de la pertinence du niveau d'intervention. Nous devons mettre en place une stratégie pour réorganiser notre système de sous-traitance. Dégageons un certain nombre d'ETI autonomes, capables de travailler avec tous les grands groupes – Renault ou Peugeot, Boeing ou Airbus – et de porter une stratégie industrielle efficace pour vendre nos Rafales en Inde et créer des retombées économiques favorables. Jusqu'à présent, l'appareil d'État ne s'est jamais organisé pour mettre en place une stratégie industrielle de redressement de ce pays.

Nous souhaitons devenir l'interlocuteur privilégié des PME. Nous rencontrons les chefs d'entreprises, les organisations syndicales, tous les acteurs de ces entreprises, à chacun de nos déplacements sur le terrain. Une organisation verticale, en silo, telle que nous la connaissons en France, crée un monde où on ne se parle pas, un monde qui attend tout de l'État. Les trente Glorieuses sont derrière nous. C'est là un discours qui n'est ni de droite, ni de gauche.

Les régions ont l'exclusivité des aides directes avec l'État. C'est une bonne chose. Encore faudrait-il regrouper ces aides pour que la région ait une puissance de feu efficace. La loi sur les métropoles nous inquiète. La réforme des compétences doit préciser que les crédits de 1,6 milliard dédiés aux entreprises par les départements remonteront jusqu'aux régions. Veillons à ce qu'ils ne disparaissent pas dans des économies budgétaires, creusant encore la faiblesse de nos moyens. Les régions françaises investissent 500 millions d'euros dans l'innovation, contre 9,5 milliards pour les Länder allemands. Voilà pourquoi nous sommes en panne, malgré toute la créativité de nos entreprises.

Toutes les régions ne sont pas égales ; en définissant précisément leurs compétences, on mettra en place de bonnes pratiques qui auront un effet d'entraînement. J'ai lu l'entretien que Jean-Paul Huchon a donné à la presse, ce matin, à propos des abattoirs. Si nous ne réussissons pas à sauver les abattoirs, c'est l'élevage que nous perdrons. Chacun sait que c'est une activité cruciale de l'agriculture en France.

Un pays ne peut pas être démocratique s'il n'y a pas de classes moyennes. Dans l'état actuel de notre système, nous n'avons pas de classe moyenne des collectivités, car les régions sont au même niveau que les autres collectivités en termes de moyens ; c'est une exception française. Nous n'avons pas non plus de classe moyenne d'entreprises : on dénombre moins de 4 000 ETI en France, contre 15 000 en Allemagne. Pas de classe moyenne de financement de l'économie : toute notre épargne remonte à la Caisse des dépôts, soit par les grandes banques privées, soit par l'épargne administrée. Comment financer notre économie quand les circuits sont si compliqués ? La veuve de Bazas – ou celle de Carpentras – devrait pouvoir placer les 30 000 euros qu'elle épargne pour son petit-fils dans une entreprise de son voisinage. Aujourd'hui, la veuve de Carpentras aide moins les entreprises françaises que celle de Singapour. C'est absurde, d'autant que nous avons une épargne colossale à portée de la main.

Nous devons repenser l'organisation du service public de l'emploi. Les régions ne revendiquent pas de fixer les règles d'indemnisation des chômeurs, c'est la tâche de l'État et des organisations syndicales. Cependant, qui s'occupe de l'accompagnement des chômeurs ? Un émiettement d'organismes – Pôle emploi, les missions locales, les maisons de l'emploi... Le chômeur est un nomade qui termine son parcours devant le bureau du maire, pour demander à être embauché. La corrélation est évidente entre les compétences de développement économique, de formation et d'accompagnement des chômeurs. Il faut réformer le système en plaçant à sa tête un patron légitime, la région. Nous ne voulons pas d'une co-présidence, système bâtard qui ne fonctionnera pas. J'ai connu des situations absurdes où une entreprise du sud de l'Aquitaine créait plus de cent emplois par an sans arriver à les pourvoir, malgré un fort taux de chômage au nord de la région. Il doit y avoir demain un service public régional de l'orientation, de la formation et de l'emploi. Une orientation choisie, c'est une formation réussie et un emploi trouvé. La formation est l'élément essentiel du développement économique.

Quant à l'éducation, l'ARF considère qu'il est plus logique de mutualiser collèges et lycées, à cause des choix d'orientation qui s'y font, même si certains d'entre nous trouvent qu'il y a un socle commun entre écoles et collèges. Sur les routes, position majoritaire de l'ARF également. Je comprends les interrogations des départements, qui craignent de voir réduire leurs fonctions à celle de l'accompagnement social. J'ai géré les affaires sociales du département de la Gironde, sans que la tâche soit dégradante. L'allongement de la durée de vie ou l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi par le RSA sont autant de défis à relever. Pour en revenir à l'éducation, le parcours de réussite des élèves est pour nous un enjeu de taille, la clef pour éviter le décrochage des élèves à la sortie du lycée. Les régions sont allées au-delà de leurs compétences sur les micro-lycées, l'orientation, l'apprentissage des langues, la mobilité nationale et internationale. Elles interviennent aussi beaucoup sur les projets pédagogiques des lycées.

Quant aux universités, nous avons raté une occasion de les aider, lorsque nos moyens nous le permettaient. Elles se sont braquées, en refusant de voir appliquer aux bâtiments universitaires le même dispositif que pour les lycées. Les présidents d'université le regrettent aujourd'hui. C'est trop tard, car les régions n'ont plus les moyens. Le grand

emprunt ne fonctionne que si les régions contribuent également à financer les projets. Le « plan campus » n'a pas amélioré la situation, plongeant au contraire les universités dans de lourdes difficultés. Pourtant, les régions ne pourront pas développer leur attractivité sans un investissement massif dans la recherche ou les écoles d'ingénieurs. L'Aquitaine y consacre 10 % de son budget.

Nous avons besoin de schémas prescriptifs. À quoi sert de passer une année et demie en concertation avec tous les autres niveaux de collectivités, les branches professionnelles, le milieu associatif, etc., sans aboutir à des schémas prescriptifs ? Les régions ne cherchent pas à être hégémoniques. Elles ont la responsabilité du schéma de développement économique, du schéma de transports et d'aménagement du territoire. Elles ont mis en place des procédures de concertation. Ce serait un échec de la mobilisation territoriale que de ne pas concrétiser ces efforts par des schémas prescriptifs. Ils n'excluront pas une possibilité d'expérimentation, dans des domaines comme la transition énergétique, l'agriculture, les forêts. Toute une partie des versements obligatoires auxquels sont soumis les sylviculteurs ne sont pas réinvestis et disparaissent au niveau national dans des fonds opaques.

Quant aux transports, nous intervenons pour faire rouler les TER, en réhabilitant les voies d'un réseau vétuste. Nous avons sauvé les TER, nous les avons ressuscités. Ils ont gagné plus de 50 % de fréquentation et sont victimes de leur succès. Nous n'avons plus les moyens de les aider, faute d'avoir – comme c'est le cas dans les autres collectivités – une ressource dédiée à ces infrastructures. L'opacité de la SNCF, dont les conventions nous coûtent cher, ne nous aide pas. La Commission européenne a ouvert une enquête sur le sujet. Aujourd'hui, les TER financent les déficits des autres trains, TET et même TGV. Nous n'améliorerons pas la qualité des services publics pour le transport des usagers, sans installer un vrai pilote de l'intermodalité. Sans cette harmonisation, le retour à la voiture individuelle ou le développement du co-voiturage sont les seules solutions possibles.

Enfin, il faudra attendre au moins trois ou quatre ans pour que la fusion des régions puisse générer des économies. Avant qu'il y ait mutualisation, il faut harmoniser le système de primes, harmoniser les différentes actions. D'où peut venir l'idée qu'on ferait des économies ? Si la fusion renforce le poids économique des régions pour leur redonner un poids politique, c'est une bonne chose. Si elle consiste à organiser une péréquation horizontale des régions riches et des moins riches, nous n'adhérons pas au projet. La loi sur la nouvelle organisation territoriale doit être très précise, afin que chacun sache qui fait quoi, qui finance quoi et d'où vient le financement. On gagnera ainsi en efficacité et en démocratie.

M. Jean-Paul Huchon, président de la région Île-de-France. – Les positions de l'ARF sont unanimes. Toutes les régions, quelle que soit leur situation, portent le même message. Notre espoir est que la réforme simplifie et clarifie les responsabilités et la question du service public. Tel est l'objectif, qui n'a rien à voir avec un enjeu de puissance : comment améliorer le service public ? Les régions vont jouer un rôle majeur, nécessaire et essentiel. Le Premier ministre l'a rappelé devant le congrès de l'ARF : elles doivent prendre en main le développement économique, l'innovation, les crédits aux entreprises, les problèmes de trésorerie, l'appui aux PME pour aller vers plus d'ETI... Dans tous ces domaines, nous sommes très loin de nos voisins allemands. Ils ont une organisation différente. Les présidents des Länder participent aux débats dans la salle du conseil des ministres. Ce modèle n'est pas le nôtre. Qu'il ne nous empêche pas de donner plus de compétences aux régions.

La clause de compétence générale a fait l'objet d'un long débat à l'ARF, car elle comporte beaucoup d'ambiguïtés et de contradictions. Nous souhaitons qu'elle soit

supprimée. Le texte est clair sur certains points : le développement économique, les transports, l'éducation, avec le rattachement des collèges aux régions. L'exception faite pour les collèges parisiens reste incompréhensible. Pourquoi traiter différemment un collège de Coulommiers et un collège du V^{ème} arrondissement de Paris ?

Quant aux routes, il est logique de les rattacher aux régions qui ont une compétence générale en matière de transport. Seule, la région parisienne bénéficie d'une aide pour financer le syndicat des transports d'Île-de-France à hauteur de 40 %, pour un budget de 9 milliards d'euros par an. Le STIF est l'exemple d'un transfert de compétences réussi : aucun administrateur d'État sur les 29 qui y siègent. Les investissements en matière de transports ont doublé voire triplé et la Société du Grand Paris devrait être en mesure de financer 32 milliards d'euros d'investissements jusqu'en 2025.

Reste le sujet de la compétence partagée, pour la culture et le sport notamment. Les régions financent l'essentiel du budget des associations culturelles. L'Île-de-France investit plus d'argent dans la culture que le ministère de la Culture. La Philharmonie ne dépend pas d'elle, mais elle y participe. C'est la même chose pour le sport. La région a accompagné certaines initiatives qui relèvent des compétences sociales du département – crèches, maisons d'accueil pour les femmes en difficulté ou victimes de violences, structures pour lutter contre l'exclusion... Où s'arrête la compétence du département, où commence celle de la région ? Rien n'est clair. La région n'a évidemment aucune volonté hégémonique.

La sécurité est également un domaine mal partagé. Certaines régions, dont l'Île-de-France, se sont beaucoup engagées dans la construction de commissariats et l'accompagnement de la politique de sécurité. Je me rappelle avoir signé des conventions avec les ministres de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement puis Nicolas Sarkozy. Nous avons démontré que la région investissait plus pour financer les commissariats que l'État dans la France entière. Il serait souhaitable que la sécurité redevienne une vraie compétence de l'État, car les régions risquent de ne plus avoir suffisamment de moyens.

Comme président de la région Île-de-France, j'ai dit dès le début que nous ne souhaitons pas la suppression du département. Les départements et les régions ont passé un certain nombre de contrats sur des actions conjointes, dont le fonctionnement s'est révélé harmonieux. Il n'y a pas de guerre entre les départements et les régions. En revanche, une vraie difficulté existe avec les métropoles, notamment sur la question des transports. Comment envisager que la région s'arrête de les gérer aux abords du périphérique ? La politique des transports est un tout cohérent. Idem pour le développement économique. Les régions sont garantes de la solidarité nationale. La périphérie des agglomérations est un vrai sujet. Les chercheurs y voient un nouvel espace de difficulté pour la République. Il sera difficile d'imposer un schéma directeur de l'industrie et de l'économie aux métropoles, qui disposeront de leurs propres moyens.

On ne peut pas demander aux régions de prendre en charge des compétences nouvelles – emploi, développement économique, éducation, formation professionnelle, etc. – tout en réduisant leurs ressources, alors qu'elles ne peuvent agir ni sur les assiettes ni sur les taux. Il est impossible de nous transférer le développement économique sans nous donner plus de CVAE, d'autant plus que celle-ci fait déjà l'objet d'une forte péréquation. Il faut donc trouver de nouvelles ressources fiscales, et les trouver vite, puisque de nouvelles compétences seront transférées aux régions dès 2017.

Je me félicite enfin de la présence dans ce projet de loi de schémas prescriptifs. Les régions le souhaitent. Cela suppose, comme le réclame l'ARF, de nous conférer un pouvoir réglementaire pour l'aménagement du territoire. Ayant été directeur de cabinet d'un ministre de l'agriculture et directeur général du Crédit agricole, je suis bien placé pour savoir que l'agriculture de montagne n'est pas celle de la Beauce ! Nous devons pouvoir adapter les procédures publiques aux différents territoires.

M. Philippe Bas, président. – Pourriez-vous préciser le point de vue de l'ARF sur les routes ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Selon vous, le bloc économique constitue le cœur de la compétence des régions. Mais il est incomplet et plusieurs collectivités interviennent. Il faudrait donc clarifier. Il faudrait aussi inclure la recherche et le service public de l'emploi, ce qui implique de redécouper à nouveau Pôle emploi. À cet égard, le texte ne prévoit aucune nouvelle mesure de décentralisation, ce qui serait pourtant indispensable. Les régions souhaitent participer au service public de l'emploi. J'ai l'impression que c'est au Parlement de faire bouger les choses...

Le système fiscal local est incompréhensible, il résulte d'un empilement de strates. Résultat : les régions ne disposent plus de recettes fiscales, à l'exception de la taxe sur les cartes grises. Il en va de même pour les départements, alors qu'en 1982 la fiscalité représentait 70 % de leurs ressources, contre 30 % aujourd'hui, et encore s'agit-il de fiscalité sur les ménages. Si l'on ajoute les remboursements au Fonds national de garantie individuelle des ressources, cela confine à l'absurde... On a supprimé plusieurs taxes et il a fallu compenser. Mais le système est à bout, les bricolages ne suffiront plus.

Je suis d'accord avec M. Huchon, il y a des clarifications qui restent à faire pour certaines compétences. N'oublions pas non plus les déserts médicaux. Francilien, je crois à la vertu d'un schéma régional d'aménagement, approuvé d'ailleurs par un décret...

M. Jean-Paul Huchon. – La procédure pourrait être accélérée...

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – En effet. Il y a eu des retards. Il faut simplifier, accélérer la procédure et rendre le schéma prescriptif. Le développement économique est fondamental. Les régions ont fait la preuve de leur savoir-faire en matière de développement économique. Pour aller plus loin, elles doivent disposer de moyens de financement accrus.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le rapport de l'inspection générale des finances et de MM. Demaël, Jurgensen et Queyranne, intitulé *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, plaide pour une rationalisation du financement de l'économie.

Habitué à utiliser l'allégorie du millefeuille, nous perdons de vue l'essentiel. Que deviendraient les trente équivalents temps plein chargés du développement économique de l'État à la DIRRECTE de l'Auvergne avec la réforme ? Un contrôle de la chambre régionale des comptes à Rouen a mis en évidence que dix-neuf organismes contribuent au développement économique. Ne faut-il pas introduire une certaine rationalisation ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Avec ce texte, nous entrons enfin dans le vif du sujet. Jusque-là, nous avons parlé

de la taille du costume sans connaître les mesures du client... Vous avez évoqué la mobilité, qui concerne les routes et les transports en commun, la formation, qui inclut l'insertion et la formation professionnelle, ou l'éducation, qui concerne le collège, le lycée et l'enseignement professionnel. Pour être cohérents, il faudrait fusionner les départements et les régions ! Mais on n'a pas pris cette voie puisque l'on a créé de grandes régions en maintenant les départements. Dès lors, je ne vous suis plus.

Monsieur Rousset, j'aime vos positions sur le développement, l'innovation, l'orientation stratégique, mais pourquoi souhaitez-vous vous encombrer des compétences de proximité, comme la gestion des routes, des réseaux, des collèges et des lycées ? Pourquoi ne pas vous attacher aux fonctions nobles, en incluant la politique de l'emploi et la formation professionnelle ? Seriez-vous prêts à prendre en charge l'insertion sociale ?

Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Renforcer et doter les régions d'un bloc clair de compétences aussi vastes suppose des ressources. Vous avez évoqué la CVAE et le versement transport. Je vous rejoins aussi sur la nécessité de rationaliser. Au moment où l'on cherche à maîtriser les dépenses publiques, il est nécessaire de disposer d'un pilote dans l'avion et de clarifier les compétences des multiples intervenants. Vous avez évoqué aussi le lien avec les métropoles, car on ne peut décider sans concertation avec les territoires. Quelle est votre vision de la gouvernance, de la co-production des stratégies et de la répartition des moyens avec les territoires, les intercommunalités en particulier ? Le schéma territorial fait l'objet d'une concertation au sein de la conférence territoriale pour l'action publique, mais la concertation ne suffit pas. L'enjeu est d'articuler la définition d'un schéma rationnel et efficace au niveau régional, et sa mise en œuvre au niveau des territoires, en lien direct avec l'ensemble des acteurs locaux. Il ne faut pas penser pour les territoires, mais avec les territoires. Comment parvenir à un co-pilotage et un suivi cohérents ?

Outre les départements et les régions, seules les métropoles signent les contrats de plan État-région et participent à la répartition des fonds européens. Les autres intercommunalités sont exclues, ainsi que les territoires. Or ces CPER définissent les crédits du développement économique. Si la région constitue l'échelon territorial pertinent, comment articuler les différents niveaux comme des poupées gigognes pour penser et agir ensemble ?

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Effectivement, il aurait fallu définir les ressources et les compétences des régions avant de les fusionner. Comment évoquer en effet la puissance financière des régions si elles n'ont pas de ressources ? Cette réforme n'est pas faite pour les élus mais pour les citoyens. L'objet est de clarifier les compétences pour renforcer l'efficacité de chaque collectivité. Des blocs de compétence se dessinent : la commune, base de la démocratie de proximité, le département, gestionnaire de proximité, la région stratège. La région est chef de file économique mais les départements mènent une grande action en ce domaine. Je crains que les régions ne se focalisent sur les grandes entreprises. Il ne faut pas oublier les artisans et les PME. Ainsi, pour faciliter l'installation d'une petite entreprise dans mon intercommunalité, j'ai dû me tourner vers le département, la région ne m'a pas aidé.

La commission du développement durable est saisie de dix articles. Il existe trois schémas différents pour les déchets : déchets dangereux, déchets non dangereux et déchets du bâtiment ! Une simplification est nécessaire ; la région doit être chef de file mais agir en accord avec les territoires. Les articles 8 et 9 transfèrent aux régions les transports routiers

non urbains, en les autorisant à déléguer ces services à d'autres collectivités ou EPCI. Mais les transports scolaires ne doivent-ils pas rester la compétence des départements ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Mais si les départements n'ont plus les collègues...

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Autant fusionner dans ce cas les départements et les régions ! Il s'agit d'une question de proximité. Il en va de même pour la gestion des routes départementales. Les départements ont pris la suite avec succès des DDE de l'Etat. Est-il judicieux de transférer les routes départementales aux régions, pour qu'ensuite celles-ci les délèguent à nouveau aux départements ? Enfin quel est votre avis sur les aérodromes et les ports ?

M. François Bonhomme. – Selon vous, l'emploi est l'affaire des régions. Que deviendront les maisons de l'emploi qui réunissent l'ensemble des partenaires locaux sous forme de convention ? Leur compétence d'ingénierie locale est reconnue. Il existe plusieurs centaines de maisons de l'emploi, qui couvrent des bassins d'emploi cohérents. Ne les oublions pas. L'Etat doit être cohérent et appliquer la loi Borloo de 2005.

Il n'est pas inenvisageable de transférer les savoir-faire acquis par les départements. Cela vaut pour les routes, cela vaut aussi pour les collèges ! La clarification serait bienvenue. Il suffirait de transférer les dotations de l'Etat aux régions et de prévoir un tuilage dans le temps. Rien n'empêche de conserver des services déconcentrés de la région au niveau départemental.

La vraie question est celle du mode d'élection des élus départementaux et régionaux. Je suis partisan du principe « un élu, un territoire », gage de proximité et de connaissance fine des territoires.

En revanche, l'incohérence apparaît parce que, comme l'Etat est désargenté, il transfère des compétences sans les financements associés. Les trous noirs se multiplieront, notamment en matière de culture, car chaque porteur de projet va solliciter les régions pour obtenir des subventions qu'elles ne pourront pas toujours accorder. Ne soyons pas schizophrènes. Les élus doivent faire des choix et éviter le saupoudrage, au nom de l'efficacité.

M. Daniel Gremillet. – Quels moyens réclament les régions pour mener leurs politiques ? Les régions revendiquent la compétence économique, mais la plupart d'entre elles ont abandonné les règlements d'intervention au profit des appels à projet, qui ne sont guère favorables à la transparence. Ne faut-il pas rétablir les règlements d'intervention ? Êtes-vous favorable au guichet unique pour instruire les dossiers d'ordre économique ?

Je partage vos propos sur l'emploi. Quel est la collectivité la plus adaptée pour définir avec souplesse, réactivité et proximité une politique d'emploi en fonction des besoins des territoires ?

Les réseaux des lignes TER sont conçus séparément. Il n'est pas rare qu'une ligne s'arrête une fois atteinte la première ville de la région voisine. Il faut davantage de concertation pour tisser une toile d'araignée sur tout le territoire.

Enfin, je partage votre diagnostic sur l'absence de dialogue entre l'État et les régions. Mais pour aller plus loin, n'est-il pas nécessaire de revigorer le plan, afin de fixer un cap au niveau national et coordonner l'action des différentes régions ?

Mlle Sophie Joissains. – Quelles ressources précisément réclament les régions ? Une concurrence existe avec les métropoles, d'autant plus que nous leur avons récemment octroyé des compétences en matière de transports ou de développement économique.

Avec l'éloignement des institutions et la baisse du taux de participation aux élections, la légitimité démocratique des instances de proximité s'accroît. Les schémas prescriptifs ne seront légitimes que s'ils sont élaborés en concertation avec elles. Or le texte est muet sur ce point. Les communes ou les intercommunalités sont en effet les premiers interlocuteurs des entreprises. Quelle sera la durée de ces schémas ? Auront-ils un aspect évolutif ? Attention à ne pas consacrer la tutelle d'une collectivité sur une autre.

M. Philippe Kaltbach. – Après beaucoup de critiques, les choses se décantent : aux communes et intercommunalités, la proximité ; aux départements, la solidarité et la cohésion territoriale ; aux régions, le développement économique, les transports et la formation. Cette vision est largement partagée. Je rejoins d'ailleurs l'analyse de M. Bonhomme.

Les régions ont su travailler avec les départements. Pourquoi ne sauraient-elles pas travailler demain en bonne intelligence avec les métropoles ? Toutefois quelles garanties la loi pourrait-elle apporter pour éviter les chevauchements et les conflits entre les régions et les métropoles ?

Enfin l'ARF a-t-elle demandé au Gouvernement la décentralisation du service public de l'emploi ?

M. Alain Rousset. – Cela vient de nous !

M. Daniel Dubois. – Le transfert des collèges aux régions remet en question la continuité des apprentissages entre le primaire et le collège à l'échelle des territoires. Cette question n'est pas dissociable de celle de l'organisation des écoles élémentaires sur les territoires. En particulier, comment penser les regroupements des écoles élémentaires sur les territoires ruraux ou l'irruption du numérique si l'on met à part les collèges ?

En outre, l'instauration de schémas prescriptifs suppose la définition en amont d'une méthode de concertation et de co-production, sinon les blocages seront nombreux.

M. Philippe Bas, président. – Le collège est unique, à la différence des lycées, qui ont un recrutement supra-départemental et ouvrent à l'enseignement général, agricole ou professionnel.

M. Alain Rousset. – Vous êtes inquiets sur la méthodologie de concertation. Mais les régions n'ont pas vocation à rétablir une forme de jacobinisme régional ! La décentralisation au niveau régional constitue en soi un progrès, car la concertation sera mieux assurée par les régions que par les préfets. Par construction, en effet, un schéma national est moins sensible aux réalités locales. Je comprends que certains préfèrent s'appuyer sur le préfet plutôt que de renvoyer à un autre élu. Ils craignent l'instauration d'une tutelle d'une collectivité sur une autre. Mais cette tutelle existe déjà...

Mlle Sophie Joissains. – Justement ! Nous ne voulons pas la remplacer par une autre !

M. Alain Rousset. – Pour satisfaire les besoins de l'intérêt général, il faut travailler ensemble. Comment déplorer les retards en matière de transition énergétique ou les manques de transports si l'on empêche les collectivités territoriales responsables de faire des schémas ? Les moindres décisions font l'objet d'une consultation surabondante. Le temps des débats est considérable, au risque de l'inaction. Songez à la création de réserves aquatiques dans certains départements : on en parle depuis vingt ans et rien n'a encore été décidé. Quant on ne revient pas sur les projets une fois décidés... Ne soyez pas inquiets !

Le transfert des collèges aux régions, après celui des lycées, fait sens. Les bâtisseurs et les équipementiers sont les mêmes ; il y a des mutualisations en matière de numérique ou de personnels. Surtout, il est urgent de sortir la France de l'état que décrit l'enquête PISA. L'ascenseur social est en panne. Le service d'orientation ne fonctionne pas. L'orientation, compétence confiée aux régions, commence au collège. Rien n'interdira, le cas échéant, les subdélégations aux départements.

Je démens catégoriquement que les régions ne s'intéressent qu'aux grandes entreprises ! En revanche, nous pouvons faciliter les dialogues entre les grands groupes et leurs sous-traitants, car malheureusement, notre économie est une économie de sous-traitance. Nous manquons d'entreprises de taille intermédiaire capables de structurer le territoire. Les groupes du CAC 40 discutent avec Bercy, non avec les régions. Nous devons aider les petites entreprises à grandir pour acquérir la taille critique. Quant aux artisans, nous travaillons avec eux. N'accueillent-ils pas déjà 75 % des apprentis ?

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Ce n'est pas pour cela que les régions leur prêtent une oreille attentive !

M. Alain Rousset. – Il y a sans doute des insuffisances. Mais cela vaut pour chaque collectivité. Le vrai problème est que l'on ne sait pas qui fait quoi, ce n'est ni efficace ni démocratique. On ne sait plus à qui s'adresser. Clarifions les responsabilités ! Tout suivra.

Mme Jacqueline Gourault. – C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les intercommunalités ont un rôle en matière de développement économique, mais pas nécessairement le même que les régions. Les aides aux entreprises doivent relever des régions.

M. Alain Rousset. – Bien sûr !

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'intervention des régions ne sera pas exclusive des autres, mais le texte apporte des clarifications. Les collectivités ne pourront plus instaurer leurs propres aides indépendamment des autres.

M. Alain Rousset. – En France, nous avons « acheté » l'intercommunalité, avec les lois Pasqua, Voynet et Chevènement. Et plus l'intercommunalité était riche, plus cela a coûté cher par habitant. Les intercommunalités ont recruté massivement...

Mme Jacqueline Gourault. – Pas toutes !

M. Alain Rousset. – Vous me les signalerez... L'explosion des effectifs de la fonction publique territoriale vient de là ! On a confondu service public et emploi public. Plutôt que mutualiser les effectifs, on a procédé à des recrutements redondants avec les effectifs des communes. Il faut que les électeurs sachent qui fait quoi, c'est ça la démocratie.

Le rapport de Martin Malvy et Alain Lambert montre que le coût de l'action publique est cinq fois plus élevé que dans d'autres pays, car le temps de la décision est long et les enchevêtrements multiples. Il faut un guichet unique. La critique de l'action publique prospère car on ne sait pas qui est responsable. Il n'est plus possible de continuer à avoir un service public de l'emploi et de l'orientation aux résultats aussi déplorables, ni une action économique aussi défavorable aux PME. Il faut aider les PME et les PMI. Les grands groupes font de l'optimisation fiscale et sont accompagnés souvent exagérément par l'État, sans parler de la consanguinité qui existe parfois entre leurs dirigeants et la haute fonction publique...

Le transfert des routes départementales fait débat. Est-ce bien au conseil régional de veiller au déneigement des routes d'une commune de Corrèze ? Toutefois, son intervention pour développer l'intermodalité et le transport collectif est justifiée.

Les ressources ? Une entreprise allemande est cinq fois plus aidée et accompagnée qu'une entreprise française. Comment redresser notre industrie si on ne fait rien ?

Le lycée a partie liée avec l'enseignement professionnel, mais l'orientation commence au collège.

L'État doit édicter les normes, fixer la fiscalité, définir les grands programmes, soutenir les filières, mais le soutien aux PME et TPE, c'est l'affaire des régions. De même l'ADEME doit disposer d'une instance nationale d'orientation, mais des services locaux sont-ils obligatoires ? Il faut éviter les doublons avec les régions... La BPI a une structure nationale, alors que nous souhaitons des banques régionales d'investissement sur les fonds propres. Autant la BPI fonctionne bien sur les prêts, dans le prolongement d'OSEO, autant, pour les fonds propres, tout remonte à Paris. Que de perte de temps ! Il y a un manque de régionalisation.

Enfin, les aéroports sont des éléments structurants du territoire. Ne reproduisons pas l'erreur que nous avons commise avec les autoroutes en les cédant à des groupes privés qui confisqueront le profit de manière scandaleuse.

M. Jean-Paul Huchon. – À l'exception de l'Île-de-France, grâce à la loi Pasqua, aucune région ne possède de schéma prescriptif. Celui-ci fait l'objet d'une concertation permanente, lors de son élaboration et lors de ses révisions. La région pilote la concertation. Nous tenons très largement compte des préconisations des uns et des autres. Nous avons par exemple largement modifié notre projet pour tenir compte des remarques de la Seine-et-Marne, qui représente la moitié de la superficie de la région : M. Hiest en sait quelque chose ! Lors de la révision, nous avons installé un grand panneau, avec des pastilles pour chaque projet où chaque élu pouvait intervenir. Cela a duré cinq jours et cinq nuits... Donc schéma prescriptif ne rime pas avec jacobinisme régional. À quoi bon, d'ailleurs, vouloir imposer un schéma ? Il ne serait pas appliqué ! Le schéma prescriptif est un bel outil, qu'il faut étendre à toutes les régions.

En outre, les collectivités territoriales peuvent travailler ensemble sous forme de conventions. En Île-de-France, nous doublons le contrat de plan État-région d'un contrat avec

chaque département. Nous y consacrons 200 millions pour chaque département. Notre effort est modulé en fonction de la richesse des départements, en accord avec les conseils généraux. Nous passons aussi des conventions avec des intercommunalités.

Les routes ne nous passionnent pas, mais les départements les ont bien gérées. À tel point que nous n'avons pas d'inquiétudes sur le financement, à la différence des lycées, que nous avons repris dans un mauvais état, avec des crédits transférés très insuffisants. Désormais, pour les grands projets de transport en commun, on doit veiller à l'intermodalité et à la cohérence entre les schémas et le réseau routier. Par exemple le réseau routier doit accompagner la construction des nouvelles gares du Grand Paris. Il est logique de tout faire ensemble.

Enfin, gérer les lycées et les collèges, c'est le même métier. On peut aller plus loin en réalisant des synergies sur les personnels, l'équipement, l'informatique. Avec 472 lycées et 850 collèges en Île-de-France, comment ne pas pouvoir peser lors de la conclusion des marchés pour faire des économies ? Je regrette d'ailleurs qu'une centaine de collèges parisiens restent en dehors...

M. Philippe Bas, président. – Merci.

La réunion est levée à 13 h 10

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 16 heures

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l'Association des maires de France : M. Jacques Pélissard, président de l'AMF, et M. Jean-Louis Puissegur, membre du Bureau de l'AMF et président de l'Association des maires de Haute-Garonne

La commission entend ensuite M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France (AMF), et M. Jean-Louis Puissegur, membre du Bureau de l'AMF et président de l'Association des maires de Haute-Garonne.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons le plaisir d'entendre MM. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France (AMF), et Jean-Louis Puissegur, membre du Bureau de l'AMF et président de l'Association des Maires de Haute-Garonne.

M. Jacques Pélissard, président de l'Association des Maires de France. – Merci de nous accueillir. J'exprimerai la position du bureau de l'AMF sur le projet de loi NOTRe. Nous aurions préféré une loi-cadre, déclinée ensuite dans d'autres textes, à l'approche qui a été retenue, fragmentée entre la loi du 27 janvier 2014 dite Mapam et le présent texte. Nous regrettons en outre l'absence d'étude des impacts financiers de ce projet de loi. Une telle évaluation faisait également défaut à la loi Mapam, muette sur les nouveaux coûts supportés par les intercommunalités du fait, par exemple, de la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Nous ignorons ce que sera le produit de la taxe prévue. Enfin, notre bureau unanime a appelé à la création d'une instance de concertation et de dialogue entre l'État et les associations de collectivités en amont du

processus législatif. Le Sénat pourrait être ce lieu de concertation avec l'ADF, l'ARF et l'AMF ; j'ai d'ailleurs écrit au président Larcher en ce sens.

Prenons garde à ne pas créer de nouvelles tutelles en décentralisant verticalement. Les communes et intercommunalités en seraient les premières victimes. À cet égard, les schémas prescriptifs ne sont pas acceptables. Il faut certes, sur un territoire et pour une compétence donnée, une direction. Mais nous sommes des partenaires, non des sous-traitants ! Privilégions la co-élaboration. Prenez le cas de la petite enfance : les schémas sont départementaux, alors que la responsabilité des crèches et des haltes garderies est communale, et que le financement provient des communes, des parents, des caisses d'allocations familiales et, très marginalement, des départements...

Laissons les compétences de proximité au bloc local. Le discours de Manuel Valls au Sénat ouvre la porte à la départementalisation des tâches d'ingénierie : nous n'y souscrivons pas ! L'instruction des permis de construire, par exemple, est une compétence de proximité. Le retrait de l'État a provoqué dans nos territoires la création de bureaux d'études, qui agissent à l'échelon le plus efficace. La remontée au département n'apporte rien du point de vue de l'efficacité. De même pour l'ingénierie technique, au niveau d'un bassin de vie, au moyen de syndicats émanant des communes et parfois intégrés dans le périmètre des intercommunalités. La proximité est gage d'efficacité. Dernier exemple : confier le transport scolaire à de grandes régions ne permet pas d'exercer finement l'exercice de cette compétence.

Rendons l'action publique plus efficace. D'abord, le projet de loi NOTRe bat en brèche l'intérêt communautaire, qui consiste à s'adapter au territoire en partageant les compétences selon la géographie, la démographie, l'expérience et le niveau d'équipement de chacun. Mon intercommunalité gère par exemple les bandes de roulement, tandis que l'éclairage public et l'entretien des trottoirs est resté de la compétence communale : pour reboucher des nids de poule, il est moins coûteux d'appeler le cantonnier local que de faire intervenir des équipes de la ville-centre.

Ensuite, l'AMF plaide depuis des années pour la mutualisation des services. J'ai mis en place en 2002 une direction transversale des services entre ma ville et l'intercommunalité dont elle est membre : la chambre régionale des comptes a trouvé l'initiative intelligente et efficace, mais l'a déclarée illégale ! Elle l'était en effet, jusqu'à la loi du 13 août 2004, quoique celle-ci n'ait pas empêché la saisine par la Commission européenne de la Cour de justice de l'Union européenne. La loi du 16 décembre 2010 puis la loi Mapam ont clarifié les choses. Reste que la mutualisation doit être libre. Tout dépend du territoire. Un ensemble de petites communes regroupées dans une intercommunalité doit pouvoir opter pour une mutualisation descendante, de la seconde vers les premières ; elle peut être ascendante lorsque l'intercommunalité regroupe une ville-centre et des petites communes. La pérennité des communes, dans un contexte de baisse des dotations de l'État, réside dans l'efficacité de l'action publique. Dans tous les cas, l'approche impersonnelle est à proscrire.

Enfin, la commune nouvelle, forme la plus aboutie de la mutualisation, est un autre outil d'efficacité. Elle garantit la sécurité, la solidarité, la proximité et la transparence démocratique. Bref, une économie de temps et d'argent.

Une évaluation financière plus détaillée du projet de loi NOTRe est nécessaire. La loi Mapam a coûté 147 millions d'euros en ce qui concerne la création des métropoles ; l'abaissement du seuil des communautés urbaines, 41 millions d'euros ; soit un total de

188 millions d'euros, pris sur l'enveloppe normée. Cela se conçoit si des bénéfices sont à escompter ultérieurement. Mais cela mérite d'être examiné...

Un mot enfin sur le seuil des 20 000 habitants pour les intercommunalités. Sortons de cette conception monolithique de la République. Dans certains territoires ruraux, il est difficile d'atteindre un ensemble de 20 000 habitants, sauf à ignorer les distances et les coûts induits. En zone urbaine en revanche, 20 000 habitants, c'est peu. Sortons des logiques arithmétiques ; faisons confiance à l'intelligence collective des élus locaux pour placer le curseur au bon endroit.

M. Jean-Louis Puissegur, membre du bureau de l'AMF, président de l'association des maires de Haute-Garonne. – Maire d'une commune de 930 habitants à proximité des Pyrénées, j'évoquerai les problèmes de la ruralité.

Les élus des zones rurales ne comprennent pas le chaînage des lois relatives à l'organisation de la République – mais les communes urbaines le comprennent-elles mieux ? Ils se font en outre du souci s'agissant des ressources financières. Les communes rurales sont, il est vrai, habituées à la disette, compte tenu de la faiblesse de leur base fiscale et de l'absence de cotisation foncière des entreprises sur leurs territoires.

La question du regroupement des régions touche peu les élus de terrain. L'évolution des conseils généraux est en revanche un vrai sujet, car ce sont nos premiers partenaires institutionnels. Dans mon département, les aides à l'investissement des communes ont légèrement diminué, mais elles ont toujours été comprises entre 50 et 70 % des montants engagés, tous projets confondus. Seul bémol : cet arrosage des cantons était purement politique, et manquait parfois de discernement dans l'attribution des subventions – le pourcentage était identique pour une salle des fêtes en marbre et une salle des fêtes en bois.

La Haute-Garonne a la particularité de compter une ville d'un million d'habitants, et des communes rurales qui en rassemblent 200 000. Sans Toulouse, nous ressemblerions à l'Ariège ou au Gers voisins. Les communes de ces départements, qui reçoivent peu d'aides, jalourent celles de Haute-Garonne, lesquelles entendent conserver – égoïstement ? - leurs ressources.

Un mot également sur l'appareil productif de ce territoire. Ma commune de 1 400 hectares avait, après la Seconde Guerre Mondiale, soixante petites exploitations de quatre unités de travail humain chacune, soit un total de 240 emplois productifs. Des emplois guère enviables, dira-t-on ; pourtant, les agriculteurs vivaient à l'époque mieux que les ouvriers. Aujourd'hui, ne restent que huit exploitations à cinq emplois chacune, soit une disparition de 200 emplois productifs ; demain, il n'en restera plus. Ces emplois perdus, rien ne les a remplacés. S'il fallait diriger de nouvelles ressources financières vers les communes rurales, c'est sous forme d'aides à l'appareil productif qu'il faudrait le faire, et non de financement de tel ou tel équipement. La forêt, la valorisation directe, sont des pistes. Mais dans les zones agricoles et d'élevage – dans la filière viande en particulier – les résultats ne sont pas là.

L'exportation intellectuelle est un autre problème. Je suis président d'un syndicat intercommunal à vocation multiple de 30.000 habitants et de 20 millions d'euros de budget. Les jeunes ayant un potentiel intellectuel certain, parce qu'ils souhaitent rester au pays, s'engagent comme chauffeurs de poids lourds ou d'engins de chantier. Ils prennent ainsi la

place de ceux qui ne sont pas capables d'occuper de meilleurs emplois. Résultat : les laissés-pour-compte sont nombreux, qui alternent petits contrats aidés et périodes de chômage.

En zone rurale, les élus locaux appréhendent mal l'intercommunalité. Le maire et les adjoints y voient l'occasion d'élargir leurs compétences, mais ils peinent à transmettre le message à leurs conseils municipaux. Au reste, les intercommunalités ne sont parfois que des décompressions des budgets des villes-centre. La domination politique de celles-ci sur les élus locaux des communes périphériques est une réalité. L'intercommunalité n'est pas la réponse à tout. Associer 20 ou 25 communes pauvres ne fait pas une intercommunalité riche. Certaines intercommunalités se sont même lancées dans des dépenses inconsidérées – elles ont freiné leur élan, cependant, depuis que les dotations ont diminué au profit de la fiscalité directe.

Les élus sont plus familiers du périmètre des pays ou des schémas de cohérence territoriale (Scot). Parler d'économie dans le cadre d'un Scot, ou de tourisme dans un pays, est plus facile. L'instruction des permis de construire est plus aisée à l'échelle d'un pays.

Les élus ont une sorte de rejet du pouvoir politique dominant. Les conseils municipaux ont changé. Ce ne sont plus les conseils d'il y a vingt ou trente ans. Ils comptent à présent beaucoup de jeunes désireux de s'investir, bénévolement. Il faut en tenir compte, c'est un plaidoyer pour la commune plus que pour l'intercommunalité...

Le conseil général soutient l'investissement : il serait bon que la métropole lui consacre une part de ses ressources financières. M. Moudenc – ou M. Cohen hier – y consent, mais il ne faut pas attendre qu'il prenne de lui-même une telle initiative. À quelle échelle travailler avec la métropole ? À l'échelle régionale ou dans les départements ? Égoïstement, je défendrais bien la péréquation au sein de la Haute-Garonne, mais c'est au niveau régional qu'il faut l'envisager. Or M. Jean-Michel Baylet, qui a une centrale nucléaire sur son territoire, ne veut pas en entendre parler ! Chaque département veut garder ses ressources...

La voirie suppose entre 10 000 et 20 000 euros d'investissement tous les dix ans. Le conseil général aidait les communes de moins de 400 habitants à hauteur de 70 %, les autres à 50 %. Les maires ne savent pas comment faire à présent. Certains chemins ruraux seront sans doute remis dans l'état où ils étaient avant d'être goudronnés...

Je vois dans les communes nouvelles un phénomène périurbain. Comment les implanter en zone rurale, où les élus sont très attachés à leur commune ? J'ai en tête le mauvais exemple d'une intercommunalité rurale financièrement exsangue du fait d'investissements trop lourds, dont le président voit désormais dans la création d'une commune nouvelle le moyen de sortir du marasme...

Le seuil des 20 000 habitants soulève une profonde inquiétude chez les élus ruraux. C'est un problème de temps. Laissons-les réfléchir, sans leur imposer d'échéances ou d'objectifs. Les territoires sont tous différents. Dans certains secteurs de Haute-Garonne, les élus se sont mis à discuter hors la contrainte de l'État ou de la préfecture. Il faut laisser du temps au temps.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Nous avons toujours plaisir à entendre M. Pélissard. Certains sénateurs sont dans le même cas que vous, monsieur Puissegur, y compris en Ile-de-France...

Je n'ai pas compris : êtes-vous favorables au maintien du département ? Attention à ne pas renforcer excessivement les intercommunalités, dites-vous. Nous avons déjà eu du mal à bâtir la carte... Il faut saluer le rôle déterminant de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) dans cette entreprise. La carte actuelle n'est pas parfaitement cohérente ; il faut la faire évoluer, mais sans aller trop vite.

Je comprends votre réticence à l'égard des schémas prescriptifs. Mais confier une compétence à une collectivité implique, avec toute la concertation nécessaire, que celle-ci ait un pouvoir de décision ! Je vous rejoins sur la compétence de petite enfance, dont le transfert est à l'origine de l'augmentation d'une part importante du personnel communal. Sur l'ingénierie, soyons pragmatiques. Certains départements ont mis des services techniques à la disposition des communes. Le pire serait de créer de nouveaux services. Sans mutualisation, nous n'arriverons à rien. De même en matière d'urbanisme : l'instruction des permis de construire, que certains proposent de confier au niveau intercommunal, doit demeurer une compétence communale. Mais pour l'exercer, il faut des techniciens : le meilleur modèle reste celui des services partagés. Dans tous les cas, laissons de la souplesse aux territoires ; pour encourager la mutualisation, point n'est besoin de légiférer. Encourageons-la financièrement. Dès la loi Marcellin du 31 décembre 1970 qui créait les districts, des intercommunalités se sont créées par intérêt fiscal bien compris. Les choses ont été corrigées par la suite.

M. Philippe Bas, président. – J'invite MM. Pélissard et Puissegur à répondre à la brûlante première question de M. Hyst, avant que nous reprenions le fil des questions.

M. Jacques Pélissard. – Je vous donne ma position personnelle, qui n'est pas passée au crible du bureau de l'AMF. Je le dis avec la même sincérité que celle que j'ai eue à l'égard du président de la République : j'aurais été favorable à la suppression du département si l'on avait conservé des régions à taille humaine. Nous aurions alors pu répartir les compétences entre l'État, les régions, et les intercommunalités : politiques de guichet, services d'incendie et de secours pour le premier, développement économique pour les secondes, actions de proximité pour les dernières. Mais passer à des régions de taille XXL impose de conserver des espaces de proximité. Une nuance : nous ne pouvons conserver des départements dotés de la clause de compétence générale, ressuscitée dans le discours du président de la République du 5 octobre 2012. Il faut que chacun sache ce qu'il fait.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Que se passe-t-il lorsqu'une grande métropole concentre 80 % de la population d'un département ? La question ne se pose pas seulement à Toulouse.

M. Jean-Louis Puissegur. – Les maires de mon département veulent garder les départements par intérêt financier ; du point de vue de la démocratie locale, ils sont contre. Cette suppression ne nous gênerait pas. Mais nous avons, en matière d'ingénierie par exemple, un État performant, neutre, et compétent ; je préfère de très loin qu'il soit remplacé par une organisation intercommunale que par un pouvoir politique « politicien ». Les communes veulent se gérer elles-mêmes, et refusent cette chape de plomb. J'aurais bien vu, pour ma part, une articulation entre communes, pays ou Scot, d'une part, et régions, d'autre part, pour peu qu'elles ne soient pas trop grandes. D'accord pour supprimer le département, et même les intercommunalités, si l'on dispose de pays ou de Scot qui travaillent ensemble et de communes fortes comme échelon de base.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le Sénat n'a jamais été contre l'instauration d'une instance de dialogue entre l'État et les trois associations nationales de

collectivités territoriales. J'ai même plaidé pour que les députés comme les sénateurs y soient associés. Mais la question du cumul des mandats est venue percuter ce débat et lui substituer ces questions existentielles : que fait-on du Sénat ? Que fait-on des départements ? Du coup, nous sommes passés à côté de l'essentiel : notre besoin d'une instance de dialogue. Reste qu'un simple décret suffit pour créer une telle instance – nous l'avons dit à Mme Lebranchu hier en commission des lois.

Le monde intercommunal atteint un degré de fragmentation dangereux. J'ai d'ailleurs appelé les intercommunalités, au congrès de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), à se regrouper sans attendre, pour assurer une représentation unifiée du bloc communal qu'ils entendent défendre.

S'agissant de l'intérêt communautaire, on peut dire tout et son contraire : soit qu'il faut garantir la subsidiarité – que nous défendons ici depuis longtemps –, soit qu'il revient aux intercommunalités de choisir les compétences qui les intéressent. Or voyez ce qui se passe en matière économique : tout le monde se bat pour les filières, les pôles de compétitivité, la *French Tech*... Mais l'artisanat et le petit commerce, personne n'en veut !

Comment s'assurer que la subsidiarité ne sera pas un moyen pour les grandes intercommunalités de se défaire des projets qui ne les intéressent guère ?

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Merci de nous avoir exposé votre point de vue sur cette réforme. Je partage largement votre avis : il aurait fallu passer par une loi-cadre et estimer l'impact financier.

L'Assemblée des Départements de France et l'ARF nous ont laissé entendre que les transports scolaires et les collèges pourraient revenir aux régions. N'est-ce pas un niveau trop éloigné de la commune, qui gère les écoles primaires ? Certains départements veulent reprendre la compétence exercée par les syndicats d'énergie, qui font beaucoup pour les communes. Qu'en pensez-vous ? La mutualisation, nous en faisons depuis longtemps, comme M. Jourdain faisait de la prose, sans le savoir : qu'est-ce d'autre qu'une communauté de communes ? Des déchetteries, des équipements de sports, et de nombreux autres domaines, sont mutualisés. Les créations de postes sont critiquées par la Cour de comptes : c'est que ce niveau de collectivités a pris des compétences et reçu des obligations... Si les dotations sont réparties en fonction du degré de mutualisation, celle-ci restera-t-elle vraiment facultative ?

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Il ne s'agit que d'une incitation...

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – C'est inquiétant. Que deviendra notre liberté ?

Nous devons sortir d'une logique purement quantitative en supprimant le seuil de 20 000 habitants pour les communautés de communes. Privilégions l'humain en adoptant une logique qualitative ! Pourquoi ne pas laisser chaque département, par l'intermédiaire de son conseil général ou de la CDCI, décider du seuil – actuellement de 5 000 habitants ?

M. François Bonhomme. – Conditionner la dotation au coefficient d'intégration fiscale (CIF), est-ce respecter la libre administration des collectivités territoriales ?

M. Jean-François Longeot. – Merci pour votre présentation. L'erreur a été de redécouper les régions avant de réfléchir à la répartition des compétences. On envisage à

présent de confier la distribution de l'électricité et de l'eau potable, effectuée par les syndicats, aux départements qu'on voulait supprimer il y a peu ! La difficulté est de financer le fonctionnement de ces structures – car ce sont elles qui intéressent...

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – En effet !

M. Jean-François Longeot. – Comment les grandes régions pourront-elles gérer les transports scolaires ? Conseiller général du Doubs jusqu'à mon élection comme sénateur, j'ai bien vu comme cette gestion était complexe à l'échelle d'un seul département. Nous devons nous affranchir du seuil de 20 000 habitants : arrêtons de raisonner en nombre d'habitants et pensons territoire, demandons-nous plutôt avec quelles communes nous voulons travailler.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Demandons-nous surtout comment les habitants vivent et de quoi ils ont besoin !

M. Jean-François Longeot. – Exactement. Il faut rendre de la liberté aux élus et leur faire confiance. Les communes de moins de 1 500 habitants ont le plus grand mal à élaborer un PLU. Je connais un cas où il a fallu plus de dix ans pour y parvenir. Les PLU i épuiseront des générations de maires !

M. Philippe Bas, président. – La loi du 16 décembre 2010 prévoyait un réexamen de la carte intercommunale après un certain délai. Le texte actuel l'impose avant le 31 décembre 2015 : bien trop tôt ! La plupart des intercommunalités issues de la loi de 2010 ne se sont installées qu'en 2013 ou en 2014. Leurs exécutifs ont souvent été mis en place en avril dernier seulement. Engager un processus de réexamen aussi rapidement les déstabiliserait. Enfin, la volonté d'un changement d'échelle des intercommunalités se traduira en milieu rural par un élargissement considérable des périmètres. Cet éloignement et l'obligation d'accroître le nombre de compétences transférées à des intercommunalités agrandies ne risquent-elles pas de faire perdre de la substance aux communes ?

M. Jacques Péliissard. – La loi du 29 février 2012 a prévu le cas des intercommunalités les plus récentes. Pour autant, 2016 est trop tôt, j'en suis bien d'accord : il faut leur laisser plusieurs années de plus. Que le schéma de développement économique soit prescriptif, soit... s'il est élaboré de manière concertée entre la région et le bloc local. Peu importe qui, du département ou de l'intercommunalité, est le maître d'ouvrage de l'ingénierie : l'important est qu'elle soit de qualité et que l'adhésion des communes repose sur le volontariat.

À partir d'une certaine taille, une intercommunalité peut très bien instruire les demandes de permis de construire : c'est toujours au maire qu'il reviendra de signer le permis. Le coefficient d'intégration fiscale a prouvé son utilité pour évaluer la mutualisation, mais il ne porte que sur les recettes. L'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances réfléchissent à un coefficient de mutualisation qui porterait sur les dépenses. Pourquoi pas ? Cela me paraît intelligent. Mais il faudra choisir entre les deux car il semble difficile de les articuler sans engendrer des effets pervers.

Je me suis efforcé depuis des années de mettre en œuvre un processus de rapprochement des associations. Les présidents des associations des communautés urbaines, des grandes villes, des villes moyennes, des petites villes et des maires ruraux sont membres associés du bureau de l'AMF. Le président de l'AMF est bien conscient qu'un

rapprochement, voire une fusion, s'impose. L'AMF serait l'association généraliste, autour de laquelle graviteraient des structures spécialisées comme les associations d'élus de la montagne, du littoral, de banlieue...

L'intercommunal ne doit englober que ce qu'il est pertinent de lui confier. Cela exige une finesse d'analyse. Il faut laisser aux communes la gestion des magasins de proximité, des petits projets culturels d'animation et d'entretien du lien social... La répartition doit être faite au trebuchet.

Confier les transports scolaires aux régions serait inadapté. Pour les établissements scolaires, si un collège va de pair avec un lycée, par exemple dans le cadre d'une cité scolaire comme j'en connais dans le Haut-Jura, sa gestion peut être confiée à la région. Inversement, une intercommunalité pourrait recevoir de la région, par une convention, la compétence sur un collège.

M. Philippe Bas, président. – Dans le cas d'une cité scolaire, pourquoi ne pas confier le tout – s'il faut une compétence unique – au département plutôt qu'à la région ?

M. Jacques Péliissard. – L'aire d'attractivité d'un lycée dépasse celle de l'intercommunalité.

M. Philippe Kaltenbach. – La moitié des 25 cités scolaires des Hauts-de-Seine sont gérées par le département et l'autre moitié par la région. Il est logique qu'un lycée professionnel, qui recrute ses élèves dans le département mais aussi au-delà, soit géré par la région. Il ne le serait pas moins que collèges et lycées soient gérés par la même entité...

M. Jacques Péliissard. – Il faut s'adapter à chaque territoire et sortir d'un jacobinisme uniformisateur.

Les syndicats d'énergie doivent rester aux communes, qui les financent grâce à la taxe intérieure sur la consommation finale d'énergie, et qui sont leurs clients. La mutualisation revêt plusieurs aspects : mutualisation des agents, des équipements, entre communes, entre communes et intercommunalité... Si une mutualisation s'opère entre une intercommunalité et toutes ses communes, autant transférer la compétence. La mutualisation des équipements et des agents a été organisée par les lois du 13 août 2004, du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014. Elle va dans le bon sens. Manquent encore les outils de gestion de personnels permettant de rassembler l'ensemble des effectifs.

Les pistes évoquées pour supprimer le seuil de 20 000 habitants sont intéressantes. La CDCI qui, par sa composition et son pouvoir, peut imposer ses options au préfet, pourrait être un bon juge de paix. Conditionner la dotation au CIF altère en effet le principe de libre administration, mais ce n'est pas anormal : comment pourrions-nous exiger de l'État des dotations, même en diminution, sans condition ?

Je regrette moi aussi le découplage entre découpage territorial et répartition des compétences. Nous devons rapidement définir des compétences spéciales, faute de quoi la situation sera ingérable. Le seuil des 20 000 habitants doit être remplacé par la définition d'un bassin de vie cohérent.

Il faut, oui, reporter la date butoir du 1^{er} janvier 2016. Heureusement, la loi du 29 février 2012 prévoit des garde-fous et des dispositions « balais » pour l'année 2015, afin de procéder aux ajustements qui s'imposent.

Mlle Sophie Joissains. – Connaissez-vous le coût induit par la mise en place prochaine des métropoles de Paris, de Lyon et d’Aix-Marseille-Provence, même si, s’agissant de cette dernière, 113 des 119 communes concernées y sont opposées ? Les communes n’ont pas été consultées sur les métropoles. Le seront-elles sur le schéma prescriptif régional ?

M. François Bonhomme. – M. Pélissard défend comme nous la simplification et la clarté. Or confier la gestion de tous les établissements d’enseignement secondaire à la région, n’est-ce pas aller vers davantage de simplicité et de cohérence ? Un tel rapprochement n’a rien d’impossible. Quels problèmes poserait-il ?

M. Jacques Pélissard. – En 2015, 62,6 millions d’euros seront prélevés pour les métropoles sur l’enveloppe normée de la DGF ; et en 2016, 124,6 millions d’euros, dont 5,9 millions pour la métropole Aix-Marseille-Provence.

Le schéma régional de développement économique doit être élaboré en concertation avec les communes et les EPCI. Les communes rurales ne pourront être toutes présentes en direct, mais elles seront représentées par l’AMF.

Une cité scolaire associant collège et lycée doit être gérée par la région. Un collège indépendant peut être confié par convention à une intercommunalité, d’autant qu’il existe des passerelles entre le primaire et le collège. En revanche, un lycée, qui est en lien avec le système de formation professionnelle et les universités, a vocation à rester à la région.

Merci pour votre écoute. La commune nouvelle permettra de faire des communes fortes dans des intercommunalités de projet – sauf à ce que l’intercommunalité elle-même se transforme en commune nouvelle... Tâchons de laisser l’année 2015 toute entière aux communes nouvelles pour émerger : elles ne seront exemptées que pendant trois ans de la baisse de la DGF ou de la majoration des gels de 5 %. La réforme des collectivités territoriales viendra aussi des communes.

M. Philippe Bas, président. – Merci. Les communes nouvelles suscitent un large accord. Le sentiment se répand, surtout dans le monde rural, que l’intercommunalité atteint ses limites. Beaucoup d’élus en viennent à s’intéresser à l’idée d’une fusion avec des communes voisines. Votre proposition de loi sur les communes nouvelles reçoit une écoute attentive au Sénat.

La réunion est suspendue à 17 h 35

La réunion reprend à 18 heures

Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de l’Assemblée des communautés de France : M. Marc Fesneau, président de la commission « Institutions et pouvoirs locaux », et M. Alain Berthéas, vice-président de la commission « Développement économique et emploi » de l’Assemblée des communautés de France (AdCF)

Enfin, la commission entend M. Marc Fesneau, président de la commission « Institutions et pouvoirs locaux », et M. Alain Berthéas, vice-président de la commission « Développement économique et emploi » de l’Assemblée des communautés de France (AdCF).

M. Alain Bertheas, vice-président de la commission « Développement économique et emploi » de l'Assemblée des communautés de France. – L'ensemble des élus des EPCI est convaincu qu'il est nécessaire d'évoluer en matière d'organisation territoriale.

Cependant, des questions continuent à se poser, notamment en matière de répartition des compétences.

Avant de parler de « millefeuille institutionnel », commençons donc à réfléchir aux besoins en compétences et à ceux de l'ensemble des habitants de nos territoires.

J'insisterai sur les relations entre EPCI et régions car il est question de confier à celles-ci un rôle de chef de file dans certains domaines. Il est nécessaire de clarifier cet aspect ainsi que la règle du jeu des relations entre ces deux niveaux territoriaux. En outre, il est nécessaire de préciser la notion de schémas prescriptifs, d'éviter l'émergence d'une multiplicité de ces schémas et de prévoir une co-construction de ceux-ci, afin d'éviter le pur et simple remplacement d'une norme nationale par une norme régionale. Dans la mise en œuvre de cette réforme, il sera ainsi nécessaire de fixer les prérogatives de chaque institution dans le cadre des schémas prescriptifs. Les schémas doivent être territorialisés afin de pouvoir mesurer l'impact de leurs prescriptions.

Personne ne conteste le rôle de chef de file de la région en matière économique. En revanche, il faut travailler en profondeur afin d'aboutir à un rapprochement entre les acteurs institutionnels et les acteurs industriels ou économiques de manière à construire une vision économique du territoire.

M. Marc Fesneau, président de la commission « Institutions et pouvoirs locaux ». – Les métropoles, puis les régions et enfin les compétences : le calendrier législatif aurait peut-être dû être différent... Nous ne savons pas ce qu'est un processus de « co-construction » ; nous ne disposons pas encore de mécanismes pour effectuer une telle co-construction. Faut-il encadrer juridiquement de tels mécanismes ? En tout état de cause, il faut éviter une tutelle des régions sur les EPCI.

Concernant les départements, nous sommes favorables à leur recentrage sur la solidarité, mais laquelle ? Autant la solidarité entre les personnes est incontournable, autant la solidarité territoriale sera difficile à mettre en œuvre compte-tenu de l'état actuel des finances départementales. Par ailleurs, si le département constitue un espace légitime pour l'ingénierie, il n'est pas souhaitable d'en faire une règle. Dans ce domaine en effet, la coopération doit pouvoir rester communale, intercommunale, voire inter-intercommunale.

Par ailleurs, dès lors que le département constitue une interface entre les régions et le territoire, nous pensons qu'il pourrait être le lieu où s'organise la relation entre les différents EPCI.

Je ne sais pas ce qu'est un territoire rural. Presqu'aucun territoire n'est indemne de toute influence urbaine. Il me paraît périlleux de tenter de délimiter un périmètre qui serait purement rural et une institution qui serait spécifiquement chargée de ce périmètre.

Concernant la création de communes nouvelles, il me semble que certains territoires se mettent en mouvement. 21 % des adhérents de l'AdCF se posent la question. Le dispositif proposé par M. Pélissard est intéressant à cet égard mais il est peut-être nécessaire

de simplifier encore le mécanisme de fusion et de s'interroger sur ce qui se passera après 2020 et la fin du dispositif transitoire. Enfin, il ne faut pas s'appuyer uniquement sur une « carotte » financière.

En ce qui concerne l'existence d'un seuil pour la fusion des EPCI, nous y sommes favorables. Un seuil de 20 000 habitants paraît raisonnable en matière d'ingénierie et d'organisation territoriale. La densité ou le nombre de communes peut également constituer un élément à prendre en compte. Il faudrait en tout cas fixer définitivement un tel seuil afin de ne pas paralyser l'action locale, et prévoir des mécanismes de souplesse afin d'éviter que des EPCI ne soient obligés de faire marche arrière dans certains domaines où ils sont déjà intégrés. Dans mon intercommunalité qui organise depuis quelques années la compétence scolaire, une fusion des intercommunalités entraînerait la perte de celle-ci. Il serait pourtant regrettable que le processus de fusion entraîne une sortie de compétences pour l'intercommunalité.

M. Philippe Bas, président. – En effet, car le texte prévoit d'agrandir les intercommunalités mais aussi de renforcer leur intégration. Afin de conserver les compétences des intercommunalités qui s'agrandiraient, il serait toujours possible de créer une commune nouvelle au sein de celles-ci.

M. Marc Fesneau. – Il est vrai. Néanmoins, je ne suis pas sûr que cette mesure soit acceptée dans un territoire comme le mien. Pour mettre en perspective le seuil des 20 000 habitants proposé par le texte, sachez que sur le territoire de mon intercommunalité, il y a la plus petite commune du Loir-et-Cher avec 31 habitants. J'adopte toutefois une position ouverte. Je crois que le texte va dans le sens que l'on souhaite, c'est-à-dire vers de plus grandes compétences pour l'intercommunalité.

En termes de gouvernance, nous sommes aussi attentifs aux règles de compensation. Il serait dangereux qu'elles soient adoptées à l'unanimité plutôt qu'à une majorité qualifiée. Il ne faudrait pas qu'une seule personne puisse bloquer la clé de répartition. C'est d'autant plus pertinent que les conseils communautaires seront plus grands, avec plus de conseillers, et qu'il ne faudrait pas pénaliser leur action.

Par ailleurs, je souhaite insister sur les dispositions de l'article 33 du projet de loi, qui prévoient une mise à contribution des collectivités territoriales concernant les conséquences financières des condamnations de l'État français par l'Union européenne, lorsque les manquements relèveraient des domaines de compétences des collectivités territoriales. Je ne peux que m'interroger sur l'applicabilité d'un tel dispositif. À quel degré une collectivité territoriale est responsable, par exemple, de la qualité d'un cours d'eau ? À 20, 22 ou 25 % ? Cela va engendrer des contentieux sur la qualité de l'eau, de l'air ou dans des domaines dans lesquels l'État a tardé à agir.

M. Philippe Bas, président. – C'est délicieusement rédigé. « *Les autorités compétentes de l'État proposent une répartition des sommes dues entre les collectivités territoriales ou leurs groupements déduction faite, le cas échéant, de la part incombant à l'État.* »

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'Assemblée des communautés de France semble avoir largement inspiré la plume du gouvernement. Je trouve en effet que vous êtes assez favorable à l'ensemble de ces mesures.

Je ne suis pas d'accord avec votre argumentation sur les maigres moyens des départements. Il appartient à l'État de compenser suffisamment l'aide sociale versée par les conseils généraux.

Par ailleurs, je suis opposé à toutes les tentatives de faire du département, au mieux, un sénat des collectivités territoriales. C'est inconstitutionnel. Une collectivité, c'est un territoire, une assemblée élue et des compétences précises, d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Je relève que vous êtes favorable au seuil des 20 000 habitants tout en relevant les difficultés pour changer le seuil. Je reconnais que ce seuil est tout à fait envisageable sur certains territoires. Néanmoins, dans certains départements ruraux, le seuil de 20 000 habitants conduira à n'avoir que 3 ou 4 intercommunalités de dimensions considérables sur le département.

Pour mémoire, le seuil de 5 000 habitants était déjà contesté. De nombreuses dérogations ont été mises en place pour les territoires de montagne et l'outre-mer. La carte a été douloureuse et compliquée à établir. Il faut garder de la souplesse. On peut même s'interroger si le seuil implique des fusions ou des démembrements des intercommunalités existantes pour correspondre aux bassins de vie ?

M. Alain Berthéas. – Un certain nombre de communautés sont organisées selon un découpage historique qui ne correspond plus aux réalités de la vie des habitants. Faut-il faire un redécoupage pour tenir compte de ces réalités ou s'en tenir au découpage actuel ? Il y a en tous cas des incohérences dans la carte actuelle des intercommunalités.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Je suppose que vous préconisez une évolution de la carte intercommunale par la loi, avec la même méthode que celle des commissions départementales de la coopération intercommunale mise en place par la loi du 16 décembre 2010. Ce texte prévoyait notamment un droit d'opposition des élus aux initiatives préfectorales intempestives.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – J'ai eu la chance d'échanger avec vous lors du dernier congrès de l'AdCF.

Je pars du constat fait par le Sénat, tous bords confondus, avec le rapport de MM. Krattinger et Raffarin. Dans le panorama de l'intercommunalité établi par ce rapport, il y a dix régimes fiscaux différents, avec des degrés d'intégration très contrastés.

On dit que le département joue un rôle en matière de solidarité : c'est aujourd'hui une réalité. La mission de solidarité territoriale est souvent indispensable. Cela n'empêche pas d'armer les intercommunalités pour y participer, mais on ne peut pas se passer du département. Les départements gardent un rôle irremplaçable, et bien au-delà de 2020.

En mars dernier, on n'a pas voté pour l'élection de tous les délégués intercommunaux au suffrage universel direct, car le fléchage, lors des élections municipales, n'était applicable qu'aux communes de 1.000 habitants et plus, régies par le scrutin de liste proportionnel. Ne faisons donc pas semblant de croire que les intercommunalités sont des collectivités territoriales.

Mme Jacqueline Gourault. – Il faut faire progresser l'égalité entre tous les territoires !

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Il ne faut pas opposer départements et intercommunalités, mais il faut mettre de l'ordre dans le « qui fait quoi ». Nous sommes empoisonnés par l'idéologie du millefeuille. Il ne faut pas oublier qu'il existe aussi de nombreux organismes issus du démembrement des collectivités.

Le Gouvernement a le courage de s'attaquer au problème de la rationalisation de l'organisation territoriale dans une logique d'égalité. La problématique, c'est d'armer les intercommunalités, mais pas de faire l'impasse sur le département, car on en a besoin ! Si on veut aller plus loin, on peut toujours les supprimer, mais aucune structure n'est prête aujourd'hui à reprendre les compétences du département, sauf ponctuellement au cas par cas, pour certaines d'entre elles.

Un EPCI, ce n'est pas une collectivité territoriale !

Mme Jacqueline Gourault. – On s'énerve sur les conseils généraux, alors qu'ils existent au moins jusqu'en 2020 et, en réalité, *ad vitam aeternam*.

Les départements doivent aider les territoires, tous les territoires. Si on reste sur l'idée que la justification du département, collectivité territoriale dotée de compétences effectives, c'est la proximité et la ruralité, si on est toujours dans la défense exclusive de la ruralité...

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Il ne faut pas raisonner sur des cas pathologiques...

Mme Jacqueline Gourault. – ... le département doit aussi aider les zones urbaines et péri-urbaines, les agglomérations...

Je n'aime pas l'idée de la tutelle d'une collectivité sur une autre, par exemple la tutelle de la région dans le domaine économique avec un schéma prescriptif. Je n'aime pas non plus cette idée en matière de solidarité territoriale – je ne sais pas ce que c'est d'ailleurs – c'est-à-dire la tutelle du département sur les communes et les intercommunalités. Les communes sont des collectivités territoriales.

Que les départements subsistent, très bien, mais la question a de toute façon été close par le Premier ministre.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Nous parlons de l'avenir des départements car on a proposé leur suppression...

Mme Jacqueline Gourault. – L'association des grandes villes de France a lancé à l'Assemblée nationale une organisation parlementaire pour défendre l'urbain. Pour l'image du Sénat, je ne voudrais pas qu'on se cantonne à la défense des ruraux, ce serait une catastrophe pour le bicamérisme.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – C'est idiot de dire qu'il faut des départements uniquement dans les zones rurales !

Mme Jacqueline Gourault. – Je suis d'accord.

M. Philippe Kaltenbach. – Arrêtons d'opposer le monde rural et le monde urbain : chacun a besoin de l'autre. Pendant les campagnes électorales, la ruralité est parfois

utilisée avec des visées électoralistes. Mais rural et urbain sont liés et c'est d'ailleurs pour cela que le Gouvernement a évolué sur la question : au départ, les départements devaient être supprimés à l'horizon 2020, puis il a été décidé de conserver les départements ruraux. Devant la difficulté de définir objectivement ces derniers, le Gouvernement a porté à cinquante le nombre de département maintenus. Finalement, le choix a été de conserver tous les départements, sauf lorsqu'il existera une métropole sur leur territoire. Les départements vont donc perdurer sur 95 % du territoire, leurs compétences dans le domaine social et leur rôle de cohésion territoriale venant en aide et en soutien aux communes et aux intercommunalités.

Les choses sont donc clarifiées et il est inutile de rouvrir ce vieux débat, l'objectif unique qui doit être poursuivi doit être le service aux citoyens.

J'ai noté dans vos propos un soutien marqué au projet de loi, ce qui n'a pas été le cas de toutes les associations nationales d'élus. Je pense que l'avenir est aux regroupements de communes : le mouvement est enclenché, rien ne pourra l'arrêter. Les intercommunalités auront des compétences de plus en plus larges. D'ici quelques années, les élus des intercommunalités seront désignés au suffrage universel direct. C'est une tendance naturelle : les citoyens souhaiteront de plus en plus choisir les élus de leur intercommunalité.

Concernant vos propositions sur les intercommunalités, je souhaiterai revenir sur le seuil de 20 000 habitants qui sera désormais nécessaire pour constituer une communauté de communes, seuil qui est souvent critiqué. Avez-vous effectué un sondage auprès de vos adhérents et auprès des intercommunalités sur la pertinence de ce seuil ?

Sans un seuil précisément fixé, il sera très difficile d'opérer des regroupements mais si on veut un seuil, il faut bien le calibrer. Quel est le seuil adéquat ? L'alternative est de créer des incitations financières aux regroupements mais en la matière, il n'existe plus beaucoup de marges de manœuvre.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Il en existe d'autant moins que ces incitations seraient financées aux dépens des autres collectivités.

M. Philippe Kaltenbach. – Sans un seuil, il n'y aura pas de regroupements. Bien sûr, le seuil de 20 000 habitants pourrait être modulé pour l'outre-mer et pour les zones de montagne.

Enfin, quelque chose m'a frappé : vous êtes les seuls, parmi les associations nationales d'élus, à ne pas avoir parlé du nerf de la guerre que sont les moyens financiers. C'est une bonne chose d'obtenir des compétences mais encore faut-il avoir les moyens financiers de les exercer, sinon elles resteront lettre morte. On a entendu les régions, les départements, très inquiets de l'état de leurs finances. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération sont-elles inquiètes à ce sujet ? Créer de grandes intercommunalités, leurs donner plus de compétences, plus de pouvoirs, va nécessiter plus de capacités financières. Les intercommunalités disposent-elles de ces capacités aujourd'hui ? Pourront-elles les avoir par les mutualisations et par les transferts de moyens ? Quelle est votre analyse des contraintes financières qui pèsent actuellement et qui pèseront demain sur les intercommunalités ?

M. Jérôme Bignon. – Je ne suis pas du tout d'accord avec l'idée qu'il ne faille pas regarder d'une manière différente le monde rural et les villes. Il ne s'agit pas de les opposer, cela n'aurait pas de sens, mais il s'agit de prendre en compte leurs différences, qui

sont réelles. Je viens d'un département très rural, et dire qu'il n'existe pas de différences entre les habitants de la campagne et ceux des villes, c'est nier une réalité. J'ai vécu une partie de ma vie en ville comme professionnel du droit puis j'ai vécu dans le monde rural, en tant que maire d'une petite commune – elle-même résultant d'une fusion – au sein d'un petit canton de 6 000 habitants. J'ai présidé une communauté de communes qui a exercé dès 1994 la compétence scolaire sur son territoire. J'ai été pionnier dans mon département sur ce sujet car j'ai senti qu'il existait dans les campagnes des écarts d'opportunités entre les populations. Je me suis dit que l'école permettrait de donner une chance équivalente à tous les enfants. Dire qu'il n'y a pas de différences profondes entre le monde rural et les villes, c'est méconnaître une réalité ! Monsieur Kaltenbach, je vous invite à venir dans mon département pour le constater.

M. Philippe Kaltenbach. – J'ai dit qu'il ne fallait pas les opposer, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème.

M. Jérôme Bignon. – Ne pas les opposer sous-entend qu'il n'existe pas de problème, alors qu'il y a un vrai problème, plus grave qu'on ne pense.

Vous connaissez mieux les villes mais je connais mieux la campagne. Les personnes que nous entendons aujourd'hui mettent le doigt sur des problèmes fondamentaux, mais il est très difficile de trouver une solution : ni le Gouvernement, ni personne n'a de solution équilibrée et satisfaisante. La proximité me paraît être un élément d'équité. Dès qu'on crée de grosses collectivités, les habitants se sentent abandonnés. Vous pouvez estimer que c'est un sentiment subjectif mais il est profond. Avec un seuil de 20 000 habitants qui correspondra à 40 ou 50 communes de 200 habitants, vous créez de la distance. Avoir en tête que la proximité est un facteur d'équité est essentiel : la ruralité souffre, à tort peut-être, d'un sentiment profond d'injustice.

La diversité, c'est la liberté : l'uniformité n'est ni comprise ni acceptée. Pourquoi ce seuil de 20 000 habitants ? Qui le propose ?

Avec M. Germinal Peiro, un député socialiste très investi dans le monde rural, nous avons étudié pendant une année, dans le cadre de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, la politique d'aménagement du territoire en milieu rural. Il en ressort qu'il n'existe aucun modèle uniforme de la ruralité. Des études très sophistiquées ont été menées et il en ressort que ce n'est pas la taille des collectivités qui compte, mais les talents des personnes, les projets de territoires, la qualité des hommes et des femmes qui mènent ces projets. Un seuil de 20 000 habitants ne veut rien dire : ce n'est ni une bonne, ni d'ailleurs une mauvaise idée, mais je n'ai vu nulle part une telle proposition. Je me rappelle avoir participé à plusieurs réformes statutaires de collectivités d'outre-mer avec MM. Pierre Mazeaud et Jean-Jacques Huest, quand il était député. À une époque, tous les statuts d'outre-mer étaient identiques. Leurs élus nous ont sollicités en nous demandant qu'on élabore des statuts qui répondent à leurs besoins. L'idée était de donner un outil permettant de valoriser les territoires, pour des gens de qualité inégale, car il n'y a pas que de bons élus. Il faut garder en tête ces idées.

Aujourd'hui, l'unité de la France n'est plus menacée et il n'est pas nécessaire d'avoir une pensée uniforme. Les seuils pourraient donc varier fortement sur tout le territoire. Dans le cas de la Somme, qui compte 500 communes de moins de 500 habitants, 15 communes de plus de 3 500 habitants à 600 000 habitants, je voudrais rappeler qu'il existe un très grand nombre de petites communes extrêmement dispersées et que, dans chacune de

ces communes, il existe une église, une mairie, un local communal qui sert de salle des fêtes, une voirie, etc. Or une communauté de communes ne va jamais exercer toutes les compétences communales. La communauté de communes de la région d'Oisemont va-t-elle par exemple prendre en charge les 32 églises des XV^e et XVI^e siècles de ses communes-membres, alors que le département ne sera plus là pour aider ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Il serait intéressant, d'autant que le Gouvernement annonce une rencontre avec le monde rural, que nos invités - qui disposent des outils pour le faire -, recensent le nombre de SCoT mis en œuvre par des intercommunalités où l'espace agricole est regardé comme autre chose qu'une variable d'ajustement, le nombre de SCoT où la politique de développement économique incorpore la dimension agricole, enfin, les SCoT qui luttent contre l'étalement urbain. Car, la ruralité c'est « tendance », tout le monde s'émeut, mais qui fait quoi ?

M. Marc Fesneau. – Monsieur Bignon, il est vrai que s'exprime parfois, entre le rural et l'urbain, un sentiment de défiance. La ruralité vit l'urbain comme une menace et l'urbain, quant à lui, se plaint des mécanismes de compensation financière en faveur des territoires ruraux qui n'accueillent pourtant pas la plus grande part de la population.

Nous devons toutefois nous employer à lutter contre cette opposition entre l'urbain et le rural. Souvent, ces territoires partagent des problèmes communs même s'ils s'expriment différemment. La démographie médicale en est un exemple. En outre, une grande majorité de ruraux vivent le jour dans la ville parce qu'ils y travaillent ou que leurs enfants y étudient.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Ce n'est pas toujours vrai.

M. Marc Fesneau. – Tout à fait. Comme je l'ai dit précédemment, qu'il s'agisse du rural ou de l'urbain, il y a une grande diversité de situations.

L'Assemblée des Communautés de France a toujours veillé à ne pas opposer les territoires urbains et les territoires ruraux. Seulement, il y a un paradoxe : plus on parle de la ruralité, moins on s'en occupe. Ces territoires s'appauvrissent et se sentent abandonnés, ce qui les expose à la tentation d'un vote extrémiste.

Nous défendons une conception positive de la ruralité : ces territoires peuvent se projeter vers l'avenir. Il est possible d'y réimplanter des activités.

Monsieur Hiest, nous ne souhaitons pas la mort des départements.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – On a pourtant pu le lire dans certains écrits de l'association.

M. Marc Fesneau. – Dire que le département est la collectivité des solidarités sociales et territoriales ne soulève pas l'objection. Toutefois, ne nous illusionnons pas : si, aujourd'hui, les communes craignent pour la pérennité de certains de leurs équipements, c'est bien parce que le département ne peut plus contribuer à leur financement.

M. Philippe Bas, président. – La question n'est pas de découvrir aux départements une nouvelle compétence de soutien aux communes : ils l'ont déjà. Dénoncer les difficultés de financement que rencontrent les départements est une chose, en conclure qu'ils auraient renoncé à agir en faveur des communes en est une autre. Dans la Manche, le

conseil général apporte 15 millions d'euros à travers les contrats de territoires, espérant ainsi susciter un effet de levier.

Pour l'avenir, le problème est de savoir comment assurer la pérennité de cet investissement des départements auprès des communes et des intercommunalités.

M. Alain Berthéas. – Monsieur Bignon, plus qu'un seuil arbitraire, ce qui confère une véritable légitimité à une fusion ou un regroupement de communes, c'est le projet de territoire. Une approche réaliste des intercommunalités conduit à lier leur taille aux besoins qui s'expriment dans le territoire. C'est vrai aussi pour les régions : les plus grandes ne sont pas forcément les plus pertinentes. Leur taille doit être adaptée aux réalités territoriales. Dans une grande région telle que celle qui résultera de la fusion entre l'Auvergne et Rhône-Alpes, comment les petites intercommunalités seront-elles prises en compte ? Un équilibre doit être trouvé.

Monsieur Kaltenbach, la question du financement est effectivement cruciale. Mais cela est vrai pour tous les niveaux de collectivités. À cet égard, la réduction de la DGF pose problème.

Monsieur Vandierendonck, je vous enverrai le SCoT Sud-Loire. Vous pourrez constater que les préoccupations que vous avez soulevées sur les besoins en habitat, foncier agricole, emploi et transport sont prises en compte.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – La région et le département ont-ils contribué à l'élaboration de ce SCoT ?

M. Alain Berthéas. – Bien entendu, nous avons ainsi tenu compte des réalités et des influences des territoires voisins du nôtre, y compris grâce à un inter-SCoT.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Les prescriptions du SCoT sont plus facilement respectées lorsqu'il a été ainsi élaboré par la concertation.

M. Marc Fesneau. – Ceci pourrait d'ailleurs inspirer les politiques de co-construction que nous avons précédemment évoquées.

Monsieur Bignon, nombre des difficultés des communes que vous évoquiez sont aujourd'hui réglées par les intercommunalités, qu'il s'agisse, par exemple, de la voirie ou de la mutualisation du personnel. Ces intercommunalités permettent même parfois aux communes de retrouver les compétences qu'elles n'étaient plus en mesure d'exercer.

S'agissant du seuil de 20 000 habitants pour la constitution des regroupements intercommunaux, il permet de donner un cap mais il n'est pas applicable à tous les territoires.

M. Jérôme Bignon. – Il y a parfois un problème de gouvernance : qui décide lorsque l'ensemble est trop vaste et les conseillers communautaires trop nombreux ?

M. Marc Fesneau. – Je vous l'accorde.

Monsieur Hyst, je ne pense pas, en défendant certains aspects de ce projet, être plus dans la ligne de ce Gouvernement que dans celles des précédents. La promotion de l'intercommunalité est un objectif partagé depuis longtemps.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Mes propos visaient ceux qui souhaitent remplacer les départements par une fédération d'intercommunalités.

M. Marc Fesneau. – Enfin, je pense effectivement que la question financière est très importante. J'observe, d'une part, que, s'il s'agit de freiner la dépense, les investissements seront les premiers à en pâtir et que, d'autre part, les conséquences des restrictions budgétaires sur les mécanismes de péréquation financière sont susceptibles de remettre en cause le processus coopératif.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

La séance est levée à 19 h 30

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 17 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 18 novembre 2014

à 15 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Serge Larcher, rapporteur pour avis).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Bruno Sido, rapporteur pour avis).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » du projet de loi de finances pour 2015 (M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis).
- Désignation d'un sénateur appelé à siéger, en tant que titulaire, au sein de la Commission de la modernisation de la diffusion audiovisuelle (en application de l'article 18 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public).

Mercredi 19 novembre 2014

à 9 h 30

Salle Médicis

- Audition, ouverte au public et à la presse, de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, sur la politique de son ministère dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 (captation vidéo).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2015 (MM. Gérard César et Jean-Jacques Lasserre et Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs pour avis).
- Création d'un groupe de travail sur les normes en matière agricole et des groupes de suivi, communs avec la commission des affaires européennes, sur les négociations en cours sur le traité transatlantique de libre-échange, et sur la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune.
- Examen d'éventuels amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

à 14 h 30

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 h 30 :

- Audition de M. Jean Tirole, Prix 2014 de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel.

à 16 h 30 :

- Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, et de Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, sur la politique du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 18 novembre 2014

à 17 h 45

Salle RD 204

- Examen du rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et de M. Philippe Esnol sur les programmes 844 – France Médias Monde et 847 – TV5 Monde de la mission « Compte de concours financiers : avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2015.

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2015, en remplacement de M. Pierre Charon.

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 152 : Gendarmerie de la mission « Sécurités »).

Mercredi 19 novembre 2014

à 10 heures

Salle RD204

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 231 (2013-2014), présentée par Mme Leïla Aïchi, relative à l'instauration d'une journée des morts pour la paix et la liberté d'informer.

- Examen du rapport pour avis de MM. Alain Gournac et Michel Boutant sur le programme 152 – Gendarmerie – de la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2015.

- Examen du rapport pour avis de M. N. (rapporteur désigné le 18 novembre) et de Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur le programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2015.

- Examen, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, du rapport de M. Gaëtan Gorce et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 81 (2014-2015) relative à la nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet.

Le délai limite pour le dépôt des amendements (AMELI-Commission) est fixé au lundi 17 novembre 2014 à 17 heures

Il est rappelé que, conformément à l'article 73 quinquies, alinéa 3, du Règlement, les amendements dont aucun des auteurs n'appartient à la commission saisie au fond sont présentés devant celle-ci par leur premier signataire. La présente publication vaut, à leur égard, convocation à la réunion de la commission

1397

à 14 h 30

Salle RD 204

- Examen du rapport pour avis de M. Yves Pozzo di Borgo et de Mme Michelle Demessine sur le programme 178 – Préparation et emploi des forces – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2015.

Commission des affaires sociales

Mardi 18 novembre 2014

à 16 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte n° 87 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi n° 622 (2013-2014) tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants.

Mercredi 19 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. René-Paul Savary sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Santé »).

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Forissier sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Travail et emploi »).

- Examen du rapport pour avis de M. Didier Robert sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Outre-mer »).

à 14 h 30

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Mouiller sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Agnès Canayer sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Régimes sociaux et de retraite »).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 18 novembre 2014

à 15 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Emmanuel Negrier, directeur de recherche au CNRS à l'Université de Montpellier I (en visioconférence).

- Examen des rapports pour avis de M. Jean-Pierre Leleux sur les crédits Audiovisuel et avancées à l'audiovisuel public et de Mme Claudine Lepage sur les crédits Audiovisuel

extérieur de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2015.

Mercredi 19 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis de M. Jean-Claude Carle sur les crédits Enseignement scolaire et de Mme Françoise Férat sur les crédits Enseignement technique agricole de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2015 et article 55 rattaché.

à 15 heures

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits Patrimoines, de M. Jean-Claude Luche sur les crédits Transmission des savoirs et de M. David Assouline sur les crédits Création et cinéma de la mission Culture du projet de loi de finances pour 2015.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mardi 18 novembre 2014

à 16 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports aériens » du projet de loi de finances pour 2015.

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports routiers » du projet de loi de finances pour 2015.

Mercredi 19 novembre 2014

à 10 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Enregistrement vidéo

- Audition de M. Christian de Perthuis, président du conseil scientifique de la Chaire Economie du Climat, sur les enjeux de la fiscalité écologique et de la conférence Paris Climat 2015 (COP 21).

à 15 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Recherche en matière de développement durable » du projet de loi de finances pour 2015.

Commission des finances

Mardi 18 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de MM. Vincent Éblé et André Gattolin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture » (et article 50 bis).

à 14 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 précédemment examinés et réservés.

- Examen du rapport de M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires » et de M. Daniel Raoul, rapporteur spécial sur le programme « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires » (et article 57 ter).

- Examen du rapport de MM. Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » (et article 51) et le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

- Examen du rapport de MM. Charles Guené et Jean Germain, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies) et le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

Mercredi 19 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 131

- Éventuellement, examen des amendements sur la proposition de loi n° 802 (2013-2014) relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles (Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et M. Jean-François Husson, rapporteurs)

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54).

- Examen du rapport de M. François Patriat, rapporteur spécial, sur les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 62 et 63) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », et de M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial, sur les programmes

« Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».

- Examen du rapport de M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions » (et article 65).

à 14 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et article 47) et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

- Examen du rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » (et articles 56 à 56 quater).

- Examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense » et le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Jeudi 20 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 131

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation à la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2015, sous réserve de sa transmission.

- Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 – (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

Vendredi 21 novembre 2014

à 9 h 30 et, éventuellement aux suspensions du matin et de l'après-midi

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen des amendements sur la première partie du projet de loi de finances pour 2015 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 18 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi constitutionnelle n° 779 (2013-2014), présentée par M. Jacques Mézard, visant à rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable (rapporteur : M. Hugues Portelli).

Mercredi 19 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

- Nomination des co-rapporteurs des missions d'information de la commission des lois (session 2014/2015).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 91 (2014-2015) de la commission sur le projet de loi n° 553 (2013-2014) tendant à favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires (rapporteur : M. Jean-Pierre Sueur).

- Examen du rapport d'information de Mme Sophie Joissains, M. Jean-Pierre Sueur et Mme Catherine Tasca relatif à la Nouvelle-Calédonie.

- Examen du rapport d'information de Mme Sophie Joissains, M. Jean-Pierre Sueur et Mme Catherine Tasca relatif aux îles Wallis et Futuna.

- Examen du rapport pour avis de M. Thani Mohamed-Soilihi sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Outre-mer »).

- Examen du rapport pour avis de M. Hugues Portelli sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « Fonction publique »).

à 18 h 30

Salle n° 216

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Administration générale et territoriale de l'État », mission « Immigration, asile et intégration » et mission « Sécurités » (rapporteurs : Mme Esther Benbassa, M. François-Noël Buffet, M. Pierre-Yves Collombat, M. Jean-Patrick Courtois et Mme Catherine Troendlé).

Jeudi 20 novembre 2014

à 9 heures

Salle Clemenceau

Auditions sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République :

à 9 heures :

- Audition, sous forme de table ronde, de confédérations syndicales.

à 10 h 30 :

- Audition, sous forme de table ronde, d'organisations patronales et d'organismes consulaires.

à 12 heures :

- Audition, sous forme de table ronde, d'associations œuvrant dans le domaine social.

à 16 heures

Salle Clemenceau

Auditions sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République :

à 16 heures :

- M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil Économique, Social et Environnemental.

à 17 heures :

- M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État.

à 18 heures :

- Audition, sous forme de table ronde, d'entreprises de travaux et de services, partenaires des collectivités territoriales.

Commission des affaires européennes

Mercredi 19 novembre 2014

à 15 heures

Salle A120

- Surveillance des frontières et sauvetage des migrants en Méditerranée (Opération Triton) : communication de M. André Reichardt.

- Evolution du régime de la fiscalité des entreprises en Irlande : communication de M. Jean Bizet.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Mercredi 19 novembre 2014

à 8 h 45

Salle A 120

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

Mardi 18 novembre 2014

à 18 h 30

Salle n° 67

- Audition à huis clos (le compte rendu ne sera pas publié).

Mercredi 19 novembre 2014

à 17 h 30

Salle n° 67

Les auditions se dérouleront à huis clos – Le compte rendu ne sera pas publié

à 17 h 30

- Audition de M. Evence Richard, directeur de la mission interministérielle chargée du fichier sur les données des passagers aériens « Passenger Name Recorder (PNR) ».

à 18 h 30 :

- Audition de M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières (PAF).

Jeudi 20 novembre 2014

à 14 h 30

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

Les auditions se dérouleront à huis clos – Le compte rendu ne sera pas publié

à 14 h 30 :

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

à 16 heures :

- Audition de M. Bernard Squarcini, ancien directeur central du renseignement intérieur.

à 17 h 15 :

- Audition de M. Pierre N’Gahane, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD).

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015

Mardi 18 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 213

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Délégation aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 20 novembre 2014

à 9 heures

Petite salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

Auditions « stéréotypes masculins et féminins dans les jeux et les jouets »

à 9 heures :

- Mme Mona Zegaï, doctorante en sociologie au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris – Cultures et sociétés urbaines (CRESPPA-CSU) à l’Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis, et Mme Astrid Leray, fondatrice du cabinet Trezego ;

à 10 h 30 :

- M. Michel Moggio, directeur général de la Fédération française des industries Jouet – Puériculture (FJP) ;

Délégation sénatoriale à l’outre-mer

Jeudi 20 novembre 2014

à 15 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Election du Président.
- Désignation des vice-présidents et des secrétaires.